



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ
W 2012 ROKU

W A R S Z A W A 2 0 1 3



Nr ewid. 128/2013/KBF

Nr ewid. 129/2013/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2012 ROKU



Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 5 czerwca 2013 roku

**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

JACEK JEZIEFSKI

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	5
1. Podstawa prawna	5
2. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej	5
3. Metodyka kontroli.....	7
4. Ustawa budżetowa na rok 2012.....	7
5. Założenia polityki pieniężnej na rok 2012.....	9
II. PODSTAWOWE USTALENIA KONTROLI	11
III. WARUNKI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH.....	23
1. Sytuacja gospodarcza w świecie	23
2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce.....	25
3. Realizacja założeń makroekonomicznych	33
4. Prawne warunki wykonania budżetu państwa	38
IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	43
1. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych.....	43
1.1. Sprawozdanie Rady Ministrów	43
1.2. Sprawozdawczość budżetowa	43
1.3. Księgi rachunkowe.....	45
2. Łączne dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	48
3. Planowanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich	55
4. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich	60
4.1. Zarządzanie realizacją dochodów i wydatków.....	60
4.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa	64
4.3. Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich.....	66
5. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	67
5.1. Dochody podatkowe i niepodatkowe	67
5.2. Dochody budżetu środków europejskich	87
6. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	90
6.1. Dotacje i subwencje	96
6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych.....	105
6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych.....	108
6.4. Wydatki majątkowe.....	116
6.5. Programy wieloletnie.....	121
6.6. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	126
6.7. Środki własne Unii Europejskiej	130
7. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich	132
7.1. Potrzeby pożyczkowe	132
7.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych	136
7.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów	138

V. ROZLICZENIA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ	141
1. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską.....	141
2. Wykorzystanie środków europejskich	143
VI. INNE PLANY FINANSOWE ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ	155
1. Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych.....	155
2. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych.....	166
3. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych	170
VII. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH.....	177
1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych.....	177
2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych	184
3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego	186
4. Sytuacja finansowa wybranych jednostek	191
VIII. PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY	199
1. Dług Skarbu Państwa	204
2. Zarządzanie długiem sektora finansów publicznych	208
3. Poręczenia Skarbu Państwa	209
4. Należności Skarbu Państwa	210
IX. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ.....	213
X. ANEKSY	225
Aneks 1. Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa	225
Aneks 2. Zestawienie części budżetu państwa w 2012 roku	230
Aneks 3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2012 roku.....	238
Aneks 4. Wykonanie budżetów wojewodów.....	245
Aneks 5. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2012 roku	256
Aneks 6. Kryteria oceny wykonania budżetu państwa	257

Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny organ kontroli państwowej, sporządza corocznie analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Zawiera ona oceny wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych stanowiących załączniki do ustawy budżetowej, a także ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej. Analizowane są warunki wykonania budżetu i stan finansów publicznych.

Na podstawie przeprowadzanego w ramach kontroli wykonania budżetu państwa audytu sporządzana jest opinia o rzetelności sprawozdania Rady Ministrów z realizacji budżetu państwa i o rzetelności sprawozdań kontrolowanych jednostek.

Najwyższa Izba Kontroli, oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 r., sporządziła także informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych, o realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych. Wykaz informacji przedłożonych Sejmowi zamieszczono w aneksie nr 1. Zestawienie ocen wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz ocen wykonania planów finansowych państwowych osób prawnych i funduszy celowych zawiera aneks nr 2.

1. Podstawa prawna

Zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przedstawienia Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Obowiązek ten wynika także z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹.

Analiza, w części dotyczącej wykonania budżetu państwa, wraz z uchwaloną przez Kolegium NIK opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów stanowi – obok sprawozdania Rządu RP z wykonania ustawy budżetowej – podstawę do dokonania parlamentarnej kontroli w sferze finansów publicznych.

2. Zakres rzeczowy i podmiotowy kontroli budżetowej

Celem kontroli wykonania budżetu państwa była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2012 oraz wydanie opinii o prawidłowości rozliczenia finansowego budżetu państwa. Kontrola została przeprowadzona w państwowych jednostkach budżetowych, których kierownicy są dysponentami części budżetu państwa i dysponentami niższego stopnia, w tym realizującymi programy finansowane z udziałem środków europejskich. Skontrolowano również państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne oraz wybrane jednostki samorządu terytorialnego korzystające z dotacji budżetowych. Skontrolowano także sposób obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. Łącznie kontrolą objęto 262 jednostki, których wykaz stanowi aneks nr 3.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od stycznia do maja 2013 r. u wszystkich dysponentów części budżetu państwa z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych i sądów apelacyjnych, których określona liczba kontrolowana jest cyklicznie co trzy lata.

Tematyka kontroli obejmowała planowanie oraz realizację dochodów i wydatków – stan należności i zobowiązań, rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych, nadzór nad podległymi jednostkami. Istotnymi obszarami problemowymi były:

- wydatkowanie środków budżetowych na podstawowe zadania finansowane z budżetu państwa z uwzględnieniem osiągniętych efektów,
- przyrost zadłużenia Skarbu Państwa wraz z analizą składowych zadłużenia,
- wyliczenie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- zarządzanie wolnymi środkami przez państwowe fundusze celowe i agencje wykonawcze,
- operacje na rachunku dochodów budżetu środków europejskich.

W częściach budżetowych, w których dochody stanowiły mniej niż 0,1% dochodów budżetu państwa, kontrolę dochodów ograniczono do analizy porównawczej z wynikami z ubiegłych lat. W częściach, które w ostatnich trzech latach otrzymały pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o ewidencji księgowej lub w których wydatki budżetu państwa nie przekroczyły 50 mln zł, przeprowadzono kontrolę uproszczoną. Przyjęto również, że spośród jednostek, które spełniają warunki zakwalifikowania do kontroli uproszczonej, co roku będzie wybierana w sposób losowy grupa jednostek do kontroli pełnej. W 2012 r. na tej zasadzie do kontroli pełnej wykonania budżetu państwa wylosowano części: *Kancelaria Senatu, Turystyka i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*.

Kontrola miała charakter kompleksowy – kontrolowano zarówno wiarygodność rozliczeń, jak i prawidłowość transakcji leżących u ich podstaw. Przedmiotowy zakres kontroli obejmował:

- poświadczenie finansowego rozliczenia wykonania budżetu państwa w poszczególnych jego częściach i jako całości;
- przestrzeganie przepisów, zasad i procedur stosowanych przy realizacji dochodów i wydatków;
- ocenę zgodności systemu rachunkowości z zasadami rachunkowości;
- funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych;
- wykonanie zadań finansowanych lub współfinansowanych z budżetu państwa z punktu widzenia zasad należytego zarządzania finansami (zasady oszczędności, wydajności i skuteczności).

Badana była zgodność realizacji dochodów i wydatków z ustawą budżetową na rok 2012², przepisami ustawy o finansach publicznych³, rzetelność sprawozdań budżetowych, łącznie z dowodami i zapisami księgowymi, z których wynikają kwoty zawarte w sprawozdaniach, jak również prawidłowość stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, ustawy o rachunkowości⁵ oraz skutki innych ustaw regulujących zasady i tryb udzielania dotacji budżetowych, w tym czy stosowane rozwiązania nie stwarzają warunków sprzyjających powstaniu mechanizmów korupcyjnych.

Do sporządzenia analizy wykorzystano również wyniki innych kontroli przeprowadzonych przez NIK wcześniej lub równoległe z kontrolą budżetową. Wykaz tych kontroli zamieszczono w aneksie nr 5. Wykorzystano także materiały sprawozdawcze i analityczne Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, a także Głównego Urzędu Statystycznego.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 273.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 330.

3. Metodyka kontroli

Kontrola wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli, obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa i obszarów zagrożonych korupcją⁶.

Dysponentów II i III stopnia zostali wybrani do kontroli na podstawie wyników analizy ryzyka. Doboru dysponentów niższego stopnia w części: *Naczelnny Sąd Administracyjny, Obrona narodowa, Sprawiedliwość, Sprawy wewnętrzne, Województwa*, dokonano z wykorzystaniem danych pochodzących z systemu Trezor (plan wydatków budżetu państwa) oraz informacji o kontrolach z lat ubiegłych.

Analiza ryzyka przeprowadzona została na poziomie całego budżetu państwa oraz na poziomie dysponentów części budżetowych i innych jednostek objętych kontrolą. Istotnym elementem analizy ryzyka był dla kontrolerów proces poznawania jednostki i środowiska, w jakim działa, który został dokonany jeszcze przed rozpoczęciem kontroli⁷. Proces poznawania jednostki i jej środowiska, w tym ustanowionych mechanizmów kontroli zarządczej, trwał przez cały czas prowadzenia czynności kontrolnych. Gromadzone, aktualizowane i analizowane były te informacje, które wykorzystane zostały jako dowody badania, potwierdzające oszacowany przed przystąpieniem do badań kontrolnych poziom ryzyka wystąpienia istotnej nieprawidłowości.

Oceny wiarygodności ksiąg rachunkowych dokonano w odniesieniu do rocznych i bieżących sprawozdań budżetowych na podstawie badania ksiąg rachunkowych z zastosowaniem metod i narzędzi informatycznych oraz badania próby dowodów i zapisów księgowych wybraną metodą monetarną⁸, uzupełnionych o dobór celowy. Operacje gospodarcze potwierdzone tymi dowodami zostały zbadane zarówno pod względem poprawności formalnej dowodów i prawidłowości ujęcia ich w ewidencji księgowej, jak również pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości transakcji leżących u podstaw wybranych dowodów księgowych.

Kontrola wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich została przeprowadzona zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Do oceny wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy i państwowych osób prawnych zastosowano kryteria ocen wykonania budżetu państwa z trzystopniową skalą ocen, opisane w aneksie nr 6.

4. Ustawa budżetowa na rok 2012

Ustawa budżetowa na rok 2012 została uchwalona w dniu 2 marca 2012 r. i weszła w życie 15 marca 2012 r. Zgodnie z art. 219 ust. 4 Konstytucji RP do czasu wejścia w życie ustawy budżetowej Rada Ministrów prowadziła gospodarkę finansową na podstawie projektu ustawy przedłożonego przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2011 r.⁹ Przy konstruowaniu budżetu na 2012 r. uwzględniono ograniczenia wynikające z faktu, że Polska objęta była procedurą nadmiernego deficytu i zobowią-

⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁷ Międzynarodowy Standard Rewizji Finansowej 315 – Poznanie jednostki i jej środowiska oraz szacowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

⁸ Metoda losowania w której prawdopodobieństwo wyboru transakcji jest proporcjonalnie do wartości transakcji – MUS (ang. Monetary Unit Sampling).

⁹ Druk sejmowy nr 44.

zana do podjęcia działań, w wyniku których deficyt instytucji rządowych i samorządowych zostanie w sposób wiarygodny i trwały zmniejszony do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB. Ponadto z uwagi na fakt, że na koniec 2010 r. relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczyła 50%, zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy o finansach publicznych relacja deficytu budżetu państwa do planowanych dochodów budżetu państwa nie mogła przekroczyć 14,7%, czyli analogicznej relacji z budżetu państwa na rok 2011.

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowano:

- dochody budżetu państwa na kwotę 293.766,1 mln zł;
- wydatki budżetu państwa na kwotę nie większą niż 328.765,7 mln zł;
- deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 34.999,6 mln zł.

W budżecie środków europejskich zaplanowane zostały wydatki w wysokości 77.104,1 mln zł z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem projektów pomocy technicznej¹⁰. W ramach tej kwoty w poszczególnych częściach budżetowych zaplanowano 37.213,3 mln zł. Pozostałe wydatki w wysokości 39.890,8 mln zł ujęto w rezerwie celowej (poz. 98) z przeznaczeniem na finansowanie programów z budżetu środków europejskich – 39.877,8 mln zł oraz wynagrodzeń finansowanych z tego budżetu – 13,0 mln zł (poz. 99).

Według uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej¹¹ na wzrost dochodów budżetu państwa w 2012 r. wpływać miały czynniki makroekonomiczne oraz zmiany systemowe. Do najważniejszych wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na prognozę dochodów zaliczono realny wzrost PKB o 2,5%, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 2,8%, realny wzrost spożycia prywatnego o 2,9%, realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej o 1,1% i wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej o 0,8%.

Planowane na 2012 r. zmiany systemowe obejmowały zmiany w zakresie podatku akcyzowego, wprowadzenie nowego podatku od wydobycia niektórych kopalin, zmiany płatności zaliczek na podatki dochodowe od działalności gospodarczej, podwyższenie składki rentowej w części stanowiącej obciążenie pracodawcy, zmiany zasad zaokrąglania podstawy opodatkowania i podatku dochodowego od osób fizycznych od przychodów uzyskanych z odsetek od pożyczek, z odsetek i dyskonta od papierów wartościowych oraz z odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach podatnika lub innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, a także wzrost stawki VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dla dzieci do 23%.

Przy ustalaniu wydatków budżetu państwa istotne znaczenie miało zastosowanie tymczasowej, dyscyplinującej reguły wydatkowej, ujętej w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹². Polegała ona na ograniczeniu wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Wzrost wymienionych wydatków nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym. W 2012 r. utrzymano też wielkość funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej. Na niezmiennym poziomie miały pozostać wynagrodzenia osobowe oraz pozostałe składniki funduszu wynagrodzeń.

¹⁰ Zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydatki na realizację projektów pomocy technicznej są wyłączone z budżetu środków europejskich i ujmowane w planie wydatków budżetu państwa.

¹¹ Ustawa budżetowa na rok 2012. Uzasadnienie. Tom I. Rada Ministrów. Warszawa, grudzień 2011.

¹² Dz. U. Nr 257, poz. 1726.

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w wysokości 72.570,1 mln zł. Na powyższą kwotę składały się dochody z tytułu realizacji zadań w ramach:

- Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 — 51.929,4 mln zł,
- Wspólnej Polityki Rolnej — 19.723,3 mln zł,
- Programu Operacyjnego „Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013” — 579,9 mln zł,
- Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy — 233,8 mln zł,
- Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 — 112,7 mln zł.

Na sfinansowanie planowanego w 2012 r. deficytu budżetowego (34.999,6 mln zł), deficytu budżetu środków europejskich (4.533,9 mln zł) oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania (5.553,7 mln zł) miało złożyć się dodatkowo saldo finansowania ze źródeł krajowych w kwocie 27.502,1 mln zł i dodatkowo saldo finansowania zagranicznego w wysokości 17.585,1 mln zł.

Według uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, planowany deficyt sektora finansów publicznych w relacji do produktu krajowego brutto (PKB) w 2012 r. miał wynieść około 2,9% PKB. Poprawa wyniku sektora finansów publicznych miała wynikać głównie ze zmniejszenia deficytu budżetu środków europejskich, deficytu podsektora ubezpieczeń społecznych, jak i deficytu podsektora samorządowego. Założono także, że relacja państwowego długu publicznego do PKB, po wzroście w 2011 r., w 2012 r. obniży się do 52,4%. Główną przyczyną wzrostu długu w ujęciu nominalnym miało być, podobnie jak w ubiegłych latach, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu.

5. Założenia polityki pieniężnej na rok 2012

Zgodnie z art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Polityki Pieniężnej ma obowiązek corocznego przedłożenia do wiadomości Sejmowi założeń polityki pieniężnej równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2012* zostały przedstawione podstawowe elementy realizowanej przez Narodowy Bank Polski strategii polityki pieniężnej, a także zarys uwarunkowań makroekonomicznych mogących wpływać na tę politykę, jak również opis jej instrumentów.

Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. NBP jest ponadto zobowiązany do wspierania polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to celu podstawowego. Od 1998 r. stosowana jest strategia bezpośredniego celu inflacyjnego, który od początku 2004 r. jest ciągły¹³ i wynosi 2,5% z możliwością odchylenia do jednego punktu procentowego w górę lub w dół. NBP wpływa na poziom inflacji przede wszystkim przez określanie wysokości oficjalnych stóp procentowych, które wyznaczają rentowności instrumentów polityki pieniężnej. Do kształtowania krótkoterminowych stóp procentowych na rynku pieniężnym NBP wykorzystuje instrumenty polityki pieniężnej, takie jak operacje otwartego rynku, operacje depozytowo-kredytowe, oraz rezerwę obowiązkową.

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2012* utrzymała podstawowe elementy dotychczasowej strategii polityki pieniężnej przedstawione w założeniach na rok 2011. Głównym celem strategii było utrzymanie stabilnego poziomu cen, mierzonego roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca poprzed-

¹³ Cel ten odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

niego roku. Priorytetem było jednoznaczne ukierunkowanie polityki pieniężnej na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%, a nie jedynie wewnątrz przedziału wahań. Miało to umożliwić ustabilizowanie oczekiwań inflacyjnych. Parametry polityki pieniężnej, w tym poziom stóp procentowych NBP, miały być dostosowywane do zmieniającej się sytuacji w gospodarce. W swoich decyzjach Rada miała uwzględniać również sytuację sektora finansowego, którego stabilność jest warunkiem koniecznym utrzymania stabilności cen w dłuższym okresie.

Na przebieg procesów inflacyjnych w 2012 r. istotny wpływ wywierać miała także sytuacja na krajowym rynku pracy oraz kształtowanie się kursu złotego. W szczególności dalszy wzrost popytu na pracę w warunkach wolniejszego wzrostu podaży pracy powinien prowadzić do stopniowego obniżania się stopy bezrobocia. W efekcie sytuacja na rynku pracy miała działać w kierunku zwiększenia presji płacowej i wzrostu jednostkowych kosztów pracy.

Czynnikiem, który mógł wpływać na inflację w Polsce w 2012 r., był dalszy wzrost stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe oraz możliwe podwyżki cen nośników energii, związane z uwolnieniem cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych.

Istotnym źródłem ryzyka zewnętrznego pozostawać miało kształtowanie się koniunktury za granicą, w tym następstwa utrzymującej się wysokiej nierównowagi finansów publicznych w wielu krajach. Źródłem niepewności co do wzrostu gospodarczego i inflacji na świecie były skutki zacieśniania polityki fiskalnej w części tych krajów, jak również następstwa ekspansywnej polityki pieniężnej, prowadzonej przez banki centralne w ostatnich latach. Utrzymanie się znacznej nadpłynności na światowych rynkach finansowych mogło wpływać destabilizująco na kształtowanie się cen surowców, aktywów finansowych i kursów walut.

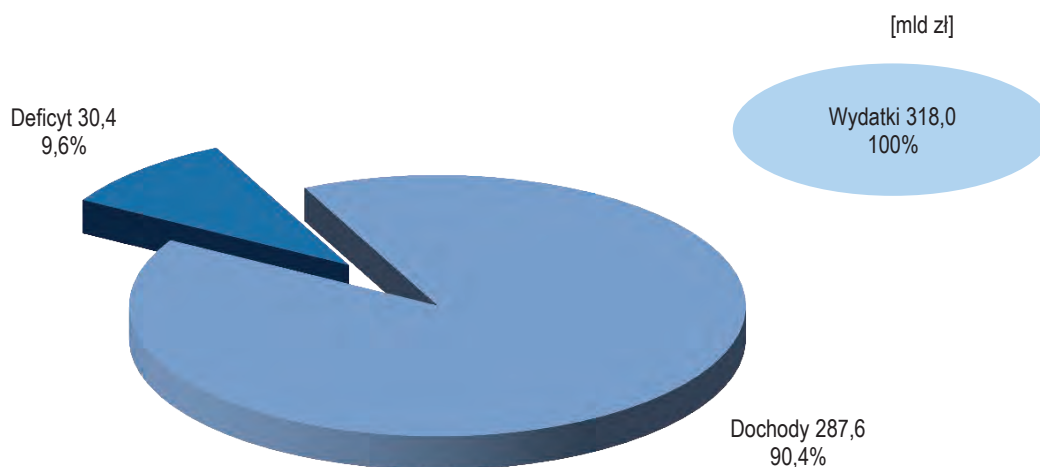
II. PODSTAWOWE USTALENIA KONTROLI

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie ustawy budżetowej na rok 2012. Pozytywnie lub pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenione zostało wykonanie budżetu państwa w poszczególnych częściach oraz realizacja planów finansowych przez kontrolowane jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem wykonania planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, który oceniono negatywnie.

Mimo niekorzystnych tendencji w gospodarce, budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową. Dochody budżetu państwa w 2012 r. były o 2,1% niższe niż zaplanowano w ustawie. Wydatki były także niższe – o 3,3% – od limitu ustawowego. W rezultacie deficyt, planowany na 35,0 mld zł, wyniósł 30,4 mld zł. Oznaczało to zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Uzyskane dochody pozwoliły na sfinansowanie 90,4% wydatków budżetu państwa. W poprzednim roku relacja ta wynosiła 91,7%, tj. o 1,3 punktu procentowego więcej.

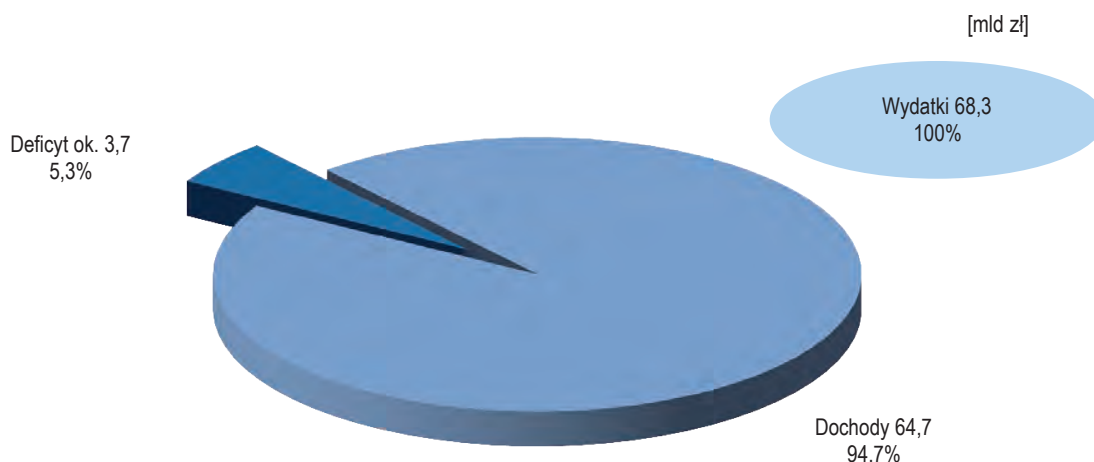
Wykres 1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Prognozowane dochody budżetu środków europejskich wykonano w 89,1%. Limit wydatków wykorzystano w 88,6%. Wskaźniki wykonania budżetu środków europejskich były wyższe niż w roku 2011, gdy zrealizowano 70,8% planowanych dochodów i 72,4% planowanych wydatków. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się deficytem w kwocie 3,7 mld zł, niższej o 19,4% od limitu ustawowego. Relacja dochodów do wydatków wyniosła 94,7%, wobec 79,9% w poprzednim roku.

Wykres 2. Wydatki, dochody i deficyt budżetu środków europejskich w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 352,3 mld zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2011 r. o 8,0%. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 386,3 mld zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2011 r. o 6,3%. Deficyt budżetu państwa i środków europejskich wyniósł 34,1 mld zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2011 r. o 3,3 mld zł, tj. o 8,8%. Dzięki obniżeniu – w stosunku do planu – deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, mniejszy był wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁴.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

- Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że „Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.” przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. NIK wyraża również pozytywną opinię o rzetelności i zgodności sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych z wymagającymi zastosowania przepisami prawa. Sprawozdania te rzetelnie przedstawiają dane i informacje dotyczące rozliczeń finansowych budżetu państwa. Badanie powyższych sprawozdań NIK zaplanowała i przeprowadziła w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania sporządzone przez 98 dysponentów części budżetowych (93,3% badanych), a w przypadku sprawozdań siedmiu dysponentów

¹⁴ Termin *sektor instytucji rządowych i samorządowych* według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 95) oznacza zbiorowość instytucji podległych władzy publicznej i wykonujących zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych. Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych różni się od zakresu podmiotowego pojęcia *sektor finansów publicznych* w polskim prawie finansowym. Inne są też zasady obliczania wielkości dochodów, wydatków, deficytu i długu obu sektorów. Obowiązujące Polskę kryteria konwergencji, takie jak np. poziom długu publicznego, odnoszą się do wielkości obliczonych według metodologii ESA 95.

zgłosiła zastrzeżenia w stosunku do co najmniej jednego z nich. Ponadto zaopiniowano pozytywnie – z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 UE, sporządzonego przez Ministerstwo Finansów – sprawozdanie z wykonania dochodów budżetu środków europejskich.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na rzetelność informacji i danych wykazanych w wyżej wymienionych sprawozdaniach oraz „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.”

Warunki wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich

3. Sytuacja gospodarcza w latach 2011–2012 pogorszyła się w skali globalnej. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto gospodarki światowej się obniżyło. Polska jest w dużym stopniu zależna od sytuacji w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza w Niemczech. Kraje UE odnotowały w 2012 r. ujemny wzrost PKB (-0,3%). Najgłębszy kryzys gospodarczy wystąpił w południowych krajach strefy euro. Spadek PKB nastąpił też w takich krajach, jak Belgia, Holandia i Finlandia. Słabe było także tempo wzrostu PKB w najważniejszych gospodarczo krajach Unii – w Niemczech (0,9%), we Francji (0,0%) i w Wielkiej Brytanii (0,2%).

W 2012 r. produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 1,9% wobec wzrostu o 4,5% w 2011 r. i 3,9% w 2010 r. Spowolnieniu wzrostu gospodarczego towarzyszyło zahamowanie wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej i spadek produkcji budowlano-montażowej. Zwiększyła się liczba osób pozostających bez pracy.

W odróżnieniu od lat poprzednich, głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w 2012 r. był eksport netto, którego wpływ na tempo wzrostu PKB był większy niż w poprzednim roku i wyniósł 2,1 punktu procentowego. Spadek tempa wzrostu importu wywołany spowolnieniem inwestycji był głębszy niż ograniczenie dynamiki eksportu wywołane gorszą sytuacją gospodarczą u naszych głównych partnerów handlowych. W efekcie w 2012 r. poprawiła się o 1,4 punktu procentowego relacja deficytu na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego do PKB. Szybszy wzrost obrotów towarowych w handlu zagranicznym po stronie eksportu niż importu spowodował, że relacja ta wyniosła minus 3,5%.

4. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 założono, że sytuacja gospodarcza na świecie się pogorszy. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej przyjęto, że nastąpi wyraźne spowolnienie tempa wzrostu PKB w Unii Europejskiej.

Przewidywano, że tempo wzrostu PKB w 2012 r. w Polsce spadnie i wyniesie 2,5%. Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano. Tempo wzrostu PKB w 2012 r. wyniosło 1,9% i było o 0,6 punktu procentowego niższe niż zakładano w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r. wyniósł 3,7% i był wyższy o 0,9 punktu procentowego od przyjętego na etapie planowania w ustawie budżetowej. Osłabienie wzrostu gospodarczego zahamowało wzrost liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej, w tym w sektorze przedsiębiorstw. Zwiększyła się liczba bezrobotnych. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2012 r. wyniosła 13,4% i była o 1,1 punktu procentowego wyższa niż zakładano. Z uwagi na pogorszenie sytuacji gospodarczej i wysoką inflację przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto – w ujęciu realnym – nieznacznie obniżyło się w porównaniu do poprzedniego roku. Średni roczny kurs euro wzrósł o 1,6%, a dolar amerykański o 9,9%.

5. W 2012 r. Polska objęta była procedurą nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych uruchomioną przez Radę Unii Europejskiej i w związku z tym zobowiązana była obniżyć deficyt do poziomu 3% PKB. Według danych GUS¹⁵ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszył się z 5,0% w 2011 r. do 3,9% w 2012 r., ale był wyższy od zakładanych 2,9% PKB i nadal przekraczał dopuszczalny poziom. Zasadniczym powodem takiego stanu rzeczy było pogorszenie koniunktury w otoczeniu zewnętrznym, które przełożyło się na spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce. Wobec nieosiągnięcia do końca 2012 r. wymaganej redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w 2013 r. Polska będzie w dalszym ciągu objęta procedurą nadmiernego deficytu.
6. W 2012 r. wdrożono zmiany systemowe, których celem było dalsze ograniczenie wzrostu długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Przy opracowaniu ustawy budżetowej na 2012 r. zastosowano tymczasową, dyscyplinującą regułę wydatkową. Efektem wprowadzenia tego mechanizmu było ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych.

Oprócz ograniczeń wynikających z wprowadzenia tymczasowej reguły dyscyplinującej na wysokość wydatków budżetu państwa wpływ miało zastosowanie w ustawie budżetowej rozwiązań mających ograniczyć tempo przyrostu wynagrodzeń.

W 2012 r. weszły także w życie przepisy, które wpływały na dochody publiczne. Wprowadzone tymi przepisami zmiany obejmowały między innymi:

- podwyższenie stawki akcyzy na olej napędowy,
- opodatkowanie akcyzą węgla i koksu,
- wzrost podatku akcyzowego na papierosy,
- ustanowienie podatku od wydobycia niektórych kopaliny,
- podwyższenie składki rentowej w części stanowiącej obciążenie pracodawcy,
- zmiany zasad zaokrąglania podstawy opodatkowania i podatku z niektórych źródeł podatku dochodowego od osób fizycznych,
- zwiększenie – do poziomu 23% – stawki VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dla dzieci.

W 2012 r. Rząd realizował także przedsięwzięcia oddziałujące na sytuację finansów publicznych w perspektywie wieloletniej. Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola¹⁶ wykazała, że Rząd rozpoczął realizację wszystkich zaleceń Rady UE. Działania te jednak mogą okazać się niewystarczające, żeby w sposób trwały zredukować deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 3% PKB oraz zapewnić długofalowe wzmocnienie potencjału rozwojowego Polski.

Wykonanie budżetu państwa

7. Dochody zaplanowane w ustawie budżetowej nie zostały wykonane. Dochody wyniosły 287,6 mld zł i były niższe od planowanych o 6,2 mld zł, tj. o 2,1%. Na niskie wykonanie dochodów wpłynęło niewykonanie planu dochodów podatkowych. Z tego tytułu pozyskano 248,3 mld zł, czyli o 16,5 mld zł (6,2%) mniej niż prognozowano. Zdecydowało o tym przede wszystkim niewykonanie dochodów z podatku od towarów i usług, które były mniejsze od planowanych

¹⁵ Komunikat GUS z 22 kwietnia 2013 r. dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli realizacji zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014, NIK, Warszawa, 2013.

o 12,2 mld zł, tj. o 9,2%. Dochody z VAT byłyby jeszcze niższe o około 3 mld zł, gdyby w ostatnich dniach grudnia 2012 r. nie został zmieniony sposób rozliczania zwrotów VAT dokonywanych w okresie od 1 do 21 stycznia 2013 r.

Niższe wykonanie dochodów podatkowych było spowodowane:

- mniej korzystną niż prognozowało Ministerstwo Finansów sytuacją makroekonomiczną,
- przeszacowaniem skutków zmian regulacji mających wpływ na wzrost dochodów podatkowych,
- pogorszeniem skuteczności poboru podatków.

Ponadto niższe niż założono na etapie konstruowania prognozy dochodów na 2012 r. były dochody podatkowe w 2011 r. Skutkiem przyjęcia zawyżonej podstawy do prognozy wpływów podatkowych w 2012 r. było zawyżenie tej prognozy o około 3,6 mld zł.

Przekroczony został natomiast plan dochodów niepodatkowych. Zrealizowane dochody niepodatkowe wyniosły 37,1 mld zł i były wyższe o 10,0 mld zł, tj. o 36,9%, od dochodów planowanych. Zasadniczy wpływ na poziom wykonania tych dochodów miała nieplanowana wpłata z zysku NBP za 2011 r. w kwocie 8,2 mld zł. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Narodowy Bank Polski nie przewidywał wypracowania zysku w 2011 r.

8. Obniżyła się ściągальność bieżąca dochodów podatkowych oraz zaległości z lat ubiegłych przez urzędy skarbowe. Malą także skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Szybciej niż w latach poprzednich rosły zaległości podatkowe – 31 grudnia 2012 r. wynosiły one 27,1 mld zł i w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. były wyższe o 18,3%. Tempo wzrostu zaległości podatkowych było wyraźnie wyższe niż w poprzednich latach.

Najmocniej wzrosły zaległości w podatku od towarów i usług oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych. Pogorszyła się także skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe. Wskaźnik skuteczności egzekucji, czyli relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wyniósł w 2012 r. 24,9%. W poprzednich latach był wyższy i wynosił w 2011 r. 28,1%, a w 2010 r. – 27,7%.

9. Wydatki budżetu państwa wyniosły 318,0 mld zł i były o 3,3%, tj. o 10,8 mld zł, niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej. Stopień realizacji planowanych wydatków był podobny jak w 2011 r. W porównaniu do poprzedniego roku wydatki budżetu państwa wzrosły o 5,1%.

Najwyższy stopień wykonania planu wydatków odnotowano w grupie *Dotacje i subwencje* (99,1%), *Środki własne Unii Europejskiej* (98,7%) oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (98,6%). Najwięcej – w relacji do wydatków z 2011 r. – wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego (o 17,1%) i na wpłaty do budżetu UE (o 8,2%).

Rok 2012 był kolejnym rokiem, w którym zmniejszyły się wydatki majątkowe na zadania finansowane w całości ze środków krajowych. W 2012 r. były one o 9,0% mniejsze niż w poprzednim roku i o 13,2% mniejsze (po uwzględnieniu zmian planu w trakcie roku budżetowego) od wydatków planowanych. W porównaniu do roku 2011 zmniejszeniu (o 5,3%) uległy również wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, a plan tych wydatków został wykonany w 78,6%. Nie występowały trudności w regulowaniu zobowiązań przez państwowe jednostki budżetowe.

10. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, ujęte w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2012¹⁷, wyniosły 26,1 mld zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki na wynagrodzenia były w 2012 r. o 1,8% większe niż w roku 2011 i o 3,5% większe niż w roku 2010. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.330,3 zł i było o 3,3% większe niż w roku 2011 r. i o 4,7% większe niż w 2010 r.

Wyniki kontroli NIK z ostatnich trzech lat wskazują, że zniesienie z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określenia w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych stworzyło warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, adekwatnego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji czy efektów pracy. W 2012 r. przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej, wyniosło 502.232 osoby i było o 6,2% mniejsze od planowanego. Zatrudnienie było niższe o 1,5% w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r., a o 1,3% w porównaniu do 2010 r.

Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zmniejszyło się o 2.526 osób, tj. o 0,6% w porównaniu do 2011 r. i o 5.664 osoby, tj. o 1,4%, w porównaniu do 2010 r. Największy spadek zatrudnienia wśród osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wystąpił wśród członków korpusu służby cywilnej o 1,2%, tj. o 1.453 osoby, oraz żołnierzy i funkcjonariuszy o 0,4%, tj. o 945 osób.

Wykonanie budżetu środków europejskich

11. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 68,3 mld zł i były o 12,3% większe niż w 2011 r. Ich relacja do PKB zwiększyła się z 4,0% w 2011 r. do 4,3% w 2012 r. Wskaźnik wykonania wydatków budżetu środków europejskich do planu w ustawie budżetowej wyniósł 88,6%, więcej niż w latach 2010–2011.

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64,7 mld zł, tj. 89,1% planu i pozwoliły na sfinansowanie 94,7% wydatków tego budżetu. Budżet środków europejskich zamknął się deficytem w wysokości około 3,7 mld zł, mimo że Minister Finansów dysponował wystarczającymi środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na pokrycie wydatków budżetu środków europejskich. Na prowadzonych w NBP rachunkach bankowych programów Narodowej Strategii Spójności (bez Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna), Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 na koniec 2012 r. pozostały środki w kwocie 2,5 mld euro. Zdaniem NIK postępowanie takie było niewłaściwe i naruszało zasadę kasowego ujęcia wydatków. Deficyt budżetu środków europejskich nie wynikał więc z rzeczywistego braku środków na wydatki tego budżetu, lecz był wynikiem przyjętego przez Ministra Finansów sposobu dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

¹⁷ W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej ujmowane są wynagrodzenia pracowników państwowych jednostek budżetowych objętych ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.). Nie są ujmowane wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, których dochody i wydatki są włączane do projektu ustawy budżetowej. Nie są uwzględnione także wynagrodzenia pracowników uczelni publicznych.

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich i inne potrzeby pożyczkowe

12. Deficyt budżetu Państwa w 2012 r. wyniósł 30,4 mld zł, a deficyt budżetu środków europejskich – 3,7 mld. zł. Potrzeby pożyczkowe netto¹⁸ zostały zaplanowane w wysokości 46,2 mld zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 37,3 mld zł. Ponad 91% tej kwoty stanowił deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Łącznie oba deficyty zostały wykonane w kwocie o 5,5 mld zł niższej od planu. W porównaniu do 2011 r. łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich był mniejszy o 3,3 mld zł. Stanowił on 2,1% PKB, czyli o 0,3 punktu procentowego mniej niż w 2011 r.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa istotny wpływ miało pozyskanie od jednostek sektora finansów publicznych wolnych środków i wykorzystanie ich do zarządzania płynnością. Średni stan środków z konsolidacji na depozytach terminowych i overnight, w części wykorzystywanej na bieżące finansowanie wydatków budżetowych, wyniósł 26,2 mld zł (w 2011 r. 18,4 mld zł). Zastąpienie środkami z konsolidacji emisji skarbowych papierów wartościowych obniżyło koszty obsługi długu o 98 mln zł i pozwoliło na zmniejszenie przyrostu długu o około 26,4 mld zł.

Na inne niż finansowanie deficytu budżetowego potrzeby pożyczkowe złożyły się przede wszystkim udzielone przez Skarb Państwa pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 3,0 mld zł, a także środki przekazane do FUS w wysokości 4,7 mld zł na sfinansowanie ubytku składek przekazanych do OFE, niezajdujące pokrycia we wpływach z prywatyzacji. W wyniku udzielenia FUS pożyczki na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo w maksymalnej wysokości określonej w art. 8 ustawy budżetowej na rok 2012, zobowiązania FUS wobec Skarbu Państwa na koniec 2012 r. wyniosły 18,9 mld zł. Był to kolejny rok z rzędu, gdy Skarb Państwa udzielił pożyczki Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. Stały przyrost tych zobowiązań wskazuje, że mają one charakter systemowego finansowania Funduszu, podobny do dotacji, tzn. zastępują dotację bez zaliczenia ich do wydatków budżetowych. Zaniżony tym samym zostaje deficyt budżetu państwa.

13. Pozyskiwanie środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych odbywało się głównie w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym. Z tego źródła pochodziło 78,6% ogółu środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednak w stosunku do założeń przyjętych w ustawie budżetowej finansowanie netto krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi było niższe – jego udział stanowił 49%, zamiast planowanych 71,4%.

Finansowanie zagraniczne netto¹⁹ przewyższyło planowany poziom ponad dwukrotnie. Taki sposób finansowania wynikał przede wszystkim z korzystnych warunków na rynkach międzynarodowych. W 2012 r. miał miejsce istotny spadek rentowności obligacji nominowanych w euro i w dolarach amerykańskich. Ze względu na niższe koszty obsługi obligacji emitowanych na rynku zagranicznym niż krajowych papierów wartościowych Minister Finansów podjął decyzję o zgromadzeniu środków walutowych na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2013 r. Działania te zostały dopuszczone w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach

¹⁸ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego z finansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

¹⁹ Obejmujące saldo środków pozyskanych w wyniku emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów, po pomniejszeniu o rozliczenia na rachunku walutowym.

2013–2016”. W wyniku emisji długu na kwoty przewyższające bieżące potrzeby pożyczkowe, stan środków walutowych zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów w NBP i BGK na koniec 2012 r. był w przeliczeniu na złote o 6,4 mld zł wyższy niż w końcu 2011 r. Szacunkowy koszt wcześniejszego pozyskania walut obliczony dla 2012 r. wyniósł około 130 mln zł.

W dniu 31 grudnia 2012 r. stan środków złotych i walutowych zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów wynosił 42,1 mld zł i był wyższy niż w końcu 2011 r. o około 10 mld zł. Na tę kwotę złożyły się środki na rachunkach lokat walutowych o równowartości 18,2 mld zł, środki na rachunkach budżetu środków europejskich o równowartości 12,5 mld zł oraz 11,4 mld zł na rachunkach złotych.

Rozliczenia z Unią Europejską

14. Dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską wyniosło w 2012 r. 11,9 mld euro i było o 1,4 mld euro wyższe niż w 2011 r. Do Polski z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 15,4 mld euro, o 7,7% wyższej niż w 2011 r. Z tytułu składki oraz zwrotów Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej 3,6 mld euro, tj. o 5,3% mniej niż w 2011 r. Napływ środków z UE był o 7,2% niższy niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Największą pozycję wpływów stanowiły środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne perspektywy finansowej 2007–2013 (10,2 mld euro) oraz na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (4,9 mld euro). Na finansowanie projektów w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 środki były o 13,4% niższe niż planowano, a na Wspólną Politykę Rolną o 4,8% wyższe.

Napływ środków z UE był uzależniony od realizacji głównie programów operacyjnych. Ze środków, które wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej, przekazano 11,1 mld euro na sfinansowanie w 2012 r. wydatków dotyczących programów perspektywy finansowej 2007–2013 oraz 4,9 mld euro na Wspólną Politykę Rolną. W dniu 31 grudnia 2012 r. na rachunkach programowych w Narodowym Banku Polskim pozostały środki w kwocie 2,6 mld euro wobec 3,3 mld euro na koniec 2011 r.

Pozabudżetowe jednostki sektora finansów publicznych

15. Państwowe fundusze celowe prawidłowo i zgodnie z planem finansowym realizowały zadania ustawowe. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi. Na koniec 2012 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których przychody wyniosły 212,7 mld zł i były o 0,7% niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej. Wydatki wyniosły 212,4 mld zł i w 73,5% pochodziły z dochodów własnych funduszy.

Pozostałą część przychodów stanowiły dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 56,5 mld zł, w tym do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) – 39,5 mld zł. Przychody FUS stanowiły 81,8% przychodów wszystkich funduszy, a wydatki – 83,0% wydatków tych funduszy. Stan funduszy na koniec 2012 r. wyniósł 3,5 mld zł i był o 10,5% wyższy od stanu na koniec 2011 r. Na stan funduszy decydujący wpływ miała pogarszająca się kondycja finansowa FUS. Stan FUS na koniec 2012 r. wyniósł minus 19,0 mld zł i był o ponad 2,3 mld zł niższy niż rok wcześniej.

Inaczej wyglądała sytuacja w niektórych innych funduszach. Najwyższy stan środków na koniec 2012 r., był w Funduszu Pracy (7,3 mld zł), Funduszu Reprywatyzacji (5,4 mld zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4,3 mld zł). Środki gromadzone w tych funduszach są objęte konsolidacją finansów sektora rządowego i mogą być wykorzystane, w zastępstwie środków zewnętrznych, do sfinansowania potrzeb pożyczkowych. Nie powinno to być jednak

podstawowym celem działalności tych funduszy. Niepowstrzymanie w najbliższych latach pogłębiającej się nierównowagi między dochodami i wydatkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powiększającej deficyt finansów publicznych, może stanowić zagrożenie dla finansów państwa. Sprzyja temu nieutworzenie funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego, co NIK wielokrotnie postulowała.

16. W ustawie budżetowej ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych, w tym Agencji Nie ruchomości Rolnych administrującej Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dwie agencje (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencja Rynku Rolnego) pełniące funkcję agencji płatniczych dysponowały środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujęte w ich planach finansowych. Naruszało to – co NIK sygnalizowała już w poprzednich latach – zasady przejrzystości finansów publicznych. Dotacje z budżetu państwa zostały przekazane do dziewięciu agencji w kwocie 6,5 mld zł, stanowiącej 97,0% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Zasadnicza część środków (68,9%) skierowana została do agencji realizującej ustawowe zadania w rolnictwie (ARiMR) i na zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki).

Agencje (wraz z Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa) zrealizowały przychody w kwocie 11,9 mld zł, tj. 103,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. przychody były wyższe o 10,0%. Wzrósł również udział dotacji w przychodach z 51,1% w 2011 r. do 54,2% w 2012 r. Dotacje stanowiły 98,8% przychodów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz 100% przychodów Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Koszty agencji, wraz z kosztami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wyniosły 10,3 mld zł, tj. 98,9% planu. W porównaniu do 2011 r. koszty były wyższe o 713,4 mln zł. Rok 2012 agencje zamknęły dodatnim wynikiem finansowym brutto w kwocie 1,6 mld zł, przy planowanym 0,9 mld zł.

Sytuacja finansów publicznych

17. W 2012 r. po raz pierwszy od 2007 r. obniżyły się relacje państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Przyrosty długu obliczanego według metodologii krajowej i unijnej były kwotowo najniższe od 2008 r.

Na koniec 2012 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniósł 840,5 mld zł i był o 25,1 mld zł, tj. o 3,1%, wyższy niż na koniec 2011 r. Relacja PDP do PKB wyniosła 52,7%, tj. o 0,7 punktu procentowego mniej niż w końcu 2011 r. W 2012 r., trzeci rok z rzędu, relacja PDP do PKB przekroczyła 50%, tj. pierwszy „próg ostrożnościowy” określony w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym, na rok 2014 Rada Ministrów będzie zobowiązana uchwalić projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie będzie mogła być wyższa niż analogiczna proporcja z ustawy budżetowej na rok 2013, tj. 11,9%.

W dalszym ciągu występuje zagrożenie przekroczenia drugiego „prógu ostrożnościowego” ustalonego na poziomie 55%. Wiązałoby się to z koniecznością podjęcia znacznie bardziej restrykcyjnych działań, w tym istotnego ograniczenia wydatków sektora publicznego w kolejnych latach. Należy zauważyć, że pomimo obniżenia relacji długu do PKB, wysoki poziom kosztów obsługi długu istotnie wpływa na równowagę budżetu państwa. W 2012 r. koszty te wzrosły o 17,1%, a udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu państwa zwiększył się z 11,9% w 2011 r. do 13,2% w 2012 r.

W 2012 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 886,8 mld zł i stanowił 55,6% PKB. W stosunku do 2011 r. relacja ta uległa zmniejszeniu o 0,6 punktu procentowego i była o 4,4 punktu procentowego niższa niż wielkość referencyjna, określona w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*²⁰ oraz w Protokole Nr 13²¹ w sprawie kryteriów konwergencji. Osiągnięcie na koniec 2012 r. relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 55,6% stawia Polskę na 13. miejscu wśród 27 krajów Unii Europejskiej.

18. W 2012 r. odnotowano najniższy procentowy i wartościowy roczny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w ostatnich dziesięciu latach. Dług Skarbu Państwa na koniec 2012 r. wyniósł 793,9 mld zł i wzrósł w ciągu roku o 22,7 mld zł, tj. o 2,9%. Wzrost poziomu długu był głównie wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych netto, w tym deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W długu Skarbu Państwa zadłużenie krajowe i zagraniczne, według miejsca emisji, stanowiły odpowiednio 68,4% i 31,6%. Na koniec 2012 r. udział inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa wyniósł 432,4 mld zł, tj. 54,5%.

19. W części opisowej „Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.” istotnie zawyżono dochody publiczne i zaniżono deficyt sektora finansów publicznych. Deficyt sektora finansów publicznych został zaniżony o 8,2 mld zł, tj. o 17,7%. Faktyczny deficyt sektora finansów publicznych w 2012 r. wynosił 46,3 mld zł, co odpowiada 2,9% PKB, a nie 2,4% jak wykazano w „Sprawozdaniu Rady Ministrów”. Nieprawidłowość ta powstała w wyniku zaliczenia do dochodów sektora finansów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu refundacji składki dla otwartych funduszy emerytalnych. Było to niezgodne z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje ustalenie dochodów i wydatków publicznych oraz nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora.

Różnica pomiędzy deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczonym według metodologii systemu rachunków narodowych ESA95 stosowanej w Unii Europejskiej, a deficytem sektora finansów publicznych, obliczonym według metodologii krajowej, wyniosła, zdaniem NIK, 16,4 mld zł, tj. 1,0% PKB. Różnica ta wynika przede wszystkim z szerszego zakresu podmiotowego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz innej metody ujmowania danych. W europejskim systemie rachunków narodowych dane są ujmowane według zasady memoriałowej, a w metodologii krajowej – według zasady kasowej. Istotne różnice w wielkości deficytu obliczonego według metody unijnej i krajowej są także skutkiem innego ujmowania:

- umorzeń podatków i składek na ubezpieczenia społeczne,
- wpłaty z zysku NBP,
- dokapitalizowania spółek,
- umorzenia i przejęcia długu,
- rozliczeń z Unią Europejską oraz transakcji SWAP.

²⁰ Dz. U. UE C z dnia 30 marca 2010 r. Nr 83, str. 47.

²¹ Dz. U. UE C z dnia 9 maja 2008 r. Nr 115, str. 281.

Nieprawidłowości

20. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich była, podobnie jak w poprzednich latach, niewielka. Nieprawidłowości najczęściej polegały na:

- przekroczeniu upoważnień do dokonywania wydatków,
- nieegzekwowaniu zwrotu niewykorzystanych dotacji,
- nierzetelnym planowaniu dochodów i wydatków,
- niedochodzeniu należności budżetowych,
- nieprzestrzeganiu procedur w postępowaniach o udzielanie zamówień publicznych.

Nieliczne były przypadki niegospodarnego czy niecelowego wydatkowania środków.

W 2012 r. odnotowano poprawę jakości prowadzenia ksiąg rachunkowych wyrażoną wzrostem liczby opinii pozytywnych na temat ich wiarygodności, a także poprawności formalnej zapisów i dowodów księgowych. W obszarze ksiąg rachunkowych i sprawozdań stwierdzono nieprawidłowości o podobnym charakterze jak w latach poprzednich (ujmowanie dowodów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, błędna kwalifikacja transakcji w ramach klasyfikacji budżetowej, błędy formalne zapisów, a także błędy w kontroli bieżącej i dekretacji).

21. Niezależnie od opisanych powyżej pozytywnych aspektów wykonania ustawy budżetowej, Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w dalszym ciągu nie zostały zrealizowane formułowane przez NIK po poprzednich kontrolach budżetowych wnioski o charakterze systemowym, dotyczące między innymi:

- określenia zasad dotyczących przekazywania środków z Unii Europejskiej na rachunek dochodów budżetu środków europejskich,
- stworzenia podstaw prawnych lub zrezygnowania z udzielania zaliczek na poczet zakupów inwestycyjnych zakupu sprzętu wojskowego,
- określenia zasad przyznawania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, w tym zwłaszcza pełniących funkcje, w stosunku do których nie można wskazać organu nadrzędnego.

Założenia polityki pieniężnej

22. Inflacja mierzona wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtowała się w okresie od stycznia do września 2012 r. powyżej celu inflacyjnego (2,5%) i górnej granicy dopuszczalnego przedziału odchyień od celu inflacyjnego (3,5%). Znaczący spadek inflacji wystąpił w IV kwartale 2012 r. W grudniu inflacja obniżyła się do 2,4%, tj. poniżej celu inflacyjnego. Średnioroczna inflacja w 2012 r. wyniosła 3,7%. Na podwyższoną inflację największy wpływ miał wzrost cen związanych z użytkowaniem mieszkania i nośników energii, cen żywności oraz cen w transporcie. Wzrost tych cen związany był głównie z oddziaływaniem „importowanej inflacji”, tj. podwyższonych cen surowców rolnych i energetycznych (w tym ropy naftowej) na rynkach światowych oraz niekorzystną sytuacją podażową na rynku mięsa wieprzowego w Polsce.

Pomimo że cel inflacyjny przez trzy kwartały nie został osiągnięty, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2012 r. Rada Polityki Pieniężnej podjęła właściwe działania w celu wykonania *Założeń polityki pieniężnej na rok 2012 r.* Decyzje o kształtowaniu wysokości stóp procentowych podejmowane były z uwzględnieniem celów i zasad określonych w *Założeniach*, w szczególności projekcji inflacji i danych o przewidywanym rozwoju sytuacji gospodarczej. Na czynniki zewnętrzne, powodujące podwyższenie inflacji, polityka pieniężna NBP nie miała bezpośredniego wpływu.

III. WARUNKI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Budżet państwa i budżet środków europejskich w 2012 r. wykonywane były w warunkach pogłębiającego się spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce, recesji w Unii Europejskiej i pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej. Na kształt budżetu wpływ miały ograniczenia wynikające z faktu, że Polska objęta była procedurą nadmiernego deficytu, a także ograniczenia wynikające z procedur ostrożnościowych, będące konsekwencją faktu, iż w końcu 2010 r. państwowy dług publiczny był większy od 50% PKB z roku 2010 r.

1. Sytuacja gospodarcza na świecie

Sytuacja gospodarcza w latach 2011–2012 pogorszyła się w skali globalnej. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego tempo wzrostu PKB gospodarki światowej szacowane na podstawie parytetu siły nabywczej obniżyło się z poziomu 3,9% w 2011 r. do 3,2% w 2012 r.²²

Kraje Unii Europejskiej odnotowały ujemny wzrost PKB (-0,3%). Kryzys gospodarczy był najgłębszy w południowych krajach strefy euro. Spadek PKB nastąpił nie tylko w takich krajach jak Grecja (-6,4%), Portugalia (-3,2%), Włochy (-2,4%), Hiszpania (-1,4%), Cypr (-2,4%), ale również w Słowenii (-0,3%), Belgii (-0,2%), Holandii (-0,9%) i Finlandii (-0,2%). W najważniejszych gospodarczo krajach Unii tempo wzrostu gospodarczego było znacznie niższe niż w 2011 r. i wynosiło w Niemczech 0,9%, we Francji 0,0% i w Wielkiej Brytanii 0,2%. Najwyższy wzrost gospodarczy wystąpił w tym okresie na Łotwie (5,6%) i Litwie (3,6%). Kryzys w Unii Europejskiej spowodował spowolnienie tempa wzrostu całej gospodarki światowej, w tym gospodarki Polski, która odnotowała wzrost PKB na poziomie 1,9%.

Kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej ma długotrwały wpływ na sytuację finansową wielu podmiotów publicznych i prywatnych, oddziałując na zaufanie inwestorów i pożyczkodawców oraz skuteczność sektora finansowego. Napięcia na rynkach długu państwowego i w sektorze bankowym wzajemnie się napędzają, przysparzając wielu pożyczkobiorcom poważnych problemów. Ograniczony dostęp do finansowania stał się główną przeszkodą dla ożywienia gospodarczego. Problemy te są szczególnie dotkliwe w słabszych państwach członkowskich należących do strefy euro²³.

Polska jest w dużym stopniu zależna od sytuacji w Unii Europejskiej, a zwłaszcza w Niemczech. W 2012 r. w strukturze geograficznej obrotów towarowych zmniejszył się nieznacznie udział krajów UE, ale w dalszym ciągu jest on dominujący. Udział krajów unijnych w eksporcie Polski zmniejszył się z 78,0% w 2011 r. do 75,8% w roku ubiegłym, a w imporcie – z 59,6% do 57,0%. Długotrwała stagnacja na rynkach unijnych może stanowić dla wzrostu gospodarczego Polski poważne zagrożenie.

W ciągu 2012 r. w Unii Europejskiej następowało stopniowe wyhamowywanie dynamiki produktu krajowego brutto. W konsekwencji w II kwartale w UE ogółem po raz pierwszy od IV kwartału 2009 r. wystąpił spadek PKB o 0,3% w skali roku. W czwartym kwartale 2012 r. odnotowano spadek PKB o 0,6%²⁴ wobec spadku o 0,4% w trzecim kwartale. Najgorsza była sytuacja w Grecji i Portugalii, gdzie PKB w IV kwartale 2012 r. był odpowiednio o 5,7% i 3,8% mniejszy niż przed rokiem. Duży

²² IMF World Economic Outlook Update, January 2013, Waszyngton, D.C.

²³ Na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej z 28 listopada 2012 r. *Roczna analiza wzrostu na 2013 r., COM (2012) 750*.

²⁴ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, I kwartał 2013*, GUS, Warszawa, kwiecień 2013 r.

spadek produktu krajowego brutto wystąpił także na Cyprze (o 3,3%), we Włoszech, na Węgrzech i w Słowenii (po 2,8%). Najwyższy wzrost PKB miały kraje bałtyckie, z tego Łotwa (5,8%), Estonia (3,5%) i Litwa (3,0%). Wzrost PKB wystąpił także w Szwecji (o 1,5%), na Słowacji (o 1,2%), w Polsce (o 0,7%), w Niemczech (o 0,4%) oraz Wielkiej Brytanii (o 0,2%). We Francji wystąpił spadek PKB o 0,3%.

Według danych Eurostatu w 2012 r. w Unii Europejskiej odnotowano niewielką poprawę relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB z 4,4% w 2011 r. do 4,0% w 2012 r.²⁵. W 17 krajach członkowskich deficyt przekroczył ustalone kryterium konwergencji (3% PKB). Najgłębszy deficyt odnotowano w Hiszpanii (10,6%) i Grecji (10,0%) i był on większy niż w roku poprzednim. W 13 krajach (w tym w Polsce) relacja deficytu do PKB poprawiła się, w 12 pogorszyła, natomiast w Austrii i na Cyprze nie zmieniła się.

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii Europejskiej pogorszyła się w 2012 r. o 2,8 punktu procentowego w porównaniu do roku poprzedniego i wyniosła 85,3% PKB. Dopuszczalny poziom długu (60% PKB) przekroczyło, podobnie jak w 2011 r., 14 państw UE. W najtrudniejszej sytuacji była Grecja, gdzie dług sektora rządowego i samorządowego wyniósł 156,9% PKB. Wysoki poziom długu obserwowano we Włoszech (127% PKB) i w Portugalii (123,6% PKB). Wyższy od przeciętnego w UE poziom długu odnotowano także w Irlandii, Belgii, we Francji, w Wielkiej Brytanii oraz na Cyprze (w granicach od 117,6% do 85,8% PKB). W Niemczech nastąpiło niewielkie pogorszenie relacji długu do PKB z 80,4% w 2011 r. do 81,9% w 2012 r.

Ubiegły rok był kolejnym rokiem objęcia Polski przez Radę Unii Europejskiej procedurą nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z którą powinniśmy obniżyć deficyt sektora finansów publicznych do dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Według danych GUS²⁶ w 2012 roku deficyt ukształtował się na poziomie ok. 62,7 mld zł, co stanowiło 3,9% PKB, natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 886,8 mld zł, tj. 55,6% PKB.

W większości pozaunijnych krajów OECD²⁷ w 2012 r. obserwowano umiarkowane spowolnienie tempa wzrostu PKB. Najwyższą dynamiką charakteryzowało się Chile, gdzie wzrost PKB wyniósł 5,6% i był tylko nieznacznie wolniejszy niż przed rokiem. Wyższą dynamiką w porównaniu do roku poprzedniego charakteryzowały się Stany Zjednoczone (2,2%), Japonia (2,0%), Australia (3,6%) i Norwegia (3,2%). Relatywnie wysokie tempo wzrostu produktu krajowego brutto notowano także w Izraelu (3,1%) i Meksyku (3,9%). W rezultacie PKB krajów OECD ogółem w 2012 r. zwiększył się o 1,4% w skali roku wobec 1,9% w 2011 r.²⁸. W jedenastu krajach OECD produkt krajowy brutto był mniejszy niż przed rokiem. Najgłębszy spadek notowano w krajach należących do Unii Europejskiej, tj. w Grecji, Portugalii, we Włoszech oraz Słowenii.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego objęło w 2012 r. również pozostałe największe gospodarki świata, tzw. kraje BRICS²⁹. W Chinach PKB zwiększył się o 7,8% wobec 9,4% w 2011 r., i był to najniższy wzrost od 1999 roku. Szczególnie duże spowolnienie wzrostu gospodarczego wystąpiło drugi rok z rzędu w Brazylii. W 2012 r. Brazylia odnotowała wzrost PKB o 0,9%, podczas gdy w 2010 r. wyno-

²⁵ Notyfikacja fiskalna Eurostatu, 22 kwietnia 2013 r.

²⁶ Komunikat GUS z dnia 22 kwietnia 2013 r. dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

²⁷ Członkami OECD są należące do Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy; a z krajów spoza UE: Australia, Chile, Kanada, Islandia, Izrael, Japonia, Meksyk, Norwegia, Nowa Zelandia, Republika Korei, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Turcja.

²⁸ GUS. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne. OECD i wybrane kraje świata.

²⁹ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny oraz Republika Południowej Afryki.

sił on 7,5%, a w roku 2011 – 2,7%. W Indiach PKB zwiększył się w ubiegłym roku o 4%, a w Rosji – o 3,6%. Kraje BRICS miały istotny, pozytywny wpływ na kształtowanie się dynamiki PKB na świecie.

Według prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2013 r. gospodarka światowa znacznie stopniowo przyspiesza³⁰. Produkt krajowy brutto na świecie zwiększy się w skali roku o 3,3%. W strefie euro wzrost PKB będzie nadal ujemny (-0,3%). Gospodarka Stanów Zjednoczonych wzrośnie o 1,9%, to jest nieco wolniej niż w 2012 r. W Japonii przewidywany wzrost PKB wyniesie 1,5%. Znaczne ożywienie gospodarcze MFW przewiduje w Chinach (8%) i w Indiach (5,7%). Ze stagnacji wyjdzie Brazylia. Prognozowany jest wzrost PKB Brazylii na poziomie 3,0%. W Rosji MFW przewiduje wzrost PKB w 2013 r. o 3,4%, w Republice Południowej Afryki – o 1,9%.

Jednym z zasadniczych czynników ryzyka dla naszej gospodarki pozostaje kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej w krajach będących głównymi partnerami gospodarczymi Polski. Tendencje w strefie euro wskazują na ryzyko dalszego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Stan finansów publicznych niektórych krajów strefy euro stwarza nadal poważne zagrożenie dla koniunktury gospodarczej i stabilności rynków finansowych. W efekcie budżet unijny może mieć problemy z realizacją bieżących płatności. Dalsza konsolidacja fiskalna w krajach realizujących programy naprawcze jest niepewna, możliwe jest wystąpienie kolejnych zaburzeń na rynkach finansowych oraz protestów społecznych. Taki rozwój sytuacji może pogłębić spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz odpływ kapitału z rynków gospodarek wschodzących, do których należy Polska.

2. Sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce

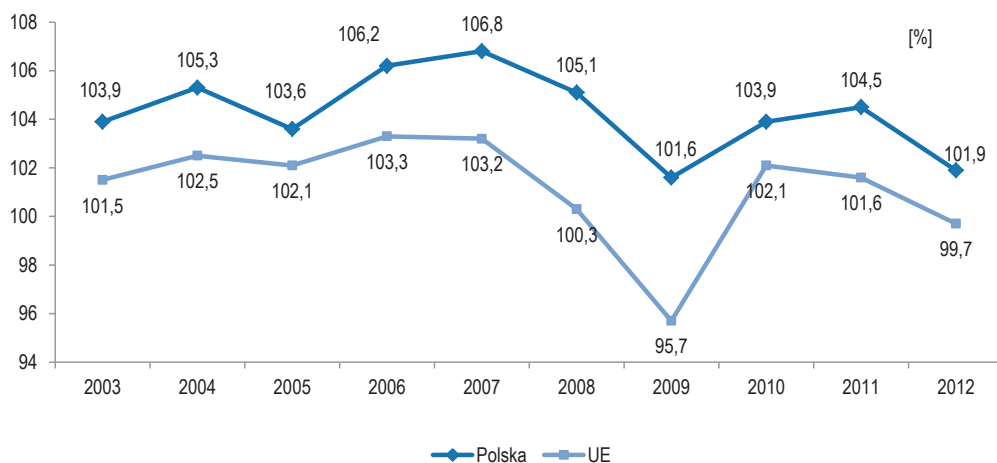
W 2012 r. nastąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego Polski. Produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 1,9% wobec wzrostu o 4,5% w 2011 r. i o 3,9% w 2010 r. Gospodarka polska zaczęła odczuwać wpływ niekorzystnych procesów zachodzących w gospodarce światowej i europejskiej. Nie nastąpił wzrost zatrudnienia i realnych wynagrodzeń. Zwiększyła się liczba osób pozostających bez pracy. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był większy niż zakładano.

Wpływ popytu krajowego na tempo wzrostu gospodarczego był ujemny i wyniósł minus 0,2 punktu procentowego. Było to spowodowane spadkiem (o 0,2%) realnych nakładów na środki trwałe. Wpływ spożycia na wzrost PKB był dodatni, ale mniejszy niż w poprzednim roku, i wyniósł 0,5 punktu procentowego.

W odróżnieniu od lat poprzednich głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w 2012 r. był eksport netto, którego wpływ na tempo wzrostu PKB był większy niż w poprzednim roku i wyniósł 2,1 punktu procentowego. Spadek tempa wzrostu importu wywołany spowolnieniem inwestycji był głębszy niż ograniczenie dynamiki eksportu wywołane gorszą sytuacją gospodarczą u naszych głównych partnerów handlowych.

³⁰ IMF *World Economic Outlook*, April 2013.

Wykres 3. Dynamika PKB w latach 2003–2012 (rok poprzedni = 100)



Źródło: dane GUS.

Wzrost gospodarczy w Polsce uległ spowolnieniu w kolejnych kwartałach 2012 r.

Tabela 1. Wzrost PKB w poszczególnych kwartałach 2011 i 2012 r.

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2011	104,5	104,3	104,4	104,9
2012	103,5	102,3	101,3	100,7

Źródło: Informacja w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za lata 2011–2012. GUS, Warszawa, 22 kwietnia 2013 r.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r. wyniósł 3,7%. Wzrost cen był wolniejszy niż w 2011 r., ale wyższy od założonego w ustawie budżetowej. Zanotowano wysoki wzrost cen towarów i usług związanych z transportem oraz mieszkaniem, a także żywności i napojów bezalkoholowych. Słabsza niż w 2011 r. była dynamika cen w przemyśle i budownictwie.

Tabela 2. Inflacja w latach 2011–2012

Lata	Kwartały			
	I	II	III	IV
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100			
2011	103,8	104,6	104,1	104,6
2012	104,1	104,0	103,9	102,9

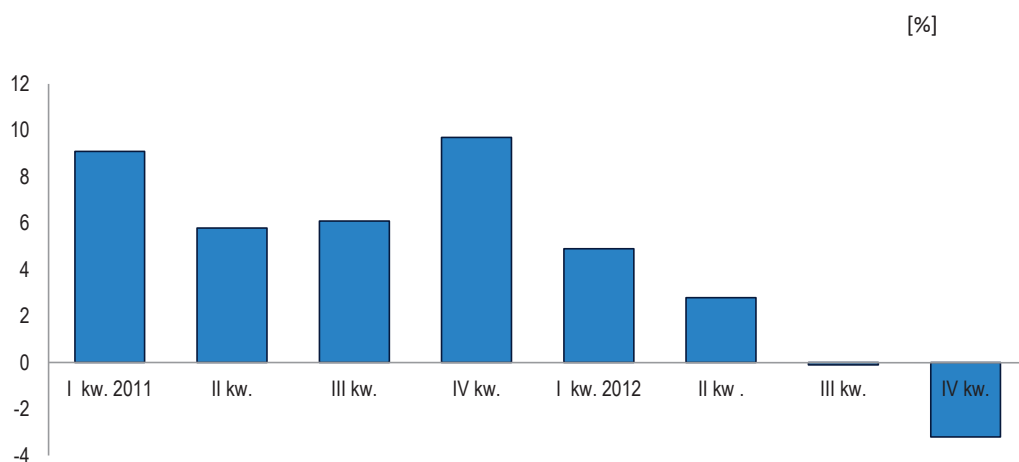
Źródło: dane GUS.

Spowolnieniu wzrostu gospodarczego towarzyszyło zahamowanie produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej i spadek produkcji budowlano-montażowej.

Produkcja sprzedana przemysłu (w cenach stałych) w 2012 r. była o 0,8% wyższa niż w roku poprzednim (w 2011 r. wzrost o 7,7%). W przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób produkcja sprzedana była w 2012 r. o 1% wyższa niż przed rokiem, przy czym z kwartału na kwartał dynamika wzrostu produkcji sprzedanej malała, a w IV kwartale produkcja sprzedana przemysłu była o 3,2% mniejsza niż w IV kwartale 2011 r. W grudniu 2012 r. produkcja sprzedana była aż o 10,6% mniejsza niż w roku 2011.

W 2012 r. wzrosła (o 1,3%) produkcja sprzedana przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego oraz nieznacznie przedsiębiorstw w sektorze wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 0,3%). Największy spadek sprzedaży (o 5,6%) odnotowano w przemyśle wydobywczym, w którym jeszcze w 2011 r. produkcja sprzedana wzrosła o 2,7%.

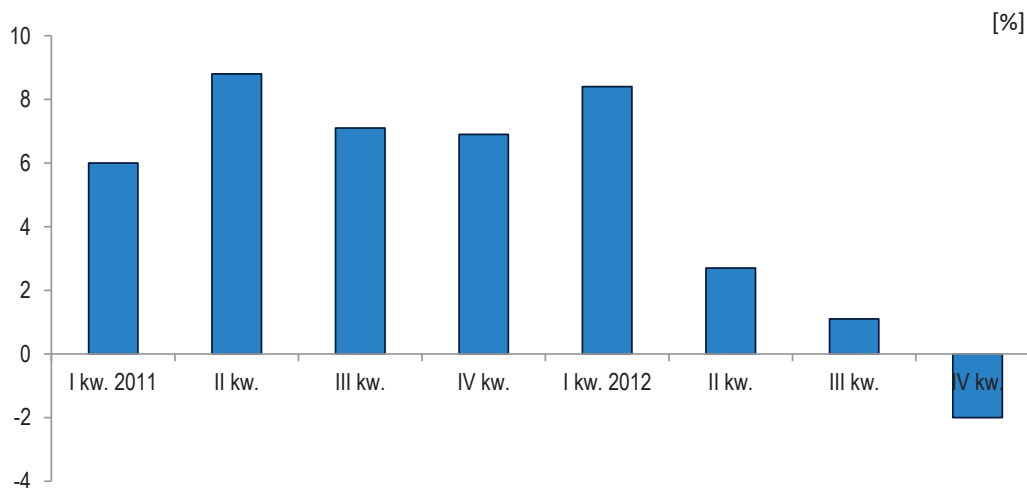
Wykres 4. Tempo wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu w poszczególnych kwartałach lat 2011–2012 (analogiczny okres roku poprzedniego = 100)



Źródło: dane GUS.

Sprzedaż detaliczna (w cenach stałych) w 2012 r. była o 0,8% wyższa niż w roku poprzednim. W 2011 r. wystąpił wzrost sprzedaży detalicznej o 3,2%. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób sprzedaż detaliczna w 2012 r. wzrosła jeszcze bardziej, tj. o 2,3%, choć wzrost był wolniejszy niż w 2011 r., gdy sprzedaż zwiększyła się o 7,3%.

Wykres 5. Tempo sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach lat 2011–2012
(analogiczny okres poprzedniego roku = 100)



Źródło: dane GUS.

Najwyższy wzrost sprzedaży detalicznej (o 16,1%) wystąpił w grupie „Meble, rtv, agd”, a także w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż w niewyspecjalizowanych sklepach (wzrost o 12,6%). Szybciej rosła też sprzedaż w jednostkach zajmujących się handlem pojazdami samochodowymi, motocyklami i częściami (wzrost o 4,1% w porównaniu do 3,5% w roku poprzednim). Największe tempo spadku sprzedaży zanotowano w 2012 r. w grupie „Prasa, książki, pozostała sprzedaż w wyspecjalizowanych sklepach” – o 14,7%.

Produkcja budowlano-montażowa (w cenach stałych) zrealizowana na terenie kraju przez przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób w 2012 r. była o 1,0% niższa niż przed rokiem, przy wzroście o 16,3% w roku poprzednim. Wpłynął na to spadek sprzedaży w III i IV kwartale 2012 r. Spadek wystąpił w każdej działalności budowlanej, poza budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej, w której zanotowano wzrost o 0,7%. Spadek dynamiki produkcji budowlano-montażowej wyniósł od 0,4% (roboty budowlane o charakterze remontowym) do 2,2% (budowa budynków). W poprzednich latach sprzedaż produkcji budowlano-montażowej rosła szybko – w 2010 r. o 3,5%, a w 2011 r. – o 16,3%.

Krajowy Program Reform

Ubiegły rok był drugim rokiem funkcjonowania w Unii Europejskiej tzw. Europejskiego Semestru, tj. procedury zarządzania koordynacją polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich. W trakcie tej procedury państwa członkowskie cyklicznie dostosowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad uzgodnionych na szczeblu unijnym. Celem wdrożenia procedury Europejskiego Semestru jest zapewnienie takiej koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich, która przyczyni się do stabilności finansów publicznych, wzrostu gospodarczego oraz zapobiegnie nadmiernej nierównowadze makroekonomicznej. Procedura ta ma zapew-

nić odpowiednie warunki dla corocznego zbliżania się Unii do osiągnięcia celów określonych w długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego „Europa 2020”³¹.

Narzędziem realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce, podobnie jak i w innych państwach członkowskich, jest „Krajowy Program Reform” na rzecz realizacji strategii „Europa 2020 (KPR)”³². Rada UE oceniła „Krajowy Program Reform” oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę Programu konwergencji. Wynikiem tej oceny i opinii było wydanie w 2011 r. siedmiu zaleceń, które rząd powinien wdrożyć. Realizacja zaleceń wymagała podjęcia reform, które powinny zwiększyć potencjał rozwojowy państwa. Przedmiotem zaleceń były finanse publiczne, system emerytalny, kształcenie i szkolenia, finansowanie placówek opieki nad dziećmi, energetyka, transport kolejowy oraz procedury prawne związane z egzekwowaniem zobowiązań umownych, budownictwem i zagospodarowaniem przestrzennym.

Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola realizacji zaleceń Rady UE wykazała, że rząd rozpoczął realizację wszystkich zaleceń. Działania te jednak mogą okazać się niewystarczające, żeby w sposób trwały zredukować deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 3% PKB oraz zapewnić długofalowe wzmocnienie potencjału rozwojowego Polski.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce

Wskaźnik	2005	2010	2011	2012	Cel dla Polski (2020)
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat (%)	58,3	64,6	64,8	64,7	71
Nakłady na B+R (% PKB)	0,57	0,74	0,77	.	1,7
Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii (%)	7,0	9,4	10,8	.	Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii
Młodzież niekontynuująca nauki (%)	5,3	5,4	5,6	5,7	4,5
Osoby w wieku 30–34 lat posiadające wyższe wykształcenie (%)	22,7	34,8	36,5	39,1	45
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	45,3	27,8	27,2	.	Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa

Źródło: dane GUS.

³¹ Strategia „Europa 2020” została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r. i zastąpiła obowiązującą w latach 2000–2010 Strategię Lizbońską. Strategia „Europa 2020” określa główne cele, które Unia powinna osiągnąć do 2020 r.:

- 75-procentowe zatrudnienie osób w wieku 20–64 lat;
- 3-procentowy udział wydatków na badania i rozwój w PKB;
- cel „20:20:20” (ograniczenie o 20% emisji CO₂, pozyskiwanie 20% energii ze źródeł odnawialnych, 20% wzrost efektywności energetycznej);
- obniżenie do 10% udziału młodzieży niekontynuującej nauki przy osiągnięciu 40-procentowego udziału osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lat;
- zmniejszenie o 20 mln liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

³² Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce jest dokumentem rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r. Po jego aktualizacji w 2012 roku Rada Ministrów przyjęła 25 kwietnia 2012 r. Krajowy Program Reform Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013.

Strategia Rozwoju Kraju

Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 została przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Zgodnie z art.12a ust. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Strategia podlega okresowej aktualizacji, co najmniej raz na cztery lata³³. *Strategia Rozwoju Kraju (SRK)* to dokument rządowy tworzony w celu określenia przedsięwzięć rozwojowych, które trzeba podjąć, aby poprawić sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Wyznaczane są w nim cele, które mają być osiągnięte w czasie określonym w danym dokumencie.

Ostatnia *Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* została przekazana Sejmowi w lipcu 2012 r.³⁴. W związku z koniecznością dostosowania SRK do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz do wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych, podjęto decyzję o jej aktualizacji oraz o wydłużeniu horyzontu czasowego do 2020 roku. *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – „Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo”* została przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.³⁵.

Tabela 4. Wybrane wskaźniki realizacji przez Polskę Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015

Wskaźnik	2010	2011	2012	Zakładana wartość wskaźnika	
				2010	2015
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	3,9	4,5	1,9	5,1	5,2
Średnia stopa inwestycji (%)	19,9	20,2	19,4	21,0	25,0
Średnia roczna inflacja (%)	2,6	4,3	3,7	x	x
Deficyt/nadwyżka sektora finansów publicznych w % PKB	-7,9	-5,0	-3,9	2,5	2,0
Dług publiczny w % PKB	54,8	56,2	55,6	51,7	47,0
Eksport towarów na 1 mieszkańca (w tys. euro)	3,1	3,5	3,7	3,5	4,9
Turyści zagraniczni (przyjazdy w mln osób)	12,5	13,4	14,8	18,3	22,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat	58,9	59,3	59,7	57,0	62,0
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15–64 lat	52,6	52,7	53,1	51,0	53,0
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych	20,4	20,7	21,4	18,0	25,0
Stopa bezrobocia osób w wieku 15–24 lat (%)	23,7	25,8	26,5	26,0	18,0
Udział % ludności w wieku 15–64 lat z wykształceniem wyższym	35,8	35,3	35,1	38,0	41,0
Poziom zaufania do administracji publicznej	42	x	45	45	50
Wskaźnik poczucia bezpieczeństwa	70	75	66	50	60
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	50,4	50,4	50,4	51	54
Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi	43,1	49,3	50,8	25	35
Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	13,8	13,5	13,6	12	10
Wskaźnik urbanizacji	60,8	60,7	60,6	62	65

Źródło: *Strategia Rozwoju Kraju, Podstawowe wskaźniki realizacji. GUS.*

³³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

³⁴ *Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 w roku 2011.* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, lipiec 2012 r.

³⁵ M.P. z 2012 r. poz. 882, *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo.*

Stopień realizacji celów Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 jest w roku 2012 bardzo zróżnicowany. W niektórych obszarach już w 2012 r. osiągnięto docelowe wartości wskaźników zaplanowane na rok 2015, poziom innych wskaźników wskazuje, że cele SRK nie zostaną w pełni zrealizowane. Widoczne jest przy tym, że lepsze rezultaty uzyskano w zakresie jakości życia niż w kwestiach dotyczących sytuacji gospodarczej. W szczególności nierealne jest już osiągnięcie zakładanych w SRK wskaźników średniego tempa wzrostu PKB czy relacji państwowego długu publicznego do PKB.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności wdrażane są zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007–2013 (NSRO 2007–2013)³⁶. Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r. Środki przekazywane do Polski w ramach NSRO 2007–2013 mają służyć realizacji celu strategicznego, jakim jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Powyższy cel miał być osiągnięty poprzez realizację sześciu szczegółowych celów horyzontalnych. Nie wszystkie wskaźniki realizacji tych celów są na zadowalającym poziomie³⁷. Analiza wskaźników GUS monitorujących NSRO wskazuje, że pomimo znaczących kwot wpływających z UE do Polski, nie zostaną osiągnięte rezultaty zakładane na rok 2013³⁸ w obszarze podnoszenia wydajności pracy, inwestycji, innowacyjności przedsiębiorstw, w tym wydatków na badania i rozwój, oraz zaawansowania technologicznego produkcji.

Największe problemy wiążą się z osiągnięciem docelowych efektów polityki spójności w ramach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług. Na przykład wskaźnik nakładów ogółem na działalność badawczą i rozwojową mierzony jako % PKB planowany do osiągnięcia w 2013 r. na poziomie 1,5%, przy średniej dla UE wynoszącej 2,03%, na koniec 2011 r. wyniósł 0,77% PKB i dynamika wzrostu wskaźnika w latach poprzednich w zasadzie wyklucza możliwość zbliżenia się do zakładanego poziomu (w latach 2009 i 2010 wskaźnik ten kształtował się na poziomie odpowiednio 0,68% i 0,74%). Wskaźnik udziału przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną, liczony jako procent wszystkich przedsiębiorstw, na koniec 2011 r. osiągnął poziom 29,8%, przy zakładanych 60% na 2013 r., i uplasował Polskę na przedostatnim miejscu wśród 27 krajów UE. Wskaźnik ten w latach 2003–2010 obniżył się z 39,3% do 29,6%. Pomimo dostępności środków na podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstwa, udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle osiągnął na koniec 2011 r. poziom 33,6%, przy zaplanowanym na 2013 r. 37,5%, i był o 1,6 punktu procentowego niższy niż w 2010 r. (35,2%).

Nie zostaną też osiągnięte wskaźniki założone dla budowy i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej, mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności. Występują trudności w realizacji planu budowy autostrad i dróg ekspresowych. Do końca 2012 r. zbudowano 1.367 km autostrad przy zaplanowanym celu w 2013 r. – 1.754 km. Stanowi to 77,8% planu. Do końca 2012 r. zbudowano 1.065 km dróg ekspresowych, co stanowiło 41,7% wielkości założonej na 2013 r.

³⁶ Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj, 2007 r.

³⁷ Zgodnie z danymi monitoringu GUS – *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Podstawowe wskaźniki realizacji* – stan na kwiecień 2013 r.

³⁸ *Wskaźniki monitorujące GUS.*

(2.555 km). Budowa autostrad i dróg ekspresowych napotykała liczne problemy związane z opóźnieniami i wycofywaniem się wykonawców z placów budów oraz bankructwami niektórych firm. Rozwiązanie tych problemów powinno być priorytetem dla instytucji odpowiedzialnych za skuteczną realizację projektu budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Poziom średniej stopy inwestycji³⁹ w 2012 r. wyniósł 19,4% i był najniższy od 2005 r., podczas gdy na 2013 r. przewidziano 24,0%. Podobnie wydajność pracy na jednego pracującego wyniosła w 2011 r. 66,9%, przy założeniu, że średnia UE 25 wynosi 100%, i była to wartość o 1,5 punktu procentowego wyższa niż w 2010 r. Osiągnięcie w 2013 r. zakładanego poziomu 75% wydaje się mało realne, ponieważ wymagałoby to wzrostu relacji o 8,1 punktu procentowego.

Nie są także realizowane założenia ilościowe w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy oraz redukcji stopy bezrobocia w obszarach najbardziej dotkniętych tym zjawiskiem.

Także w przypadku PROW wskaźniki obrazujące rezultaty wydatkowania środków unijnych kształtują się poniżej oczekiwanego poziomu pod względem liczby gospodarstw odbierających wsparcie ze środków unijnych, jak również wynikających z tego efektów gospodarczych (np. inwestycje, przekwalifikowanie gospodarstw na działalność pozarolniczą).

Opisane wyżej wskaźniki realizacji celów strategicznych NSRO wskazują, że pomimo widocznych w wielu dziedzinach efektów z wykorzystania środków, pozostają jednak obszary, w których nie osiągnięto zaplanowanych celów.

Tabela 5. Wybrane wskaźniki realizacji celów NSRO

Wskaźnik	2010	2011	2012	Zakładana wartość wskaźnika 2013 r.
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	3,9	4,5	1,9	5,2
PKB na 1 mieszkańca w PPS ¹ (UE 25 = 100)	60,0	63,0	▪	65,0
Średnia stopa inwestycji (%)	19,9	20,2	19,4	25,0
Nakłady na działalność badawczą i rozwojową mierzone jako % PKB	0,74	0,77	▪	1,5
Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną, liczony jako % wszystkich przedsiębiorstw	29,6	29,8	▪	60,0
Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle	35,2	33,6	▪	37,5
Łączna długość autostrad (km)	857	1.070	1.367	1.754
Łączna długość dróg ekspresowych (km)	675	738	1.065	2.555
Wydajność pracy na 1 pracującego (UE 25 = 100)	65,4	66,9	▪	75,0
Bezrobocie w trzech podregionach (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia (%)	23,7	23,7	24,5	22,0
Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	830,0	830,0	685,0	200,0
Wskaźnik postrzegania korupcji	5,3	5,5	58,0 ²	5,0
Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu na wsi (%)	56,2	61,2	66,1	70,0

¹ Ang. Purchasing Power Standard

² W roku 2012 r. obowiązywała skala 0–100, na której 0 oznacza, że kraj jest postrzegany jako bardzo skorumpowany, a 100 oznacza, że jest postrzegany jako pozbawiony korupcji, natomiast w latach poprzednich skala 0–10 podobnie konstruowana.

Źródło: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, wskaźniki monitorujące. GUS.

³⁹ Relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB.

3. Realizacja założeń makroekonomicznych

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 założono, że sytuacja gospodarcza na świecie się pogorszy. Przyjęto zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej, że nastąpi wyraźne spowolnienie tempa wzrostu PKB w Unii Europejskiej do 0,6% z 1,6% w 2011 r. i 1,9% w 2010 r. Przewidywano, że tempo wzrostu PKB w 2012 r. w Polsce spadnie i wyniesie 2,5%, przy istnieniu wielu zagrożeń dla tej prognozy. Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski okazała się większa niż zakładano.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

Produkt krajowy brutto w cenach bieżących w 2012 r. wyniósł 1.595,3 mld zł wobec 1.528,1 mld zł w 2011 r. Głównym czynnikiem wzrostu PKB był popyt zagraniczny. Eksport zwiększył się o 2,8% przy zmniejszeniu importu o 1,8%. Popyt krajowy zmalał o 0,2%, do czego przyczynił się spadek akumulacji o 3,3%. Spożycie zwiększyło się o 0,6%.

Realne tempo wzrostu PKB w 2012 r. wyniosło 1,9% i było o 0,6 punktu procentowego niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Tabela 6. Dynamika produktu krajowego brutto i jego składowych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012	
	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	Analogiczny okres poprzedniego roku = 100			
PKB (ceny stałe)	104,0	104,5	102,5	101,9
Eksport	106,5	107,7	104,6	102,8
Import	106,8	105,5	103,2	98,2
Popyt krajowy	104,1	103,6	102,0	99,8
Spożycie	103,0	101,6	102,5	100,6
indywidualne	103,6	102,6	102,9	100,8
zbiorowe	101,2	98,3	101,2	100,0
Akumulacja	108,1	111,2	100,1	96,7
nakłady brutto na środki trwałe	108,5	108,5	101,5	99,2

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2012; Biuletyn Statystyczny GUS nr 3, kwiecień 2013.

Bilans płatniczy

W 2012 r. poprawiła się relacja salda obrotów bieżących do PKB, która wyniosła minus 3,5%. Spowodowane to było szybszym wzrostem eksportu niż importu. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2012 r. ujemnym saldem w kwocie 13.480 mln euro, które poprawiło się w ujęciu rocznym o 4.497 mln euro. Relacja salda obrotów bieżących do PKB była lepsza o 1,4 punktu procentowego niż w 2011 r. Na wysokość nierównowagi zewnętrznej znaczny wpływ miały ujemne salda obrotów towarowych oraz dochodów. Ujemne saldo obrotów towarowych zmniejszyło się, ale nadal jest ujemne. Wpływy z eksportu towarów zwiększyły się w ujęciu rocznym o 4,6%, a wypłaty za import – o 1,1%.

Tabela 7. Bilans płatniczy w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012
	mln euro	
Rachunek bieżący	-17.977	-13.480
w tym obroty towarowe: saldo	-10.059	-5.313
Wpływy z eksportu	140.181	146.594
Wpłaty za import	150.240	151.907
Rachunek kapitałowy i finansowy	29.273	24.779
w tym inwestycje bezpośrednie (netto)	8.370	3.308

Źródło: Bilans płatniczy, dane roczne, NBP.

W 2012 r. obroty towarowe handlu zagranicznego zwiększyły się w porównaniu do roku poprzedniego, ale ich dynamika była znacznie niższa. Zwiększyła się wymiana handlowa ze wszystkimi grupami krajów. Eksport w cenach bieżących liczony w złotych był wyższy o 6,9% niż w roku poprzednim, zaś import wyższy o 2,4%. Największy wzrost eksportu zanotowano w handlu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (o 25,4%) i krajami rozwijającymi się (o 18,2%). W handlu z krajami Unii Europejskiej wystąpił wzrost o 3,9%. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 41,2 mld zł, wobec minus 64,6 mld zł w 2011 r.

W strukturze geograficznej obrotów ogółem w 2012 r., w porównaniu do poprzedniego roku, obniżył się udział krajów rozwiniętych, w tym krajów UE, przy jednoczesnym wzroście udziału krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Największym odbiorcą polskich produktów w 2012 r. była – podobnie jak w latach poprzednich – Unia Europejska. Eksport do krajów Unii Europejskiej stanowił 75,8% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 57,0% wartości importu ogółem (w 2011 r. odpowiednio 78,0% i 59,6%). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy, których udział w eksporcie ogółem wyniósł 25,1%, a w imporcie ogółem 21,1%. Wśród najważniejszych partnerów Polski kolejne miejsca po Niemczech w eksporcie zajmowały Wielka Brytania (6,7%), Republika Czeska (6,3%), Francja (5,8%), Rosja (5,4%) i Włochy (4,9%), a w imporcie – Rosja (14,3%), Chiny (9,0%), Włochy (5,1%) i Francja (4,0%). Saldo obrotów kapitałowych i finansowych bilansu płatniczego się zmniejszyło, lecz nadal było prawie dwukrotnie wyższe niż deficyt obrotów bieżących.

W 2012 r. nastąpił znaczny spadek zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce. Zmalały one z 13.646 mln euro w 2011 r. do 2.664 mln euro w 2012 r. Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą wyniosły 644 mln euro.

Rynek pracy

Przeciętne zatrudnienie w 2012 r. w sektorze przedsiębiorstw nieznacznie zwiększyło się w porównaniu z rokiem poprzednim. Dynamika zatrudnienia słabła w kolejnych kwartałach, a w IV kwartale 2012 r. zatrudnienie było niższe niż w 2011 r. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2012 r. ukształtowało się na poziomie 5.549 tys. osób, tj. o 0,1% więcej niż w 2011 r.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 założono, że przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniesie 5.602 tys. osób, liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmaleje do 1.966 tys. osób, a stopa bezrobocia 12,3%. Założeń tych nie udało się zrealizować.

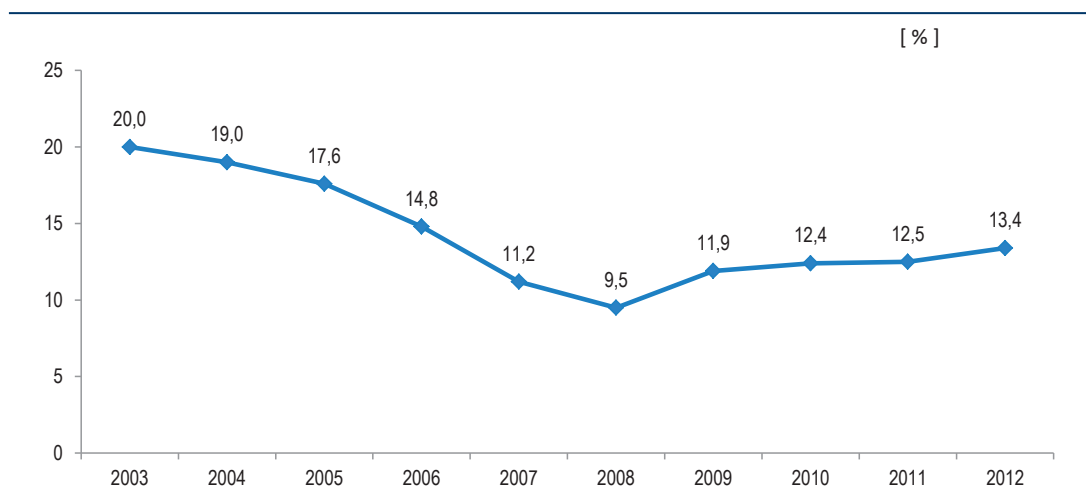
Tabela 8. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012			
	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	Liczba osób (tys.)				Dynamika	
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	10.022	9.802	10.104	9.790	100,8	99,9
w tym w sektorze przedsiębiorstw	5.538	5.544	5.602	5.549	101,2	100,1
Liczba bezrobotnych	1.978	1.983	1.966	2.137	99,4	107,8
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	12,4	12,5	12,3	13,4	x	x

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2012, Biuletyn Statystyczny GUS Nr 3, Warszawa, kwiecień 2013 r.

Nietrafna okazała się prognoza dotycząca liczby bezrobotnych. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2012 r. wyniosła 2.137 tys. osób i była wyższa o 7,8% niż na koniec 2011 r. Stopa bezrobocia na koniec 2012 r. była najwyższa od 2006 r.

Wykres 6. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2003–2012



Źródło: dane GUS.

W 2012 r. liczba nowo zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła 2.655 tys. osób i w ujęciu rocznym zwiększyła się o 2,5% wobec spadku przed rokiem o 14,8%. Osoby rejestrujące się po raz kolejny stanowiły 78,3% nowo zarejestrowanych bezrobotnych. Z ewidencji bezrobotnych w 2012 r. skreślono 2.500,8 tys. osób, tj. o 2,4% mniej niż w 2011 r. Główną przyczyną wyrejestrowania było podjęcie pracy. W strukturze bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2012 r. mniej niż rok wcześniej było kobiet, które stanowiły 51,4% (w 2011 – 53,5%) oraz absolwentów – 5,9% wobec 6,2% w 2011 r. Zwiększył się natomiast do 81,4% udział osób wcześniej pracujących.

Wynagrodzenia i świadczenia społeczne

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w sektorze przedsiębiorstw rosły w skali roku wolniej niż w 2011 r. Przeciętne nominalne emerytury i renty brutto rosły szybciej niż płace w sektorze przedsiębiorstw, a ich siła nabywcza była większa niż w 2011 r.

Tabela 9. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012			
	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	zł				Dynamika	
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	3.392	3.404	3.526	3.522	104,0	103,5
w tym:						
sektor przedsiębiorstw	3.606	3.605	3.750	3.728	104,0	103,4
jednostki sfery budżetowej	-	3.700	-	3.852	x	104,1
Przeciętna emerytura i renta						
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	-	1.727	-	1.821	x	105,4
rolników indywidualnych	-	986	-	1.054	x	106,9

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2012; Biuletyn Statystyczny Nr 3, GUS, Warszawa, kwiecień 2013 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem w porównaniu do poprzedniego roku było o 3,5% wyższe, a w ujęciu realnym – niższe o 0,1%. Wielkości te były niższe niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw było o 3,4% wyższe, a realnie niższe o 0,2% niż przed rokiem. W państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.330 zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosło nominalnie o 3,3%, czyli realnie się obniżyło.

Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych była o 5,4%, a realnie o 1,3% wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych była o 6,9%, a realnie o 2,8% wyższa niż przed rokiem.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja) był niższy niż w poprzednich latach, ale wyższy od założonego w ustawie budżetowej. W grudniu 2012 r. ceny konsumpcyjne były w skali roku o 2,4% wyższe niż w grudniu 2011 r. Wzrost cen wystąpił w większości grup towarów i usług. Największy wpływ na poziom wskaźnika cen konsumpcyjnych 2012 r. miał wzrost cen towarów i usług związanych z użytkowaniem mieszkania i nośnikami energii, transportem i usługami transportowymi oraz żywnością i napojami bezalkoholowymi.

Ceny produkcji sprzedanej przemysłu rosły w 2012 r. wolniej niż w 2011 r. Wzrost tych cen spowodowany był w szczególności wzrostem cen wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę o 5,7% oraz w przetwórstwie przemysłowym, zwłaszcza w produkcji koksu i pro-

duktów rafinacji ropy naftowej – ceny wzrosły o 10,5%. Wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu był o jeden punkt procentowy wyższy niż założono w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

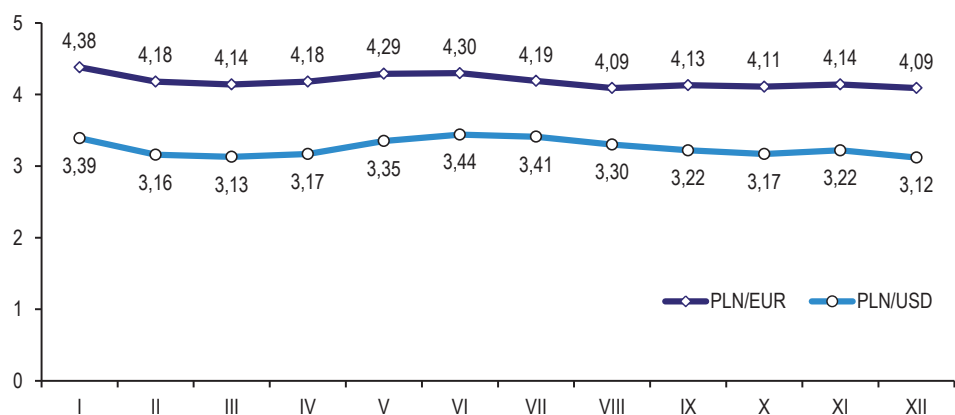
Tabela 10. Wskaźniki cen i rynku walutowego w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	Jednostka	2011		2012	
		Prognoza	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	104,1	104,3	102,8	103,7
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	107,4	107,6	102,3	103,3
Stopy procentowe operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	4,0	4,2	4,7	4,6
Kurs walutowy (średni)	PLN/USD	-	2,96	-	3,26
Kurs walutowy (średni)	PLN/EUR	-	4,12	-	4,19

Źródło: Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2012; Biuletyn Statystyczny Nr 3, GUS, Warszawa, kwiecień 2013 r.

Wartość złotego wobec walut obcych największym wahaniom ulegała w styczniu i lutym oraz od maja do lipca 2012 r. Począwszy od sierpnia, złoty się umacniał. Średni kurs złotego do euro w grudniu był o 4,9% niższy niż w czerwcu, a do dolara amerykańskiego o 9,3%.

Wykres 7. Średnie kursy walut w 2012 r. według miesięcy



Źródło: dane GUS.

W grudniu 2012 r. średni miesięczny kurs euro był niższy niż w grudniu 2011 r. o 8,5%, a dolara amerykańskiego – o 8,1%.

4. Prawne warunki wykonania budżetu państwa

Na realizację dochodów i wydatków budżetu państwa w 2012 r. wpływ miały regulacje prawne o zróżnicowanym charakterze. Pierwsza grupa regulacji, na czele z ustawą o finansach publicznych, określającą zasady działania jednostek sektora finansów publicznych, wykonania budżetu, zasady zarządzania długiem publicznym oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi z Unii Europejskiej, nie uległa zmianom. Decydujący wpływ na uwarunkowania prawne towarzyszące wykonaniu budżetu państwa w 2012 r. miały jednak wcześniej uchwalone przepisy ustawy o finansach publicznych, które dotyczyły stosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Konieczność przestrzegania tych procedur wymusiła przygotowanie i uchwalenie projektu ustawy budżetowej na rok 2012 z deficytem nie wyższym niż w latach poprzednich oraz wdrożenie rozwiązań prawnych innych niż zawarte w ustawie o finansach publicznych. Następstwem tego była konieczność zmniejszenia wzrostu wydatków budżetu państwa lub zwiększenia jego dochodów w celu zapobieżenia przekroczeniu progu ostrożnościowego ustalonego na poziomie 55%. W związku z tym w 2012 r. zdecydowanie przyspieszono proces uchwalania ustaw przesądzających o rozmiarach wydatków publicznych w perspektywie wieloletniej.

Od 1 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.⁴⁰. Ustawa jest wynikiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował przepisy dotyczące regulowania składek zdrowotnych przez budżet państwa za wszystkich rolników (z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej), niezależnie od ich statusu materialnego. W dniu 11 maja 2012 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw⁴¹, ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw⁴².

Efektom zmian było przede wszystkim stopniowe podwyższenie i zrównanie wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn oraz wprowadzenie nowego systemu emerytur dla funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych.

Oprócz tego w 2012 r. wdrożono liczne regulacje prawne, których celem było dalsze ograniczenie wzrostu długu publicznego w krótszej perspektywie czasowej. W odróżnieniu od lat ubiegłych w 2012 r. zwiększyła się skala i charakter środków zmierzających do tego celu. Środki te w większym stopniu niż dotychczas ukierunkowane były na ograniczenie przyrostu wydatków budżetu państwa oraz wydatków dokonywanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Ze względu na strukturę wydatków budżetu państwa, na które składają się głównie tzw. wydatki sztywne, zdeterminowane, wprowadzone zmiany mogły dotyczyć jedynie tych wydatków, które nie były objęte takimi ograniczeniami, tj. przede wszystkim wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej oraz w jednostkach sektora finansów publicznych. Dotychczas regulacje prawne ograniczające przyrost wydatków publicznych wynikały głównie z uchwalanych corocznie ustaw

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 123.

⁴¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 637.

⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 664.

okołobudżetowych, związanych z wykonaniem ustawy budżetowej na dany rok. W 2012 r. na ustawodawcy ciążył obowiązek uwzględnienia tych regulacji również w ustawie budżetowej.

Ustawa budżetowa na rok 2012 została opracowana i uchwalona z uwzględnieniem wymagań prawnych wynikających z odrębnych ustaw, przede wszystkim z ustawy o finansach publicznych, których celem było zapewnienie równowagi finansów publicznych. Przy opracowaniu ustawy budżetowej na 2012 r. na Radzie Ministrów ciążył obowiązek zastosowania tymczasowej dyscyplinującej reguły wydatkowej, która wprowadziła mechanizm ograniczający wzrost wydatków publicznych. Efektem wprowadzenia tego mechanizmu jest redukcja wydatków o charakterze uznaniowym (tj. wydatków niewynikających z istniejących ustaw je regulujących) oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Istotę funkcjonowania tej reguły zawarto w art. 112a pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Polega ona na tym, że kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, przyjętego w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej, powiększonego o punkt procentowy.

Od zasady tej wprowadzono jednak bardzo liczne wyjątki, które dotyczą tzw. wydatków prawnie zdeterminowanych, tj. wydatków, które wynikają z ustawowo określonych obowiązków państwa oraz jego międzynarodowych zobowiązań. Wydatki, do których w 2012 r. nie stosuje się reguły wydatkowej, podzielono na dwie grupy. Po pierwsze były to wydatki określone w art. 112a pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w tym wydatki na obsługę długu publicznego, środki własne Unii Europejskiej oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Po drugie reguła dyscyplinująca nie miała zastosowania do wydatków wymienionych w art. 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, tj. wydatków budżetu państwa wynikających z obowiązujących przepisów, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie tej ustawy (dotyczyło to między innymi subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatków na potrzeby obronne Rzeczypospolitej Polskiej, składek na ubezpieczenie zdrowotne finansowanych z budżetu państwa).

Oprócz ograniczeń wynikających z wprowadzenia tymczasowej reguły dyscyplinującej, na wysokość wydatków budżetu państwa wpływ miało odzwierciedlenie w ustawie budżetowej rozwiązań mających ograniczyć tempo przyrostu wynagrodzeń.

W odniesieniu do pracowników sfery budżetowej utrzymano w 2012 r. zamrożenie funduszu wynagrodzeń we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej. Wynagrodzenia 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 ustaw⁴³ pozostały generalnie na poziomie nominalnym z roku 2011. Dopuszczalne zmiany wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych w 2012 r., w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2011, mogły wynikać jedynie z takich tytułów jak utworzenie nowych rezerw celowych, w tym na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Policji, zwiększenia wynagrodzeń z tytułu nowych zadań oraz podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej. Wynagrodzenia te określone zostały zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela⁴⁴ i ustalone zostały w relacji do kwoty bazowej dla nauczycieli, która wzrosła o 3,8% od 1 września 2012 r.

⁴³ Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.

Oprócz tych ograniczeń, uwzględnionych w ustawie budżetowej, wdrożono wiele instrumentów prawnych ograniczających przyrost wynagrodzeń w tzw. ustawie okołobudżetowej. W ustawie z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁴⁵ założony cel, polegający na ograniczeniu wydatków publicznych, zrealizowano przede wszystkim poprzez ograniczenie przyrostu wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych. W 2012 r. zawieszono systemową waloryzację wynagrodzeń sędziów i prokuratorów. Wprowadzone zmiany miały wpływ na wysokość wynagrodzeń sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, sędziów sądów powszechnych oraz prokuratorów. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego tych osób stanowiło w 2012 r. przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto wprowadzono zakaz podwyższania wynagrodzeń w urzędach organów władzy państwowej, kontroli, ochrony prawa, sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz jednostkach sektora finansów publicznych, w których wynagrodzenia są wypłacane na podstawie innych zasad niż dla pracowników sfery budżetowej, w tym w agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej, Narodowym Funduszu Zdrowia, państwowych funduszach celowych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wielkość wynagrodzeń w tych podmiotach nie mogła przekroczyć w 2012 r. wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 albo wynikających z planów finansowych na rok 2011 w przypadku, gdy nie były one ujmowane w ustawie budżetowej. Te same zasady zastosowano do wynagrodzeń bezosobowych, tj. wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umowy–zlecenia lub umowy o dzieło oraz honorariów. Podobnie jak w latach ubiegłych, w ustawie okołobudżetowej ograniczono przyrost wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (kwotę bazową stanowiącą podstawę do wyliczenia wynagrodzenia tych osób ustalono w wysokości przysługującej im w 2008 r.) oraz osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2009 r. stanowiło w 2012 r. podstawę do ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia miesięcznego tych osób).

Zmiany wprowadzone w 2012 r. ustawą okołobudżetową miały wpływ przede wszystkim na sferę wydatków budżetu państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych. Oprócz tych zmian weszły w życie przepisy, których założonym celem miał być wzrost dochodów budżetu państwa. Wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁶ oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁴⁷. W celu doprowadzenia do jednolitego opodatkowania przychodów uzyskiwanych z tytułu odsetek kapitałowych, bez względu na kwotę zdeponowanych środków finansowych i uzyskiwanych odsetek, przyjęto w ustawie Ordynacja podatkowa zasadę, zgodnie z którą podstawy opodatkowania, o których mowa w art. 30a ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁸ oraz kwoty podatków od nich pobierane zaokrągliła się do pełnych groszy w górę. Rozwiązanie to miało zapobiec istotnemu zmniejszeniu wpływów do budżetu państwa. Osoby, które ulokowały środki na lokatach z jednodniową kapitalizacją odsetek nie płaciły podatku w ogóle, natomiast osoby deponujące środki na zwykłych lokatach lub rachunkach uiszczaly podatek. Prowadziło to do zróżnicowania opodatkowania w zależności od ustalonego w umowie terminu kapitalizacji odsetek. Ponadto ustawą okołobudżetową wprowadzono zmiany systemowe w zakresie opodatkowania niektórych wyrobów akcyzowych. Zmiany

⁴⁵ Dz. U. Nr 291, poz. 1707.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.

te dotyczyły wzrostu stawek akcyzy na olej napędowy i biokomponenty stanowiące samoistne paliwa do minimalnego poziomu wymaganego prawem UE oraz wzrostu podatku akcyzowego na papierosy o 4%.

Na realizację dochodów z podatku od towarów i usług istotny wpływ miało obowiązywanie zasady, zgodnie z którą stawki tego podatku są w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r. podwyższone o 1 punkt procentowy. W 2012 r. zaprzestano również stosowania obniżonej stawki podatku od towarów i usług na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwię dziecięce, co było następstwem wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej niezgodności z prawem Unii Europejskiej stosowania przez Polskę obniżonej stawki podatku na te towary w wysokości 7%. Oprócz przepisów zmieniających obowiązujące ustawy, wprowadzono także regulacje ustanawiające nowe daniny publiczne. Na realizację dochodów podatkowych wpływ miało wprowadzenie w 2012 r. podatku od wydobycia niektórych kopalin⁴⁹. Podatek ten jest pobierany od 18 kwietnia 2012 r., a celem wprowadzenia tej daniny publicznej jest opodatkowanie zysków podmiotów wydobywających miedź oraz srebro.

W 2012 r. nie wprowadzono zmian, które w ocenie Najwyższej Izby Kontroli powinny przyczynić się do zwiększenia przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, o co wnioskowano w latach ubiegłych. Istnieje konieczność stworzenia warunków prawnych do zarządzania przez Ministra Finansów środkami z budżetu Unii Europejskiej w taki sposób, aby nie odbywało się to w sposób dowolny. W 2012 r., podobnie jak w latach 2010 i 2011, nie zostały ustalone zasady, z których wynikałyby tryb i terminy przekazywania środków z rachunków programowych na dochody budżetu środków europejskich. Brak tych zasad powoduje, że Minister Finansów swobodnie kształtuje wielkości zrealizowanych dochodów. Wielkość ta nie jest wprost uzależniona od wielkości zrealizowanych wydatków ani środków zgromadzonych na rachunkach programowych. Opracowanie ustawowych procedur w tym zakresie pozwoli na ograniczenie dowolności, która nie ma wprawdzie wpływu na racjonalność i efektywność sposobu zarządzania środkami europejskimi, lecz negatywnie oddziałuje na przejrzystość sektora finansów publicznych. W celu zapewnienia tej przejrzystości konieczne jest opracowanie takich regulacji prawnych, które zapewnią Ministrowi Finansów możliwość zarządzania środkami z budżetu Unii Europejskiej w granicach ustalonych przez te regulacje.

⁴⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2012 r. poz. 362).

IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W rozdziale tym przedstawione zostaną:

- poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych i ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia tych sprawozdań,
- najważniejsze ustalenia kontroli dotyczące trybu planowania i wykonywania budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- analiza dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

1. Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych

Poświadczenie rzetelności sprawozdań i ksiąg rachunkowych wyraża opinię NIK w sprawie wiarygodności rozliczeń budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Opinia w sprawie wiarygodności rozliczeń stanowi potwierdzenie, że ostateczne roczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2012 opracowane przez dysponentów środków budżetowych przekazują prawdziwy stan dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązania za ten rok budżetowy.

1.1. Sprawozdanie Rady Ministrów

Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie były na tyle istotne, co pozwoliło stwierdzić, że w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.” wiarygodnie zaprezentowano wielkość dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

1.2. Sprawozdawczość budżetowa

Przeprowadzono kontrolę rocznych sprawozdań budżetowych:

- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-28 Programy z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych,
- Rb-28 Programy WPR z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz sprawozdań za IV kwartał 2012 r.,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,

sporządzonych przez dysponentów 105 części budżetowych oraz 204 dysponentów budżetu państwa III stopnia. Ponadto w 48 częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano 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.

Sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych sporządzane są w oparciu o zasadę kasową lub memoriałową, zależnie od rodzaju prezentowanych danych.

Dochody i wydatki budżetu państwa wykazywane są w ujęciu kasowym natomiast pozostałe dane, w tym o stanie środków pieniężnych, należności i zobowiązań w ujęciu memoriałowym.

Wszystkie sprawozdania sporządzane były na podstawie ksiąg rachunkowych. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, przy prowadzeniu ewidencji księgowej stosuje się zasadę memoriału. Oznacza to, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Za zgodne z obowiązującymi przepisami sporządzenie wyżej wymienionych sprawozdań odpowiadają kierownicy kontrolowanych jednostek.

Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy sprawozdania budżetowe rzetelnie, we wszystkich aspektach, przedstawiają dane i informacje istotne dla oceny rozliczeń finansowych budżetu państwa.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie o nich opinii. Kontrolą objęto w szczególności sprawdzenie organizacji systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych oraz sprawdzenie wybranych dowodów i zapisów księgowych, które stanowią źródło informacji o danych prezentowanych w sprawozdaniach sporządzanych przez dysponentów budżetu państwa III stopnia. Sprawdzone także, czy stosowane były procedury kontroli prawidłowości ich sporządzania. Wszystkie kontrolowane sprawozdania zostały także sprawdzone pod kątem terminowości ich sporządzenia.

W wyniku przeprowadzonego badania NIK zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez dysponentów 98 części budżetu państwa (93,3% skontrolowanych) oraz 170 dysponentów III stopnia (83,3% skontrolowanych). Do pozostałych sprawozdań NIK zgłosiła zastrzeżenia.

Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w rocznych sprawozdaniach budżetowych dysponentów części dotyczyły:

- a) sprawozdania Rb-27 części *Sądy powszechne*, w którym zawyżono należności o kwotę 22.138,2 tys. zł, ujmując w sprawozdaniu należności, których termin płatności przypadał na kolejne lata budżetowe, mimo iż w sprawozdaniu tym wykazuje się tylko należności, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy,
- b) sprawozdania Rb-23 części *Gospodarka*, w którym błędnie wykazano kwotę 2.966,0 tys. zł jako sumy na zlecenie, podczas gdy faktycznie stanowiła ona zwrot środków z tytułu rozliczenia umowy grantu oraz niewykorzystanych dotacji budżetowych,
- c) sprawozdania Rb-28 części *Komisja Nadzoru Finansowego*, w którym wydatki w kwocie 1.066,9 tys. zł oraz zobowiązania w wysokości 170,8 tys. zł wykazano w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej,

a w przypadku sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych sprawozdania Rb-N części *Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury*, w którym kwotę należności długoterminowych z tytułu pożyczek udzielonych prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w wysokości 95.833,8 tys. zł wykazano jako *Pozostałe należności* zamiast jako *Pożyczki długoterminowe*.

Sprawdzono także zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowość ich sporządzania. Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym NK oceniła pozytywnie.

Skontrolowane sprawozdania roczne z wykonania wydatków budżetu środków europejskich przez dysponentów części NIK oceniła pozytywnie. Jednak w sprawozdaniach nie wykazano 643,2 mln zł zwrotów wydatków budżetu środków europejskich. Zwroty te dotyczyły wydatków dokonanych w latach 2010–2011, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2012 r. Minister Finansów nie określił w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kto i w jakim sprawozdaniu powinien wykazać te zwroty. Zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu zwroty powinny znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdawczości budżetowej roku budżetowego, w którym wpłynęły na rachunki Ministra Finansów, i zostać odniesione na wynik budżetu środków europejskich bieżącego roku.

Nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w sprawie wyeliminowania podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Stosowany system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR. Powoduje to, podobnie jak w latach poprzednich, zawyżenie dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27UE za 2012 r. o 221,2 mln zł oraz wydatków w sprawozdaniach Rb-28UE WPR o 266,9 mln zł. Tym samym zmniejszała została o 45,7 mln zł wysokość deficytu budżetu środków europejskich. Wykazany deficyt budżetu środków europejskich został zawyżony o 688,9 mln zł (o 18,9%), w tym o 45,7 mln zł z tytułu przyjętego sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania WPR i o 643,2 mln zł w wyniku niewykazania w sprawozdawczości budżetowej zwrotów wydatków z lat ubiegłych.

1.3. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych przez dysponentów środków budżetu państwa. Badanie ksiąg rachunkowych poprzedzone zostało oceną funkcjonujących w jednostkach systemów rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej. Księgi rachunkowe oceniono pod kątem ich wiarygodności i zgodności.

W 2012 roku odnotowano poprawę jakości prowadzenia ksiąg rachunkowych wyrażoną wzrostem liczby opinii pozytywnych we wszystkich obszarach badania prawidłowości ksiąg rachunkowych.

W przypadku wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdań bieżących opinię pozytywną wydano wobec 89,0% jednostek badanych po raz kolejny i wobec 80,9% jednostek badanych po raz pierwszy. W badaniu zgodności udział ocen pozytywnych wynosił 87,8% w jednostkach badanych po raz kolejny i 66,4% w jednostkach badanych po raz pierwszy.

W roku 2012 udział ocen pozytywnych w zakresie wiarygodności ksiąg rachunkowych w porównaniu do roku 2011 wzrósł o 5,7 punktu procentowego w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej oraz 7,2 punktu procentowego w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej. Udział ocen pozytywnych w zakresie zgodności wzrósł o 11,3 punktu procentowego. Podobnie jak w latach

poprzednich, więcej opinii pozytywnych wydano w jednostkach kontrolowanych po raz kolejny w latach 2010–2012 niż w jednostkach kontrolowanych po raz pierwszy w tym okresie. Potwierdza to skuteczność kontroli i konieczność ich kontynuowania w latach następnych.

Badanie ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 192 jednostkach, z tego w 14 naczelnych instytucjach władzy państwowej i sądowniczej, 69 centralnych urzędach administracji rządowej oraz jednostkach im podległych, 61 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz w 48 innych jednostkach. Polegało ono w szczególności na weryfikacji stosowanych zasad rachunkowości, sprawdzeniu prawidłowości dokumentowania operacji gospodarczych, rzetelności, bezbłędności i sprawdzalności ksiąg rachunkowych oraz powiązań dokonanych w księgach rachunkowych zapisów z dowodami księgowymi. Badaniem objęto próbę wydatków i zobowiązań dobraną w głównej mierze metodą statystyczną uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości⁵⁰, zaś próbę do badania dochodów i należności określono stosując metody niestatystyczne. Wielkość próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, która uwzględniała między innymi dotychczasowe wyniki kontroli NIK oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości i mechanizmów kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej, a także efekty przeglądu analitycznego.

W 192 kontrolowanych jednostkach zbadano około 28,1 tys. dowodów księgowych, co daje średnio 146 dowodów na jednostkę. Wartość transakcji objętych badaniem wynosiła 6.022,1 mln zł. W 47 jednostkach, które wydatkowały w 2012 r. środki z budżetu środków europejskich, zbadano również próbę płatności na kwotę 852,8 mln zł.

Opinię w sprawie prawidłowości ksiąg rachunkowych wydano uogólniając wyniki badania próby na całość wydatków objętych badaniem. Przyjęto jednolite kryteria dotyczące wartości nieprawidłowości uznawanych za istotne i z tego względu skutkujących obniżeniem oceny. Dopuszczalny tolerowany poziom błędów przy badaniu wiarygodności wyznaczany był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wydatków objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym określony został jako 5% wydatków objętych oceną.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Badanie wiarygodności polegało na zbadaniu wybranych dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych, w tym w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którą dane zostają ujęte w sprawozdaniach budżetowych.

Kontrola wykazała nieprawidłowości na łączną kwotę 69.800,4 tys. zł, z czego w przypadku 21 dysponentów środków budżetowych (10,9%) nieprawidłowości te miały wpływ na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniach rocznych – kwota 28.725,6 tys. zł, a u pozostałych 45 dysponentów (23,4%) wpływały jedynie na sprawozdawczość bieżącą – kwota 41.074,8 tys. zł. W obu przypadkach dotyczyły one ujmowania dowodów księgowych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, a w przypadku sprawozdań rocznych także błędnej kwalifikacji transakcji w ramach klasyfikacji budżetowej.

⁵⁰ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji – MUS (ang. Monetary Unit Sampling).

Badanie zgodności ksiąg rachunkowych

Badanie zgodności polegało na ocenie wybranych zapisów i dowodów księgowych pod względem ich poprawności formalnej, kompletności i kontroli bieżącej oraz dekretacji. Księgi rachunkowe pod kątem zgodności oceniono w 192 jednostkach, z czego w 145 oceniono pozytywnie (75,5%), w 38 pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości (19,8%) oraz w dziewięciu negatywnie (4,7%). Ujawnione w trakcie badania zgodności naruszenia niektórych przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości obejmowały błędy formalne zapisu w dzienniku dotyczące daty dokonania operacji gospodarczej lub danych identyfikacyjnych dowodu, błędy w kontroli bieżącej i dekretacji w zakresie wskazania miesiąca księgowania i sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych, a także akceptacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Organizacja systemu rachunkowości i kontroli zarządczej, w tym kontroli finansowej

Sposób organizacji systemu rachunkowości i kontroli zarządczej w kontrolowanych jednostkach zbadano pod kątem:

- zgodności systemu rachunkowości, w tym dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹,
- ustanowienia procedur kontroli finansowej oraz mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości,
- funkcjonowania systemów księgowości komputerowej.

W przypadku 56 jednostek NIK zgłosiła zastrzeżenia dotyczące między innymi:

- niedostosowania w 40 jednostkach zakładowego planu kont do potrzeb sprawozdawczych tych jednostek i wymogów rozporządzenia Ministra Finansów, do którego z dniem 16 lutego 2012 r.⁵² wprowadzono nowe konta oraz zmieniono nazwy i opisy niektórych dotychczasowych kont bilansowych,
- niekompletności lub nieaktualności w 19 jednostkach dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości wymaganych w art. 10 ustawy o rachunkowości, w tym braki w zakresie opisu systemu informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów.

W stosowanych przez objęte badaniem jednostki procedurach kontroli finansowej, NIK wskazywała głównie na nieprecyzyjne zasady obiegu dokumentów. Stwierdzono:

- brak lub niekompletność obowiązujących instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych w sześciu jednostkach,
- nieokreślenie odstępstw od zasady ujmowania zobowiązań na kontach rozrachunkowych w 10 jednostkach.

Ponadto w 17 jednostkach, przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych za dany okres, zapisy księgowe nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, tj. bez możliwości dokonania zmian w zapisie, co było niezgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

⁵² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) Dz. U. z 2012 r. poz. 121.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą funkcjonował system księgowości komputerowej. W 15 jednostkach stwierdzono brak pisemnego określenia wersji oprogramowania lub daty rozpoczęcia jego eksploatacji w jednostce. W czterech jednostkach system finansowo-księgowy nie umożliwiał ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich wymaganych przepisami elementów zapisów księgowych, a w 19 jednostkach nie kontrolował kompletności i poprawności zapisów księgowych (głównie w zakresie dat wprowadzanych do systemu), co mogło skutkować błędami w zapisach księgowych.

2. Łączne dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Spowolnienie wzrostu gospodarczego w 2012 r. miało ograniczony wpływ na realizację budżetu państwa i środków europejskich. Wykonane dochody i wydatki ogółem nie odbiegały znacząco od wielkości przyjętych w ustawie budżetowej na 2012 r.

Tabela 11. Wykonanie budżetu państwa i środków europejskich w latach 2011–2012

	2011		2012		3:2	5:4	5:3
	Ustawa	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie			
	mln zł						
1	2	3	4	5	6	7	8
Budżet państwa							
Dochody	273.144	277.557	293.766	287.595	101,6	97,9	103,6
Wydatki	313.344	302.681	328.766	318.002	96,6	96,7	105,1
Wynik	-40.200	-25.124	-35.000	-30.407	62,5	86,9	121,0
Budżet środków europejskich							
Dochody	68.597	48.591	72.570	64.655	70,8	89,1	133,1
Wydatki	84.004	60.830	77.104	68.309	72,4	88,6	112,3
Wynik	-15.407	-12.239	-4.534	-3.654	79,4	80,6	29,9
Razem							
Dochody	341.741	326.148	366.336	352.250	95,4	96,2	108,0
Wydatki	397.348	363.511	405.870	386.311	91,5	95,2	106,3
Wynik	-55.607	-37.363	-39.534	-34.061	67,2	86,2	91,2

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2013 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetu państwa wyniosły 287.595,0 mln zł i były niższe od prognozowanych o 6.171,0 mln zł, tj. o 2,1%. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64.655,0 mln zł i były niższe od prognozowanych o 7.915,0 mln zł, tj. o 10,9%. Łącznie dochody budżetu państwa i środków europejskich wyniosły 352.250,0 mln zł i były wyższe od dochodów osiągniętych w 2011 r. o 26.102,0 mln zł, tj. o 8%, a w 2010 r. o 64.238,0 mln zł, tj. o 22,3%. Relacja łącznych dochodów do PKB wzrosła do 22,1%, tj. była wyższa o 0,7 punktu procentowego i o 1,8 punktu procentowego w porównaniu odpowiednio do 2011 i 2010 r.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 318.002,0 mln zł i były niższe od limitu o 10.764,0 mln zł, tj. o 3,3%. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 68.309,0 mln zł i były niższe od planowanych o 8.795,0 mln zł, tj. o 11,4%. Łącznie wydatki budżetu państwa i środków europejskich wyniosły 386.311,0 mln zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2011 r. o 22.800,0 mln zł, tj. o 6,3%,

a w 2010 r. o 43.292,0 mln zł, tj. o 12,6%. Wydatki budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski wyniosły w 2012 r. 8,3 tys. zł i były wyższe o 0,4 tys. zł niż w roku 2011. Łączne wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 10,0 tys. zł i były o 0,6 tys. zł wyższe niż w roku 2011.

Deficyt budżetu państwa w kwocie 30.407,0 mln zł był niższy od planowanego o 4.593,0 mln zł, tj. o 13,1%. Deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 3.654,0 mln zł był niższy od planowanego o 880,0 mln zł, tj. o 19,4%. Łączny deficyt budżetu państwa i środków europejskich wyniósł 34.061,0 mln zł i był niższy od deficytu osiągniętego w 2011 r. o 3.302,0 mln zł, tj. o 8,8%. W porównaniu do 2010 r. był on niższy o 20.946,0 mln zł, tj. o 38,1%. Relacja łącznych deficytów budżetu państwa i środków europejskich do PKB zmniejszyła się do 2,1% wobec 3,9% w roku 2010 i 2,5% w roku 2011.

Mimo niekorzystnej sytuacji gospodarczej w 2012 r. w Polsce i Europie, dochody budżetu państwa zrealizowano na poziomie 97,9% planu przyjętego w ustawie budżetowej, tj. w kwocie 287.595,1 mln zł.

Znaczący wpływ na uzyskanie wysokiego odsetka wpływów miała nieplanowana wpłata z zysku NBP w kwocie 8.205,3 mln zł. Głównym źródłem dochodów budżetu państwa są dochody podatkowe. W 2012 r. stanowiły one 86,3% dochodów ogółem i wyniosły 248.274,6 mln zł. Dochody niepodatkowe stanowiły 12,9% dochodów ogółem i wyniosły 37.143,2 mln zł, a dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezwrotnej pomocy zagranicznej 0,8%.

Wydatki bieżące w budżecie państwa stanowiły 95,7% wydatków ogółem i wyniosły 304.432,4 mln zł. Były niższe od planowanych o 9.462,5 mln zł, tj. o 3,0%. W porównaniu do wykonania w 2011 r. były one wyższe o 5,8%, a w porównaniu do 2010 r. o 8,9%. Wydatki majątkowe stanowiły 4,3% wydatków i wyniosły 13.569,5 mln zł. Były one niższe od planowanych o 1.301,3 mln zł, tj. o 8,8%. W porównaniu do wykonania w 2011 r. były niższe o 9,0%, a w 2010 r. niższe o 12,1%.

Największe wielkości niewykorzystanego limitu wydatków odnotowano między innymi w częściach:

- Obrona narodowa – 1.408,6 mln zł,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 729,0 mln zł,
- Województwa – 693,5 mln zł,
- Obsługa długu zagranicznego – 449,4 mln zł,
- Obsługa długu krajowego – 437,8 mln zł.

Wydatki bieżące w budżecie środków europejskich stanowiły 44,4% wydatków ogółem i wyniosły 30.340,1 mln zł. Były niższe od planowanych o 1.067,5 mln zł, tj. o 3,4%. W porównaniu do wykonania w 2011 r. były one niższe o 496,5 mln zł, tj. o 1,6%. Wydatki majątkowe stanowiły 55,6% wydatków ogółem budżetu środków europejskich i wyniosły 37.969,0 mln zł. Były one niższe od planowanych o 854,6 mln zł, tj. o 2,2%. W porównaniu do wykonania w 2011 r. były one wyższe o 7.975,9 mln zł, tj. o 26,6%.

Najwyższe wydatki w budżecie państwa (27,2% wydatków ogółem) wystąpiły w I kwartale, a najniższe (22,7%) w III kwartale. Podobnie jak w ubiegłym roku, szczególnie nierównomierny był rozkład wydatków majątkowych. Najniższe wydatki majątkowe zrealizowano w I kwartale (6,9%), a najwyższe wydatki majątkowe (60,8%) zrealizowano w IV kwartale.

W budżecie środków europejskich najniższe wydatki w wysokości 13.986,6 mln zł (20,5%) zrealizowano w III kwartale, a najwyższe wydatki w wysokości 24.379,9 mln zł (35,7% wydatków w 2012 r.) zrealizowano w IV kwartale.

Znacznie mniejsze niż w wydatkach były różnice w wielkościach dochodów realizowanych w kolejnych kwartałach w budżecie państwa. Wyraźnie, z kwartału na kwartał rosły natomiast dochody budżetu środków europejskich. W IV kwartale 2012 r. dochody budżetu środków europejskich były o prawie 65% większe niż w I kwartale tego samego roku.

Tabela 12. Wykonanie budżetu państwa i środków europejskich w 2012 r. według kwartałów

Wyszczególnienie	Kwartały 2012			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Budżet państwa				
Dochody ogółem	63.520,7	78.200,1	72.201,2	73.673,1
– podatkowe	59.092,7	63.083,2	61.086,2	65.012,5
– niepodatkowe	4.245,0	14.770,2	10.709,3	7.418,7
– środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	183,0	346,6	405,7	1.242,0
Wydatki ogółem	86.489,4	76.317,0	72.244,4	82.951,1
– bieżące	85.557,9	74.606,5	69.560,4	74.707,6
– majątkowe	931,5	1.710,5	2.684,0	8.243,5
Wynik	-22.968,7	1.883,1	-43,2	-9.278,0
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem	12.016,7	17.456,5	15.408,2	19.773,9
Wydatki ogółem	15.705,6	14.236,9	13.986,6	24.379,9
Wynik	-3.688,9	3.219,6	1.421,6	-4.606,0

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2013 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Nierównomierny rozkład dochodów i wydatków budżetu państwa w roku budżetowym wynika między innymi z obowiązujących przepisów, kształtujących terminy wpływów dochodów i realizacji wydatków budżetu państwa. Ma to bezpośredni wpływ na wielkość deficytu budżetowego w poszczególnych okresach roku budżetowego.

Tempo przyrostu deficytu budżetu państwa w 2012 r. charakteryzowało się znacznym zróżnicowaniem. Deficyt wystąpił w I, III i IV kwartale, natomiast w II kwartale – nadwyżka budżetowa w kwocie 1.883,1 mln zł. Największy deficyt w wysokości (75,5% deficytu rocznego) wystąpił w I kwartale, a najniższy w III kwartale (0,1%). W budżecie środków europejskich deficyt był największy w IV kwartale. W II i III kwartale wystąpiła nadwyżka budżetowa.

Tabela 13. Zaawansowanie realizacji budżetu państwa i środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2012 r.

Wyszczególnienie	Kwartały 2012 (narastająco)			
	I	II	III	IV
	Plan = 100			
Budżet państwa				
Dochody	21,6	48,2	72,8	97,9
Wydatki	26,3	49,5	71,5	96,7
Wynik	65,6	60,2	60,4	86,9
Budżet środków europejskich				
Dochody	16,6	40,6	61,8	89,1
Wydatki	20,4	38,8	57,0	88,6
Wynik	81,4	10,4	x ¹	80,6

¹ Narastająco po trzech kwartałach była nadwyżka budżetowa.

Źródło: Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2013 r.; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według działów

Dla struktury działowej wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich charakterystyczna jest koncentracja większości wydatków w zaledwie kilku działach. W zbiorczym zestawieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na trzy największe działy:

- *Różne rozliczenia*, do którego klasyfikowane są w szczególności wydatki na subwencje ogólne oraz wydatki na finansowanie zadań realizowanych przez samorządy województw w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych;
- *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, z którego wypłacane są dotacje dla FUS i KRUS oraz świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa;
- *Obsługa długu publicznego*;

przypada 52% wszystkich wydatków, w 14 największych działach koncentruje się ponad 94% wszystkich wydatków.

Tabela 14. Wydatki budżetu państwa i środków europejskich według wybranych działów w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011			2012		
	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem
	mln zł					
OGÓŁEM	302.682	60.830	363.511	318.002	68.309	386.311
w tym						
Różne rozliczenia	64.752	15.949	80.701	68.419	14.234	82.653
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	72.352	0	72.352	75.959	0	75.959
Obsługa długu publicznego	35.956	0	35.956	42.109	0	42.109
Transport i łączność	9.276	12.285	21.560	9.669	20.254	29.923
Rolnictwo i łowiectwo	10.827	17.775	28.602	10.438	18.422	28.860
Obrona narodowa	19.172	0	19.172	20.086	0	20.086
Pomoc społeczna	13.515	3	13.518	13.927	5	13.932
Szkolnictwo wyższe	12.009	1.146	13.155	12.402	1.051	13.453
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	12.928	147	13.076	13.080	107	13.187
Administracja publiczna	12.541	623	13.163	12.379	737	13.116
Wymiar sprawiedliwości	9.916	67	9.983	10.133	44	10.177
Ochrona zdrowia	7.492	481	7.973	7.242	346	7.588
Nauka	4.757	1.680	6.437	4.850	1.797	6.647
Przetwórstwo przemysłowe	977	5.022	6.000	1.043	5.528	6.571

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Jeszcze silniejszą koncentrację wydatków widać w budżecie środków europejskich, w którym na trzy największe działy: *Różne rozliczenia*, *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Transport i łączność* przypada 77,5% wszystkich wydatków.

Wydatki według grup ekonomicznych

W strukturze wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych dominującą pozycję (ponad 51% wszystkich wydatków) stanowią dotacje i subwencje, a więc wydatki budżetu państwa na rzecz:

- podmiotów spoza sektora finansów publicznych,
- jednostek samorządu terytorialnego,
- funduszy celowych, w tym – funduszy finansujących publiczne wydatki na ubezpieczenia społeczne,
- państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Znaczącą pozycję w strukturze wydatków stanowią również operacje finansowe niezwiązane bezpośrednio ze świadczonymi przez administrację rządową usługami publicznymi – są to wydatki na obsługę długu publicznego i na obligatoryjne wpłaty (składki) do budżetu Unii Europejskiej, absorbujące w 2012 r. ponad 18% łącznej kwoty wydatków. Po odliczeniu wydatków na świadczenia pieniężne dla osób fizycznych (7% łącznej kwoty wydatków), na wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych i na wydatki majątkowe pozostaje ok. 23% ogólnej kwoty wydatków. Oznacza to, że przeważająca część środków budżetu państwa przeznaczona jest na transfery do instytucji pozabudżetowych i do osób fizycznych, a tylko mniej niż ¼ wydatków na bieżące funkcjonowanie szeroko rozumianej administracji rządowej i najwyższych organów państwa.

Tabela 15. Wydatki budżetu państwa w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM ¹	302.681,6	328.765,7	328.765,7	318.001,9	105,1	96,7
Dotacje i subwencje	157.037,1	161.054,7	164.320,2	162.782,6	103,7	99,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.878,5	23.336,2	23.390,0	22.997,5	105,1	98,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	56.271,3	69.055,6	63.382,7	57.965,0	103,0	91,5
Wydatki majątkowe	16.807,4	16.177,0	18.530,7	16.205,5	96,4	87,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	35.956,2	42.995,9	42.995,9	42.108,8	117,1	97,9
Środki własne Unii Europejskiej	14.731,1	16.146,2	16.146,2	15.942,5	108,2	98,7
OGÓŁEM	Wydatki ogółem = 100					
	100,0	100,0	100,0	100,0	x	x
Dotacje i subwencje	51,9	49,0	50,0	51,2	x	x
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,2	7,1	7,1	7,2	x	x
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,6	21,0	19,3	18,2	x	x
Wydatki majątkowe	5,6	4,9	5,6	5,1	x	x
Obsługa długu Skarbu Państwa	11,9	13,1	13,1	13,2	x	x
Środki własne Unii Europejskiej	4,9	4,9	4,9	5,0	x	x

¹ Z uwzględnieniem wydatków z grupy *Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE*.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Inaczej przedstawia się struktura wydatków budżetu środków europejskich. W 2012 r. 55,6% wydatków tego budżetu stanowiły wydatki majątkowe, a 43,6% przeznaczono na dotacje. W bardzo niewielkim stopniu finansowano z budżetu środków europejskich wydatki bieżące jednostek budżetowych.

Wydatki budżetu środków europejskich stanowią 17,7% łącznej kwoty wydatków obu budżetów. Ze względu na koncentrację wydatków budżetu środków europejskich w zaledwie dwóch grupach, udziały budżetu środków europejskich w finansowaniu poszczególnych grup wydatków odbiegają zdecydowanie od tej średniej – o ile wydatki bieżące jednostek budżetowych, świadczenia na rzecz osób fizycznych, koszty obsługi długu publicznego i składki do budżetu UE są w całości (lub niemal w całości) finansowane środkami budżetu państwa, o tyle budżetowe wydatki majątkowe finansowane były w 2012 r. głównie ze środków europejskich – tylko 29,9% wydatków majątkowych finansowanych było z budżetu państwa. Pokazuje to wyraźnie rolę, jaką środki z budżetu UE odgrywają w rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej. Pokazuje to również jak istotne jest dla Polski utrzymanie dotychczasowego poziomu zasilania z budżetu UE.

Tabela 16. Wydatki budżetu państwa i środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011			2012		
	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem	Budżet państwa	Budżet środków europejskich	Razem
	mln zł					
OGÓŁEM	302.681,6	60.829,6	363.511,2	318.001,9	68.309,0	386.310,9
Dotacje i subwencje	157.037,1	30.271,6	187.308,7	162.782,6	29.806,6	192.589,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.878,5	0,7	21.879,2	22.997,5	0,2	22.997,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	56.271,3	564,3	56.835,6	57.965,0	533,2	58.498,2
Wydatki majątkowe	16.807,4	29.993,0	46.800,4	16.205,5	37.969,0	54.174,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	35.956,2	0,0	35.956,2	42.108,8	0,0	42.108,8
Środki własne Unii Europejskiej	14.731,1	0,0	14.731,1	15.942,5	0,0	15.942,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do 2011 r. łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wzrosły o 22.799,7 mln zł, tj. o 6,3%. Wzrost wydatków miał miejsce we wszystkich grupach ekonomicznych, z tempem wzrostu zróżnicowanym od 2,8% do 17,1%.

Pomiędzy rokiem 2011 i 2012 nie nastąpiły istotne zmiany struktury wydatków według grup. Odnotować jednak należy wzrost udziału kosztów obsługi Skarbu Państwa i płatności na rzecz budżetu UE w łącznej kwocie wydatków i spowodowane tym nieznaczne zmniejszenia udziału pozostałych grup wydatków.

Tabela 17. Struktura wydatków budżetu państwa i środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	Budżet państwa		Budżet środków europejskich		Razem	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
	Wydatki ogółem = 100					
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	51,9	51,2	49,8	43,6	51,5	49,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,2	7,2	0	0	6,0	6,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,6	18,2	0,9	0,8	15,6	15,1
Wydatki majątkowe	5,6	5,1	49,3	55,6	12,9	14,0
Obsługa długu Skarbu Państwa	11,9	13,2	0	0	9,9	10,9
Środki własne Unii Europejskiej	4,9	5,0	0	0	4,1	4,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i wydatki z budżetu środków europejskich skupiają się w dwóch grupach. Są to dotacje i subwencje oraz wydatki majątkowe. W 2012 r. 55,6% wydatków z budżetu środków europejskich przeznaczono na wydatki majątkowe i 43,6 % na dotacje i subwencje, podczas gdy w 2011 r. relacja ta wynosiła 49,3% i 49,8%. Inny był rozkład wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. W 2012 r. 68,8% wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE przeznaczono na dotacje i subwencje, a w 2011 r. – 75,2%. W przypadku wydatków na dotacje i subwencje relacja wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE do wydatków z budżetu środków europejskich w 2012 r. wynosiła 24,9% (w 2011 r. – 28,3%), a w przypadku wydatków majątkowych – 6,9% (w 2011 r. – 6,3%).

Tabela 18. Wydatki budżetu państwa, budżetu środków europejskich i na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej według grup ekonomicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012			
	Razem	Budżet państwa ¹	Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	Budżet środków europejskich	Razem
	mln zł				
OGÓŁEM	363.511,2	307.201,0	10.800,8	68.309,0	386.310,9
Dotacje i subwencje	187.308,7	155.355,6	7.427,0	29.806,6	192.589,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.879,2	22.996,3	1,2	0,2	22.997,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	56.835,6	57.228,3	736,7	533,2	58.498,2
Wydatki majątkowe	46.800,4	13.569,5	2.636,0	37.969,0	54.174,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	35.956,2	42.108,8	0,0	0,0	42.108,8
Środki własne Unii Europejskiej	14.731,1	15.942,5	0,0	0,0	15.942,5

¹ Bez wydatków z grupy Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

3. Planowanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Od 2011 roku gospodarka polska oparta jest na planie czteroletnim ujętym w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Obowiązek sporządzenia tego dokumentu wprowadzony został przepisami art. 103–108 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁵³, Rada Ministrów uchwaliła po raz pierwszy Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010–2013 w dniu 3 lipca 2010 r.

Budżet państwa

Dysponenti części budżetu państwa na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁵⁴ (nota budżetowa), przygotowywali formularze planistyczne RZ. Obejmowały one między innymi wydatki inwestycyjne, wydatki na pomoc społeczną oraz na zadania realizowane w ramach programów i projektów dofinansowanych z budżetu UE. Zgłoszenia dysponentów części budżetu państwa były analizowane i korygowane przez Ministra Finansów. Propozycje te w znacznej części przekraczały przewidywane wykonanie 2011 r. Przykładem mogą być wydatki planowane na formularzach RZ-2 *Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem*, na podstawie których dysponenti zaproponowali wydatki przekraczające plan 2011 roku o 216,9%. Do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 Minister Finansów przyjął tylko 29,4% zgłoszonych propozycji. Zaakceptowane kwoty wydatków majątkowych odpowiadały 97,3% planu wydatków majątkowych z 2011 r. Porównując wielkości wykazane przez 10 dysponentów, stwierdzono, że w przypadku pięciu z nich włączono do ogólnej puli wstępnego limitu wydatków budżetowych, mniej niż 10% wnioskowanych kwot. W przypadku niektórych części, na przykład *Województwo warmińsko-mazurskie* włączono do projektu 2,2% zgłoszonej kwoty, *Gospodarka morska* – 5,6%, *Województwo mazowieckie* – 6,2%, *Powszechna jednostki prokuratury* – 6,6% i *Rolnictwo* – 9,9%.

Dane wykazane w formularzach planistycznych były wykorzystywane do ustalenia wstępnych kwot limitów wydatków dla dysponentów części budżetowych. Zgodnie z § 3 noty budżetowej, w kwietniu 2011 r. zostały przekazane dysponentom informacje o wstępnych kwotach wydatków określonych na podstawie Założeń projektu budżetu państwa, a także o zadaniach realizowanych w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł. Dysponenti zostali też poinformowani, że w planach wydatków nie należy ujmować środków na podwyżki wynagrodzeń i wydatków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁵⁵. Wstępne kwoty wydatków stanowiły podstawę do opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2012 rok. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Minister Finansów analizował zgłaszane przez dysponentów propozycje wydatków pod względem terminu realizacji zadań i eliminował wydatki o charakterze jednorazowym i zadania, których realizacja kończyła się w 2011 roku.

⁵³ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 56, poz. 290.

⁵⁵ Wydatki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

Dysponenti państwowych funduszy celowych (Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i Funduszu Reprywatyzacji) w projektach planów finansowych przedłożonych Ministrowi Finansów nie przewidywali zagospodarowania wszystkich planowanych przychodów. Planowane przez dysponentów przychody Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców były wyższe niż ich przewidywane wydatki odpowiednio o 20,4%, o 81,8% i o 68,7%, w związku z tym zwiększeniu ulegał stan środków pieniężnych na koniec roku. Minister Finansów w ramach weryfikacji projektów planów finansowych ujmowanych w ustawie budżetowej na rok 2012 dokonywał ich korekty, gdy nie były one zgodne z założeniami, a wzrost kosztów przekraczał przyjęty wskaźnik i dysponent nie uzasadnił tego wzrostu. W odniesieniu do budżetu 2012 r. planowane wydatki pięciu funduszy zostały zmniejszone o 2.338,0 mln zł. Takie działania powodowały zwiększenie i tak już wysokich stanów środków pieniężnych funduszy. Analogiczna sytuacja miała miejsce w ustawach budżetowych na lata 2010–2011. Wprowadzone zmiany Minister Finansów uzasadnił koniecznością ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych i związaną z tym potrzebą objęcia regułą wydatkową jednostek całego sektora, wskazując jednocześnie na możliwość wykorzystania tych środków w latach kolejnych.

Minister Finansów opracował w maju 2011 r. projekt ustawy budżetowej na rok 2012, w którym określił dochody w wysokości 292.700,0 mln zł i wydatki w kwocie 327.700,0 mln zł oraz planowany deficyt 35.000,0 mln zł. Projekt ustawy budżetowej został przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu 30 września 2011 roku, to jest z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych. Określono w nim dochody w wysokości 292.813,0 mln zł i wydatki w kwocie 327.813,0 mln zł oraz planowany deficyt 35.000,0 mln zł. W porównaniu z wersją z maja 2011 r. projekt ten zawierał zmianę polegającą na jednoczesnym zwiększeniu łącznej kwoty dochodów i wydatków budżetu państwa o 113,0 mln zł. W projekcie ustawy budżetowej przedłożonej do Sejmu w grudniu 2011 r. przez nową Radę Ministrów zaplanowano dochody w kwocie 293.752,3 mln zł, wydatki w wysokości 328.752,3 mln zł oraz deficyt w kwocie 35.000 mln zł. Kwoty ujęte w ustawie budżetowej były zgodne z przyjętymi założeniami. W porównaniu z wersją z września 2011 r. dochody i wydatki zostały zwiększone o 939,3 mln zł. Kwota deficytu nie uległa zmianie i pozostała na poziomie 35,0 mld zł.

Podczas prac nad projektem ustawy budżetowej w Parlamencie plan dochodów został zwiększony o 13,8 mln zł, plan wydatków o 13,4 mln zł, a planowany deficyt budżetowy zmniejszony o 0,4 mln zł.

W trakcie prac planistycznych nad projektami ustawy budżetowej z września i grudnia 2011 roku oraz prac w Parlamencie prognozowana kwota dochodów budżetowych zwiększona została – w relacji do I wersji projektu budżetu – o 1.066,1 mln zł, wydatków budżetowych o 1.065,7 mln zł, a zmniejszona została wielkość deficytu budżetowego o 0,4 mln zł. Zmniejszono prognozowane dochody podatkowe o 4.624,0 mln zł, a zwiększono wielkość dochodów niepodatkowych o 5.622,7 mln zł, w tym z tytułu dywidend i wpłat z zysku o 6.000 mln zł. W projekcie ustawy budżetowej z maja 2011 r. w części Skarb Państwa przyjęto prognozę dochodów z tytułu dywidend od spółek Skarbu Państwa w wysokości 2,0 mld zł wobec zrealizowanych wpływów z tego tytułu w 2010 w kwocie 4,5 mld zł oraz 5,1 mld zł w 2011 r. W wyniku weryfikacji przez Ministra Finansów wielkości zgłoszonych przez Ministra Skarbu Państwa, prognozę dochodów z dywidend zwiększono do 8,0 mld zł. Wykonanie dochodów w 2012 roku potwierdziło trafność decyzji podjętych przez Ministra Finansów. Dochody podatkowe pomimo zmniejszenia planu wykonano w 93,8%, a dochody niepodatkowe w 137% planu.

Zmiana planowanych wydatków objęła wszystkie grupy ekonomiczne. W największym stopniu wzrósł limit wydatków na dotacje i subwencje o 715,8 mln zł (4,6%), współfinansowanie projektów z udziałem środków UE o 632,4 mln zł (4,8%) oraz wydatków bieżących o 376,6 mln zł (0,6%), a zmniejszył się w zakresie środków własnych UE o 541,2 mln zł (3,2%) oraz wydatków majątkowych o 267,4 mln zł (1,8%). Głównymi przyczynami zmian było zwiększenie planu wydatków w części Rezerwy celowe o 626,9 mln zł oraz wydatków przeznaczonych na obronę narodową o 224,1 mln zł. Zwiększenie planowanych wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz na wydatki bieżące nie przełożyło się na ich faktyczne wykorzystanie przez dysponentów. Wykonane wydatki były niższe od planu odpowiednio o 21,4% (2.940,5 mln zł) i 6,5% (3.982,4 mln zł).

Przyjęte w uzasadnieniu projektu przewidywane wykonanie dochodów, wydatków i deficytu w 2011 r. było zbliżone do faktycznego. W uzasadnieniu projektu założono wykonanie:

- dochodów w kwocie 282.456,1 mln zł (w wersji z maja 2011 r.) oraz 279.209,4 mln zł w wersji z grudnia 2011, które zrealizowane zostały w wysokości 277.557,2 mln zł, stanowiąc odpowiednio 98,3% i 99,4%,
- wydatków w wysokości 313.344,4 mln zł, które zrealizowane zostały w wysokości 302.681,6 mln zł, stanowiąc 96,6%.
- deficytu budżetowego w kwocie 30.888,3 mln zł (maj 2011 r.) oraz 34.135,0 mln zł (grudzień 2011 r.), którego wykonanie wyniosło 25.124,4 mln zł, stanowiąc odpowiednio 81,3% i 73,6%.

Minister Finansów już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej poinformował ministrów i kierowników urzędów centralnych, że w opracowywanych planach finansowych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych należy przyjmować wielkość funduszu wynagrodzeń na poziomie nominalnym z roku 2011. Wzrost wynagrodzeń w 2012 r. był jednak zdeterminowany rozdysponowaniem rezerw celowych w 2011 r., naliczeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz koniecznością zwiększenia wynagrodzeń z tytułu nowych zadań i zmian wprowadzonych innymi ustawami. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 ograniczenia te zostały dodatkowo złagodzone poprzez wprowadzenie wyłączeń i odstępstw. Utrzymano ograniczenie wynagrodzenia 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 do poziomu nominalnego z roku 2011. Jednocześnie założono wzrost wynagrodzeń ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej bez środków z rezerw celowych o 2,9% w porównaniu do roku 2011. Zwiększenia dotyczyły między innymi wynagrodzeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy, członków korpusu służby cywilnej, nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Dodatkowe ograniczenia wzrostu wynagrodzeń zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁵⁶. Zgodnie z art. 24 tej ustawy wynagrodzenia, z pominięciem finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, nie mogły przekroczyć wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011.

Analiza wydatków na wynagrodzenia ujętych w projektach planów finansowych na 2012 r. państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych wykazała, że w 11 jednostkach dysponenci części na etapie planowania nie uwzględnili przepisów ustawy o budżecie. Ministerstwo Finansów skorygowało te plany do obowiązujących przepisów.

⁵⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 291, poz. 1707.

zującego poziomu. Działania te nie powodowały jednak ograniczenia planu wydatków. Tym samym nie miały wpływu na realizację głównego założenia ograniczeń, to jest redukcji deficytu.

W planie na rok 2012 ograniczone zostały, zgodnie z przepisami art. 26 ustawy o budżecie, także wydatki na wynagrodzenia bezosobowe. Kwota wydatków na wynagrodzenia bezosobowe ujęta w ustawie budżetowej na rok 2012 (załącznik nr 2) była o 29,0 mln zł niższa niż w roku 2011. Minister Finansów na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o budżecie przekazał w marcu 2012 r. dysponentom części budżetowych informację o limicie wielkości wynagrodzeń bezosobowych. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów zwiększył wydatki na ten cel o 326,2 mln zł, w tym na podstawie przepisów art. 31 ustawy o budżecie o 18,6 mln zł, tj. do 902,9 mln zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 868,9 mln zł, tj. niższej niż w roku 2011 o 106,1 mln zł.

Budżet środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowane zostały dochody budżetu środków europejskich w kwocie 72.570,1 mln zł, tj. o 4.502,4 mln zł wyższej od prognozy wpływu środków z budżetu Unii Europejskiej, z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i dochodów z tytułu finansowania wyprzedzającego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, zgłoszonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Rozwoju Regionalnego, w związku z art. 138 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych (68.067,7 mln zł). W kwocie ujętej w ustawie budżetowej uwzględniono, poza planowanymi wpływami w 2012 r. z tytułu refundacji wydatków, środki pozostające na rachunkach programowych, które wpłynęły w latach poprzednich.

Planowany poziom wydatków budżetu środków europejskich przyjęty w ustawie budżetowej – 77.104,1 mln zł – wynikał z danych przekazanych w materiałach planistycznych przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Plan wydatków na realizację programów Narodowej Strategii Spójności, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych został opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na podstawie zgłoszeń i we współpracy z innymi dysponentami budżetu państwa biorącymi udział w realizacji zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Poszczególne departamenty merytoryczne w MRR (Instytucje Zarządzające, Instytucje Koordynujące), weryfikując materiały, uwzględniały między innymi wartość wydatków wynikających z zawartych umów w systemie KSI SIMIK oraz dotychczasowy proces realizacji wydatków na programy przez dysponenta. Wydatki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej zostały ustalone przez MRiRW na podstawie kwot wykazanych przez podległych dysponentów oraz agencje płatnicze – Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencję Rynku Rolnego.

W związku z ustaleniami Ministra Finansów wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 37.213,3 mln zł zaplanowano w poszczególnych częściach budżetu państwa. Pozostała część wydatków w wysokości 39.890,8 mln zł, tj. 51,7% planu, została ujęta w rezerwach celowych. Środki z rezerw celowych zaplanowane na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) i finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99), rozdysponowano w 82,8%, tj. 33.017,9 mln zł.

Na etapie prac nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2012 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Rozwoju Regionalnego poinformowali Ministra Finansów, że z budżetu Unii Europejskiej, z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i dochodów z tytułu finansowania wyprzedzającego w ramach PROW pozy-

skane zostaną środki w kwocie 70.609,3 mln zł. W kwietniu 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego, w związku z § 6 ust. 1 pkt 36, 37 i 39 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012⁵⁷ zmniejszył proponowaną wcześniej prognozę wpływu środków o 2.547,1 mln zł z tytułu realizacji programów w ramach Narodowej Strategii Spójności⁵⁸ (NSS), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) i mechanizmów finansowych na lata 2009–2014, a Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwiększył o 5,5 mln zł zaplanowane dochody z tytułu WPR. W wyniku tych zmian planowana kwota została zmniejszona do 68.067,7 mln zł, tj. o 3,6%, łącznie z dochodami z tytułu finansowania wyprzedzającego PROW.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 przekazanym do Parlamentu we wrześniu 2011 r. zaplanowane zostały dochody w kwocie 72.570,1 mln zł, tj. o 4.502,4 mln zł wyższej niż propozycje przedstawione przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Taka kwota została przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. Planując dochody, Minister Finansów uwzględnił, poza wpływami w 2012 r. z tytułu refundacji wydatków, także środki pozostające na rachunkach programowych, które wpłynęły w latach poprzednich.

Planowany poziom wydatków budżetu środków europejskich przyjęty w ustawie budżetowej – 77.104,1 mln zł – wynikał z danych przekazanych w materiałach planistycznych przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Plan wydatków BŚE na realizację programów Narodowej Strategii Spójności, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych został opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na podstawie zgłoszeń i we współpracy z innymi dysponentami budżetu państwa biorącymi udział w realizacji zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Wydatki na realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej zostały ustalone przez MRiRW na podstawie kwot wykazanych przez podległych dysponentów oraz agencje płatnicze – Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencję Rynku Rolnego. Wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 37.213,3 mln zł zaplanowano w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Podstawą do określenia planowanych kwot wydatków były dane przekazane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z innymi dysponentami środków budżetu państwa biorącymi udział w realizacji zadań finansowanych środkami z budżetu UE. Zgłoszone do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 wydatki na realizację programów zostały opracowane zgodnie z limitami⁵⁹ i zasadami⁶⁰ określonymi przez Ministra Finansów. Zgłaszane przez dysponentów kwoty były weryfikowane przez Instytucje Zarządzające oraz Instytucję Koordynującą Regionalne Programy Operacyjne (RPO), m.in. przy uwzględnieniu wartości wydatków wynikających z zawartych umów (dane z systemu KSI SIMIK 07-13) oraz analizy dotychczasowego poziomu realizacji wydatków.

⁵⁷ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁵⁸ Bez środków na Program Operacyjny Pomoc Techniczna i innych na refundację wydatków poniesionych w ramach budżetu państwa.

⁵⁹ Limit wydatków na realizację programów wynosił w zakresie budżetu państwa 7.238,8 mln zł, w zakresie budżetu środków europejskich 56.000,0 mln zł.

⁶⁰ W piśmie MF określono, że w odniesieniu do budżetu państwa w częściach budżetowych powinny być uwzględnione w całości wydatki na pomoc techniczną i nie więcej niż 60% wydatków w innych programach. Pozostałe 40% wydatków zaproponowano uwzględnić w rezerwach celowych. W zakresie budżetu środków europejskich w częściach budżetowych powinno być uwzględnione nie więcej niż 60% wydatków, natomiast pozostałe 40% wydatków oraz całość wydatków na projekty drogowe GDDKiA oraz na projekty kolejowe PKP PLK w rezerwach celowych.

W trakcie roku budżetowego MRR na bieżąco analizowało realizację wydatków w ramach programów, w tym przez analizę sprawozdań budżetowych składanych przez dysponentów poszczególnych części budżetowych oraz informacji uzyskiwanych z BGK. Przeprowadzono spotkania z marszałkami województw (Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi) oraz występowano do nich z prośbami o sporządzanie oszacowań wydatków w bieżącym roku, co miało pozwolić na zwolnienie części wydatków w rezerwie celowej i przeniesienie na inne programy. Organizowane były również spotkania z ministrami pełniącymi funkcje Instytucji Pośredniczących w programach, w których występowało niskie wykonanie wydatków w celu omówienia przyczyn takiego stanu rzeczy, oszacowania wykonania do końca roku i określenia działań niezbędnych do pełnego wykonania budżetu w 2012 r. W wyniku przeprowadzanych analiz przebiegu wykonania wydatków na programy i możliwości wydatkowania środków ujętych w ustawie budżetowej na 2012 r., Ministerstwo Regionalnego informowała Ministra Finansów, na etapie opracowywania planu ustawy budżetowej na 2013 r. oraz we wrześniu 2012 r., o przyczynach niewykonania planowanych wydatków na programy i możliwym niewykonaniu do końca 2012 r. planu wydatków na poziomie około 5,5–7,4 mld zł (9–12% planu łącznie z rezerwami).

4. Zarządzanie realizacją budżetu państwa i budżetu środków europejskich

4.1 Zarządzanie realizacją dochodów i wydatków

Ustawa o finansach publicznych szczególną rolę w zakresie wykonywania ustawy budżetowej przyznaje Ministrowi Finansów, który sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, poziomu deficytu.

Pozyskiwanie przez Ministra Finansów bieżących informacji odnośnie stopnia realizacji budżetu państwa umożliwia system sprawozdawczości i kontroli budżetowej, obowiązujący dysponentów budżetowych, umożliwiającą uzyskanie praktycznie w każdym czasie informacji dotyczących realizacji budżetu państwa. Sprawowanie funkcji kontrolnych umożliwiają Ministrowi Finansów również comiesięczne sprawozdania operatywne, sporządzane przez Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów.

W razie stwierdzenia w wyniku kontroli niegospodarności w określonych jednostkach, opóźnienia w realizacji zadań lub nadmiaru posiadanych środków Minister Finansów może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych w zakresie całego budżetu państwa.

Wśród narzędzi zarządzania i kontroli wykonywania budżetu państwa przynależnych Ministrowi Finansów wymienić należy także uprawnienie do podziału rezerw celowych, dysponowanie rezerwą ogólną, ustalanie harmonogramu realizacji budżetu, kontrolę projektów aktów normatywnych pod kątem zapobiegania wzrostowi wydatków lub zmniejszeniu dochodów budżetowych, ustalanie trzyletniej strategii zarządzania długiem publicznym, uprawnienie do zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa, w szczególności poprzez pożyczkę, kredyt oraz emisję obligacji, bonów skarbowych i innych skarbowych papierów wartościowych, ustalanie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, określanie planu kont jednostek sektora finansów publicznych i szczególnych zasad rachunkowości, w tym zasad sporządzania sprawozdań budżetowych.

Tabela 19. Wykonanie budżetu państwa w kolejnych miesiącach 2012 r.

Miesiąc	Dochody	Struktura	Wydatki	Struktura	Wynik	Struktura
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7
RAZEM	287.595,1	100,0	318.001,9	100,0	-30.406,7	100,0
Styczeń	26.978,2	9,4	32.280,0	10,2	-5.301,8	17,4
Luty	19.270,0	6,7	30.483,8	9,6	-11.213,8	36,9
Marzec	17.272,5	6,0	23.725,5	7,5	-6.453,0	21,2
I kwartał	63.520,7	22,1	86.489,4	27,2	-22.968,7	75,5
Kwiecień	30.369,2	10,6	32.220,5	10,1	-1.851,3	6,1
Maj	19.665,1	6,8	21.826,1	6,9	-2.161,0	7,1
Czerwiec	28.165,7	9,8	22.270,3	7,0	5.895,4	-19,4
II kwartał	78.200,1	27,2	76.317,0	24,0	1.883,1	-6,2
Lipiec	24.344,4	8,5	27.597,7	8,7	-3.253,2	10,7
Sierpień	23.475,4	8,2	22.048,3	6,9	1.427,0	-4,7
Wrzesień	24.381,3	8,5	22.598,4	7,1	1.782,9	-5,9
III kwartał	72.201,2	25,1	72.244,4	22,7	-43,2	0,1
Październik	24.111,4	8,4	37.188,6	11,7	-13.077,2	43,0
Listopad	24.866,7	8,6	21.137,8	6,6	3.728,9	-12,3
Grudzień	24.695,0	8,6	24.624,6	7,7	70,5	-0,2
IV kwartał	73.673,1	25,6	82.951,1	26,1	-9.278,0	30,5

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Miesięczna realizacja dochodów w pierwszej połowie roku podlegała znaczącym wahaniom – od 6,0% wpływów 2012 r. w marcu do 10,6% w kwietniu. Odmiennie przedstawiała się sytuacja w drugiej połowie 2012 r. Napływ środków budżetowych był stabilny od 23.475,4 mln zł w sierpniu do 24.866,7 mln zł w listopadzie (odpowiednio 8,2% i 8,6% wpływów rocznych). Różnice w wysokości dochodów pomiędzy poszczególnymi miesiącami i kwartałami są wynikiem sezonowości rozliczeń i jednorazowych wpłat.

Miesięczne wykonanie wydatków w 2012 r. podlegało znacznym zmianom od 6,6% w listopadzie do 11,7% w październiku 2012 r. i wynikało z nierównomiernego i odmiennego zapotrzebowania dysponentów na środki budżetowe.

Nierównomierność zapotrzebowania na środki budżetowe charakteryzowała także realizację wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych.

Tabela 20. Realizacja wydatków w kwartałach 2012 r. w układzie grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	I	II	III	IV	I-IV
	mln zł				
OGÓŁEM	86.489,4	76.317,0	72.244,4	82.951,1	318.001,9
Dotacje i subwencje	46.602,2	38.998,0	36.279,1	33.476,3	155.355,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	5.746,9	5.707,5	5.887,5	5.654,4	22.996,3
Wydatki bieżące na rzecz jednostek budżetowych	13.232,2	13.480,7	13.020,4	17.495,0	57.228,3
Wydatki majątkowe	931,5	1 710,5	2 684,0	8 243,5	13 569,5
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	8.787,8	10.978,3	8.824,0	13.518,7	42.108,8
Środki własne UE	7.107,8	3.616,9	3.610,5	1.607,3	15.942,5
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	4.081,0	1.825,1	1.939,0	2.955,7	10.800,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najbardziej zróżnicowane zapotrzebowanie na środki wystąpiło w IV kwartale 2012 r. Jedynie wydatki na dotacje i subwencje (21,5%) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (24,6%) zbliżone były do równomiernego rocznego rozkładu wydatków.

Zgodnie z art. 140 ustawy o finansach publicznych wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie był możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej, zaplanowano w części *Rezerwy celowe*.

Łączna kwota rezerw celowych, ujęta w 75 pozycjach, w wysokości 18.324,9 mln zł, w trakcie roku została zwiększona o 88,0 mln zł z zablokowanych środków przez dysponenta części *Rynki rolne*. Środkami z rezerw celowych zwiększono plan wydatków dysponentów części budżetowych o 14.188,8 mln zł. Na koniec 2012 r. pozostała nierozdysponowana kwota 4.224,1 mln zł. Ponadto w części *Rezerwa ogólna* zaplanowano kwotę 95,0 mln zł, z której rozdysponowano 46,7 mln zł, tj. 49,2%.

Aby dyscyplinować jednostki do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami na wydatki majątkowe w 2009 r. wprowadzono w art. 171 ustawy o finansach publicznych ograniczenia w przeniesieniu środków na te wydatki dla dysponentów. Zgody Ministra Finansów wymaga każda zmiana polegająca na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych jednorazowo o kwotę powyżej 100 tys. zł oraz każde przeniesienie w przypadku wydatków na inwestycje budowlane. Ograniczenie dotyczy także przeniesień polegających na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, które wymagają zgody ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W budżecie państwa na rok 2012 zostały wprowadzone zmiany wydatków na łączną kwotę 15.409,1 mln zł, w tym głównie w wyniku przeniesienia wydatków z rezerw budżetu państwa. Zwiększono plan wydatków w 134 częściach, a zmniejszono w 51 częściach. Największe zwiększenia wystąpiły w częściach: *Województwa* o 5.708,8 mln zł (24,9% planu ustawowego), *Rozwój wsi* o 2.898,1 mln zł (66,1%), *Transport* o 839,2 mln zł (13,1%), *Budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe* o 637,9 mln zł (11,6%), *Szkolnictwo wyższe* o 565,3 mln zł (5,8%), *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* o 450,0 mln zł (0,9%), *Sprawy wewnętrzne* o 383,9 mln zł (2,2%), *Zdrowie* o 362,3 mln zł (9,2%). Dysponenci tych części wykorzystali od 94,4% do 99,1% środków z rezerw.

Najwyższe zmniejszenia dotyczyły części *Rezerwy celowe* w kwocie 14.188,8 mln zł (77,4% planu ustawowego), *Sądy powszechne* – 496,2 mln zł (8,2%), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 418,5 mln zł (0,9%) oraz *Rynki Rolne* – 88,0 mln zł (15,4%).

Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 63 częściach budżetu państwa i był zwiększony o 3.636,1 mln zł oraz zmniejszony o 1.497,8 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 56 częściach, w wyniku czego wydatki majątkowe (per saldo) zmniejszyły się o 77,6 mln zł. Po analizie złożonych wniosków w 29 przypadkach na łączną kwotę 44,3 mln zł Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmian w tym trybie, wskazując, iż w pierwszej kolejności „zaoszczędzone” środki należy przeznaczyć na spłatę zobowiązań jednostki lub ostatecznie skorzystać z możliwości blokowania wydatków na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych.

Największe zwiększenia wydatków majątkowych wystąpiły w częściach *Województwa* o 1.436,0 mln zł (265,0% planu ustawowego), *Transport* 772,9 mln zł (52,8%), *Gospodarka wodna* o 265,6 mln zł (435,1%), *Rozwój regionalny* o 248,7 mln zł (73,3%), *Kultura fizyczna* o 183,9 mln zł (62,3%) oraz *Sprawy wewnętrzne* o 133,6 mln zł (41,9%). Wykorzystanie zwiększonych planów wydatków nastąpiło na poziomie od 90,9% do 94,2%

Dysponenci części budżetowych, zgodnie z art. 177 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, mają możliwość blokowania planowanych wydatków budżetowych między innymi w przypadku posiadania nadmiaru środków lub opóźnień w realizacji zadań.

Minister Finansów i dysponenci części budżetu państwa dokonali blokad wydatków na 6.039,8 mln zł, co stanowiło 1,9% kwoty wydatków ogółem na 2012 r. Największych blokad środków dokonano w częściach *Obrona narodowa* – 842,1 mln zł, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 690,0 mln zł, *Obsługa długu krajowego* – 400,0 mln zł, *Rezerwy celowe* – 1.579,8 mln zł.

Minister Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych oraz art. 42 ustawy budżetowej na rok 2012, z zablokowanych przez dysponentów wydatków utworzył trzy nowe rezerwy celowe na łączną kwotę 564,2 mln zł.

Ministerstwo Finansów na bieżąco analizowało zmiany w rocznych harmonogramach wydatków dysponentów środków budżetowych oraz miesięczne/dzienne zapotrzebowania na środki budżetowe. Dokonywanie tych analiz pozwalało na elastyczne zarządzanie środkami budżetowymi oraz weryfikowanie bieżących zapotrzebowań.

Ministerstwo Finansów w 2012 r. przekazało dysponentom 326.256,8 mln zł. Z kwoty tej wydatkowano 318.001,9 mln zł. Pozostałe środki zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Podobnie jak w roku 2011, obowiązywała zasada automatycznego zwrotu środków na koniec dnia roboczego z rachunków dysponentów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa przekraczających 5 tys. zł. W związku z tym nie występował problem nadmiaru środków pozostających na koniec dnia na rachunkach bieżących dysponentów.

Minister Finansów na wniosek dysponenta części budżetowej, zgodnie z art. 153 ustawy o finansach publicznych, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej oraz w kolejnych latach projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz programów wieloletnich.

Udzielenie zapewnienia umożliwia dysponentom podjęcie działań pozwalających na przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub podpisanie umowy z wykonawcą jeszcze przed dokonaniem zmian w planie wydatków decyzją Ministra Finansów. Instrument ten pozwala Ministrowi Finansów na skuteczne monitorowanie wydatkowania środków budżetowych poprzez finansowanie jedynie zaawansowanych projektów.

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydał 306 decyzji o zapewnieniu finansowania na rok 2012 i lata następne na kwotę 4.363,4 mln zł. Dokonał również, na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, 309 zmian decyzji, w wyniku których kwota zapewnienia na 2012 r. w wysokości 3.139,9 mln zł uległa zmniejszeniu do 963,9 mln zł. Środki w wysokości 2.176,0 mln zł z rezerw celowych można było przeznaczyć na finansowanie innych projektów.

Dokonywane w grudniu 2012 r. zmiany w decyzjach o udzieleniu zapewnienia finansowania miały głównie na celu dostosowanie planu wydatków do faktycznie zrealizowanych wydatków lub zmianę kwoty zapewnienia na lata kolejne i były zmianami czysto formalnymi bez żadnego skutku dla budżetu państwa.

4.2. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Minister Finansów, wykorzystując dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych Skarbu Państwa.

Dla bieżącego zarządzania płynnością budżetu państwa w 2012 r., tj. terminowej obsługi zobowiązań Skarbu Państwa, podstawowe znaczenie miało wykorzystanie środków jednostek sektora finansów publicznych⁶¹ obowiązkowo przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie. Mechanizm konsolidacji pozwolił na zmniejszenie emisji SPW i uzyskanie oszczędności w kosztach obsługi zadłużenia Skarbu Państwa. Na koniec 2012 r. kwota środków przekazanych przez podmioty sektora finansów publicznych do dyspozycji Ministra Finansów była wyższa niż na koniec 2011 r. o 3.785 mln zł i wyniosła 28.375 mln zł. Koszt pozyskania tych środków wyniósł średnio 4,01% i był niższy niż rentowność bonów skarbowych, która wynosiła średnio 4,503%. Średnioroczny stan środków z konsolidacji na depozytach terminowych i overnight, w części wykorzystywanej na finansowanie potrzeb pożyczkowych, wyniósł w 2012 r. 26.249 mln zł. Zastąpienie sprzedaży bonów skarbowych tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji pozwoliło na uzyskanie oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego na kwotę około 98 mln zł. Konsolidacja spowodowała także obniżenie państwowego długu publicznego na koniec 2012 r. o około 3.300 mln zł. Od wprowadzenia tego mechanizmu w maju 2011 r. do końca 2012 r. dług publiczny obniżył się o około 26.400 mln zł.

Oprócz środków z konsolidacji służących do bieżącego zarządzania budżetem państwa, w przypadkach okresowych niedoborów płynności złotowej wykorzystywana była także część środków z rachunku konsolidacyjnego overnight. Minister Finansów zasilił w ten sposób centralny bieżący rachunek budżetu państwa w maju kwotą 1.000 mln zł i w czerwcu kwotą 400 mln zł. Koszt pozyskania środków z rachunku overnight, odpowiadający ich oprocentowaniu naliczonym podmiotom przekazującym środki, wyniósł średnio w roku 3,11%.

Instrumentem płynnościowym, wykorzystanym w 2012 r. przez Ministra Finansów, były bony o niestandardowych terminach zapadalności, od 30 do 49 tygodni, wyemitowane w łącznej wartości nominalnej 5.600 mln zł. Standardowym instrumentem były przetargi zamiany obligacji, służące głównie ograniczeniu ryzyka refinansowania przy wykupie dużych emisji.

W okresach niedoboru środków złotych Minister Finansów wykorzystał również zgromadzone na rachunku pomocniczym w NBP środki w dolarach amerykańskich i dokonał ich wymiany na złote, zawierając transakcje typu FX SWAP. Polegały one na wymianie płatności w walucie i w złotych. Z wymiany nominalu 1.400 mln USD uzyskane zostały środki w wysokości 4.564,9 mln zł. Koszt pozyskania środków złotych w drodze transakcji na parze walut USD/PLN wyniósł 19,8 mln zł i był niższy niż w przypadku alternatywnej emisji bonów skarbowych lub pożyczki z rynku międzybankowego.

Środki walutowe będące w dyspozycji Ministra Finansów pochodziły z emisji długu zagranicznego, tj. sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych i zaciągniętych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz z lokat przechodzących z 2011 r. Zostały one częściowo wymienione na złote poprzez ich sprzedaż do NBP oraz na rynku za pośrednictwem BGK. Minister Finan-

⁶¹ W 2012 r. czterdzieści dwa podmioty sektora finansów publicznych przekazywały w ramach konsolidacji wolne środki na rachunki Ministra Finansów. Trzy spośród zobowiązanych jednostek nie przekazywały wolnych środków: Rzecznik Ubezpieczonych, Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych i Ośrodek Studiów Wschodnich. Minister Finansów nie dysponował wiedzą na temat przyczyn tego stanu.

sów dokonał sprzedaży środków walutowych stanowiących równowartość 8,3 mld zł, przeznaczając je na finansowanie krajowych potrzeb pożyczkowych (6,7 mld zł ze sprzedaży walut z rachunku pomocniczego oraz 1,6 mld zł ze sprzedaży bezpośredniej).

Nadwyżki wolnych środków złotych były lokowane w NBP i BGK. Średni stan lokat złotych w 2012 r. wyniósł 11.066 mln zł. W końcu roku środki złote zgromadzone na lokatach wyniosły 3.552 mln zł. Utrzymanie płynności w 2012 r. na poziomie średnio 11,1 mld zł, przy założeniu pozyskania tych środków jedynie z konsolidacji, oznaczało poniesienie kosztów w wysokości około 445 mln zł, natomiast dochody budżetu państwa z lokat złotych wyniosły razem (NBP i BGK) 504 mln zł. Na finansowanie potrzeb pożyczkowych roku następnego (stan środków złotych na rachunkach Ministra Finansów na dzień 31 grudnia 2012 r.) zgromadzona została łącznie kwota 11,4 mld zł.

Wolne środki walutowe były lokowane przede wszystkim na rachunkach w BGK. Oprocentowanie depozytów terminowych wyniosło średnio w skali roku 0,17% dla euro i 0,14% dla dolara, a środków a'vista 0,13% dla euro i 0,03% dla dolara. Odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach pomocniczych Ministra Finansów (w BGK i NBP) przyniosły dochody z tytułu odsetek w wysokości 10,5 mln zł. Średni stan tych środków walutowych na rachunkach pomocniczych Ministra Finansów, łącznie ze środkami funduszy unijnych przekazanych do sprzedaży, osiągnął w 2012 r. poziom 1,6 mld EUR i 1,2 mld USD, tj. równowartość 10,9 mld zł (po kursach średnich). Na koniec roku na rachunkach Ministra Finansów w walutach obcych pozostały środki w wysokości 3.285,1 mln EUR (z wyłączeniem środków unijnych przekazanych do sprzedaży i niesprzedanych w 2012 r.) i 1.516,5 mln USD, stanowiące łącznie równowartość 18,2 mld zł. Oznaczało to przyrost w stosunku do stanu na koniec 2011 r. o 6,4 mld zł.

Środki walutowe na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2013 r. zostały zgromadzone w IV kwartale 2012 r. Średnia rentowność obligacji na rynkach międzynarodowych była w tym okresie niższa o 1,7 punktu procentowego w porównaniu z rynkiem krajowym.

Na rachunkach Ministra Finansów na dzień 31 grudnia 2012 r. stan zgromadzonych środków ogółem wynosił 42,1 mld zł i był wyższy niż na koniec 2011 r. o około 10 mld zł. Na rachunkach lokat walutowych zostały zgromadzone środki o równowartości 18,2 mld zł, na rachunkach budżetu środków europejskich o równowartości 12,5 mld zł oraz na rachunkach złotych – 11,4 mld zł. Kwota środków na rachunkach walutowych pochodziła głównie z emisji SPW przeprowadzonych w IV kwartale 2012 r. na wyprzedzające finansowanie potrzeb roku 2013. W tym celu w ostatnich miesiącach 2012 r. zostały dokonane emisje obligacji na rynkach zagranicznych na kwotę 2,0 mld USD, 2,5 mld EUR oraz 66 mld JPY. W dniu 5 lutego 2013 r. część środków walutowych o równowartości 12,2 mld zł została wykorzystana na wykup i wypłatę odsetek od obligacji o wartości 3 mld EUR. Środki zgromadzone na rachunkach walutowych budżetu środków europejskich przewidziano do wykorzystania w budżecie na 2013 r., w którym planowane jest osiągnięcie nadwyżki budżetowej. Ze środków na rachunkach złotych na finansowanie wynagrodzeń płatnych z wyprzedzeniem przekazano w grudniu 2012 r. 5,5 mld zł. Na rachunkach overnight w BGK pozostała kwota 2,0 mld zł. Po uwzględnieniu powyższych uwarunkowań na koniec roku pozostały środki na finansowanie potrzeb roku 2013 w wysokości około 9,3 mld zł. Gromadzenie kwot znacznie przekraczających potrzeby pożyczkowe powoduje szybszy wzrost zadłużenia i wzrost kosztów jego obsługi.

4.3. Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Bankowa obsługa budżetu państwa i budżetu środków europejskich zgodnie z ustawą o finansach publicznych prowadzona jest przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa. W 2012 r. Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego prawidłowo wykonywały zadania związane z obsługą bankową budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

NBP obsługiwał 3.275 podmiotów z sektora finansów publicznych, dla których prowadził 8.360 rachunków bieżących (w tym centralny rachunek bieżący budżetu państwa, rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych i państwowych funduszy celowych) oraz 7.004 rachunki pomocnicze prowadzone w złotych i w walutach obcych. Na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa wyodrębnione zostały rachunki dochodów i wydatków budżetu państwa oraz rachunki przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem deficytu budżetowego. Szczegółowe zasady prowadzenia rachunków bankowych budżetu państwa zostały ustalone w umowach pomiędzy NBP Oddziałem Okręgowym w Warszawie a Ministrem Finansów. Do zarządzania środkami budżetu państwa w 2012 r. wykorzystywany był wdrożony w Ministerstwie Finansów informatyczny system obsługi budżetu państwa Trezor. Pozwala on na dokonanie automatycznego zwrotu środków pozostających na rachunkach dysponentów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W wyniku tej operacji na rachunkach wszystkich dysponentów pozostawało średnio dziennie około 7 mln zł. Zasady ustalania stanu krajowych środków finansowych budżetu państwa na koniec każdego dnia roboczego określono w porozumieniu NBP z Ministerstwem Finansów. Minister Finansów utrzymywał środki na finansowanie bieżącego niedoboru budżetu państwa na wystarczającym poziomie. Wolne środki pozostające po godz. 15⁰⁰ na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa były przez Ministerstwo Finansów lokowane na rachunkach lokat w NBP lub BGK. Na rachunku tym na koniec dnia nie pozostawały istotne kwoty środków.

Nie wystąpiły przypadki finansowania deficytu budżetowego przez NBP. Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów może dokonywać lokat w złotych i w walutach obcych. W 2012 r. Minister Finansów utrzymywał w NBP 292 lokaty terminowe w złotych łącznie na kwotę 124.667,4 mln zł oraz 12 lokat w walutach obcych, w tym pięć na kwotę 535,0 mln USD, trzy na kwotę 665,0 mln EUR, dwie na kwotę 24.825,8 mln JPY oraz dwie na kwotę 24,5 mln CHF. Do zarządzania płynnością służą także wydzielone rachunki pomocnicze w NBP – rachunek lokat złotych i walutowych oraz w BGK – rachunki do obsługi lokat złotych, rachunek specjalny dla lokat walutowych oraz rachunki dla środków pozyskanych w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych.

Z rachunku przychodów i rozchodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa były przekazywane środki na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich. Odbywało się to pomimo zgromadzenia znacznej kwoty niewykorzystanych środków na rachunkach programowych (ponad 2,5 mld euro w ciągu roku).

Minister Finansów zawarł z Bankiem Gospodarstwa Krajowego trzy umowy rachunków bankowych na obsługę budżetu środków europejskich. Operacje na rachunku do obsługi środków europejskich Wspólnej Polityki Rolnej dokonywane były za pośrednictwem elektronicznego systemu obsługi bankowej. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi z upoważnienia Ministra Finansów realizował płatności na rzecz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego, natomiast Minister Finansów wydawał dyspozycje o przekazywaniu środków na rachunki urzędów wojewódzkich i na rachunek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Obsługa płatności w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybo-

łóstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy dokonywana była za pośrednictwem portalu komunikacyjnego BGK-ZLECENIA, który umożliwia elektroniczne składanie zleceń płatności dokonywanych ze środków europejskich. W ramach obsługi budżetu środków europejskich NBP prowadził 226 rachunków w euro do obsługi środków z funduszy strukturalnych i na Wspólną Politykę Rolną. Środki w euro zgromadzone na rachunkach programowych w NBP były, na zlecenie Ministra Finansów, przewalutowywane i przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich w BGK lub przekazywane do Ministerstwa Finansów, które sprzedawało euro na rynku międzybankowym za pośrednictwem BGK. W 2012 r. NBP przewalutował 8.984,8 mln euro, a do BGK przekazał 6.419,5 mln euro.

BGK w ramach umów zawartych z Ministrem Finansów zapewniał obsługę środków przekazywanych przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie. W konsolidacji środków publicznych uczestniczyło 68 jednostek sektora finansów publicznych, dla których otwartych zostało 949 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie. W ramach konsolidacji na dzień 31 grudnia 2012 r. pozyskano 28,4 mld zł, w tym na depozyty terminowe 24,7 mld zł oraz depozyty *overnight* 3,7 mld zł. W 2012 r. na zlecenie Ministra Finansów BGK zrealizował 275 transakcji sprzedaży walut obcych na kwotę 6,4 mld euro i 150 mln USD.

5. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2012 dochody budżetu państwa oraz dochody budżetu środków europejskich ustalono w wysokości 366,3 mld zł, które zrealizowano w kwocie 352,3 mld zł. Były one niższe o 14,0 mld zł, tj. o 3,8% od kwoty planowanej.

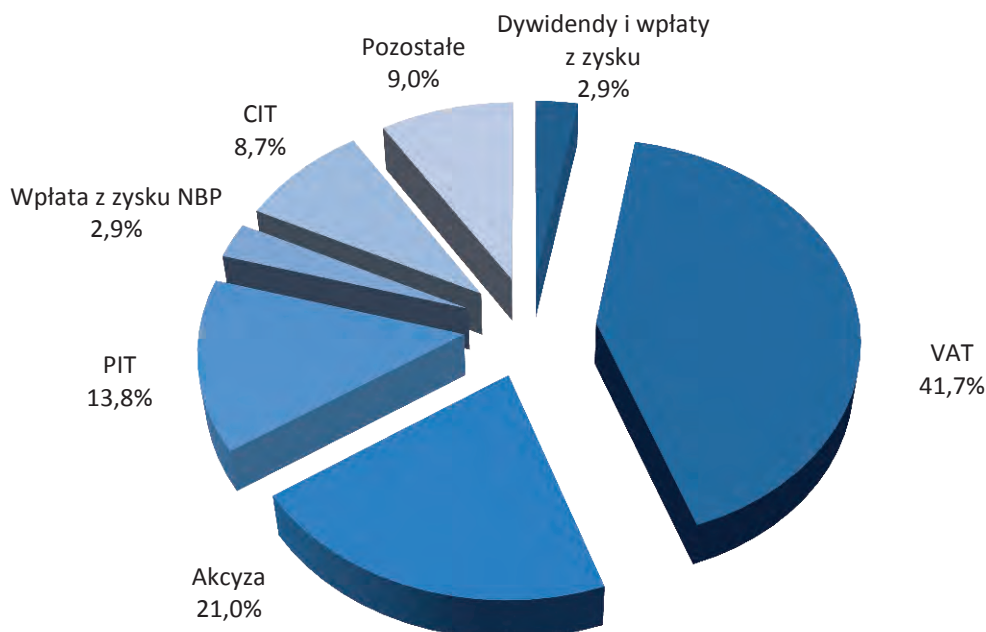
5.1. Dochody podatkowe i niepodatkowe

W ustawie budżetowej na 2012 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 293.766,1 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 287.595,1 mln zł i były niższe od planowanych o 6.171,0 mln zł, tj. o 2,1%. Decydujący wpływ na uzyskanie niższych od prognozowanych dochodów miało niezrealizowanie planu dochodów podatkowych.

W porównaniu z rokiem poprzednim dochody budżetu państwa były wyższe o 10.037,9 mln zł, tj. o 3,6%. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 90,4% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 91,7%, a w 2010 r. 84,9%.

Dochody podatkowe stanowiły 86,3% dochodów budżetu państwa ogółem, dochody niepodatkowe 12,9%, a dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej 0,8%.

Wykres 8. Struktura dochodów budżetu państwa w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

O rozmiarach dochodów zdecydowały dochody ośmiu części budżetu państwa. Dochody zrealizowane przez te części budżetowe stanowiły 98,2% dochodów budżetu państwa. Poprzez część *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* zrealizowano dochody w kwocie 259.986,3 mln zł, w tym dochody podatkowe 248.274,6 mln zł. Dochody w tej części stanowiły 90,4% dochodów budżetu państwa. Poza wymienioną część, dochody powyżej jednego miliarda złotych zrealizowano w siedmiu częściach na kwotę 22.540,2 mln zł, tj. 7,8% dochodów ogółem. Były to dochody zrealizowane w częściach *Skarb Państwa*, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, *Województwa*⁶², *Transport*, *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Sądy powszechne* oraz *Rozwój wsi*. W pozostałych częściach dochody wyniosły 5.068,6 mln zł i stanowiły 1,8% dochodów budżetu państwa.

Dochody podatkowe

W ustawie budżetowej ustalono dochody podatkowe na kwotę 264.803,0 mln zł, tj. o 8,9% wyższą od wykonania w 2011 r. Zrealizowane dochody wyniosły 248.274,6 mln zł i w stosunku do kwoty określonej w ustawie budżetowej były niższe o 16.528,4 mln zł, tj. o 6,2%. W porównaniu do 2011 r. dochody podatkowe były wyższe o 5.063,7 mln zł, tj. o 2,1%.

⁶² Umownie przyjęto, jako jedną część 85/00 Województwa oraz 15/00 Sądy powszechne.

Wykonanie prognozy dochodów podatkowych z poszczególnych źródeł

Dochody podatkowe były znacząco niższe od prognozowanych. Z podstawowych źródeł podatkowych nie uzyskano dochodów na poziomie zaplanowanym w ustawie budżetowej. Dochody z podatku od towarów i usług były niższe od planowanych o 9,2%, a z podatku dochodowego od osób prawnych o 5,6%. Mniejsze różnice między prognozą i wykonaniem wystąpiły w podatku akcyzowym (-3,4%) oraz podatku dochodowym od osób fizycznych (-1,1%).

Tabela 21. Dochody podatkowe w 2012 r.

Wyszczególnienie	2012		3:2
	Ustawa	Wykonanie	%
	mln zł		
1	2	3	4
Dochody podatkowe, w tym:	264.803,0	248.274,6	93,8
podatek od towarów i usług	132.165,0	120.000,7	90,8
podatek akcyzowy	62.600,0	60.449,9	96,6
podatek od gier	1.353,0	1.441,6	106,6
podatek dochodowy od osób prawnych	26.635,0	25.145,7	94,4
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	40.250,0	39.809,4	98,9
zryczałtowany podatek dochodowy	6.808,0	6.966,6	102,3
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	600,0	951,5	158,6
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1.800,0	1.426,9	79,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dynamika dochodów podatkowych w 2012 r., w stosunku do wykonania 2011 r., wyniosła 102,1% wobec zakładanej 107,3%. Dochody podatkowe, niższe od planowanych, były wynikiem mniej korzystnej niż prognozowało Ministerstwo Finansów sytuacji makroekonomicznej, niższych niż szacowano na etapie planowania skutków zmian regulacji prawnych, które miały wpływ na wzrost dochodów podatkowych, a także pogorszenia skuteczności poboru podatków. Ponadto w okresie planowania zawyżono o 3,6 mld zł przewidywane wykonanie dochodów podatkowych za 2011 r. Znaczącą część (63,9%) przeszacowanego przewidywanego wykonania dochodów podatkowych w 2011 r. stanowiły dochody z VAT. Prognoza tych dochodów w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej między wrześniem a grudniem 2011 r. została zmniejszona jedynie o 650 mln zł. W projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2011 r. zakładano, że dochody z VAT w 2011 r. wyniosą 123,1 mld zł. Założenie to okazało się błędne i nie zostało zmienione w czasie prac parlamentarnych nad projektem ustawy, tj. między grudniem 2011 r. a marcem 2012 r. W rzeczywistości dochody z VAT były w 2011 r. o 2,3 mld zł niższe i wyniosły 120,8 mld zł. Zrealizowane w 2011 r. dochody budżetu państwa były znane przed uchwaleniem ustawy budżetowej.

Poprawnie zaplanowano dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku akcyzowego. W latach 2004–2011 w żadnym roku nie wystąpiło przeszacowanie planu dochodów w dwóch z czterech podstawowych źródeł dochodów podatkowych. W roku 2011 poprawnie przewidziano dochody z czterech podatków, a w roku 2010 z trzech podatków.

Tabela 22. Trafność planowania dochodów podatkowych w latach 2004–2012

Wyszczególnienie	Odchylenia od planu								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VAT	+	-0	+0	-0	+	-	-0	-0	+
Akcyza	-	+	+0	-	+0	-0	-0	+0	+0
CIT	-	-	+0	-	0	-0	+	-0	+
PIT	+0	-0	-	-	-	-0	+0	+0	+0

Objaśnienia symboli: „-0” – plan zaniżony nie więcej niż 5%, „+0” – plan zawyżony nie więcej niż 5%, „-” plan zaniżony o więcej niż 5%, „+” plan zawyżony o więcej niż 5%.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Do kwietnia 2012 r. realizacja dochodów podatkowych była zbliżona do przyjętych założeń. W kolejnych miesiącach do budżetu państwa wpływały środki w kwotach niższych od przyjętych w harmonogramie. Po sześciu miesiącach niedobór dochodów podatkowych wyniósł 2,9 mld zł, po dziewięciu miesiącach – 10,6 mld zł, a w całym roku – 16,5 mld zł. Głównym powodem były niższe od prognozowanych dochody z VAT. W latach 2010–2011 realizacja dochodów podatkowych utrzymywała się na poziomie zbliżonym do ustalonego w harmonogramie lub dużo wyższym niż prognozowano.

Najmniej trafna była prognoza dochodów z podatku od towarów i usług. Dochody z VAT były niższe od prognozowanych o 12,2 mld zł, a byłyby jeszcze niższe o około 3 mld zł, gdyby w ostatnich dniach grudnia 2012 r., w trybie pilnym, nie zmieniono sposobu rozliczania zwrotów VAT. Gdyby zmiany nie wprowadzono, prognoza dochodów z VAT zostałaby wykonana w 88,5%. Operacja ta zmniejszyła jednak o około 3 mld zł dochody z VAT w 2013 r.

Wpływ zmian makroekonomicznych na wykonanie dochodów podatkowych w 2012 r.

Przyjęty w ustawie budżetowej wzrost dochodów podatkowych o 7,3% okazał się zbyt optymistyczny. Założono wzrost dochodów o około 13 mld zł z tytułu uwarunkowań makroekonomicznych oraz o 5 mld zł z tytułu zmian systemowych. Dochody podatkowe, znacząco niższe od prognozowanych, były spowodowane przede wszystkim mniej korzystną, niż przewidywało Ministerstwo Finansów podczas prac nad projektem ustawy budżetowej, sytuacją makroekonomiczną.

Na etapie prognozowania dochodów z podatku od towarów i usług szacowano, że skutki zmian makroekonomicznych (wzrost PKB, spożycie, inflacja) spowodują wzrost dochodów z VAT w stosunku do 2011 r. o około 7 mld zł. Uwarunkowania makroekonomiczne odbiegały od założeń przyjętych do projektu ustawy budżetowej na rok 2012. W szczególności nominalny wzrost spożycia indywidualnego wyniósł według wstępnych danych 4,5% i był niższy od prognozowanego o 1,3 punktu procentowego. Inwestycje sektora finansów publicznych w ujęciu nominalnym, według szacunków Ministerstwa Finansów, nie wzrosły, jak zakładano o 0,2%, ale uległy obniżeniu. Skutki tych zmian wyniosły nie 7 mld zł, lecz około 4,1 mld zł.

Głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego był popyt zewnętrzny, a nie, jak założono przy konstrukcji budżetu, popyt wewnętrzny. Sytuacja taka niekorzystnie wpłynęła na dochody z podatku od towarów i usług. W eksporcie oraz wewnątrzspółnotowej dostawie towarów obowiązuje stawka 0%, a dostawca ma prawo do odliczenia i zwrotu podatku wynikającego z nabycia towarów i usług.

Zwroty VAT wyniosły 75,3 mld zł i były wyższe niż w 2011 r. o 9,0%, tj. o 6,2 mld zł, podczas gdy wpłaty podatku wzrosły o 2,8%, tj. o 5,3 mld zł. W 2012 r., według analiz Ministerstwa Finansów, podatnicy częściej niż w latach poprzednich występowali o zwrot podatku od towarów i usług, a nie o przenie-

sienie nadwyżki na następny okres rozliczeniowy. Wykazywane w deklaracjach VAT kwoty nadwyżki do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy w 2012 r. były niższe niż w 2011 r. Ministerstwo Finansów oszacowało, że spowodowało to niższe dochody budżetu państwa o 3,6 mld zł.

Szybciej rosła sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi niż sprzedaż towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową. Wartość transakcji podlegających opodatkowaniu VAT wykazanych w deklaracjach podatkowych za 2012 r. wzrosła o 3,1%, podczas gdy w 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 12,4%. Dostawy towarów oraz świadczenie usług na terytorium kraju opodatkowane stawką podstawową wzrosło o 1,2%, a w 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 7,2%. Dostawy towarów oraz świadczenie usług na terytorium kraju opodatkowane stawkami obniżonymi było wyższe niż w 2011 r. o 4,5%, a w 2011 r. w stosunku do 2010 r. o 8,3%. Eksport i dostawy wewnętrzne opodatkowane stawką zerową wzrosły o 5,3%.

Odmienne od założeń przyjętych do projektu ustawy budżetowej przebiegała sprzedaż wyrobów objętych podatkiem akcyzowym. Zamiast prognozowanych 1,6 mld zł dodatkowych dochodów z tytułu wzrostu sprzedaży, faktycznie uzyskano z tego tytułu o około 0,2 mld zł. Największe znaczenie dla dochodów z podatku akcyzowego miała niższa od planowanej sprzedaż paliw silnikowych. Prognozując dochody zakładano, że nastąpi wzrost sprzedaży paliw o 2,5%, w rzeczywistości sprzedaż zmniejszyła się w porównaniu do 2011 r.

Przy prognozowaniu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych założono, że rozwój sytuacji makroekonomicznej spowoduje wzrost dochodów o około 1,7 mld zł. Zostały one zrealizowane w wielkościach niższych niż przyjęte w ustawie budżetowej. Na ich wykonanie wpłynęła mniej korzystna niż zakładano sytuacja na rynku pracy. Prognozowano wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent nominalnie o 4,9%, wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej o 0,8%. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, fundusz wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz emerytur i rent wzrósł nominalnie o 3,7%, a zatrudnienie było niższe niż w 2011 r. Niższe niż zakładano było również tempo wzrostu gospodarczego oraz wpłaty podatników rozliczających się według skali podatkowej i prowadzących działalność gospodarczą, rozliczających się według stawki podatkowej 19%.

W prognozie dochodów z CIT uwzględniono wzrost dochodów wynikający z czynników makroekonomicznych o 2,8 mld zł. Na niższe wykonanie dochodów wpłynęło większe niż przewidywano spowolnienie wzrostu gospodarczego. PKB w cenach bieżących wzrósł o 4,4%⁶³ wobec zakładanego 5,1%.

W okresie słabnącej koniunktury gospodarczej u części przedsiębiorców powstały lub nasiliły się problemy z bieżącym regulowaniem zobowiązań podatkowych. Wysokie było tempo wzrostu zaległości podatkowych, którego skutków nie uwzględniono przy szacowaniu dochodów podatkowych na 2012 r. Najszybciej rosły zaległości w VAT i PIT.

Wpływ zmian systemowych na wykonanie dochodów podatkowych w 2012 r.

Czynnikami wzrostu dochodów w 2012 r. w porównaniu do roku 2011 były zmiany systemowe, w tym nieplanowana na etapie opracowywania ustawy budżetowej zmiana sposobu rozliczania zwrotów VAT w okresie od 1 do 21 stycznia 2013 r. oraz zmiany planowane. Najważniejsze zmiany uwzględnione w prognozach dochodów podatkowych obejmowały podwyższenie akcyzy na olej napędowy oraz wyroby tytoniowe, a także wprowadzenie podatku od wydobycia miedzi i srebra.

⁶³ Dane wstępne komunikat GUS z 22 kwietnia 2013 r.

Bliskie prognozy były skutki wprowadzenia od 1 stycznia 2012 r. podwyżki o 14,1% stawki akcyzy na olej napędowy. Wzrost stawki podatku miał zapewnić dodatkowe wpływy do budżetu państwa w wysokości około 2,1 mld zł. Faktycznie wyniosły one niespełna 2 mld zł. Podwyższenie stawki akcyzy na olej napędowy wynikało z postanowień dyrektywy Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁶⁴ w zakresie minimalnego poziomu opodatkowania wymaganego w Unii Europejskiej.

Od 1 stycznia 2012 r. wprowadzona została podwyżka stawki podatku na papierosy w wysokości 4%. Szacowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej skutki finansowe podwyżki, przewidujące wzrost dochodów o 245 mln zł, były zbliżone do oczekiwań. Polska stopniowo zwiększa podatek akcyzowy od papierosów w celu spełnienia od 1 stycznia 2018 r. wymogów dyrektywy Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych⁶⁵.

W 2012 r. po raz pierwszy opodatkowane zostały akcyzą wyroby węglowe. Z końcem 2011 r. upłynął okres przejściowy na dostosowanie krajowego poziomu opodatkowania węgla i koks do celów grzewczych do minimalnych poziomów opodatkowania wynikających z dyrektywy Rady 2003/96 WE. W okresie przejściowym węgiel i koks do celów opałowych był zwolniony z podatku akcyzowego. Dochody z opodatkowania wyrobów węglowych wyniosły 81,8 mln zł, co stanowiło 57,2% prognozy. W prognozie nie uwzględniono, z uwagi na brak danych, wielkości zużycia węgla i koks przez podmioty, którym przysługuje zwolnienie od podatku akcyzowego, tj. zakładom energochłonnym i podmiotom gospodarczym, które wprowadziły zmiany prowadzące do poprawy ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej.

W 2012 r. wprowadzony został podatek od wydobywania niektórych kopalin. Prognozowano, że dochody z tego tytułu wyniosą 1,8 mld zł, a faktycznie wyniosły 1,4 mld zł. Szacunki, na podstawie których sporządzono prognozę, zakładały wprowadzenie podatku z dniem 1 marca 2012 r., natomiast ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobywania niektórych kopalin weszła w życie 18 kwietnia 2012 r.

Wzrost dochodów podatkowych w 2012 r. wynikał ponadto z wprowadzenia nieplanowanej na etapie prognozowania dochodów podatkowych zmiany sposobu rozliczania zwrotów podatku od towarów i usług w okresie przejściowym. Minister Finansów zmienił rozporządzeniem z 28 grudnia 2012 r. o zmianie rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁶ sposób rozliczania zwrotów VAT wynikających z przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶⁷. W wyniku uchylenia z dniem 31 grudnia 2012 r. § 16 ust. 6 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁶⁸ zwroty dokonane od 1 do 21 stycznia 2013 r.⁶⁹, oszacowane przez Ministerstwo Finansów na około 3 mld zł, nie zostały sfinansowane z wpływów roku 2012, ale pomniejszyły dochody roku 2013. Sama zmiana jest zgodna z kasową zasadą wykonania budżetu i czyni

⁶⁴ Dz. U. L 283 z 27.10.2003 r., str. 51 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. L 176 z 5.07.2011 r., str. 24.

⁶⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1546.

⁶⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁶⁹ Zgodnie z § 16 ust. 11 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa w przypadku gdy dzień, o którym mowa m.in. w ust. 6, jest dniem wolnym od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się pierwszy dzień roboczy po tym dniu (20 stycznia 2013 r. była niedziela).

rozliczenia zwrotów VAT bardziej przejrzystymi. Wątpliwości budzi natomiast tryb wprowadzenia nowej regulacji. Prace nad przygotowaniem projektu zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa prowadzone były w trybie pilnym. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia nie wskazano przyczyny pilnego prowadzenia prac legislacyjnych oraz powodów natychmiastowego terminu wejścia w życie rozporządzenia. W ocenie skutków regulacji nie zawarto szczegółowych wyników analiz wpływu regulacji na wynik budżetu państwa w 2012 r., w tym kwoty przewidywanych zwrotów, obciążających rachunek dochodów roku 2013. Zdaniem NIK skutki takie powinny być tym bardziej określone, że dotyczą zmiany zasad szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli z wyżej podanych powodów pozytywnie ocenia zmianę omawianego rozporządzenia i dostosowanie rozliczeń zwrotów VAT do ogólnej zasady kasowego wykonywania obowiązującego w budżecie. Negatywnie natomiast ocenia nadzwyczajny tryb wprowadzenia tej zmiany bez zachowania *vacatio legis*, który wskazuje, że podstawową jej przyczyną była intencja podwyższenia słabo realizowanych w 2012 r. dochodów z VAT.

Prognoza dochodów z VAT uwzględniała dodatkowe wpływy w kwocie 155 mln zł z tytułu podwyżki do 23% stawki podatku na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dla dzieci. Zmiany wynikały z konieczności opodatkowania towarów zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Szacuje się, że skutki podwyższenia z dniem 1 stycznia 2012 r. stawki VAT były zbliżone do prognozowanych.

W planie dochodów z VAT założono ponadto dodatkowe wpływy w kwocie blisko 1,9 mld zł z tytułu zmian w podatku wprowadzonych w 2011 r. Skutki tych zmian zostały zawyżone. Szacuje się, że po podwyższeniu od 1 stycznia 2011 r. stawek podatkowych o jeden punkt procentowy wzrosły dochody 2012 r. nie o 1,1 mld zł, ale o około 0,5 mld zł. Skutki ograniczenia prawa do odliczania podatku naliczonego przy nabyciu samochodów osobowych i innych samochodów do 60% kwoty z faktury, nie więcej niż 6.000 zł, oraz całkowitego zakazu odliczania podatku naliczonego od paliwa wykorzystywanego do ich napędu, były niższe od przyjętych w prognozie o 0,4 mld zł i wyniosły około 0,1 mld zł. Niższe niż przewidywano były również skutki rozszerzenia obowiązku stosowania kas rejestrujących. Założono z tego tytułu zmniejszenie dochodów w 2011 r. o około 250 mln zł, które już nie wystąpi w roku następnym. Natomiast w 2011 r. zwroty podatnikom wydatków poniesionych na zakup kas rejestrujących wyniosły 18 mln zł.

Na wzrost dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w stosunku do 2011 r. wpłynęła wprowadzona od 31 marca 2012 r. zmiana zasad zaokrąglania przychodów z niektórych źródeł kapitałowych i pobieranego od tych przychodów 19% zryczałtowanego podatku dochodowego, w szczególności przychodów z odsetek od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach podatnika i przychodów z innych form oszczędzania (z wyjątkiem środków pieniężnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej). Dodatkowe dochody wyniosły około 0,6 mld zł wobec szacowanych około 0,3 mld zł.

Część zmian systemowych wprowadzonych w 2012 r. spowodowała obniżenie dochodów w porównaniu z osiągniętymi w 2011 r.

Przykładem jest zmiana zasad płatności zaliczek za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego w podatkach dochodowych od działalności gospodarczej (zniesienie zasady podwójnej zaliczki w grudniu). Szacuje się, że dochody z CIT z tego tytułu były niższe o około 1,5 mld zł, a nie, jak zakładano, o 1,0 mld zł.

Podobnie podwyższenie o 2 punkty procentowe składki rentowej w części stanowiącej obciążenie pracodawcy spowodowało zwiększenie kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników i obniżenie dochodów do opodatkowania. Podwyższenie składki rentowej obniżyło dochody z CIT oraz

dochody z PIT o kwoty bliskie prognozowanym, tj. o około 0,6 mld zł i o 34 mln zł. W większym stopniu zwiększeniu uległy jednak przychody FUS.

Dochody wynikające ze zmian systemowych uwzględnionych w ustawie budżetowej były niższe niż prognozowano o 2,1 mld zł i wyniosły około 2,9 mld zł. Ponadto wprowadzenie nieplanowanej na etapie ustalania prognozy dochodów podatkowych zmiany sposobu rozliczania zwrotów VAT dokonywanych w okresie od 1 do 21 stycznia 2013 r., spowodowało wzrost dochodów 2012 r. o około 3 mld zł.

Kształtowanie się dochodów podatkowych w latach 2010–2012 oraz zmiany w strukturze

W porównaniu do wykonania w 2011 r. nominalnie dochody podatkowe były wyższe o 2,1%, podczas gdy w 2011 r. wzrosły o 9,3%. Na obniżenie tempa wzrostu dochodów miało wpływ pogorszenie się koniunktury gospodarczej – nastąpił ponad dwukrotny spadek dynamiki tempa wzrostu PKB – nasiliły się negatywne zjawiska, w tym oszustwa podatkowe.

Tabela 23. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	4:2	4:3
	Wykonanie				
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dochody podatkowe, w tym:	222.552,7	243.210,9	248.274,6	111,6	102,1
podatek od towarów i usług	107.880,3	120.832,0	120.000,7	111,2	99,3
podatek akcyzowy	55.684,5	57.963,7	60.449,9	108,6	104,3
podatek od gier	1.624,8	1.477,0	1.441,6	88,7	97,6
podatek dochodowy od osób prawnych	21.769,9	24.861,9	25.145,7	115,5	101,1
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	35.592,6	38.074,9	39.809,4	111,8	104,6
zryczałtowany podatek dochodowy	6.324,2	6.253,8	6.966,6	110,2	111,4
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	796,3	1.177,4	951,5	119,5	80,8
podatek od wydobycia niektórych kopalin	x	x	1.426,9	x	x

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W I półroczu 2012 r. dochody podatkowe były wyższe niż w analogicznym okresie roku ubiegłego o 4,4%⁷⁰, po trzech kwartałach dynamika dochodów zmniejszyła się do 2,6%, a w całym 2012 r. wyniosła 2,1%. Niekorzystnym zjawiskiem było wyhamowanie dochodów w II półroczu. Dochody zrealizowane w trzecim kwartale 2012 r. były niższe niż w trzecim kwartale 2011 r. o 0,7% (o 0,4 mld zł) i wyniosły 61,1 mld zł. W czwartym kwartale 2012 r. dochody były wyższe niż rok wcześniej o 0,6% (o 0,4 mld zł) i wyniosły 65,0 mld zł.

Dochody z podatku od towarów i usług były niższe niż w 2011 r. w drugim i trzecim kwartale oraz byłyby niższe w czwartym kwartale 2012 r., gdyby nie został zmieniony sposób rozliczania zwrotów VAT od 1 do 21 stycznia 2013 r., tj. w okresie przejściowym.

⁷⁰ Znaczne różnice między realizacją dochodów w marcu i kwietniu 2012 r. i w analogicznym okresie w latach 2010–2011 (dochody były niższe w marcu oraz wyższe w kwietniu 2012 r. niż w latach 2011–2012) wynikały z dokonania przez przedsiębiorców wpłat wynikających z rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych w dniu 2 kwietnia 2012 r., gdyż 31 marca przypadał w sobotę.

Korzystniejszy niż za 2010 r. był wynik rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 r. Kwota do zapłaty wykazana w zeznaniach za 2011 r. wyniosła 6,6 mld zł i była o 0,6 mld zł wyższa niż przed rokiem, podczas gdy kwota nadpłaconego podatku wyniosła 10,7 mld zł i była o 0,2 mld zł wyższa niż w rozliczeniach za 2010 r. Saldo rozliczeń według zeznań podatników za 2011 r. wyniosło minus 4,1 mld zł, a za 2010 r. minus 4,5 mld zł. Dochody budżetu państwa z PIT pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według skali podatkowej, oraz podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej stanowiły 80,1% dochodów w tym źródle (w 2011 r. 80,5%, a w 2010 r. 80,0%).

Wzrost udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (pobieranego na zasadach ogólnych oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%) spowodował, że tempo wzrostu dochodów budżetu państwa z tego tytułu było niższe od tempa wzrostu wpływów. Podczas gdy wpływy były wyższe niż w 2011 r. o 4,3%, dochody budżetu państwa były wyższe o 4,1%, a udziały jednostek samorządu terytorialnego o 4,7%.

Tabela 24. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012	
	CIT	PIT	CIT	PIT
	mln zł			
Wpływy ¹ , w tym:	31.739,3	60.073,9	31.949,9	62.703,9
dochody budżetu państwa	24.861,9	30.643,7	25.145,7	31.891,4
udziały jednostek samorządu terytorialnego ² , z tego:	6.876,3	29.430,2	6.799,6	30.812,5
gmin	2.017,2	22.308,5	1.998,3	23.377,6
powiatów	421,3	6.160,1	416,0	6.431,0
województw	4.437,8	961,6	4.385,3	1.003,9

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.

² Zgodnie z art. 4 ust 2 i 3, art. 5 ust 2 i 3 oraz art. 6 ust 2 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.):

- udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynosił w 2012 r. 49,11%, w 2011 r. 48,97% oraz w 2010 r. 48,79%; zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT wynikała ze zwiększenia udziału gmin; udział gmin we wpływach z PIT wynosił w 2012 r. 37,26% i w stosunku do 2011 r. (37,12%) wzrósł o 0,14 punktu procentowego, a w stosunku do 2010 r. (36,94%) o 0,32 punktu procentowego; udział powiatów i województw we wpływach z PIT w latach 2010–2012 nie zmieniał się i wynosił 10,25% i 1,60%;
- udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2010–2012 wynosił 22,86%, z czego udział gmin wynosił 6,71%, udział powiatów 1,40%, a udział województw 14,75%.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych były wyższe niż w 2011 r. o 1,1%. Korzystny wpływ na wysokość dochodów miał lepszy niż przed rokiem wynik rozliczenia podatku za 2011 r., saldo rozliczeń według zeznań rocznych było o 1,8 mld zł wyższe niż za 2010 r. (saldo rozliczeń było także korzystniejsze niż prognozowano). Dochody z CIT w trzecim kwartale były o 6,5% niższe niż w trzecim kwartale 2011 r., tj. o 0,4 mld zł, a w czwartym kwartale niższe o 19,8%, tj. o 1,5 mld zł. Znaczny spadek dochodów w czwartym kwartale wynikał ze zmiany systemowej polegającej na znie-

sieniu zasady opłacania podwójnej zaliczki z tytułu rozliczenia za ostatni miesiąc i ostatni kwartał roku podatkowego.

Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto zmniejszyła się, ponieważ wzrost dochodów podatkowych był mniejszy od nominalnego wzrostu PKB. Obniżenie relacji było skutkiem niższych niż w 2011 r. dochodów z podatku od towarów i usług. Nie zmieniła się w porównaniu do roku poprzedniego relacja dochodów z pozostałych źródeł.

Tabela 25. Relacja dochodów podatkowych do PKB w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
	%		
Dochody podatkowe, w tym:	15,7	15,9	15,6
podatek od towarów i usług	7,6	7,9	7,5
podatek akcyzowy	3,9	3,8	3,8
podatek dochodowy od osób prawnych	1,5	1,6	1,6
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,5	2,5	2,5
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,4	0,4
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	0,1	0,1	0,1
podatek od gier	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	x	x	0,1

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa w 2012 r., w porównaniu do wykonania w 2011 r. oraz 2010 r., zmniejszył się odpowiednio o 1,3 punktu procentowego i 2,6 punktu procentowego. Najbardziej obniżył się udział dochodów z podatku od towarów i usług, tj. o 1,8 punktu procentowego i 1,4 punktu procentowego.

Tabela 26. Udział dochodów z VAT, akcyzy, PIT i CIT w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	Udział w dochodach podatkowych			Udział w dochodach budżetu państwa		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
	%					
Dochody podatkowe	100	100	100	88,9	87,6	86,3
Podatki pośrednie, w tym:	74,2	74,1	73,3	66,0	64,9	63,2
VAT	48,5	49,7	48,3	43,1	43,5	41,7
Akcyza	25,0	23,8	24,3	22,2	20,9	21,0
CIT	9,8	10,2	10,1	8,7	9,0	8,7
PIT	16,0	15,7	16,0	14,2	13,7	13,8

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W dochodach podatkowych 2012 r. zmniejszył się, w porównaniu do wykonania w 2011 r., udział dochodów z podatków pośrednich o 0,8 punktu procentowego, natomiast zwiększył się udział dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o 0,3 punktu procentowego. Udział dochodów z wprowadzonego w 2012 r. podatku od wydobycia niektórych kopalin w dochodach podatkowych wyniósł 0,6%.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe w stosunku do planu były wyższe o 10.018,0 mln zł. W porównaniu z rokiem poprzednim dochody niepodatkowe były wyższe o 15,1% (o 4.868,7 mln zł). Największą pozycję wśród tych dochodów stanowiły opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe (44,0%), dochody z dywidendy i wpłat z zysku (22,1%) oraz wpłata z zysku NBP (22,1%). Przekroczenie prognozy dochodów niepodatkowych wynikało ze znacznej wpłaty z zysku NBP, nieplanowanej na etapie projektu ustawy budżetowej.

Tabela 27. Dochody niepodatkowe w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody niepodatkowe	24.501,6	32.274,5	27.125,2	37.143,2	136,9	115,1
dywidendy i wpłaty z zysku	4.977,1	6.122,9	8.153,5	8.208,0	100,7	134,1
wpłata z zysku NBP	3.957,3	6.202,7	–	8.205,3	x	132,3
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.726,7	2.383,8	2.406,9	2.407,9	100,0	101,0
dochody z cła	1.663,7	1.923,8	1.830,0	1.974,0	107,9	102,6
opłaty grzywny, odsetki i inne dochody	11.176,9	15.641,3	14.734,8	16.348,0	110,9	104,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dochody z dywidend oraz wpłat z zysku zrealizowano w wysokości nieznacznie wyższej od planu. W porównaniu do 2011 r. dochody były wyższe o 2.085,1 mln zł (o 34,1%), a w porównaniu do 2010 r. wyższe o 3.230,9 mln zł (o 64,9%).

Tabela 28. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego:	4.977,1	6.122,9	8.153,5	8.208,0	100,7	134,1
dywidendy	4.484,4	5.311,6	8.003,5	7.788,1	97,3	146,6
wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek SP	492,7	811,3	150,0	419,9	280,0	51,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy od spółek z udziałem Skarbu Państwa były niższe od planu o 215,4 mln zł (o 2,7%). W stosunku do 2011 r. były wyższe o 46,6%. Dochody z dywidend w części Skarb Państwa wyniosły 7.424,4 mln zł. W 2012 r. największe wpłaty do budżetu z tego tytułu przekazały:

- PGE Polska Grupa Energetyczna SA – 2.117,5 mln zł,
- KGHM Polska Miedź SA – 1.802,1 mln zł,

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA – 681,5 mln zł,
- Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA – 650,8 mln zł,
- Energa SA – 543,8 mln zł,
- Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA – 408,3 mln zł,
- Krajowa Spółka Cukrowa SA – 375,0 mln zł,
- Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – 251,3 mln zł,
- Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” SA – 241,0 mln zł.

Ponadto Minister Gospodarki pobrał dywidendę od Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA w wysokości 349,6 mln zł, nieplanowaną na etapie konstrukcji budżetu państwa ze względu na realizowaną prywatyzację.

Minister Skarbu Państwa wykonywał na koniec 2011 r. prawa z akcji lub udziałów Skarbu Państwa w 804⁷¹ spółkach, Minister Gospodarki w 19 spółkach, w 110 spółkach pozostałe organy lub jednostki państwowe. Wartość nominalna akcji i udziałów (kapitału zakładowego) Skarbu Państwa w 933 spółkach wyniosła 78,3 mld zł (a szacunkowa wartość rynkowa 172,0 mld zł)⁷². Do budżetu państwa w 2012 r. z jednej złotówki kapitału zakładowego w wartościach nominalnych będącego własnością Skarbu Państwa wpłynęło 10 groszy dywidendy (a prawie 5 groszy, licząc dla kapitału w wartości rynkowej).

W 2012 r. dywidendę wpłaciły 103 z 804 spółek będących w nadzorze MSP. Wartość nominalna akcji i udziałów Skarbu Państwa w tych spółkach wynosiła 46,0 mld zł. Składały się na to udziały w 445 spółkach o wartości nominalnej 45,3 mld zł, w których udział Skarbu Państwa wynosił powyżej 25% (w tym 19 w spółkach kluczowych dla Skarbu Państwa⁷³ o nominalnej wartości udziałów SP 36,5 mld zł) oraz udziały w pozostałych 359 spółkach o wartości 0,7 mld zł. Kapitał zakładowy, będący własnością Skarbu Państwa wymienionych wyżej spółek dał w 2012 r. z każdego złotego 16 groszy dywidendy. Relacja ta wyniosła 19 groszy dla spółek kluczowych⁷⁴, siedem groszy dla spółek niekluczowych, w których udziały SP były wyższe niż 25% oraz jeden grosz dla spółek, w których udziały SP wynosiły do 25% łącznie.

Suma wpłat do budżetu państwa w 2012 r. jedenastu spółek kluczowych, które wypłaciły dywidendę, wyniosła 7,0 mld zł i stanowiła 90% całości dochodów z tytułu dywidendy. Średnia wpłata dywi-

⁷¹ Z tego 251 stanowiły jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz 553 spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa. Z 251 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa 183 prowadziły działalność gospodarczą, a 68 było w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nie prowadziło działalności. Spośród 553 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa 331 to spółki niepubliczne prowadzące działalność, 203 to spółki niepubliczne w likwidacji, w upadłości z likwidacją majątku lub nieprowadzące działalności oraz 19 to spółki publiczne. Dane według „Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa” na dzień 31 grudnia 2011 r. Ministerstwa Skarbu Państwa str. 70, Warszawa 2012.

⁷² Dane według „Sprawozdania o stanie mienia Skarbu Państwa” na dzień 31 grudnia 2011 r. Ministerstwa Skarbu Państwa str. 70–77, Warszawa 2012.

⁷³ Wymienionych w zarządzeniu nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Są to Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Bumar Sp. z o.o., ENEA SA, ENERGA SA, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Grupa Lotos SA, KGHM Polska Miedź SA, Totalizator Sportowy Sp. z o.o., Operator Gazociągów Przemysłowych Gaz-System SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, Polski Koncern Naftowy Orlen SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA, Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych Przyjaźń SA, TAURON Polska Energia SA, Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA, Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA.

⁷⁴ Dla 17 spółek kluczowych, tj. bez uwzględniania Powszechnej Kasy Oszczędności Bank Polski SA oraz Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń SA, relacja ta wyniosła 16 groszy.

dendy od pozostałych 92 ze 103 spółek, które dokonywały wpłat w 2012 r. była stokrotnie niższa i wynosiła 6,3 mln zł.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek SP, zrealizowane zostały w wysokości 419,9 mln zł (280,0% planu) i w porównaniu do wykonania 2011 r. były niższe o 48,2%. Przekroczenie planu dochodów wynikało głównie z uzyskania wyższej wpłaty z zysku od podmiotów zajmujących się utrzymaniem infrastruktury energetycznej oraz od podmiotów, które wcześniej nie dokonywały wpłat z zysku. Zmniejszenie dochodów w porównaniu z 2011 rokiem spowodowane było niższymi wpłatami spółek węgla kamiennego wynikającymi z przekształceń własnościowych oraz niższym poziomem sprzedaży węgla kamiennego.

Wpłata z zysku NBP

NBP w procesie planowania finansowego przyjmuje założenia o stałości średnich kosztów zasobów walut obcych, kursów walutowych i stóp procentowych na stałym poziomie z 30 września roku poprzedzającego.

Zysk NBP za 2011 r. wynikał przede wszystkim z osiągnięcia przez NBP wyższego niż planowano wyniku z operacji finansowych, w tym z tytułu zrealizowanych różnic kursowych i cenowych oraz przychodów z rozwiązania rezerwy na ryzyko kursowe. Wyższe niż planowano przychody z tytułu zrealizowanych różnic kursowych osiągnięto w związku z wyższym od przyjętych w planie kursów wszystkich podstawowych walut w II połowie 2011 r. Na wyższe wykonanie przychodów z tytułu zrealizowanych różnic cenowych wpłynęła głównie większa skala operacji sprzedaży zagranicznych papierów wartościowych w warunkach wzrostu cen tych papierów na rynkach finansowych w związku ze spadkiem ich rentowności. Przychody z rozwiązania rezerwy na ryzyko kursowe powstały w wyniku aktualizacji rezerwy na pokrycie ryzyka zmian kursu złotego do walut obcych w NBP na koniec 2011 r.

Wpłaty z zysku były wyższe niż w 2011 r. o 32,3%. W ostatnich trzech latach utrzymuje się zjawisko znaczących wpłat z zysku NBP, bez ich ujmowania lub w niewielkich kwotach w ustawach budżetowych. W ustawie budżetowej na 2010 r. nie zakładano wpłat z zysku NBP, ale NBP uzyskał za 2009 r. dodatni wynik finansowy i wpłacił do budżetu państwa 3.957,3 mln zł. W ustawie budżetowej na 2011 r. zakładano wpłatę z zysku NBP w wysokości 1.717,0 mln zł, a rzeczywista wpłata wyniosła 6.202,7 mln zł. W ustawie budżetowej na 2012 r. nie zakładano wpłaty, wpłata wyniosła 8.205,3 mln zł.

Cła

Dochody z cła w ustawie budżetowej na 2012 r. zaplanowano w wysokości 1.830,0 mln zł. Zostały zrealizowane w wysokości 1.974,0 mln zł, tj. 107,9% planu. Przekroczenie prognozy wynikało z odmienności niż planowano ukształtowania się czynników makroekonomicznych decydujących o wysokości wpływów z cła, tj. wyższego o 7,1% od przyjętego w ustawie budżetowej importu spoza obszaru krajów UE oraz wyższego o 0,3% od szacowanego, średniego kursu rynkowego euro. W porównaniu do 2011 r. dochody były wyższe o 2,6%. Zgodnie z uregulowaniami unijnymi 25% opłat celnych to środki państwa członkowskiego, a 75% to środki odprowadzane do budżetu Unii Europejskiej. Kwotę 1.514,1 mln zł z tytułu udziału w opłatach celnych wpłacono z wydatków do budżetu Unii Europejskiej.

Na koniec 2012 r. zaległości wyniosły 442,0 mln zł. W porównaniu do 2011 r. były niższe o 47,1 mln zł, tj. o 9,6%. Na zmniejszenie w 2012 r. zaległości z ceł wpływ miało odpisanie należności z tytułu przedawnień. W 2012 r. kwota należności odpisanych z tytułu przedawnień wyniosła 48,8 mln zł, w 2011 – 19,8 mln zł. W 2012 r. poprawił się wskaźnik egzekucji ceł, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, który wzrósł z 2,95% w 2011 r. do 3,73% w 2012 r. Wyegzekwowano 4,2 mln zł, tj. o 0,2 mln zł więcej niż w 2011 r. Zaległości objęte tytułami wykonawczymi do załatwienia wyniosły 111,7 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o 23,2 mln zł (o 17,2%).

Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe

Dochody z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1.613,2 mln zł, tj. o 10,9%. W porównaniu do 2011 r. dochody z tego tytułu były wyższe o 706,7 mln zł, tj. o 4,5%.

W 2012 r. 71,1% dochodów z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych zostało zrealizowanych w następujących częściach:

- *Województwa* – 2.845,1 mln zł,
- *Obsługa długu krajowego* – 2.448,4 mln zł,
- *Sądy powszechne* – 2.150,7 mln zł,
- *Rozwój wsi* – 1.711,1 mln zł,
- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 1.521,1 mln zł,
- *Obsługa zadłużenia zagranicznego* – 955,1 mln zł.

Należności z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych pozostałe do zapłaty wyniosły 11.405,1 mln zł, w tym zaległości 10.677,1 mln zł. W stosunku do stanu na koniec 2011 r. należności wzrosły o 13,6%, a zaległości o 13,0%. Zaległości stanowiły 27,9% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (38.237,3 mln zł). Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* (6.035,8 mln zł), *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (1.848,8 mln zł), *Budżet finanse publiczne i instytucje finansowe* (1.140,1 mln zł), *Obsługa długu krajowego* (658,2 mln zł).

Dochody osiągnięte w latach 2010–2012 w dziale *Wymiar sprawiedliwości* kształtowały się na podobnym poziomie. Znacznie, o 113,6%, wzrosły dochody w dziale *Obsługa długu publicznego*. Natomiast zmniejszyły się o 35,0% dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem*, a także o 19,5% w dziale *Gospodarka mieszkaniowa*. W porównaniu do 2010 r. w obu tych działach zaobserwowano wzrost dochodów, odpowiednio o 18,3% i 56,4%.

Tabela 29. Opłaty, grzywny i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012		5:4	5:3
	Wykonanie		Ustawa	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe,	11.176,9	15.641,3	14.734,8	16.348,0	110,9	104,5
w tym w dziale:						
Obsługa długu publicznego	1.927,0	1.593,4	1.881,1	3.403,4	180,9	213,6
Gospodarka mieszkaniowa	2.002,1	3.841,4	2.796,4	3.130,3	111,9	81,5
Administracja publiczna	1.458,1	2.112,2	1.980,5	2.409,5	121,7	114,1
Wymiar sprawiedliwości	2.165,9	2.214,5	2.189,4	2.222,5	101,5	100,4
Różne rozliczenia	628,5	981,9	518,6	967,2	186,5	98,5
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	806,1	1.468,5	676,5	953,9	141,0	65,0
Transport i łączność	853,9	810,2	1.866,1	790,1	42,3	97,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody w dziale *Obsługa długu publicznego* w porównaniu do 2011 r. były wyższe o 113,6%, a w odniesieniu do planu o 80,9%. W części *Obsługa długu krajowego* dochody były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 645,4 mln zł, tj. o 35,8% i wyniosły 2.448,4 mln zł. Były to głównie wpływy z tytułu emisji i obsługi skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym (2.391,4 mln zł). Na realizację dochodów wyższych od planu wpłynęło przede wszystkim zwiększenie sprzedaży hurtowych obligacji skarbowych na rynku krajowym. Dochód przy ich sprzedaży realizowany jest w wyniku wykupu przez inwestorów naliczonych odsetek w przypadku sprzedaży obligacji po dniu ich emisji. Wartość naliczonych odsetek zależy od wielkości nominalnej sprzedanych obligacji, ich oprocentowania oraz okresu jaki upłynął od początku bieżącego okresu odsetkowego do dnia zakupu. Dochód stanowi również premia w przypadku sprzedaży obligacji po cenie wyższej od nominalnej. W części *Obsługa zadłużenia zagranicznego* dochody zaplanowane w wysokości 78,2 mln zł wyniosły 955,1 mln zł, tj. były dwunastokrotnie wyższe od prognozowanych. Wysokie wykonanie dochodów było głównie wynikiem uzyskania nieplanowanych wpływów (615,6 mln zł) w związku ze sprzedażą zerokuponowych skarbowych obligacji rządu amerykańskiego, które stanowiły zabezpieczenie obligacji Brady'ego (tzw. collateral). W następnych latach dochody z tego tytułu nie wystąpią, ponieważ Minister Finansów w 2012 r. dokonał przedterminowego wykupu wszystkich obligacji Brady'ego i sprzedaży zabezpieczających je obligacji zerokuponowych. Zrealizowano także nieplanowane wpływy z tytułu naliczonych odsetek (152,8 mln zł) i premii (77,3 mln zł) od obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych. Dochodów z odsetek i premii nie planowano, gdyż realizacja zależna była od bieżących warunków rynkowych. Nieplanowane dochody stanowiły 93,1% dochodów części *Obsługa zadłużenia zagranicznego*.

Dochody w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* były niższe o 711,1 mln zł, tj. o 18,5% od uzyskanych w 2011 r. Dochody te były wyższe od planowanych o 11,9%. Zrealizowane w części *Rozwój wsi* wpływy z tytułu wpłaty od Agencji Nieruchomości Rolnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wyniosły 1.687,8 mln zł i były niższe w odniesieniu do 2011 r. o 835,3 mln zł, tj. o 33,1%. Dochody w części *Województwa* wyniosły 1.290,2 mln zł i dotyczyły głów-

nie dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania gruntami i nieruchomościami (1.281,3 mln zł). Największe dochody, 331,6 mln zł zrealizowano w *województwie mazowieckim*. Zaległości w tym dziale wyniosły 624,6 mln zł i dotyczyły, podobnie jak w latach poprzednich, dochodów z tytułu realizacji zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego z gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (621,0 mln zł).

Dochody w dziale *Administracja publiczna* były wyższe od prognozowanych o 429,0 mln zł, tj. o 21,7%. W porównaniu z 2011 r. były wyższe o 297,3 mln zł, tj. o 14,1%. Najwyższe dochody zrealizowano w częściach:

- *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 798,6 mln zł, w tym z opłat pobranych przez jednostki budżetowe w związku z przejęciem zadań, które w 2010 r. realizowane były z rachunku dochodów własnych – 478,0 mln zł,
- *Województwa* – 784,3 mln zł, w tym z grzywien, mandatów i kar pieniężnych dla ludności – 619,2 mln zł,
- *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* – 260,4 mln zł, głównie z opłat konsularnych.

Na koniec 2012 r. zaległości wyniosły 1.271,1 mln zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 170,4 mln zł, tj. o 15,5%. Podobnie jak w poprzednim roku, dominowały zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności wykazywane w części *Województwa*, które wyniosły 609,5 mln zł (w 2011 r. 609,4 mln zł).

Dochody w dziale *Wymiar sprawiedliwości* zostały zrealizowane głównie w części *Sądy powszechne* (2.150,7 mln zł) z wpływów z tytułu opłat sądowych 1.671,2 mln zł oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności 339,9 mln zł. Zaległości na koniec 2012 r. wyniosły 555,3 mln zł i zmniejszyły się w stosunku do 2011 r. o 30,4 mln zł, tj. o 5,2%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych nałożonych na osoby fizyczne przez sądy.

Dochody w dziale *Różne rozliczenia* w stosunku do roku poprzedniego były nieznacznie niższe, tj. o 14,7 mln zł. Najwyższe dochody zostały zrealizowane w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 710,6 mln zł, przede wszystkim z odsetek od lokat terminowych założonych przez Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego (426,7 mln zł) i NBP (77,8 mln zł), a także niezaplanowanych odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych do obsługi dochodów budżetu środków europejskich prowadzonych w BGK (75,7 mln zł).

W dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* dochody były wyższe od prognozowanych o 41,0%, tj. o 277,4 mln zł. W porównaniu z 2011 r., dochody w tym dziale były niższe o 514,6 mln zł, tj. o 35,0%. Było to spowodowane niższymi o 485,9 mln zł dochodami zrealizowanymi w części *Skarb Państwa*. W 2012 dochody ze zbycia majątku i praw majątkowych wyniosły 34,5 mln zł, podczas gdy w 2011 r. 127,9 mln zł. Najwyższe dochody zostały wykazane w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 921,8 mln zł, przede wszystkim z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat.

W dziale *Transport i łączność* dochody w stosunku do prognozowanych były niższe o 1.076,0 mln zł, tj. o 57,7%. Dochody w tym dziale były niższe niż w 2011 r. o 20,1 mln zł, tj. o 2,5%. Niewykonanie planu dochodów wynikało głównie z przyjęcia przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego zbyt optymistycznych założeń przy sporządzaniu planu dochodów, zwłaszcza z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego na kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Planowano, że dochody z tytułu nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego grzywien, man-

datów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosą 1.200,0 mln zł, a wyniosły 31,7 mln zł, tj. 2,6% planu. Dochody z grzywien, i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych nakładanych przez Inspekcję Transportu Drogowego, wyniosły 36,3 mln zł i były realizowane głównie w województwach. Dochody te nie były planowane.

Wpłaty z opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych dochody z grzywien mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych wyniosły 1.133,9 mln zł i zostały zrealizowane głównie w częściach *Województwa* 624,3 mln zł oraz *Sądy powszechne* 339,9 mln zł. W stosunku do roku 2011 dochody te wzrosły o 2,4%. Zaległości z tego tytułu wyniosły 1.021,6 mln zł i kształtowały się na podobnym poziomie jak w 2011 r. (1.018,1 mln zł).

Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej

Dochody budżetu państwa ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej w 2012 r. wyniosły 2.177,3 mln zł, co stanowiło 118,5% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W budżecie państwa ujmowane są dochody niezaliczane do budżetu środków europejskich z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich EFTA wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

Głównym źródłem dochodów były środki pochodzące z refundacji wydatków poniesionych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Zaplanowane w wysokości 1.389,4 mln zł, zostały zrealizowane w wysokości 1.522,7 mln zł, tj. 109,6% planu, i stanowiły 69,9% dochodów w tym źródle. Powyżej prognozy zrealizowane zostały dochody z pomocy technicznej w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności 2007–2013. Zaplanowane w wysokości 349,6 mln zł, wykonane zostały w kwocie 533,5 mln zł, na co wpływ miało przekazanie odsetek od środków pozostających na poszczególnych rachunkach programowych.

Dochody z rozliczenia programów i projektów Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, nieplanned na etapie projektu ustawy budżetowej, wyniosły 160,7 mln zł. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej dochody zrealizowano w wysokości 224,0 mln zł, tj. 97,4% planu, w tym z tytułu refundacji wydatków poniesionych z pomocy technicznej 179,9 mln zł. Środki pochodzące z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009 zostały wykonane w kwocie 119,9 mln zł, tj. 148,5% wielkości planowanej.

Pobór dochodów i egzekucja należności

W roku 2012 ściągalność bieżąca dochodów podatkowych przez urzędy skarbowe obniżyła się w stosunku do osiągniętej w latach poprzednich. Wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym, wyniósł w urzędach skarbowych 97,3% i uległ pogorszeniu w porównaniu z 2011 r. o 0,7 punktu procentowego, był także niższy od osiągniętego w 2010 r. o 0,7 punktu procentowego i o 0,9 punktu procentowego niż w 2009 r. Pogorszenie wskaźnika spowodował znaczny wzrost zaległości bieżących na koniec 2012 r.

Pogorszyła się również ściągalność przez urzędy skarbowe zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, liczony jako relacja wpływów do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 15,2% i był niższy od osiągniętego w 2011 r. o 0,4 punktu procentowego.

Mała także skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Kontrole prowadzone przez urzędy kontroli skarbowej potwierdziły, że występowało wysokie ryzyko oszustw podatkowych stanowiących poważne zagrożenie dla dochodów budżetu państwa. Inspektorzy kontroli skarbowej wykryli ponad 150 tys. faktur dokumentujących fikcyjne transakcje gospodarcze. Wartość transakcji wynikająca z tych faktur wyniosła 15,5 mld zł i była wyższa niż w 2011 r. o 9,7 mld zł.

Tabela 30. Zaległości budżetu państwa w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	4:2	4:3	2010	2011	2012
	Zaległości na dzień 31 grudnia					Struktura zaległości		
	mln zł					%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zaległości ogółem	29.449,5	32.872,6	38.237,3	129,8	116,3	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe, w tym:	20.567,6	22.915,2	27.100,1	131,8	118,3	69,8	69,7	70,9
VAT	10.862,1	12.352,8	15.298,3	140,8	123,8	36,9	37,6	40,0
akcyza	5.043,5	5.402,4	5.816,3	115,3	107,7	17,1	16,4	15,2
CIT	978,7	1 032,0	1 162,7	118,8	112,7	3,3	3,1	3,0
PIT	3.631,9	4.060,8	4.757,2	131,0	117,1	12,3	12,4	12,4
Pozostałe dochody, w tym:	8.881,9	9.957,4	11.137,2	125,4	111,8	30,2	30,3	29,1
realizacja zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego	3.132,7	4.113,1	5.202,0	166,1	126,5	10,6	12,5	13,6
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.546,7	1.870,4	1.775,7	114,8	94,9	5,3	5,7	4,6
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	958,2	1.018,1	1.021,6	106,6	100,3	3,3	3,1	2,7
cło	501,4	489,1	442,0	88,2	90,4	1,7	1,5	1,2
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	162,3	122,9	205,5	126,6	167,2	0,6	0,4	0,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2012 r. zaległości podatkowe wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 4.184,9 mln zł. W 2011 r. zaległości podatkowe zwiększyły się o 2.347,6 mln zł, tj. o 11,4%. Relacja zaległości do wpływów zwiększyła się z 8,0% w 2010 r. i 8,2% w 2011 r. do 9,5%. Najszybciej wzrosły zaległości w stosunku do roku poprzedniego w VAT i PIT.

Zaległości w VAT i PIT wzrosły w tempie nienotowanym od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zaległości w podatku od towarów i usług w stosunku do 2011 r. zwiększyły się o 2.945,5 mln zł, tj. o 23,8%. Relacja zaległości do dochodów z VAT wzrosła z 10,2% w 2011 r. do 12,7%, tj. o 2,5 punktu procentowego. Zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych były wyższe w stosunku do 2011 r. o 696,4 mln zł, tj. o 17,1%. Relacja zaległości do wpływów wzrosła o 0,7 punktu procentowego i wyniosła w 2012 r. 6,7%.

Wzrost zaległości bieżących, ewidencjonowanych w urzędach skarbowych, był spowodowany przede wszystkim wzrostem zobowiązań przypisanych na podstawie decyzji wymiarowych po kontrolach urzędów kontroli skarbowej i urzędów skarbowych. Zaległości bieżące zwiększyły się o 37,1%, a zobowiązania wynikające z decyzji wymiarowych o 72,1%. Najszybciej wzrosły kwoty zobowiązań w podatku od towarów i usług wynikające z decyzji wymiarowych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej – o 129,7%, tj. o prawie miliard złotych. Zwiększyła się częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w toku kontroli podatkowych prowadzonych przez służby podległe Ministrowi Finansów oraz kwoty ujawnionych ubytków w dochodach. Świadczy to o poprawie doboru podmiotów do kontroli, ale także o wysokim ryzyku występowania oszustw podatkowych.

Znaczący był udział zobowiązań podatkowych objętych postępowaniami upadłościowymi oraz egzekucją sądową, których urzędy skarbowe i izby celne nie mogły egzekwować. Na koniec 2012 r. wyniosły 4.196,8 mln zł, a na koniec 2011 r. 3.274,6 mln zł, tj. stanowiły 15,5% oraz 14,3% zaległości.

Należności wynikające z decyzji nieostatecznych bez nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności, płatne w ratach, z odroczonym terminem płatności, objęte wstrzymaniem wykonania decyzji ostatecznej oraz objęte postępowaniami ugodowymi, układowymi na koniec 2012 r. wyniosły 2.217,4 mln zł i stanowiły 7,5% należności podatkowych, a na koniec 2011 r. 8,4%. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wzrosły o 3,8%.

Pogorszyła się skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych przez urzędy skarbowe. Wskaźnik skuteczności egzekucji, liczony jako relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, wyniósł 24,9% i był niższy niż w 2011 r. o 3,2 punktu procentowego. Skuteczność egzekucji zaległości w VAT obniżyła się z 30,6% do 26,8%, w PIT z 22,6% do 21,0% oraz w CIT z 28,1% do 26,4%. W urzędach skarbowych zaległości podatkowe objęte tytułami wykonawczymi rosły szybciej niż zaległości wyegzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego. Chociaż zaległości objęte tytułami wykonawczymi zwiększyły się o 1.411,5 mln zł (o 13,6%), to w trybie postępowania egzekucyjnego wyegzekwowano 2.928,9 mln zł, tj. tylko o 22,6 mln zł więcej niż w 2011 r. (o 0,8%).

W izbach celnych kwota zaległości podatkowych objęta tytułami wykonawczymi była niższa niż w 2011 r. o 14,8% (o 209,8 mln zł), a kwota wyegzekwowanych zaległości o 8,8% (o 3,9 mln zł). W rezultacie wskaźnik skuteczności egzekucji poprawił się z 3,1% do 3,4%. W kontroli egzekwowania należności podatkowych i celnych przez izby celne⁷⁵ stwierdzono, że głównymi przyczynami niskiej skuteczności egzekwowania należności przez izby celne był brak majątku podlegającego egzekucji, źródeł dochodów zobowiązanych oraz zabezpieczeń przyszłych zobowiązań na majątku podatnika w toku kontroli przez organy do tego uprawnione. Większość z tych zaległości wynikała z decyzji wydanych przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. Kontrole skarbowe realizowane były w dużym stopniu na wniosek organów ścigania. Zaległości były niemożliwe do wyegzekwowania, gdyż zobowiązania wymierzono z reguły podmiotom fikcyjnie uczestniczącym w obrocie gospodarczym, które już w momencie rejestracji nie posiadały majątku i nastawione były na działalność przestępczą. Dłużnikom w większości udało się uniknąć zapłaty wymierzonych zobowiązań.

Zaległości podatkowe odpisane z powodu przedawnienia wyniosły 1.568,3 mln zł i były wyższe w porównaniu do odpisanych w 2011 r. o 269,1 mln zł, tj. o 20,7%. Najbardziej wzrosły kwoty odpisanych zaległości w podatku akcyzowym w izbach celnych.

⁷⁵ Informacja o wynikach kontroli egzekwowania należności podatkowych i celnych przez izby celne. Nr ewid. 48/2013/P12037/KBF, NIK Warszawa, 2013 r.

W 2012 r. urzędy kontroli skarbowej przeprowadziły 10.158 kontroli, tj. o 2,5% więcej niż w 2011 r. Kwoty uszczuplonych podatków wymierzone w decyzjach pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i wynikające z korekt deklaracji złożonych przez podatników wyniosły 3.779,5 mln zł w 2012 r. i były wyższe w porównaniu do 2011 r. o 49,1%, tj. o 1.254,3 mln zł. Poprawiła się skuteczność kontroli prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej, mierzona wysokością ustaleń w zakresie należności budżetowych na 1.000 kontrolerów – wskaźnik ten wyniósł w 2012 r. 1.072 mln zł, tj. 184% wielkości planowanej.

Urzędy skarbowe przeprowadziły w 2012 r. 117.813 kontroli podatkowych, tj. o 10,2% mniej niż w 2011 r. Częstotliwość wykrywania nieprawidłowości w trakcie kontroli prowadzonych przez urzędy skarbowe ukształtowała się na podobnym poziomie jak w 2011 r. (68,7%) i wyniosła 69,5%. Zobowiązania podatkowe wymierzone decyzjami po kontrolach przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2012 r. wyniosły 821,2 mln zł i były wyższe niż w 2011 r. o 12,0%. Ponadto po kontrolach planowych podatnicy złożyli korekty deklaracji na kwotę 538,4 mln zł, tj. wyższą niż w roku poprzednim o 3,0%. Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w 2012 r. wyniosła 3.332,4 tys. i wzrosła o 139,7 tys., tj. o 4,4% w stosunku do 2011 r. Ujawniona w trakcie tych czynności kwota uszczupleń wyniosła 686,2 mln zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosła o 28,0%.

Wyniki kontroli w zakresie obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej⁷⁶ wykazały, że urzędy skarbowe kontrolowały tylko niewielką część podatników wykazujących i odliczających straty z działalności gospodarczej. Pozostawienie poza kontrolą znacznej grupy podatników wskazuje, że odliczenia mogą być znacząco zawyżone, powodując ubytek w dochodach z podatków dochodowych. Zdaniem NIK zasadne jest zwiększenie zakresu kontroli podatników wykazujących straty.

Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez Służbę Celną wzrosła z 1.288 w 2011 r. do 1.436 w 2012 r., tj. o 11,5%. Poprawiła się także ich skuteczność, mierzona częstotliwością stwierdzanych nieprawidłowości, z 56% w 2011 r. do 62% w 2012 r.

Minister Finansów w *Planie działalności na 2012 r.* jako jeden z najważniejszych celów do realizacji przez jednostki podległe wskazał zapewnienie wpływów budżetowych na poziomie określonym w ustawie budżetowej na 2012 r. Za jeden z mierników określających stopień realizacji celu przyjęto kwotę podatkowych dochodów budżetu państwa w odniesieniu do kwoty określonej w ustawie budżetowej. Za wymaganą wartość tego miernika Minister Finansów uznał 100%, czyli pełną realizację dochodów. Cel ten nie został osiągnięty. Dochody podatkowe zostały zrealizowane w wysokości 93,8% planu.

Aparat skarbowy i Służba Celną w 2012 r. zrealizowały dochody podatkowe brutto⁷⁷ i cło na kwotę 288,3 mld zł, tj. wyższą o 2,3% oraz o 11,9% niż w roku 2011 i 2010. W kwocie tej dochody budżetu państwa stanowiły 86,8%. Na funkcjonowanie aparatu skarbowego i Służby Celnej⁷⁸ wydatkowano 5.892,3 mln zł, tj. więcej niż w 2011 r. i 2010 r. o 5,1% oraz 12,7%. W roku 2012 wydatki na sfinanso-

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli obniżania dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej. Nr ewid. 26/2013/P12038/KBF, NIK Warszawa, 2013 r.

⁷⁷ Obliczono jako sumę wpływów z PIT i CIT (w tym udziałów jednostek samorządu terytorialnego), dochodów z podatków pośrednich, podatku od kopalni oraz podatków zniesionych.

⁷⁸ Wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziale 75008, 75009, 75010, 75013, 75014, 75001, 75095 (do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł).

wanie działalności aparatu skarbowego i Służby Celnej stanowiły 2,04% zrealizowanych przez ten aparat dochodów brutto. W 2011 r. relacja ta wyniosła 1,99% zrealizowanych dochodów brutto.

5.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowane zostały dochody budżetu środków europejskich w kwocie 72.570,1 mln zł, tj. o 4.502,4 mln zł wyższej od kwoty prognozy wpływu środków z budżetu Unii Europejskiej, z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i dochodów z tytułu finansowania wyprzedzającego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, zgłoszonej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Rozwoju Regionalnego, (68.067,7 mln zł). W kwocie ujętej w ustawie budżetowej uwzględniono, poza planowanymi wpływami w 2012 r. z tytułu refundacji wydatków, środki pozostające na rachunkach programowych, które wpłynęły w latach poprzednich.

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64.655,3 mln zł i były niższe o 7.914,8 mln zł, tj. o 10,9%, od kwoty określonej w ustawie budżetowej. Niższa od kwoty ujętej w ustawie budżetowej o 13,8% i o 49,7% była realizacja dochodów z tytułu zadań finansowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności – 44.780,3 mln zł, i Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich – 291,5 mln zł. Dochody z tych tytułów były również niższe od prognozy Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiednio o 6,0% i o 22,6%.

Plan dochodów nie został zrealizowany. Na koniec roku 2012 na rachunkach programowych Narodowej Strategii Spójności⁷⁹, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 pozostało 2.535,3 mln euro, tj. 10.364,8 mln zł, po przeliczeniu po średnim kursie NBP z 31 grudnia 2012 r. (4,0882). Ponadto Minister Finansów dysponował środkami w wysokości 3.015,0 mln euro przekazanymi w latach 2009–2010 z rachunków programowych na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które do końca 2012 r. nie zostały zwrócone na te rachunki, a także środkami w kwocie 250 mln euro przekazanymi do przewalutowania, które w 2012 r. nie zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich oraz zgromadzonymi w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy środkami w wysokości 41,4 mln CHF.

Środki otrzymane w 2012 r. z budżetu Unii Europejskiej na programy Narodowej Strategii Spójności⁸⁰, Wspólną Politykę Rolną oraz PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich w wysokości 62.632,7 mln zł⁸¹ pozwoliły na sfinansowanie 96,9% dochodów budżetu środków europejskich (64.655,3 mln zł).

⁷⁹ Bez Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

⁸⁰ Bez Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

⁸¹ Kwota przeliczona po średniorocznym kursie EUR/PLN NBP za 2012 r. w wysokości 4,1850.

Tabela 31. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012		Wpływy z budżetu UE i innych źródeł ¹		4:2	4:3	4:6
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	mln euro	mln zł	%		
	mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	48.590,6	72.570,1	64.655,3	18.437,9	77.162,6	133,1	89,1	83,8
Programy Narodowej Strategii Spójności ²	30.950,2	51.920,4	44.780,3	13.458,5	56.323,8	144,7	86,2	79,5
Krajowe Programy Operacyjne	20.162,9	39.353,8	34.732,6	9.145,6	38.274,3	172,3	88,3	90,7
Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007–2013	10.786,6	12.565,4	10.047,6	4.312,8	18.049,1	93,1	80,0	55,7
Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	0,7	1,2	0,0	-	-	-	-	-
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	251,1	579,9	291,5	106,5	445,7	116,1	50,3	65,4
Wspólna Polityka Rolna	17.372,5	19.723,3	19.446,0	4.868,3	20.373,8	111,9	98,6	95,4
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy ³	16,9	233,8	137,6	41,4	173,3	814,2	58,8	79,4
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	-	112,7	-	4,6	19,3	-	-	-

¹ Saldo początkowe na dzień 1 stycznia 2012 r., wpływy w 2012 r., odsetki bankowe doliczone w 2012 r. oraz wpływy w kwocie 255,0 mln euro z tytułu zwrotu pożyczki z rachunków NPR 2004–2006. Środki zostały przeliczone na złote po średniorocznym kursie EUR/PLN w NBP w wysokości 4,1850. Prezentowane wielkości nie uwzględniają środków w wysokości 3.015 mln euro przekazanych na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2009–2010 oraz przepływów wewnętrznych między rachunkami programowymi NSS w 2012 r.

² Dane w kolumnie 5 i 5a łącznie z grantami EFS.

³ Dane w kolumnie 5 w mln CHF, nie są uwzględnione w kwocie ogółem.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 19.446,0 mln zł, tj. 98,6% planu. Z rachunków bankowych programów operacyjnych – Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej – przekazano na dochody 34.732,6 mln zł, co stanowiło 88,3% kwoty planowanej, a z rachunków regionalnych programów operacyjnych 10.047,6 mln zł. Wskaźnik wykonania planu dochodów w 2012 r. dla 8 z 16 regionalnych programów operacyjnych nie przekroczył 80% i kształtował się od 44,2% RPO Województwa Podlaskiego do 79,1% RPO Województwa Wielkopolskiego.

Tabela 32. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2011–2012 z tytułu realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych

Województwa	2011	2012		Środki z budżetu UE i inne na rachunkach programowych w 2012		4:2	4:3	4:6
	Wykonanie	Ustawa	Wykonanie					
	mln zł			mln euro	mln zł	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	10.786,6	12.565,4	10.047,6	4.312,8	18.049,1	93,1	80,0	55,7
Dolnośląskie	792,5	862,7	753,7	340,7	1.425,8	95,1	87,4	52,9
Kujawsko-pomorskie	539,5	910,1	504,1	259,6	1.086,4	93,4	55,4	46,4
Lubelskie	772,4	974,5	909,0	354,0	1.481,5	117,7	93,3	61,4
Lubuskie	249,2	164,6	153,3	161,3	675,0	61,5	93,1	22,7
Łódzkie	731,8	961,5	685,5	263,2	1.101,5	93,7	71,3	62,2
Małopolskie	985,1	849,7	770,4	250,7	1.049,2	78,2	90,7	73,4
Mazowieckie	940,8	1.492,3	1.148,8	289,6	1.212,0	122,1	77,0	94,8
Opolskie	320,4	269,0	251,4	185,1	774,6	78,5	93,4	32,5
Podkarpackie	865,0	946,7	742,4	316,8	1.325,8	85,8	78,4	56,0
Podlaskie	344,1	590,7	260,8	147,9	619,0	75,8	44,2	42,1
Pomorskie	644,8	541,9	513,3	293,9	1.230,0	79,6	94,7	41,7
Śląskie	1.020,3	1.125,3	1.040,1	354,1	1.481,9	101,9	92,4	70,2
Świętokrzyskie	530,6	583,5	442,5	276,1	1.155,5	83,4	75,8	38,3
Warmińsko-mazurskie	617,1	809,8	621,1	241,8	1.011,9	100,6	76,7	61,4
Wielkopolskie	938,4	962,9	761,7	334,4	1.399,5	81,2	79,1	54,4
Zachodniopomorskie	494,6	520,3	489,5	243,8	1.020,3	99,0	94,1	48,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ustawa o finansach publicznych oraz przepisy wykonawcze nie określają trybu i terminów przekazywania na dochody budżetu środków europejskich środków zgromadzonych na rachunkach programowych. Pomimo zaleceń NIK, podobnie jak w latach 2010–2011, Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych ani procedur wewnętrznych określających tryb i terminy przekazywania środków z rachunków programowych na dochody budżetu środków europejskich. Nie zostały także ustalone kryteria przekazywania środków z rachunków programowych do sprzedaży na międzybankowym rynku walutowym za pośrednictwem BGK bądź ich wymiany w NBP. Możliwość sprzedaży części środków z budżetu UE bezpośrednio na rynku międzybankowym została wprowadzona w związku z uzgodnieniami Ministra Finansów i Prezesa NBP w kwietniu 2011 r.⁸²

Minister Finansów na bieżąco podejmował decyzję, kiedy i jaka część zgromadzonych środków na rachunkach programowych zostanie przewalutowana i przekazana na dochody. Środki były przekazywane bezpośrednio po przewalutowaniu w NBP na rachunek dochodów BSE lub przekazywane do Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, który odpowiadał za ich przewalutowanie za pośrednictwem BGK na rynku międzybankowym. Z rachunków programowych do sprzedaży na rynku międzybankowym przekazano ogółem 6.669,5 mln euro, natomiast w NBP przewalutowano 8.984,8 mln euro. W BGK sprzedaży dokonywano przede wszystkim w sytuacji osłabiania się złotego. Pozwalało to na uzyskiwanie wyższych wpływów do budżetu niż w przypadku sprze-

⁸² Komunikat po spotkaniu Prezesa NBP i Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2011 r. oraz oświadczenie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie wymiany środków unijnych z 21 kwietnia 2011 r.

daży środków z funduszy unijnych w NBP. Jednocześnie sprzedaż walut na rynku międzybankowym w okresie, gdy złoty podlegał tendencjom deprecyjnym lub znacznym wahaniom, miała dla kursu EUR/PLN charakter stabilizujący.

W 2012 r. z rachunków programowych (bez WPR) w NBP przewalutowano 7.657,4 mln euro i do sprzedaży na rynku międzybankowym przekazano 3.139,5 mln euro w 24 transferach. Analiza ośmiu transferów na łączną kwotę 1.906,0 mln euro wykazała, że były one przekazywane na dochody BŚE zgodnie z przewidywanym terminem realizacji zleceń płatności.

Ponadto z rachunku programowego dla środków pochodzących z rolniczych funduszy Unii Europejskiej w 2012 r. przekazano w 15 transferach na rachunek walutowy 3.530,0 mln euro w celu sprzedaży na walutowym rynku międzybankowym, a 1.327,4 mln euro przewalutowano w NBP. Analiza pięciu transferów na łączną kwotę 1.274,9 mln euro wykazała, że uzyskane środki były sukcesywnie przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Okres przetrzymywania tych środków, mierzony od daty ich przekazania w ramach danego transferu do przewalutowania do wpływu ostatniej transzy środków na rachunek dochodów wynosił od 6 dni do ponad 7 miesięcy.

Z łącznej kwoty 15.654,3 mln euro przekazanej w 2012 r. do przewalutowania w NBP i na rynku międzybankowym na dochody budżetu środków europejskich roku 2012 wpłynęło 64.434,1 mln zł, a na dochody BŚE 2013 r. 1.176,1 mln zł (ze sprzedaży 250 mln euro).

Podobnie jak w latach poprzednich, tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu UE z rachunków programowych w NBP na dochody budżetu środków europejskich nie zostały uregulowane w przepisach ani w procedurach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Zdaniem NIK brak tych uregulowań pozwala na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym deficytu budżetu środków europejskich.

6. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Łączne wydatki budżetu państwa z uwzględnieniem wydatków budżetu środków europejskich w 2012 r. wyniosły 386.310,9 mln zł i w porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 22.799,7 mln zł, tj. o 6,3%. Wydatki budżetu środków europejskich w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. wzrosły z 60.829,6 mln zł do 68.309,0 mln zł, tj. o 12,3%, a ich udział w łącznej kwocie wydatków zwiększył się z 16,7% do 17,7%. Dominujący udział w łącznej kwocie wydatków stanowiły wydatki budżetu państwa (82,3% w 2012 r. i 83,3% w 2011 r.).

Wydatki budżetu państwa

Zrealizowano wydatki w kwocie 318.001,9 mln zł, co stanowiło 96,7% kwoty planowanej. W porównaniu z latami 2010–2011 wydatki budżetu państwa były wyższe o 7,8% i o 5,1%. Były one realizowane przez dysponentów 158 części budżetowych, w tym 16 województw, 49 samorządowych kolegiów odwoławczych i 12 sądów apelacyjnych. Wydatki budżetu środków europejskich były realizowane przez dysponentów 48 części budżetowych, w tym 16 województw. Dysponenci 50 części budżetowych ustanowili bezpośrednio im podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia. Największa liczba jednostek organizacyjnych funkcjonowała w ramach części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (451 jednostek), *Sądy powszechne* (377 jednostek), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (316 jednostek), *Sprawiedliwość* (213 jednostek), *Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (165 jednostek) oraz *Obrona narodowa* (110 jednostek). Dysponenci pozosta-

łych 108 części budżetowych byli jednocześnie dysponentami trzeciego stopnia w zakresie dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki. Na koniec 2012 r. w administracji rządowej funkcjonowało 3.156 państwowych jednostek budżetowych.

Zgodnie z art. 114 ustawy o finansach publicznych, budżet państwa składa się z części odpowiadających organom władzy publicznej, kontroli państwowej, sądom, trybunałom i innym organom wymienionym w art. 139 ust. 2 tej ustawy. Odrębne części budżetu zostały ustalone dla poszczególnych działów administracji rządowej oraz dla urzędów nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów. Dysponentami części budżetowych są osoby upoważnione do gospodarowania środkami budżetowymi i przekazywania tych środków podległym jednostkom. Ustanawianie przez dysponentów części budżetowych podległych dysponentów (drugiego i trzeciego stopnia), umożliwia im swobodne kształtowanie struktury i wzajemnych relacji pomiędzy dysponentami w ramach danej części. Tryb ustanawiania dysponentów środków budżetowych określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Wydatki budżetu państwa ujęte w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej zostały przypisane do dysponentów części budżetowych, w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej. Określono także ich charakter ekonomiczny poprzez wskazanie, czy jest to dotacja, subwencja, świadczenie na rzecz osób fizycznych, wydatek bieżący jednostek budżetowych, wydatek majątkowy, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, środki własne Unii Europejskiej, czy współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Wydatki budżetu środków europejskich ujęte w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej przypisano do dysponentów części budżetowych, w podziale na działy i programy operacyjne.

W 2012 r. wykonanie wydatków budżetu państwa w poszczególnych częściach budżetowych było zróżnicowane. Najwyższe wydatki, powyżej 1.000 mln zł, zostały zrealizowane w 23 częściach budżetowych i stanowiły 96,4% wydatków, ogółem budżetu państwa. Wydatki od 500 mln zł do 1 mld zł zrealizowano w sześciu częściach, od 100 mln zł do 500 mln zł w 22 częściach, a od 50 mln zł do 100 mln zł w ośmiu częściach budżetowych. W 19 częściach budżetowych zrealizowane wydatki nie przekroczyły 50 mln zł.

W strukturze zrealizowanych w 2012 r. wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej największy udział miały wydatki w działach *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne* (75.959,0 mln zł), *Różne rozliczenia* (68.418,8 mln zł), *Obsługa długu publicznego* (42.108,8 mln zł), *Obrona narodowa* (20.085,9 mln zł), *Pomoc społeczna* (13.926,8 mln zł) oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (13.079,6 mln zł). Łącznie wydatki w tych działach stanowiły 73,5% wydatków budżetu państwa.

W najwyższym stopniu wykonano plan wydatków w grupie dotacje i subwencje (99,2%), w najniższym wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (78,6%) i wydatki majątkowe (86,8%). Zrealizowane wydatki na dotacje i subwencje były wyższe o 6.894,3 mln zł, tj. o 4,6% w porównaniu do 2011 r. Wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia dotacji dla państwowych funduszy celowych (o 2.473,1 mln zł), subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego (o 2.313,6 mln zł), dotacji podmiotowych (o 1.197,6 mln zł) oraz dotacji celowych z budżetu państwa dla pozostałych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (o 314,7 mln zł).

Tabela 33. Wydatki budżetu państwa według wybranych działów w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012	3:2
	mln zł		%
1	2	3	4
OGÓŁEM	302.681,6	318.001,9	105,1
w tym:			
Obrona narodowa	19.172,0	20.085,9	104,8
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	72.351,6	75.959,0	105,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	12.928,1	13.079,6	101,2
Obsługa długu publicznego	35.956,2	42.108,8	117,1
Różne rozliczenia	64.752,4	68.418,8	105,7
Pomoc społeczna	13.514,7	13.926,8	103,0
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3.079,1	3.479,9	113,0
Edukacyjna opieka wychowawcza	502,9	509,0	101,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	540,9	480,3	88,8
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1.493,7	1.717,0	114,9
Kultura fizyczna i sport	1.024,0	782,0	76,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2012 r. dokonano zmian w budżecie państwa na łączną kwotę 15.409,1 mln zł. Zmiany w planie wydatków wynikały, podobnie jak w latach poprzednich, z rozdysponowania rezerw celowych i rezerwy ogólnej.

Tabela 34. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012			5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	302.681,6	328.765,7	328.765,7	318.001,9	105,1	96,7
Dotacje i subwencje	148.461,3	156.466,5	156.547,6	155.355,6	104,6	99,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.877,3	23.334,4	23.388,3	22.996,3	105,1	98,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	55.339,4	61.210,7	60.319,1	57.228,3	103,4	94,9
Wydatki majątkowe	14.915,1	14.870,8	15.628,5	13.569,5	91,0	86,8
Obsługa długu Skarbu Państwa	35.956,2	42.995,9	42.995,9	42.108,8	117,1	97,9
Środki własne Unii Europejskiej	14.731,1	16.146,2	16.146,2	15.942,5	108,2	98,7
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej ¹	11.401,2	13.741,2	13.740,1	10.800,8	94,7	78,6

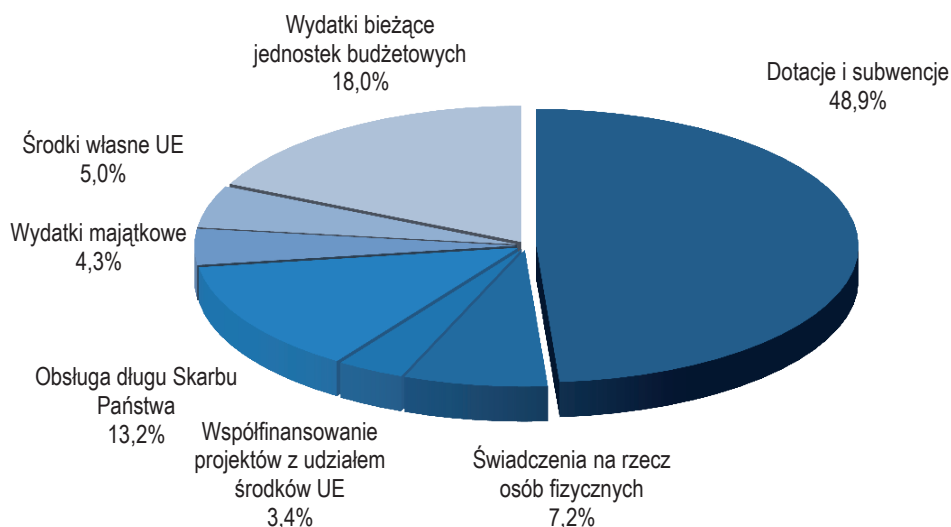
¹ Grupa ta obejmuje wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów pomocy technicznej, projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz wydatki na projekty z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W analizowanym okresie struktura wydatków budżetu państwa ulegała tylko nieznacznym zmianom. Udział wydatków w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje zmniejszyły się z 49,2% w 2010 r.

do 48,9% w 2012 r. Na porównywalnym poziomie pozostawał udział wydatków w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych i środki własne Unii Europejskiej. Utrzymujący się w latach 2010–2011 na poziomie 18,3% udział wydatków bieżących jednostek budżetowych zmniejszył się w 2012 r. o 0,3 punktu procentowego. Zmniejszył się także udział wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa z 5,2% w 2010 r. do 4,3% w 2012 r. Wzrósł natomiast udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa z 11,6% w 2010 r. do 13,2% w 2012 r.

Wykres 9. Struktura wydatków budżetu państwa w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na tym samym poziomie pozostawał udział wydatków w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych, natomiast zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego udział wydatków majątkowych, o 0,4 punktu procentowego wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE i 0,3 punktu procentowego wydatków bieżących jednostek budżetowych.

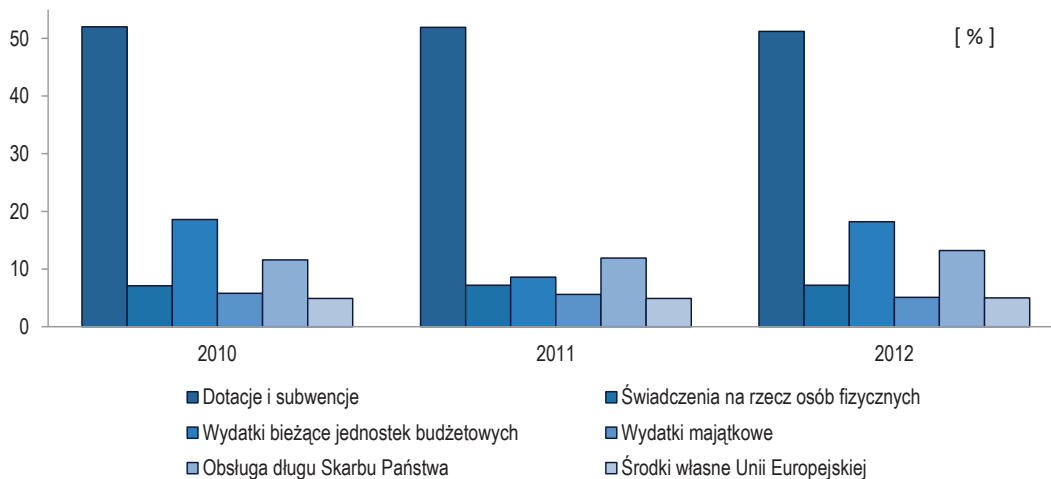
Tabela 35. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	302.681,6	328.765,7	328.765,7	318.001,9	105,1	96,7
Dotacje i subwencje	157.037,1	161.054,7	164.320,2	162.782,6	103,7	99,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.878,5	23.336,2	23.390,0	22.997,5	105,1	98,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	56.271,3	69.055,6	63.382,7	57.965,0	103,0	91,5
Wydatki majątkowe	16.807,4	16.177,0	18.530,7	16.205,5	96,4	87,5
Obsługa długu Skarbu Państwa	35.956,2	42.995,9	42.995,9	42.108,8	117,1	97,9
Środki własne Unii Europejskiej	14.731,1	16.146,2	16.146,2	15.942,5	108,2	98,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Uwzględnienie wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej w poszczególnych grupach ekonomicznych zwiększa udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem o 0,8 punktu procentowego, wydatków na dotacje i subwencje o 0,3 punktu procentowego oraz wydatków bieżących jednostek budżetowych o 0,2 punktu procentowego.

Wykres 10. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 2010–2012



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. zobowiązania⁸³ państwowych jednostek budżetowych z tytułu niezrealizowanych wydatków wyniosły 3.736,4 mln zł. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 3.134,8 mln zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2011 r. w porównaniu do roku 2010 zmniejszyły się o 70,4%. Na tak znaczne zmniejszenie stanu zobowiązań wpłynęło rozwiązanie narastającego od lat problemu zobowiązań wymagalnych powstałych w urzędach morskich w Szczecinie i Gdyni z tytułu niezapłaconych podatków od nieruchomości, tj. gruntów pokrytych morskimi wodami wewnętrznymi za lata 2004–2006. W 2012 r. zmianie uległa utrzymująca się w latach 2010–2011 tendencja zmniejszenia stanu zobowiązań państwowych jednostek budżetowych. Na przestrzeni 2012 r. zobowiązania ogółem zwiększyły się o 601,6 mln zł, tj. o 19,2%. Były to głównie zobowiązania wykazywane corocznie, dla których termin płatności nie upłynął. Najwyższe kwoty zobowiązań ogółem powstały z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia rocznego żołnierzy oraz nagród rocznych funkcjonariuszy.

Zwiększeniu uległa także wysokość zobowiązań wymagalnych. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. wyniosły one 69,3 mln zł i były wyższe o 63,5 mln zł od stanu na koniec 2011 r. (5,8 mln zł). Ich udział w ogólnej kwocie zobowiązań stanowił 1,8%, podczas gdy na przestrzeni lat 2010–2011 udział ten zmniejszył się z 0,6% w 2010 r. do 0,2% w 2011 r.

Najwyższy udział wśród zobowiązań wymagalnych, tj. 94,9%, stanowiły zobowiązania w części Zdrowie (65,8 mln zł). Główną pozycję stanowiły zobowiązania w kwocie 65,5 mln zł, przejęte przez Ministra Zdrowia w związku z przekształceniem Specjalistycznego Centrum Medycznego SP ZOZ w Polanicy-Zdroju w spółkę akcyjną. Przejęcie tych zobowiązań, które już wtedy miały charakter zobowiązań wymagalnych, nastąpiło dopiero w grudniu 2012 r., co uniemożliwiło ich spłatę do końca roku.

⁸³ Według sprawozdań Rb-28.

Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 68.309,0 mln zł, co stanowiło 88,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej oraz 97,3% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2011 r. wydatki te wzrosły o 12,3% (o 7.479,3 mln zł). Głównymi przyczynami niepełnej realizacji wydatków były między innymi przesunięcia terminów realizowanych zadań w harmonogramach projektów lub rezygnacja z części zadań, w tym zwłaszcza opóźnienia w realizacji projektów kolejowych, nieprawidłowości i błędy w składanych przez beneficjentów wnioskach o płatność oraz czasowe wstrzymanie certyfikacji wydatków w ramach 7. osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, skutkujące zawieszeniem części postępowań przetargowych.

Na realizację programów w ramach Narodowej Strategii Spójności wydatkowano 48.767,7 mln zł, co stanowiło 71,4% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. Plan po zmianach został wykonany w 96,8%. W porównaniu do wykonania 2011 r. wydatki były wyższe o 6.711,8 mln zł, tj. o 16,0%.

Tabela 36. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	60.829,7	77.104,1	77.104,1	68.309,0	112,3	88,6
1. Programy Narodowej Strategii Spójności	42.055,9	26.317,8	50.375,4	48.767,7	116,0	96,8
1.1. Krajowe Programy Operacyjne	29.888,3	17.572,6	39.632,2	38.161,8	127,7	96,3
PO Infrastruktura i Środowisko	16.666,9	7.977,5	25.688,7	25.456,1	152,7	99,1
PO Innowacyjna Gospodarka	4.795,7	4.281,0	6.194,6	5.263,7	109,8	85,0
PO Kapitał Ludzki	6.889,3	4.539,6	6.492,6	6.194,6	89,9	95,4
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.536,4	774,6	1.256,3	1.247,3	81,2	99,3
1.2. Regionalne Programy Operacyjne	12.166,6	8.744,4	10.742,5	10.605,2	87,2	98,7
1.3. Granty Europejskiego Funduszu Społecznego	1,0	0,7	0,8	0,7	70,0	87,5
2. PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	598,2	249,7	621,4	606,7	101,4	97,6
3. Wspólna Polityka Rolna	18.146,6	10.350,7	18.986,3	18.745,5	103,3	98,7
4. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	28,9	178,1	221,8	187,3	648,1	84,4
5. Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014	0,0	117,0	26,3	1,9	-	7,2
6. Rezerwy celowe ¹	-	39.890,8	6.872,9	-	-	-

¹ W planie po zmianach kwota nierozdysponowanych rezerw.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Poziom realizacji wydatków krajowych programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności wyniósł 96,3% planu po zmianach, najniższy dotyczył PO Innowacyjna Gospodarka (85,0%). Wskaźnik realizacji wydatków do planu po zmianach dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych

przekroczył 90% i kształtował się od 93,9% RPO Województwa Opolskiego do 99,8% RPO Województwa Dolnośląskiego.

Tabela 37. Wydatki budżetu środków europejskich w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2011–2012

Województwa	2011		2012		5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	12.166,6	8.744,4	10.742,5	10.605,2	87,2	121,3	98,7
w tym:							
Dolnośląskie	820,7	542,5	783,8	782,0	95,3	144,1	99,8
Kujawsko-pomorskie	568,5	482,0	507,4	505,3	88,9	104,8	99,6
Lubelskie	845,7	719,6	962,5	954,5	112,9	132,6	99,2
Lubuskie	279,9	195,7	194,1	192,0	68,6	98,1	98,9
Łódzkie	785,6	513,7	728,4	702,2	89,4	136,7	96,4
Małopolskie	1.058,1	620,0	781,9	775,7	73,3	125,1	99,2
Mazowieckie	1.239,8	1.071,4	1.203,0	1.188,0	95,8	110,9	98,8
Opolskie	413,6	280,2	281,2	264,1	63,9	94,3	93,9
Podkarpackie	1.006,9	769,7	754,3	747,1	74,2	97,1	99,0
Podlaskie	351,1	291,9	271,6	260,1	74,1	89,1	95,8
Pomorskie	710,1	392,5	644,8	640,9	90,3	163,3	99,4
Śląskie	1.217,9	940,3	1.168,3	1.163,9	95,6	123,8	99,6
Świętokrzyskie	573,7	423,3	458,6	448,1	78,1	105,9	97,7
Warmińsko-mazurskie	643,9	511,0	628,3	625,8	97,2	122,5	99,6
Wielkopolskie	1.120,7	564,7	798,4	786,4	70,2	139,3	98,5
Zachodniopomorskie	530,4	425,9	575,8	569,1	107,3	133,6	98,8

Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na realizację zadań w ramach WPR przekazano 18.745,5 mln zł, tj. 98,7% planu po zmianach i 27,4% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania 2011 r. wydatki były wyższe o 598,9 mln zł, tj. o 3,3%. Wydatki na realizację PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich wyniosły 606,7 mln zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach.

Wydatki związane z realizacją Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych na lata 2009–2014 zostały zrealizowane odpowiednio w 84,4% i 7,2% planu po zmianach. Niski poziom wykonania wydatków w ramach mechanizmów finansowych wynikał z wydłużającego się procesu oceny programów przez darczyńców.

6.1. Dotacje i subwencje

Wydatki na dotacje i subwencje w 2012 r. wyniosły 192.589,2 mln zł, w tym z budżetu państwa 162.782,6 mln zł i z budżetu środków europejskich 29.806,6 mln zł. W porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 5.280,5 mln zł, tj. o 2,8%. Ich udział w wydatkach ogółem w 2012 r. wyniósł 49,9% a w 2011 r. 51,5%. Dominujący udział w łącznej kwocie dotacji i subwencji stanowiły wydatki z budżetu państwa (84,5% w 2012 r. i 83,8% w 2011 r.).

Zrealizowane z budżetu państwa w 2012 r. wydatki na dotacje i subwencje (z uwzględnieniem 7.306 mln zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej) stanowiły 99,1% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 3,7%. Wzrost ten wynikał między innymi z wypłaty waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, skutków przechodzących podwyżek

dla nauczycieli w 2011 r. oraz wypłaty podwyżek od 1 września 2012 r. W latach 2010–2012 wydatki na dotacje i subwencje stanowiły ponad 50% wydatków budżetu państwa, z tendencją malejącą z 52% w 2010 r. do 51,2% w 2012 r.

W grupie wydatków dotacje i subwencje największy udział miały dotacje dla funduszy celowych. Udział ten w 2012 r. wynosił 34,3%, w 2011 r. – 34,0%, a w 2010 r. – 35,1%. Udział subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego kształtował się w przedziale od 30,6% w 2010 r. do 30,9% w 2012 r. W analizowanym okresie wydatki na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego zmniejszały się z 13,6% w 2010 r. do 12,6% w 2012 r. Nieznacznie zmieniał się również udział dotacji podmiotowych w tej grupie ekonomicznej, tj. z 11,5% w 2010 r. do 11,7% w 2012 r.

Tabela 38. Dotacje i subwencje w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012		4:2	4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach ¹	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	157.037,1	164.320,2	162.782,6	103,7	99,1
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	48.058,1	50.382,0	50.371,7	104,8	100,0
Dotacje dla instytucji kultury	25,2	54,1	36,3	144,0	67,1
Dotacje dla państwowych funduszy celowych	53.352,1	55.826,1	55.825,2	104,6	99,9
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	20.498,0	20.992,5	20.551,6	100,3	97,9
Dotacje przedmiotowe	566,5	600,3	585,9	103,4	97,1
Dotacje podmiotowe	17.859,4	19.227,2	19.057,1	106,7	99,1
Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	1.237,4	1.433,6	1.394,3	112,7	97,3
Pozostałe rozliczenia z bankami	1.363,9	1.480,0	1.479,9	108,5	99,9
Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	3.154,6	3.395,6	3.374,7	106,9	99,4
Dotacje na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich	116,3	164,8	163,8	140,8	99,4
Dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	1.962,7	2.348,8	2.296,1	116,9	97,8
Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach oraz opłatach lokalnych	7,8	4,9	4,9	62,8	100,0
Pomoc zagraniczna	60,9	54,8	51,7	84,9	94,3
Zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	179,7	191,9	189,2	105,3	98,6
Subwencje dla partii politycznych	70,1	54,7	54,7	78,0	100,0
Dotacje dla gmin uzdrowiskowych	39,3	39,3	39,2	99,7	99,7
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich ²	8.485,1	7.631,6	7.306,0 ³	86,1	95,7

¹ Łącznie z rezerwami w ramach dotacji i subwencji (437,9 mln zł).

² Wydatki budżetu państwa na realizację programów z udziałem środków europejskich, realizację projektów pomocy technicznej, projektów z udziałem środków otrzymanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz wydatki na projekty z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie ujętych w budżecie środków europejskich.

³ Wydatki w paragrafach 2000–2002, 2005–2006, 2008–2009.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2012 r. wydatki na **subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego** zostały zrealizowane w 100% planu po zmianach. Najwyższy udział, 77,3%, stanowiła część oświatowa. Głównym źródłem finansowania szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego jest część oświatowa subwencji ogólnej. Zasady podziału pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego łącznej kwoty ustalonej w budżecie państwa na subwencję oświatową określało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 29 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2012 r.⁸⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁵, otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną, która składa się z części wyrównawczej dla gmin, powiatów i województw, równoważącej dla gmin i powiatów oraz regionalnej dla województw oraz oświatowej dla gmin, powiatów i województw.

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 jest mniejszy od wskaźnika dochodów podatkowych wyliczonego odpowiednio dla wszystkich gmin⁸⁶, powiatów i województw⁸⁷. Kwotę uzupełniającą otrzymują gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju⁸⁸, powiaty, w których wskaźnik bezrobocia w kraju jest wyższy od 1,10 oraz województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza trzech milionów⁸⁹.

Część równoważącą (regionalną) subwencji ogólnej stanowią kwoty z podziału obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają wskaźniki dochodów określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio dla gmin, powiatów i województw⁹⁰. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie szczegółowych kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego⁹¹.

Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji oraz wysokość wpłat ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej, w rozbięciu na poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego⁹².

⁸⁴ Dz. U. Nr 288, poz. 1693 ze zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁸⁶ W przypadku gmin wskaźnik dochodów podatkowych uprawniających do otrzymania kwoty podstawowej musi być mniejszy od 92% tego wskaźnika dla wszystkich gmin.

⁸⁷ Art. 20 ust. 2, art. 22 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁸⁸ W myśl postanowień art. 20 ust. 9 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gminom, w których wskaźnik dochodów podatkowych jest wyższy od 150% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, nie jest przekazywana kwota uzupełniająca.

⁸⁹ Art. 20 ust. 7, art. 22 ust. 7 oraz art. 24 ust. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁹⁰ Art. 29–31 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 20 ust. 9 powołanej ustawy część równoważąca subwencji dla gmin zwiększana jest o kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji, której nie otrzymały gminy ze względu na przekroczenie 150% wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca liczonego dla wszystkich gmin w Polsce.

⁹¹ Art. 21a, art. 23a oraz art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁹² Art. 19 i 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 39. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012	
	Wykonanie ¹	Struktura	Wykonanie ¹	Struktura
	mln zł	%	mln zł	%
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	48.348,2	100,0	50.657,6	100,0
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jst	36.924,8	76,4	39.161,1	77,3
uzupełnienie subwencji ogólnej dla jst	561,8	1,2	567,0	1,1
Część wyrównawcza dla powiatów	1.583,8	3,3	1.506,8	3,0
Część wyrównawcza dla województw	1.112,1	2,3	1.004,9	2,0
Część rekompensująca dla gmin	15,6	0,0	14,7	0,0
Część wyrównawcza dla gmin	5.944,2	12,3	6.181,1	12,2
Część równoważąca dla gmin	440,5	0,9	466,1	0,9
Część równoważąca dla powiatów	1.137,2	2,3	1.068,7	2,1
Część regionalna dla województw	627,9	1,3	687,2	1,4

¹ Wraz z wydatkami majątkowymi w wysokości 290,1 mln zł w 2011 r. i 285,9 mln zł w 2012 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W latach 2010–2012 kwoty subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego wzrastały. W 2012 r. były o 4,8%, wyższe niż w 2011 r. i o 2,5% niż w 2010 r. W 2012 r. gminom przekazano 30.480,2 mln zł, powiatom 17.671 mln zł oraz województwom 2.506,3 mln zł. W latach 2010–2011 kwota subwencji ogólnej dla gmin zwiększyła się z 27.616,1 mln zł w 2010 r. do 28.529,1 mln zł w 2011 r., dla powiatów odpowiednio z 16.627,2 mln zł do 17.320,0 mln zł. Zmniejszyła się natomiast z 2.941,8 mln zł w 2010 r. zł do 2.499,1 mln zł w 2011 r. kwota subwencji przekazanych województwom.

W latach 2010–2012 część oświatowa subwencji ogólnej, przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, miała tendencję wzrostową z 35.009,9 mln zł w 2010 r. do 39.161,1 mln zł w 2012 r.

W 2012 r. część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymało 2.144 gminy, 309 powiatów i 14 województw, część równoważąca i regionalna subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 2.222,0 mln zł została przekazana 1.688 gminom, 378 powiatom i miastom na prawach powiatu oraz 16 województwom.

Wydatki na **dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego** zostały zrealizowane w 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wzrosły o 53,6 mln zł, tj. o 0,3%, natomiast były niższe o 301,4 mln zł w porównaniu do 2010 r.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego przekazywane były przez ministrów, wojewodów oraz innych dysponentów części budżetowych. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymywały środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (78,2% kwoty dotacji), dotacje celowe na zadania własne (21,6%) oraz dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (0,2%).

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w wybranych 54 jednostkach samorządu terytorialnego kontrolą objęto prawidłowość planowania i wykorzystania przez te jednostki dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleco-

nych ustawami. Działalność wybranych jednostek samorządu terytorialnego w tym obszarze w zdecydowanej większości została oceniona przez NIK pozytywnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- przekazania dotacji przez dysponenta trzeciego stopnia, podczas gdy dysponent ten przeznacza otrzymane środki budżetu państwa na realizację wydatków objętych planem finansowym bez prawa ich dalszego przekazywania,
- wykorzystania dotacji na świadczenia alimentacyjne, zasiłki rodzinne i świadczenia pielęgnacyjne bez zweryfikowania uprawnień wnioskodawców,
- niezgodnego z przepisami wykorzystania dotacji.

Ponadto w 2012 r. na realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wydatkowano 39,1 mln zł w ramach dotacji celowych (część *Zdrowie*). Zdaniem NIK przyjęty przez Ministra Zdrowia sposób interpretacji przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁹³ umożliwił uzyskiwanie wyższych dotacji przez te samorządy, które nie regulowały przejętych długów do czasu otrzymania środków finansowych z Ministerstwa Zdrowia. W gorszej sytuacji znalazły się natomiast samorządy, które spłacały przejęte zobowiązania przed podpisaniem umowy o dotację. Taka interpretacja przepisów powodowała, że wysokość dotacji uzależniona była od sprawności służb Ministerstwa przy rozpatrywaniu wniosków o dotacje. Ustawa nie określała bowiem jednoznacznie daty, w której ustala się wysokość zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, będącego podstawą dotacji (art. 197 pkt 2 lit. a). Powodowało to, że pomiędzy datą przekształcenia tych jednostek w spółkę a datą zawarcia umowy o udzielenie dotacji narastały odsetki od zobowiązań, stanowiące podstawę wyższej dotacji z budżetu państwa.

Wydatki na **dotacje podmiotowe** zrealizowano w 99,1% planu po zmianach i w porównaniu do lat 2010–2011 wzrosły o 6,7% i o 8,4%. Dotacje podmiotowe, podobnie jak w latach poprzednich, przekazywane były przez 37 dysponentów części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów. Najwyższe kwoty dotacji, zrealizowane w częściach *Szkolnictwo wyższe, Rolnictwo, Nauka i Zdrowie*, stanowiły 77,4% dotacji podmiotowych.

W latach 2010–2012 najwyższe kwoty dotacji podmiotowych przeznaczone zostały na działalność dydaktyczną oraz pomoc materialną dla studentów i doktorantów szkół wyższych i wyższych szkół medycznych, dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dla jednostek naukowych na działalność statutową i inwestycyjną oraz dla szkół na badania własne, na ratownictwo medyczne „Lotnicze Pogotowie Ratunkowe”. W analizowanym okresie finansowanie tej działalności wykazywało tendencję wzrostową. Kwota dotacji na działalność dydaktyczną oraz pomoc materialną dla studentów i doktorantów wzrosła z 8.941,3 mln zł w 2010 r. do 9.065,2 mln zł w 2012 r., dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 1.820,7 mln zł w 2010 r. do 1.996,9 mln zł w 2012 r. oraz na ratownictwo medyczne z 1.400,4 mln zł w 2010 r. do 1.453,4 mln zł w 2012 r.

Podziału dotacji na działalność dydaktyczną dokonano na podstawie zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 lutego 2012 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych⁹⁴. Środki zostały przekazane 95 publicznym uczelniom akademickim (6.827,3 mln zł), 36 uczelniom zawodowym (473,8 mln zł), 287 uczelniom niepublicznym (13,3 mln zł) nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego, pięciu uczelniom wojskowym nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej (96,7 mln zł), sześciu uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe

⁹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 217.

⁹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 202 ze zm.

(156,4 mln zł). Dotacje na działalność dydaktyczną stanowiły 4,6% wydatków w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje.

W 2012 r. dotacje z budżetu państwa stanowiły 72,4% przychodów ogółem działalności dydaktycznej wyższych szkół publicznych⁹⁵.

W 460 szkołach wyższych wszystkich typów, w roku akademickim 2011/2012 kształciło się 1.764,1 tys. studentów i w porównaniu do roku akademickiego 2010/2011 (1.841,3 tys. studentów) ich liczba zmniejszyła się o 77,2 tys. Wzrosła natomiast liczba absolwentów, którzy ukończyli szkoły wyższe z 478,9 tys. w 2010 r. do 497,5 tys. w 2011 r. W tym okresie zwiększyła się również liczba uczestników studiów doktoranckich, a także nauczycieli akademickich, tj. doktorów i profesorów. Zmniejszyła się natomiast liczba adiunktów⁹⁶.

W 2012 r. dla studentów przeznaczono 64,1% dotacji dla doktorantów 2,4%. W dotacjach dla studentów największy udział stanowiły stypendia socjalne (61,0%) oraz stypendia rektora dla najlepszych studentów (31,1%).

Polska znajduje się na 18. miejscu w Unii Europejskiej pod względem procentowego udziału osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie. Udział ten w 2011 osiągnął poziom 36,9% i był wyższy o 1,6 punktu procentowego w porównaniu do 2010 r., kiedy osiągnął poziom 35,3%. Zwiększył się także udział procentowy młodzieży, która nie kontynuowała nauki, z 5,4% w 2010 r. do 5,6% w 2011 r.⁹⁷

O poziomie kształcenia i prestiżu polskich uczelni świadczą rankingi międzynarodowe. W rankingu pn. *Worlds Best Universities: Top 400*, w którym przy ocenianiu uczelni brane były pod uwagę recenzowane badania naukowe, współpraca z pracodawcami, międzynarodowa współpraca i wymiana oraz cytowanie autorów, wśród 400 najlepszych szkół wyższych uniwersyteckich na świecie, Uniwersytet Warszawski znajdował się w 2012 r. na 398 miejscu, podczas gdy w 2011 r. na 364⁹⁸.

W 2012 r. wydatki na bezzwrotną pomoc materialną dla studentów i doktorantów wyniosły 1.497,6 mln zł i stanowiły 0,9% wydatków w grupie dotacje i subwencje. W porównaniu do 2011 r. wydatki te były niższe o 1,2%. Środki przekazane zostały do 95 uczelni publicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (1.135,4 mln zł), w tym 36 publicznych uczelni zawodowych oraz do pięciu publicznych uczelni wojskowych nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej w związku z kształceniem osób cywilnych w tych uczelniach (18,4 mln zł), do 23 uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe i do 293 uczelni niepublicznych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (307,8 mln zł), a także do 71 jednostek naukowych, w zakresie określonym w art. 94 ust. 1 pkt 7 i ust. 4 oraz art. 94a ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*⁹⁹.

Zgodnie z ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym*, z dniem 1 stycznia 2012 r. ustanowiono dotację podmiotową na zadania „projakościowe”. Wydatki na te zadania w części budżetu, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, wyniosły 213,4 mln zł. Dotację „projakościową” przyznano:

- 58 uczelniom publicznym, w tym jednej zawodowej,
- 11 uczelniom niepublicznym nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego,

⁹⁵ Sprawozdanie F-01/s o przychodach, kosztach i wyniku finansowym szkół wyższych za rok 2012.

⁹⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Główny Urząd Statystyczny, 2012.

⁹⁷ *Rocznik Statystyki Międzynarodowej*, Główny Urząd Statystyczny, 2012.

⁹⁸ Ranking *Worlds Best Universities: Top 400* www.usnews.com/education/worlds-best-universities

⁹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.

- czterem uczelniom prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe,
- trzem uczelniom publicznym wojskowym nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej,
- siedmiu uczelniom publicznym nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,
- dziewięciu uczelniom publicznym nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw zdrowia,
- jednej uczelni publicznej nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej,
- sześciu Krajowym Naukowym Ośrodkom Wiodącym.

Największe kwoty dotacji „projakościowej” zostały przeznaczone na:

- dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni posiadających ocenę wyróżniającą Polskiej Akademii Akredytacyjnej, dotyczącą oceny kształcenia (229,4 mln zł),
- dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni w zakresie wdrażania systemów poprawy jakości kształcenia oraz Krajowych Ram Kwalifikacji (62 mln zł),
- finansowanie zadań związanych z kształceniem uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich prowadzonych w uczelniach niepublicznych (0,4 mln zł),
- finansowanie zwiększenia wysokości stypendiów doktoranckich dla 30% najlepszych doktorantów w uczelniach publicznych i niepublicznych (83,9 mln zł),
- dofinansowanie jednostek organizacyjnych mających status Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących (46,3 mln zł).

W 2012 r. wydatki na dotacje podmiotowe w dziale *Nauka* wyniosły 1.958,4 mln zł, tj. 95,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji była wyższa o 5,6%. Największy udział (97%) stanowiły dotacje przekazane jednostkom naukowym. Dotacje na utrzymanie potencjału badawczego przekazane zostały do 804 jednostek. Dotacje podmiotowe otrzymało także Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (30,7 mln zł), Narodowe Centrum Nauki (37,8 mln zł), Centrum Nauki Kopernik (8,3 mln zł).

W latach 2010–2011 liczba jednostek prowadzących działalność badawczą i rozwojową zwiększyła się per saldo o 453, głównie z powodu zwiększenia się liczby podmiotów gospodarczych, pomocniczych jednostek naukowych oraz pozostałych jednostek.

W analizowanym okresie nakłady na działalność badawczą i rozwojową wzrosły o 1.270,5 mln zł. Polska zajmowała 38. miejsce wśród 52 krajów świata¹⁰⁰. Wskaźnik nakładów na działalność badawczą i rozwojową do PKB w 2010 r. kształtował się na poziomie 0,74%, w 2011 r. 0,77%. Wskaźnik nakładów na działalność badawczą i rozwojową w relacji na jednego mieszkańca wynosił 270 zł w 2010 r., 303 w 2011 r.

W 2012 r. największy udział w przychodach ogółem działalności badawczej wyższych szkół publicznych miały dotacje na finansowanie działalności statutowej (34,5%) oraz środki na realizację projektów finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki (18,1%). Znaczący udział (15,9%) stanowiły środki na finansowanie współpracy naukowej z zagranicą.

Wykorzystanie środków publicznych na naukę w latach 2009–2011 było przedmiotem kontroli¹⁰¹ przeprowadzonej przez NIK w 2011 r. Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na naukę oraz ocena uzyskanych efektów badawczych i wdrożeń. Kontrolę przeprowadzono w 28 jednostkach, tj. w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyż-

¹⁰⁰ *Rocznik Statystyki Międzynarodowej*, Główny Urząd Statystyczny, 2012.

¹⁰¹ *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na naukę*. Nr ewid. 162/2012/P/11/070/KNO, NIK, Warszawa 2012.

szego, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Narodowym Centrum Nauki i Polskiej Akademii Nauk oraz w 18 jednostkach naukowych i w pięciu uczelniach. Skontrolowane jednostki naukowe osiągnęły założone cele badawcze w ramach realizowanych projektów, ale w większości nie uzyskały znaczących efektów naukowych w postaci publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych, cytowań swoich publikacji, patentów na wynalazki oraz innych praw własności intelektualnej, a także wdrożeń wyników badań naukowych i przychodów z tego tytułu. W skontrolowanych jednostkach przeciętna liczba publikacji w czasopismach naukowych wyróżnionych przez Journal Citation Reports¹⁰² przypadająca na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe w roku była niska i wahała się od 0,5 do 1,0 w instytutach naukowych PAN¹⁰³, od 0 do 0,2 w instytutach badawczych¹⁰⁴ i centrach badawczo-rozwojowych oraz od 0,1 do 0,5 w szkołach wyższych¹⁰⁵. Liczba cytowań przypadająca na jednego pracownika prowadzącego badania naukowe wyniosła od 0 do 0,5 w instytutach badawczych, od 0,03 do 2,6 w centrach badawczo-rozwojowych oraz od 0,15 do 8 w szkołach wyższych. W instytutach naukowych PAN wskaźnik ten osiągnął wyższe wartości, tj. od 8,2 do 26,2. Stwierdzono także, że Narodowe Centrum Nauki nie określiło priorytetowych obszarów badań podstawowych zgodnych z przyjętą przez Radę Ministrów Strategią Rozwoju Kraju 2007–2015¹⁰⁶, która do głównych priorytetów polityki państwa zaliczyła między innymi wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Do obowiązującej w Narodowym Centrum Nauki procedury szczegółowego trybu oceny przez Zespoły Ekspertów wniosków o dofinansowanie projektów badawczych nie wprowadzono jednolitych zasad podejmowania rozstrzygnięć przez te Zespoły w sprawie zakwalifikowania lub niezakwalifikowania projektów do finansowania oraz konieczności sporządzania uzasadnień w protokołach z posiedzeń Zespołu do podjętych rozstrzygnięć na drugim etapie oceny. Rada Narodowego Centrum Nauki nie skorzystała z możliwości szerszego udziału zagranicznych ekspertów w Zespołach Ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie projektów badawczych. Ponadto stwierdzono, że finansowane przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego projekty badawcze miały w szczególności charakter projektów indywidualnych, w tym habilitacyjnych i promotorskich realizowanych przez małe grupy badaczy lub indywidualne osoby. Środki finansowe nie koncentrowały się wokół dużych badań o istotnym znaczeniu dla gospodarki i rozwoju technologicznego kraju, lecz były nastawione na rozwój kadr naukowych. Średnia wartość projektu badawczego indywidualnego wynosiła zaledwie 55,8 tys. zł.

W 2012 r. wydatki na dotacje podmiotowe w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego zrealizowano w kwocie 1.258,3 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji wzrosła o 8,2%. Wydatki te w latach 2010–2011 wzrosły z 1.148,3 mln zł do 1.162,7 mln zł.

Przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w 2012 r. było wykonywanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Jej celem była ocena funkcjonowania państwowych instytucji kultury, w tym ich uczestnictwa w realizacji zadań Ministra w latach 2010–

¹⁰² Baza Journal Citation Reports zapewnia usystematyzowane, obiektywne metody pozwalające oceniać najważniejsze światowe czasopisma naukowe. Zebrano w niej i zestawiono liczbę cytowań i artykułów dotyczących prawie wszystkich dziedzin nauk ścisłych i społecznych. Źródło: http://thomsonreuters.com/content/scince/pdf/ssr/training/jcr_grc_pl_web.pdf

¹⁰³ Dane bibliometryczne pochodzące z Instytutu Geofizyki PAN oraz Instytutu Badań Biologii Doświadczalnej PAN dotyczą okresu 2009 – I połowa 2011 r.

¹⁰⁴ Z wyłączeniem Instytutu Problemów Jądrowych im. A. Sołtana, który odnotował znacznie wyższe wskaźniki efektywności naukowej od pozostałych instytutów objętych badaniem.

¹⁰⁵ Dane dotyczą Politechniki Warszawskiej w okresie 2009–I półrocze 2011.

¹⁰⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. (aktualizacja z 1 czerwca 2009 r.). Dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

2012 (I półrocze)¹⁰⁷. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz ośmiu państwowych instytucjach kultury (Narodowym Instytucie Fryderyka Chopina, Narodowym Centrum Kultury, Narodowym Instytucie Audiowizualnym, Narodowym Instytucie Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Narodowym Instytucie Adama Mickiewicza, Instytucie Muzyki i Tańca w Warszawie, Instytucie Teatralnym im. Z. Raszewskiego w Warszawie i Instytucie Książki w Krakowie). Spośród wyżej wymienionych instytucji kultury najwyższą dotację podmiotową otrzymał Instytut Adama Mickiewicza (73,1 mln zł), a najniższą Instytut Muzyki i Tańca w Warszawie (0,5 mln zł). W Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 oraz uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020¹⁰⁸, stanowiących podstawowe dokumenty określające politykę kulturalną państwa, założono decentralizację systemu zarządzania kulturą w celu stworzenia elastycznego i sprawnego systemu realizacji zadań własnych Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W ramach procesu decentralizacji przekształcono sześć spośród 32 państwowych instytucji kultury, które zostały wpisane do rejestru Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego po reformie ustrojowej państwa w 1998 r., w trzy państwowe instytucje kultury. Ponadto w latach 1998–I półrocze 2012 r. utworzono 16 państwowych instytucji kultury, zostały także zawarte porozumienia z innymi podmiotami w sprawie utworzenia i prowadzenia – jako wspólnych – trzech instytucji kultury.

Państwowe instytucje kultury skutecznie i efektywnie realizowały zarówno zadania własne (statutowe) jak i zadania powierzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, polegające między innymi na pełnieniu funkcji instytucji zarządzającej priorytetem określonym w ramach Programu lub Programem Ministra. NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie powierzania zadań państwowym instytucjom kultury. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności Ministra, które polegały między innymi na przekazywaniu zadań, których zakres merytoryczny wykraczał poza cele i zadania nadzorowanych instytucji kultury, udzielaniu dotacji podmiotowych na działalność bieżącą nadzorowanych instytucji kultury niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, stosowaniu mechanizmu dofinansowywania realizacji zadań z zakresu kultury, inicjowanych przez różne podmioty zewnętrzne, poprzez zwiększenie dotacji podmiotowej na działalność bieżącą państwowych instytucji kultury z naruszeniem art. 113 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰⁹ oraz art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹¹⁰, tj. poprzez określenie celu wydatkowania środków.

Wydatki na **dotacje przedmiotowe** było o 83,2 mln zł większe niż w 2010 r. i o 19,9 mln zł niż w 2011 r. Dotacje przedmiotowe dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły ponad 98% kwoty dotacji przedmiotowych.

Najwyższe kwoty dotacji przeznaczono na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich¹¹¹ w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do przewozów ulgowych (434,0 mln zł) oraz na realizację postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochrony roślin oraz rolnictwa ekologicznego (122,5 mln zł).

¹⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez państwowe instytucje kultury zadań Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Nr ewid. 174/2012/P/12/065/KNO, NIK, Warszawa 2013.

¹⁰⁸ Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004–2013 została przyjęta przez Rząd RP w dniu 21 września 2004 r. Zakres tego dokumentu został rozszerzony do roku 2020 w Uzupełnieniu Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004–2020.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 406.

¹¹¹ Przewozy Regionalne Sp. z o.o., PKP Intercity SA, Koleje Mazowieckie Sp. z o.o., Koleje Śląskie Sp. z o.o., PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., WKD Sp. z o.o., Koleje Dolnośląskie SA, Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o.

Tabela 40. Dotacje przedmiotowe w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem	566,5	555,9	600,3	585,9	103,4	97,6
Dotacja przedmiotowa z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	11,0	12,8	10,8	10,3	93,6	95,4
Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	555,5	543,1	589,5	575,7	103,6	97,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęte w związku z nieprawidłowym wykorzystaniem dotacji celowej na dofinansowanie kosztów związanych z uczestnictwem izb rolniczych, związków zawodowych rolników indywidualnych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji Unii Europejskiej. Z otrzymanej dotacji (4,0 mln zł) Krajowa Rada Izb Rolniczych (KRIR) w okresie od kwietnia do czerwca 2012 r. przekazała dziewięciu organizacjom rolniczym 3,2 mln zł na dofinansowanie składek członkowskich w Komitecie Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA), Głównym Komitecie Spółdzielczości Rolniczej (COGECA) i Komitecie Pracodawców Rolnych Organizacji Zawodowych (GEOPA), kosztów związanych z przygotowaniem, uzgadnianiem i prezentowaniem stanowisk na forum ponadnarodowych organizacji rolniczych, funkcjonowaniem biur oraz kosztów wykonania analiz i ekspertyz. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2012 r. przeprowadziło w jednej organizacji, tj. w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (KZRKiOR), kontrolę prawidłowości wydatkowania dotacji otrzymanej na powyższe cele. Stwierdzono, że z wyodrębnionego rachunku KZRKiOR, na który została przekazana dotacja przez KRIR, dokonano wydatków w wysokości 607,5 tys. zł na inne cele. Wpłaty składek do COPA-COGECA w 2012 r. zostały dokonane z kilkumiesięcznym opóźnieniem i w części z innego rachunku niż rachunek, na który przekazana została dotacja. Także w 2011 r. wpłaty składek członkowskich były dokonywane z rachunku bankowego Prezesa KZRKiOR, a nie z rachunku wskazanego w umowie. Z zaakceptowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdania KRIR wynika, że do zwrotu pozostają niewykorzystane w 2012 r. przez KZRKiOR środki finansowe w wysokości 260,7 tys. zł. Przypadek ten wskazuje na konieczność pełnego wyjaśnienia sprawy i wzmocnienia nadzoru nad przekazywaniem organizacjom rolniczym dotacji z budżetu państwa oraz ich rozliczaniem.

6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich wyniosły w 2012 r. 22.997,7 mln zł i w porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 1.118,5 mln zł, tj. o 5,1%. Ich udział w wydatkach ogółem w latach 2011–2012 wyniósł 6,0%. Świadczenia na rzecz osób fizycznych obejmują wydatki budżetu państwa, przekazywane na podstawie odrębnych przepisów, bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych. Mają one charakter bezzwrotny i nieodpłatny.

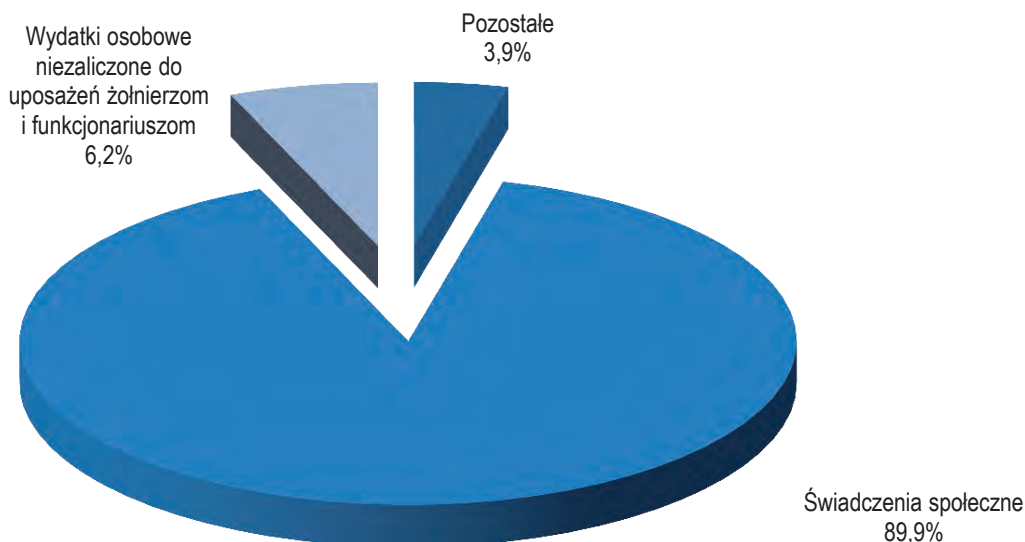
Świadczenia na rzecz osób fizycznych z budżetu środków europejskich w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. zmniejszyły się z 0,7mln zł do 0,2 mln zł.

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych bez uwzględnienia budżetu środków europejskich wyniosły 22.997,5 mln zł, tj. 96,7% planu po zmianach.

Najwyższe wydatki poniesiono na:

- świadczenia społeczne – 20.666,4 mln zł, w tym głównie na świadczenia emerytalno-rentowe tzw. służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, w tym na wypłatę renty socjalnej, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych;
- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.429,7 mln zł, przeznaczone przede wszystkim na świadczenia wypłacane z budżetów części Obrona narodowa, Sprawy wewnętrzne oraz Sprawiedliwość na wypłaty równoważników za brak lub za remont lokalu mieszkalnego, pomoc mieszkaniową dla funkcjonariuszy, gratyfikacje urlopowe i dopłaty do wypoczynku, a także należności pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa.

Wykres 11. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe wydatki poniesiono na:

- świadczenia społeczne – 20.666,4 mln zł, w tym głównie na świadczenia emerytalno-rentowe tzw. służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a także pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, w tym na wypłatę renty socjalnej, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych;

- wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.429,7 mln zł, przeznaczone przede wszystkim na świadczenia wypłacane z budżetów części Obrona narodowa, Sprawy wewnętrzne oraz Sprawiedliwość na wypłaty równoważników za brak lub za remont lokalu mieszkalnego, pomoc mieszkaniową dla funkcjonariuszy, gratyfikacje urlopowe i dopłaty do wypoczynku, a także należności pieniężne wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom wyznaczonym do pełnienia służby poza granicami państwa.

Wydatki na świadczenia społeczne stanowiły 89,9% ogólnej kwoty wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych. W porównaniu do 2011 r. wzrosły o 1.140,1 mln zł, tj. o 5,1%. Na wzrost wydatków wpływ miały głównie wyższe wypłaty świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego. Wyższa niż w 2011 r. realizacja wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych była między innymi wynikiem:

- zmiany zasad waloryzacji z procentowej na kwotową emerytur i rent¹¹²,
- wzrostu liczby świadczeniobiorców w wyniku podniesienia progu osiąganych przychodów z 30% do 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowiącego podstawę zawieszenia pobieranych świadczeń¹¹³,
- wzrostu w ciągu roku kwot bazowych i współczynników przeliczeniowych wynagrodzeń żołnierzy zawodowych¹¹⁴ i funkcjonariuszy¹¹⁵.

Najwyższe środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2012 r. wydatkowano, podobnie jak w latach 2010–2011 r., w częściach: *Sprawy wewnętrzne* – 7.482,0 mln zł, *Obrona narodowa* – 6.921,8 mln zł, *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 5.351,1 mln zł oraz w części *Sprawiedliwość* – 1.298,8 mln zł. Ich udział w kwocie wydatków ogółem na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynosił 94,1% (94,3% – w 2010 r. oraz 91,0% – w 2011 r.)

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 2012 r. przeznaczył 96,6% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych na wypłatę:

- rent socjalnych oraz świadczeń i zasiłków przedemerytalnych (2.090,5 mln zł), realizując przeciętne miesięczne płatności dla 259,8 tys. osób; w porównaniu do 2011 r. wydatki te wzrosły o 249,7 mln zł, tj. o 13,6% w związku ze zmianą zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych oraz wzrostem liczby świadczeniobiorców w wyniku podniesienia progu osiąganych przychodów stanowiącego podstawę zawieszenia świadczenia;
- rent dla inwalidów wojennych i wojskowych wraz z rentami rodzinnymi oraz świadczeń emerytalno-rentowych dla kombatantów (1.697,7 mln zł); wypłacając przeciętnie miesięcznie 75,9 tysiąca rent;

¹¹² Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 118).

¹¹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1338).

¹¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 2012 r. w sprawie określenia wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 753).

¹¹⁵ Na podstawie następujących rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie policjantów (Dz. U. z 2012 r. poz. 448), z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1191), z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1189), z dnia 15 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1188) oraz z dnia 19 października 2012 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1182).

- ryczałtów energetycznych (546,8 mln zł), realizując przeciętnie miesięcznie 292,3 tysiące tych świadczeń;
- dodatków kombatanckich (385,6 mln zł), wypłacając przeciętnie miesięcznie 111,5 tysięcy dodatków;
- świadczeń pieniężnych dla osób deportowanych i osadzonych w obozach pracy przymusowej (191,5 mln zł), przeciętnie miesięcznie 92,7 tysiąca świadczeń.

W latach 2010–2011 udział kwot wydatków na podane wyżej rodzaje świadczeń wypłaconych przez ZUS kształtował się na porównywalnym poziomie, tj. powyżej 96,0% w stosunku do kwoty wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych ogółem.

W Ministerstwie Gospodarki w ramach środków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłacona została kwota 5,7 mln zł na nagrody dla 522 pracowników za szczególne osiągnięcia w działalności proeksportowej. Nagrody takie były wypłacane również w latach ubiegłych. Środki na te nagrody ujęto w planie finansowym w § 304 Nagrody o charakterze szczególnym niezaliczone do wynagrodzeń, a ich wypłatę przewidywał tylko wewnętrzny regulamin obowiązujący w Ministerstwie Gospodarki. Najwyższa Izba Kontroli w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 r. wskazała na brak wystarczającej podstawy prawnej do wypłacania pracownikom Ministerstwa Gospodarki nagród. Wewnętrzne akty prawne nie stanowią odrębnych przepisów w rozumieniu art. 124 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na podstawie których wydatki budżetu państwa niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę mogły być bezpośrednio lub pośrednio kierowane do osób fizycznych. Pomimo zgłoszenia do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 wypłaty powyższych nagród w § 402 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej, w listopadzie 2012 r. Minister Gospodarki ponownie podjął decyzję o wypłacie nagród ze środków zaplanowanych w § 304.

6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych z uwzględnieniem wydatków bieżących budżetu środków europejskich wyniosły w 2012 r. 58.498,2 mln zł i w porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 1.662,6 mln zł, tj. o 2,9%. Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł w 2012 r. 15,1% a w 2011 r. 15,6%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych z budżetu środków europejskich w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. zmniejszyły się z 564,3 mln zł do 533,2 mln zł, tj. o 5,5%, a ich udział w łącznej kwocie wydatków bieżących jednostek budżetowych również zmniejszył się z 1,0% do 0,9%.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych bez uwzględnienia budżetu środków europejskich w 2012 r. wyniosły 57.965,0 mln zł, w tym 736,7 mln zł w grupie współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, tj. 91,5% planu po zmianach. W ostatnim roku wydatki w tej grupie wzrosły o 3,0% w porównaniu do 2011 r. i o 5,7% do 2010 r. Stanowiły one 18,2% wydatków budżetu państwa i były niższe o 0,4 punktu procentowego niż w latach 2010–2011¹¹⁶.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych przeznaczone zostały na:

- wynagrodzenia i pochodne – 37.121,4 mln zł¹¹⁷,
- zakupy towarów i usług – 15.493,1 mln zł¹¹⁸,
- pozostałe wydatki – 5.350,5 mln zł, w tym między innymi na sfinansowanie wynagrodzeń bezosobowych oraz równoważników pieniężnych i ekwiwalentów dla żołnierzy i funkcjonariuszy

¹¹⁶ Udział wydatków bieżących jednostek budżetowych w wydatkach budżetu państwa wyniósł 18,6%.

¹¹⁷ Do wynagrodzeń z pochodnymi zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 401–412.

¹¹⁸ Do wydatków zakup towarów i usług zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 421–430, 434–440.

– 1.426,8 mln zł, odpisów na ubezpieczenie zdrowotne i składek na PFRON – 430,6 mln zł, odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 470,2 mln zł oraz składek do organizacji międzynarodowych – 647,5 mln zł.

Ministerstwo Sportu i Turystyki niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystало 6,2 mln zł z rezerwy celowej na sfinansowanie imprezy zorganizowanej na Stadionie Narodowym w Warszawie po zakończeniu Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Ze środków tych wydatkowano 5,9 mln zł na kampanię reklamową, zakup biletów i praw marketingowych do koncertu Madonny, piosenkarki muzyki pop, który odbył się 1 sierpnia 2012 r., 0,3 mln zł na przeprowadzenie meczu piłkarskiego Polska–Anglia, który odbył się 15 października 2012 r. oraz 74,5 tys. zł na zorganizowanie w dniu 19 września 2012 r. koncertu zespołu Coldplay. Było to sprzeczne z art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, ponieważ finansowanie kosztów utrzymania Stadionu Narodowego ze środków rezerwy celowej dotyczyło wyłącznie Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Z powyższej kwoty NIK zakwestionowała gospodarność wydatkowania 4,7 mln zł, na sfinansowanie organizacji koncertu Madonny na Stadionie Narodowym. Narodowe Centrum Sportu Sp. z o.o. na podstawie umowy użyczenia z czerwca 2012 r., na zawarcie której wyraził zgodę Minister Sportu i Turystyki, oddało podmiotowi zewnętrznemu do bezpłatnego używania pomieszczenia Stadionu Narodowego w celu organizacji koncertu Madonny. Z tym samym podmiotem Narodowe Centrum Sportu zawarło w marcu 2012 r. umowę zakupu praw marketingowych, na podstawie której Skarb Państwa, jako sponsor koncertu, w zamian za świadczenia ze strony kontrahenta, zobowiązany był między innymi do uiszczenia opłaty sponsorskiej w wysokości 600,0 tys. euro netto. Z rozliczenia wyżej wymienionych umów wynika, że dochód Skarbu Państwa z tytułu realizacji umowy zakupu praw marketingowych wyniósł 1,2 mln zł, podczas gdy koszty budżetu państwa poniesione w związku z koncertem Madonny wyniosły 5,9 mln zł. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiącym, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (GUGiK) sfinansowano ze środków budżetowych część kosztów zadań, które były zaplanowane do realizacji przez Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Kwota dokonanych w 2012 r. przez GUGiK wydatków na opłacenie zadań Funduszu wyniosła 3,0 mln zł. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2011 r. i polegała na dokonaniu ze środków budżetowych GUGiK refundacji poniesionych przez Fundusz wydatków w kwocie 4,3 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek de lege ferenda o rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji celowości dalszego funkcjonowania Funduszu bądź wskazanie źródeł przychodów adekwatnych do kosztów realizacji wyodrębnionych zadań państwowych.

W Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji wystąpiły zobowiązania wymagalne w kwocie 61 mln zł, od których naliczone zostały odsetki karne za opóźnienia płatności w wysokości 1,5 mln zł. Przyczyną powstania zobowiązań było niezabezpieczenie przez byłe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji środków finansowych na pokrycie przypadających do zapłaty w 2012 r. zobowiązań z tytułu zawartej umowy w zakresie m.in. zapewnienia transmisji danych w sieci OST 112¹¹⁹.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych stwierdzono nierzetelne planowanie wydatków bieżących. Z dostarczonych w październiku 2012 r. do MSZ 1.528 sztuk mebli, do drugiej połowy marca 2013 r. nie rozdysponowano 1.038 sztuk (67,9%); dla 708 sztuk (46,3%) nie było nawet znane ich przeznaczenie; podobna sytuacja wystąpiła w 2011 r. W wyniku przeprowadzonej w 2012 r. kontroli gospo-

¹¹⁹ Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna dla potrzeb obsługi numeru alarmowego 112.

darowania rzeczowym majątkiem trwałym¹²⁰, NIK stwierdziła nierzetelne planowanie potrzeb i sformułowała wnioski o zwiększenie nadzoru nad celowością zakupów inwestycyjnych.

Ministerstwo Zdrowia wydatkowało środki pomimo braku podstawy prawnej w przepisach powszechnie obowiązujących, tj. podobnie jak w latach 2010–2011, sfinansowało świadczenia zdrowotne w łącznej kwocie 24,9 mln zł, realizowane w ramach programów polityki zdrowotnej. Na brak uregulowań legislacyjnych w tym zakresie NIK zwracała uwagę w latach ubiegłych, wnioskując o uzupełnienie wykazu gwarantowanych świadczeń zdrowotnych¹²¹ o świadczenia realizowane w ramach programów polityki zdrowotnej, finansowanych przez Ministra Zdrowia. Nie kwestionując celowości finansowania tych świadczeń, zdaniem NIK, Minister Zdrowia może finansować tylko takie świadczenia z zakresu programów zdrowotnych, które są świadczeniami gwarantowanymi. Celem wykazu świadczeń gwarantowanych jest zapewnienie dostępności do świadczeń zdrowotnych lub procedur medycznych najważniejszych z punktu widzenia stanu zdrowia społeczeństwa, o udowodnionej efektywności klinicznej, najbardziej opłacalnych z opcjonalnych lub alternatywnych oraz możliwych do sfinansowania w ramach dostępnych środków publicznych. Wykaz ten nie powinien pozostawiać żadnych wątpliwości co do przysługujących obywatelowi świadczeń.

W porównaniu do lat poprzednich, spadła liczba stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w zakresie prawidłowego stosowania procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Rok 2012 był pierwszym rokiem, w którym wprowadzono ograniczenia dotyczące wielkości wynagrodzeń bezosobowych. Ich wielkość, z wyłączeniem wynagrodzeń finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w częściach budżetu państwa, będących w dyspozycji tego samego dysponenta oraz w jednostkach sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń bezosobowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 albo wynikających z planów finansowych na rok 2011, w przypadku gdy plany te nie są ujmowane w ustawie budżetowej. Zwiększenie wynagrodzeń bezosobowych powyżej limitu określonego przez Ministra Finansów, mogło nastąpić tylko za jego zgodą. Zasada ta nie dotyczyła wynagrodzeń przyznanych z rezerw celowych i wypłacanych w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi i sądowymi.

W 2012 r. kontrolą objęto wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło. W większości przypadków zadania powierzone do realizacji w ramach zawartych umów zostały wykonane, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitów określonych w planach finansowych jednostek.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych stwierdzono, że trzech pracowników Ministerstwa realizowało przedmiot zawartych z nimi umów o dzieło w tym samym czasie, w którym powinni realizować zobowiązania względem pracodawcy wynikające z zawartych z nimi umów o pracę. Ministerstwo wypłaciło pracownikom wynagrodzenia wynikające z tych dwóch rodzajów umów.

Stwierdzono także przypadki zawierania umów z osobami niebędącymi pracownikami tych jednostek na realizację zadań, które powinny być wykonywane w ramach obowiązków służbowych pracowników. Na przykład w Ministerstwie Zdrowia zawarto z ośmioma osobami 61 umów zleceń, na realizację bieżących zadań Ministerstwa. Przedmiotem tych umów była między innymi realizacja

¹²⁰ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania rzeczowym majątkiem trwałym przez niektóre ministerstwa, urzędy centralne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Nr ewid. 182/2012/P/12/035/KBF, Warszawa, NIK 2013.

¹²¹ Wykaz świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu programów zdrowotnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1422).

zadań sekretarskich, obsługa kancelaryjna (przyjmowanie wpływającej korespondencji), analiza sprawozdań i materiałów, dekretowanie i księgowanie dokumentów oraz ich kontrola pod względem formalno-rachunkowym. W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego zawarto dziewięć umów cywilnoprawnych z sześcioma byłymi pracownikami, których przedmiot był zbieżny z zakresem obowiązków określonych w trakcie trwania ich umów o pracę i należał do zadań jednostki organizacyjnej Ministerstwa. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych zakres 43 umów zleceń zawartych z 18 osobami fizycznymi pokrywał się z zakresem obowiązków służbowych pracowników Ministerstwa. W przypadku 12 osób, z którymi zawarto te umowy, zobowiązanie zleceniobiorcy wiązało się z wykonywaniem określonych czynności w powtarzających się odstępach czasu, a zawarte z nimi umowy zlecenia obejmowały łącznie okres całego roku, ewentualnie z kilku lub kilkunastodniowymi przerwami.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zawartych 75 umowach cywilnoprawnych z pracownikami Ministerstwa nie zabezpieczono interesu pracodawcy w wyniku niesformułowania wymogu wykonywania zadań wynikających z umów cywilnoprawnych poza godzinami pracy.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 przyjęto, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw pozostaną na poziomie nominalnym z 2011 r., z uwzględnieniem rozdysponowanych rezerw celowych w 2011 r. oraz przyrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Ograniczenie wzrostu wynagrodzeń z roku 2011, podobnie jak w roku poprzednim, nie dotyczyło nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Przyjęto natomiast wzrost o 2,9% w porównaniu do 2011 r. wynagrodzeń dla pracowników państwowych jednostek budżetowych ujętych w załączniku nr 10 do projektu ustawy budżetowej. Wzrost ten był wyższy o 0,5 punktu procentowego od ustalonego na rok 2011 (2,42%). Najwyższa Izba Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. wskazywała, że załącznik ten, podobnie jak w ustawie budżetowej na rok 2010, nie obejmował całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Nie wykazywano w nim pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rok 2012 był drugim rokiem, w którym obowiązywały ograniczenia dotyczące planowania wydatków na wynagrodzenia w wybranych jednostkach sektora finansów publicznych. Jednostki te zostały wskazane w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej¹²². Wielkość wynagrodzeń w 2012 r. nie mogła przekroczyć wielkości wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2011 albo wynikających z planów finansowych na rok 2011, w przypadku gdy nie były one ujmowane w ustawie budżetowej.

Dodatkowo dla podmiotów, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r., w 2012 r. wprowadzono ograniczenia planowanych wydatków na wynagrodzenia, finansowanych w ramach programów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Wynikający z ustawy budżetowej na rok 2011 limit wydatków na wynagrodzenia i wynagrodzenia bezosobowe finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, mógł zostać zwiększony w toku wykonywania budżetu oraz reali-

¹²² W 2011 r. wprowadzono ograniczenia dotyczące wielkości planowanych wydatków na wynagrodzenia w jednostkach sektora finansów publicznych wymienionych w art. 44 ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. Nr 238, poz. 1578 ze zm.).

zacji planów finansowych na 2012 r. o środki w całości finansowane lub refundowane z tych źródeł, a w przypadku współfinansowania jedynie wówczas, gdy te zwiększone wynagrodzenia były co najmniej w 70% finansowane lub refundowane ze środków Unii Europejskiej lub zagranicznych.

Tabela 41. Zatrudnienie i wynagrodzenia według statusu zatrudnienia w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011			2012			5:2	7:4
	Wykonanie							
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie		
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	zł		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	509.937	25.648,8	4.191,5	502.232	26.097,7	4.330,3	98,5	103,3
Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń	392.741	21.381,0	4.536,7	390.215	21.843,6	4.664,9	99,4	102,8
w tym:								
– członkowie korpusu służby cywilnej	120.295	6.723,2	4.657,4	118.842	6.790,2	4.761,4	98,8	102,2
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	219	32,2	12.252,7	231	34,4	12.409,8	105,5	101,3
– etatowi członkowie SKO	571	56,8	8.289,6	571	56,7	8.275,0	100,0	99,8
– funkcjonariusze Służby Celnej	14.560	985,4	5.639,9	14.530	986,4	5.657,3	99,8	100,3
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ¹	236.273	12.036,2	4.245,2	235.328	12.384,1	4.385,4	99,6	103,3
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6.285	761,2	10.092,8	6.263	765,9	10.190,8	99,6	101,0
– pracownicy RCL	154	16,3	8.820,3	154	16,5	8.928,6	100,0	101,2
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	186	14,7	6.586,0	186	14,7	6.586,0	100,0	100,0
– etatowi członkowie kolegiów RIO	200	18,5	7.708,3	201	18,5	7.670,0	100,5	99,5
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	37	4,2	9.459,5	37	4,3	9.684,7	100,0	102,4
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	1.077	49,0	3.791,4	1.015	46,3	3.801,3	94,2	100,3
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	12.884	683,3	4.419,6	12.857	725,6	4.703,0	99,8	106,4
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ¹	117.196	4.267,8	3.034,7	112.017	4.254,1	3.164,8	95,6	104,3

¹ Bez Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ograniczono również wynagrodzenia dla sędziów i prokuratorów wymienionych w art. 20 i 21 ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r., dla których w 2012 r. podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, stanowiło przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2010 r. ogłoszone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹²³.

Do rozliczenia wynagrodzeń w 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w roku ubiegłym, układ wynikający ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Rozliczenia dokonano w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2012, a nie do całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 26.097,7 mln zł i stanowiły 99,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wzrosły o 448,9 mln zł, tj. o 1,8%, a do 2010 r. o 883,2 mln zł, tj. o 3,5%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 3,3%, a realnie zmniejszyło się o 0,4%. Wzrost ten wynikał z:

- uruchomienia wynagrodzeń z rezerw celowych rozdysponowanych w roku 2011 oraz utworzenia w 2012 r. nowych rezerw celowych m.in. na podwyższenie uposażeń funkcjonariuszy Policji,
- podwyższenia od 1 lipca 2012 r. wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej dla żołnierzy zawodowych o 0,22, tj. z 2,60 do 2,82 wynikającego z § 1 pkt 6 w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 czerwca 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych¹²⁴,
- podwyższenia wynagrodzeń finansowanych z budżetu środków europejskich oraz współfinansowanych z udziałem środków UE,
- sfinansowania o 3,8% od 1 września 2012 r. podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,
- wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (u żołnierzy - dodatkowego uposażenia rocznego, a u funkcjonariuszy - nagrody rocznej), w tym wynikającego z realizacji programu wieloletniego Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011,
- zwiększenia wynagrodzeń z tytułu nowych zadań między innymi w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego na realizację zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (skutki wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹²⁵) i dla 213 etatów w celu zapewnienia skutecznej kontroli w ramach budowanego Elektronicznego Systemu Poboru Opłat, Komisji Nadzoru Finansów zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych¹²⁶ (art. 180 ust. 1 pkt 2) oraz w Ministerstwie Finansów w związku z nowelizacją ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹²⁷,
- włączenia wynagrodzeń dla 40 etatów w grupie członków korpusu służby cywilnej, w związku z przejściem pracowników zatrudnionych dotychczas w Krajowym Biurze Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw pracy,

¹²³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2010 r. (M.P. Nr 57, poz. 774).

¹²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 704.

¹²⁵ Dz. U. Nr 222, poz. 1321.

¹²⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1175 ze zm.

¹²⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

- wypłaty dodatku do wynagrodzeń dla pracowników ośrodków psychiatrii sądowej, mających bezpośredni kontakt z osobami, wobec których sąd orzekł zastosowanie środka zabezpieczającego, na podstawie art. 88 ust. 3 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej,
- nowych zasad rozpatrywania przez Ministra Zdrowia wniosków refundacyjnych i cenowych wynikających z ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych¹²⁸.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na przestrzeni ostatnich dwóch lat zmniejszyło się w grupie etatowych członków kolegiów RIO o 35,2 zł (o 0,5%), natomiast w pozostałych grupach osób zwiększyło się średnio od 25,3 zł (o 0,7%) dla członków służby zagranicznej niebędących członkami korpusu służby cywilnej do 725,7 zł (o 18,2%) dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej.

Dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe przeciętne miesięczne wynagrodzenie w ciągu ostatnich dwóch lat wzrosło o 2,8%. W 2012 r. było wyższe o 157,1 zł w porównaniu do 2011 r. Na wysokość przeciętnego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wpływ miały także wypłacone nagrody. Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa za 2008 r.¹²⁹ zbadała procedury przyznawania w latach 2004–2008 nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe¹³⁰ w jednostkach administracji rządowej oraz w jednostkach, których plany finansowe na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych włączane są do ustawy budżetowej. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. wskazały na potrzebę systemowego rozwiązania dotyczącego zasad wypłacania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

Problem doprecyzowania zasad przyznawania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe pozostaje nadal nierozwiązany. Do końca 2012 r. nie zmieniono treści art. 3b ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nakazującego odpowiednie stosowanie art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, który z kolei zawiera delegację dla Rady Ministrów uniemożliwiającą utworzenie – w drodze rozporządzenia – dodatkowego funduszu nagród dla urzędników państwowych. Przepis ten stwarza duże trudności interpretacyjne. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje potrzeby i celowości nagradzania pracowników wzorowo wykonujących swoje obowiązki, w tym zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jednakże zwraca uwagę, że nadal brakuje jednoznacznych rozwiązań prawnych. Nie jest jasne, kto miałby tworzyć ten dodatkowy fundusz dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz w jakiej formie fundusz powinien być tworzony. Zdaniem NIK przepisy prawa powinny wprost wskazywać podmiot upoważniony do tworzenia tego funduszu (bądź podmioty) oraz formę aktu prawnego, na podstawie którego byłby on tworzony. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe organem właściwym nie jest Rada Ministrów, wydająca rozporządzenia na podstawie wspomnianego wyżej art. 24 ust. 2, już choćby z tego powodu, że ustawa o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe obejmuje w większości osoby pełniące funkcje w jednostkach od Rady Ministrów niezależnych.

Ponadto NIK wskazywała na potrzebę określenia zasad gospodarowania środkami funduszu nagród dla tej grupy osób oraz zasad wypłacania nagród z tego funduszu przede wszystkim przez wskazanie,

¹²⁸ Dz. U. Nr 122, poz. 696 ze zm.

¹²⁹ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku*, str. 86–87, NIK, Warszawa, czerwiec 2009.

¹³⁰ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 430 ze zm.).

kto występuje z wnioskiem o nagrodę i kto podejmuje decyzję o jej przyznaniu, wskazując na duże trudności interpretacyjne w tym obszarze. Aktualny pozostaje problem w odniesieniu do osób pełniących funkcje, w stosunku do których nie można wskazać organu „nadrzędnego”, np. Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich. Nieprawidłowa jest bowiem sytuacja, w której nagrody są przyznawane osobom nieposiadającym przełożonych przez osoby lub organy bez upoważnienia ustawowego.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko, iż zasady wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wymagają kompleksowego uregulowania.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń było w 2012 r. o 3,1% wyższe niż w 2010 r. i o 4,3% niż w 2011 r.

Wyniki kontroli NIK z ostatnich trzech lat wskazują, że zniesienie z dniem 1 stycznia 2010 r. wymogu określenia w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych¹³¹ stworzyło warunki do elastycznego kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, adekwatnego do realizowanych zadań, posiadanych kwalifikacji czy efektów pracy. W 2012 r. przeciętne zatrudnienie było niższe o 1,5% niż przeciętne zatrudnienie w 2011 r., a o 1,3% w 2010 r. Przeciętne zatrudnienie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń¹³² zmniejszyło się o 2.526 osób, tj. o 0,6% w porównaniu do 2011 r., a o 5.664 osoby, tj. o 1,4% w porównaniu do 2010 r. W poszczególnych grupach osób przeciętne zatrudnienie utrzymało się na poziomie roku ubiegłego lub było niższe, z wyjątkiem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dla których przeciętne zatrudnienie w 2012 r. wzrosło o 5,5%.

Przeciętne zatrudnienie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. zmniejszyło się o 5.179 osób, a o 243 osoby w porównaniu do roku 2010.

Tabela 42. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011			2012			5:2	6:3	7:4
	Wykonanie								
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	727.415	38.459,9	4.406,0	719.534	38.971,7	4.513,5	98,9	101,3	102,4
Jednostki budżetowe	572.193	29.990,8	4.367,8	564.336	30.460,5	4.498,0	98,6	101,6	103,0
Uczelnie publiczne	155.222	8.469,1	4.546,8	155.198	8.511,2	4.570,1	100,0	100,5	100,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹³¹ W związku ze zmianą przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, wprowadzoną przez art. 160 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

¹³² Wymienionych w art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.).

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych oraz w szkołach wyższych wyniosły 38.971,7 mln zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 511,8 tys. zł, tj. o 1,3%, zaś do 2010 r. o 1.280,2 tys. zł, tj. o 3,4%.

W latach 2011–2012 stan zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych zmniejszył się, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie wypłacane w tych jednostkach budżetowych wzrosło. W 2012 r. wyniosło 4.513,5 tys. zł i w porównaniu do 2011 r. wzrosło o 2,4%, do 2010 r. o 4,1%. Wzrost ten spowodowany był między innymi realizacją przez jednostki budżetowe nowych zadań, przydzielaniem pracownikom zadań w wyniku redukcji zatrudnienia oraz wzrostu wynagrodzeń określonych w ustawie budżetowej na rok 2012, a także wzrostu dodatkowego wynagrodzenia rocznego¹³³.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych oraz w szkołach wyższych w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. było niższe o 7.881 osób, tj. o 1,1%, a w porównaniu do 2010 r. o 5.233 osoby, tj. o 0,7%.

6.4. Wydatki majątkowe

Łączne wydatki majątkowe budżetu państwa z uwzględnieniem wydatków majątkowych budżetu środków europejskich wyniosły w 2012 r. 54.174,5 mln zł i w porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 7.374,1 mln zł, tj. o 15,8%. Ich udział w wydatkach ogółem wyniósł w 2012 r. 14,0%, a w 2011 r. 12,9%.

Wydatki majątkowe budżetu środków europejskich w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. wzrosły z 29.993,0 mln zł do 37.969,0 mln zł, tj. o 26,6%, a ich udział w łącznej kwocie wydatków majątkowych zwiększył się z 64,1% do 70,1%.

Tabela 43. Wydatki majątkowe w budżecie państwa i budżecie środków europejskich w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012		4:2	4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie		
		mln zł			%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	46.800,4	57.041,4	54.174,5	115,8	95,0
Budżet państwa	16.807,4	18.530,7	16.205,5	96,4	87,5
Budżet środków europejskich	29.993,0	38.510,7	37.969,0	126,6	98,6

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe wydatki majątkowe w budżecie środków europejskich zrealizowano w dziale Transport. Wyniosły one 20.222,3 mln zł, tj. 53,3% wydatków BŚE i zostały poniesione na krajowe drogi publiczne oraz drogi będące w zarządzie miast na prawach powiatu. Pozostałe środki przekazano w formie dotacji celowych w ramach programów operacyjnych i regionalnych programów opera-

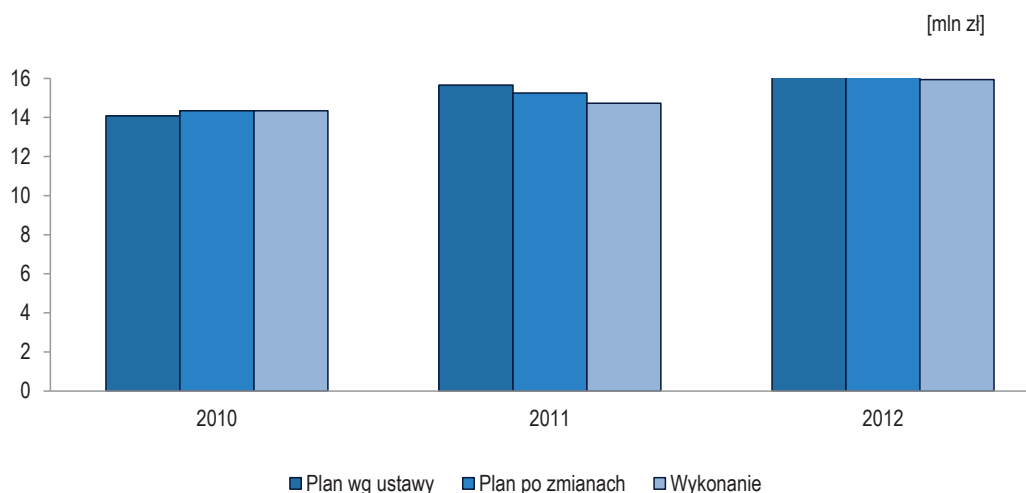
¹³³ Był on skutkiem wzrostu w 2011 r. wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej, sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich a także pracowników państwowych jednostek budżetowych ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2011.

cyjnych głównie w działach: *Różne rozliczenia* na finansowanie zadań realizowanych przez samorządy województw będących Instytucjami Zarządzającymi w Regionalnych Programach Operacyjnych 2007–2013 (10.322,8 mln zł), *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (2.532,8 mln zł) i *Przetwórstwo przemysłowe* (1.988,6 mln zł).

Inaczej kształtowała się struktura wydatków majątkowych budżetu państwa. W 2012 r. wyniosły one 16.205,5 mln zł i były niższe o 12,5% od planu po zmianach. W kwocie tej 2.636,0 mln zł stanowiły wydatki ujęte w grupie współfinansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej. W porównaniu do roku 2011 (16.807,4 mln zł) wydatki majątkowe zmniejszyły się o 601,9 tys. zł, tj. o 3,6%. Zmniejszył się także ich udział w łącznej kwocie wydatków majątkowych z 4,6% w 2011 r. do 4,2% w 2012 r. Niepełne wykonanie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim z nieprzygotowania zadań do realizacji lub długotrwałych procedur przetargowych. Powodowało to brak zawarcia umów lub zbyt późne ich zawarcie i w konsekwencji blokowanie środków lub przesunięcie realizacji projektów na kolejny rok budżetowy. Na poziom wydatków majątkowych wpływ miały także niższe od przewidywanych ceny uzyskane w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wyniosły 5.971,0 mln zł, tj. 36,8% wydatków majątkowych ogółem. W porównaniu do roku 2011 (6.054,5 mln zł) zmniejszyły się o 83,5 mln zł, a do roku 2010 (6.089,2 mln zł) o 118,2 mln zł. Ich udział w wydatkach majątkowych ogółem w latach 2010–2011 wyniósł odpowiednio 35,1% i 35,3%.

Wykres 12. Wydatki majątkowe w latach 2010–2012



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wydatki majątkowe w 2012 r. zostały przeznaczone na dofinansowanie lub finansowanie inwestycji budowlanych oraz zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – 9.102,8 mln zł, inwestycji oraz zakupów pozostałych jednostek – 245,7 mln zł, inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatów w kwocie – 285,8 mln zł. Środki przeznaczono między innymi na sfinansowanie:

- w obronie narodowej zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz inwestycji budowlanych (6.114,0 mln zł); zakupiono samoloty CASA, pojazdy bojowe (w tym kołowe transportery opancerzone Rosomak) oraz sprzęt informatyczny i oprogramowanie; zmodernizowano nawierzchnie lotniskowe na potrzeby myśliwców (F-16), samolotów szkolno-bojowych (LIFT) i samolotów C-130 Herkules oraz budynki garażowe dla nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego;
- zadań realizowanych w ramach Programu Wieloletniego Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 oraz Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 (1.107,0 mln zł); sfinansowano między innymi wykup gruntów pod autostrady płatne i drogi krajowe, zakup gotowych dóbr inwestycyjnych;
- realizacji 66 zadań należących do inwestycji budowlanych w szkołach wyższych (322,3 mln zł) w tym zadań realizowanych w ramach programów wieloletnich pn. Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Programu Wieloletniego Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2015;
- zadań inwestycyjnych placówek zagranicznych (48,7 mln zł), w tym na adaptację pomieszczeń w budynku z przeznaczeniem na siedzibę Ambasady RP w Mińsku, renowację i przebudowę budynku rezydencji oraz budynku Ambasady w Dublinie, adaptację i wyposażenie budynku dla potrzeb nowej siedziby Ambasady RP w Skopje, budowę ogrodzenia posesji, wewnętrznej drogi technicznej i klimatyzacji Stałego Przedstawicielstwa RP przy Biurze Narodów Zjednoczonych w Genewie oraz okablowanie strukturalne i sieć zasilania dedykowanego w placówkach zagranicznych;
- zadań realizowanych przez Ministra Sportu i Turystyki w kwocie 447,2 mln zł, w tym kosztów budowy Stadionu Narodowego w Warszawie, podwyższenia kapitału spółki celowej PL.2012+, budowy boisk wielofunkcyjnych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012” oraz kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych Centralnego Ośrodka Sportu w Warszawie.

Poza tym z wydatków majątkowych współfinansowano programy z udziałem środków europejskich w wysokości 2.299,7 mln zł oraz finansowano lub dofinansowano koszty realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego, a także jednostki zaliczane i niezaliczane do sektora finansów publicznych – 4.185,3 mln zł. Kwotę 81,1 mln zł przeznaczono na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych w obiektach zabytkowych i zadań inwestycyjnych w obiektach objętych mecenatem państwa, wykonywanych przez samorządowe instytucje kultury.

Ustalenia kontroli wskazują na występowanie tych samych nieprawidłowości w procesach inwestycyjnych, które były obserwowane w latach poprzednich. Na niższą realizację planu wydatków majątkowych wpływ miały stwierdzone przypadki nierzetelnego ich planowania, jak i niewłaściwego przygotowania zadań inwestycyjnych do realizacji. Do projektu ustawy budżetowej wprowadzone były wydatki na finansowanie inwestycji budowlanych niespełniających wymagań rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³⁴. Na przykład Ministerstwo Spraw Zagranicznych ujęło w planach finansowych wydatki na zadania, których realizacja nie była możliwa ze względu na brak opracowanej dokumentacji lub brak realnej koncepcji ich realizacji. W placówkach zagranicznych zrezygnowano z realizacji dwóch z 10 zgłoszonych do planu zadań oraz wprowadzono 21 nowych zadań inwestycyjnych. Ponadto w placówkach zagranicznych dla dwóch zadań ujętych w ustawie budżetowej, tj. Studium wykonalności w zakresie zagospodarowania obiektów placówki w New Delhi oraz Program racjonalizacji i modernizacji infrastruktury Ambasady RP w Kopenhadze, nie sporządzono programu inwestycji, wymaganego przepisami wymienionego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów,

¹³⁴ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

a faktyczny koszt realizacji jednego zadania, zgłoszonego na podstawie nieaktualnego programu inwestycji, był znacząco niższy od kwoty zapotrzebowanej i wyniósł 66,4 tys. zł. Na potrzebę rzetelnego planowania przewidzianych do realizacji zadań inwestycyjnych NIK wskazywała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

Niepełna realizacja zadań inwestycyjnych w Ministerstwie Obrony Narodowej, podobnie jak w roku ubiegłym, była wynikiem nierozpoznania potrzeb i możliwości realizacyjnych na etapie przygotowania planów rzeczowo-finansowych. Na przykład w Planie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych ujęto kwotę 346,8 mln zł bez przypisania jej do konkretnych zadań rzeczowych. Plan ten po zmianach obejmował zakupy uzbrojenia, sprzętu wojskowego i usług remontowych na kwotę 7.025,8 mln zł. Z kwoty tej nie wydatkowano 984,2 mln zł, tj. 14%. Przyczyną niewydatkowania ww. środków były opóźnienia w przygotowaniu do realizacji niektórych zadań.

Część zadań ujętych w Planie Modernizacji Technicznej finansowano w 2012 r., tak jak w latach ubiegłych, poprzez zaliczkowanie umów zawartych na realizację zakupów inwestycyjnych sprzętu wojskowego. Kwota udzielonych zaliczek w 2012 r. w powyższym zakresie wyniosła 1.218,8 mln zł, przy czym część zaliczek, na kwotę 856,7 mln zł, nie została rozliczona w 2012 r. wskutek braku dostaw. Po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2010 i 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie działań zmierzających do prawnego uregulowania zasad udzielania zaliczek na poczet zakupów inwestycyjnych uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz rozliczenie udzielonych zaliczek. Stan nierozliczonych zaliczek, w części 29, został zmniejszony z 2.660,9 mln zł na koniec 2011 r. do 1.832 mln zł na koniec 2012, tj. o 828,9 mln zł. Minister Obrony Narodowej podjął działania na rzecz ustanowienia podstaw prawnych do udzielania zaliczek na poczet realizacji zakupów inwestycyjnych. Mimo to w 2012 r. nadal nie było przepisów stanowiących prawną podstawę do udzielania tych zaliczek. Oznacza to, że wydatki na ten cel w świetle prawa są nielegalne. NIK zwraca uwagę, że skoro przepisy prawa nie zostały zmienione, to niedopuszczalne jest stosowanie tej formy finansowania.

W wyniku kontroli prawidłowości stosowanych procedur określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych stwierdzono, że w zdecydowanej większości postępowania o udzielanie zamówień publicznych zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami wymienionej ustawy.

W postępowaniu o zamówienie publiczne organizowanym w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej (część *Sprawiedliwość*) w trybie przetargu na dostawę pojazdów do przewozów specjalnych typu „duża więźniarka” o wartości 4,9 mln zł oraz przetargu na usługę transmisji danych poprzez sieć WAN o wartości 40,5 mln zł, skrócono odpowiednio o 20 i o 9 dni termin złożenia wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargach. Tym samym nie zachowano terminów określonych w art. 49 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Skrócenie terminu składania wniosków przez wykonawców było konsekwencją późnego przystąpienia do przygotowania i realizacji zamówienia.

W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stwierdzono nierzetelne prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne, polegające między innymi na wyborze wykonawców będących w złej sytuacji finansowej. Konsekwencją wyboru takich firm było wydłużenie czasu realizacji budowy, jej przerywanie, konieczność wyłaniania nowego wykonawcy, a także przejmowanie przez GDDKiA zobowiązań wykonawcy wobec podwykonawców.

Ponadto stwierdzono przypadki niewystarczającego nadzoru nad efektywnym wykorzystaniem wydatków majątkowych. Na przykład w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego inwestycja polegająca na przebudowie i rozbudowie budynku biurowego dla potrzeb tej jednostki nie została rozliczona w 2012 r., pomimo, że została zakończona z rocznym opóźnieniem w 2011 r. Urząd, realizując

wnioski NIK po kontroli wykonania budżetu państwa za 2011 r., ustalił kwotę potencjalnych zobowiązań generalnego wykonawcy wobec podwykonawców w wysokości 4,6 mln zł w celu zaspokojenia zgłaszanych roszczeń oraz sporządził brakującą dokumentację powykonawczą.

W Ministerstwie Obrony Narodowej inwestycję „Budowa oświetlenia nawigacyjnego CALVERT na lotnisku w Dęblinie” wprowadzono do planu w 2000 r. Realizacja rozpoczęła się w 2004 r., w latach 2007–2011 kontynuowano ją i poniesiono nakłady w wysokości 12,3 mln zł. Inwestycja nie została zakończona w 2012 roku, a zakupione materiały i podzespoły, na które wydatkowano środki budżetowe, ze względu na niepozyskanie odpowiednich gruntów, pozostają w depozycie wykonawcy. Na przewlekłość realizacji zadania NIK wskazywała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r. oraz wnioskowała o przeanalizowanie zasadności kontynuowania inwestycji i niezwłoczne podjęcie działań na rzecz jej realizacji lub odstąpienie od niej. Pomimo podjęcia decyzji w Ministerstwie Obrony Narodowej o kontynuacji inwestycji ze wskazaniem terminu jej zakończenia w 2014 r., nie uzyskano postępu w realizacji zadania w 2012 r.

Niewystarczający nadzór nad realizacją inwestycji drogowych stwierdzono w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Funkcjonujący model zarządzania projektami budowy dróg, w szczególności nad realizacją robót niedostatecznie zabezpieczał interesy GDDKiA i nie eliminował ryzyka poniesienia straty przez jedną ze stron kontraktu w przypadku np. zmiany cen w czasie realizacji projektu.

Inwestycje infrastrukturalne PKP Polskich Linii Kolejowych SA (PLK SA) w latach 2010–2012 (I półrocze) były przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w 2012 r.¹³⁵. Celem kontroli była ocena działalności administracji rządowej oraz PLK SA w zakresie zapewnienia źródeł odpowiednich środków na finansowanie inwestycji kolejowych oraz efektywności ich wydatkowania. Ponadto ocenie podlegała działalność PLK SA jako zarządcy infrastruktury kolejowej w zakresie przygotowania do rozpoczęcia realizacji inwestycji, wywiązywania się z obowiązków inwestora oraz skuteczności w usprawnianiu procesu inwestycyjnego. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność PLK SA w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych w kontrolowanym okresie. W sytuacji występującego od wielu lat problemu z wykonywaniem planów inwestycyjnych oraz z absorpcją środków pomocowych UE przez PLK SA, niewystarczający był nadzór właścicielski ministra właściwego do spraw transportu nad funkcjonowaniem tej spółki. W konsekwencji, PLK SA nie wywiązywały się z obowiązku terminowego składania kwartalnych raportów z realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych oraz nie dotrzymywała terminów rozliczenia inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wnioskowano o wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością PLK SA w zakresie wykonywania obowiązków inwestora w obszarze infrastruktury kolejowej, zwłaszcza wykorzystania unijnych środków pomocowych oraz o aktualizację Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, w związku z wystąpieniem opóźnień w jego realizacji.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości świadczą o tym, że w dalszym ciągu zadania finansowane z wydatków majątkowych nie były właściwie przygotowane do realizacji. Z uwagi na fakt, że były to te same nieprawidłowości, które występowały w latach poprzednich, konieczne pozostaje wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań finansowanych z wydatków majątkowych.

¹³⁵ Informacja o wynikach kontroli inwestycji infrastrukturalnych PKP PLK SA. Nr ewid. 2/2013/P/12/078/KIN, NIK, Warszawa, 2013.

6.5. Programy wieloletnie

Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji przyjętych strategii, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Powinny być one ściśle powiązane z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju, określonym przez Radę Ministrów w dokumencie Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015. Na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³⁶ programy wieloletnie zostały uznane za programy rozwoju, czyli dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju. Cele określone dla programu wieloletniego powinny być zbieżne z celami wynikającymi z tych dokumentów strategicznych. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.

Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Począwszy od 2009 r. wydatki na realizację programów wieloletnich prezentowane są w ustawie budżetowej w układzie zadaniowym. Stworzyło to możliwość poszerzenia planowania wieloletniego wydatków o informacje, jakie spodziewane rezultaty mają być osiągnięte w wyniku wydatkowania środków. W porównaniu do 2011 r. ujednolicony został sposób ujęcia programów wieloletnich w układzie zadaniowym. Od 2012 r. wszystkie programy wieloletnie są realizowane na poziomie działań klasyfikacji zadaniowej.

Na realizację 67 programów wieloletnich zaplanowano łączne nakłady z budżetu państwa przewidziane do poniesienia po 2011 r. w kwocie 29.482,1 mln zł, tj. 14,9% całkowitych kosztów finansowanych ze wszystkich źródeł (198.047,7 mln zł). Na 2012 r. zaplanowano 8.111,4 mln zł. W porównaniu do ustawy budżetowej na 2011 r. (8.455,3 mln zł) wydatki były niższe o 343,9 mln zł. W trakcie roku plan wydatków uległ zmniejszeniu o 284,1 mln zł, tj. o 3,4% do kwoty 7.827,3 mln zł.

W wykazie programów wieloletnich, stanowiącym załącznik nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2012, ujęte zostały także te programy, które do 31 grudnia 2010 r. funkcjonowały w systemie finansów publicznych jako inwestycje wieloletnie. Trzy programy wieloletnie realizowane przez Ministra Gospodarki, ze względu na termin ich uchwalenia przez Radę Ministrów w styczniu 2012 r. nie zostały ujęte w załączniku nr 11. Były to programy, dla których zaplanowano w rezerwach celowych środki w wysokości 10,0 mln zł, tj.

- Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Pittsburgh Glass Works (Poland) Sp. z o.o. w Środzie Śląskiej produkcji szyb klasy premium do pojazdów samochodowych w latach 2012 i 2013.
- Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Samsung Electronics Poland Manufacturing Sp. z o.o. we Wronkach pod nazwą „Utworzenie nowoczesnego zakładu produkcyjnego pralek i lodówek w latach 2012–2013”.
- Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez TJX European Distribution Sp. z o.o. pod nazwą: „Centrum Operacyjne we Wrocławiu w latach 2012–2016”.

Z przewidzianych do finansowania 70 programów, odstąpiono od realizacji jednego programu wsparcia finansowego inwestycji realizowanej przez Funai Electric Europe Sp. z o.o. pod nazwą „Fabryka sprzętu RTV, w latach 2007–2012”.

W wykazie nie został również ujęty program wieloletni pn. „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2013”, ze względu na zmianę źródła jego finansowania. Od 2011 r. jest on finansowany wyłącznie ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹³⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Na realizację 69 programów wieloletnich w 2012 r. wydatkowano 7.070,1 mln zł, tj. 90,3% planu po zmianach. Poziom realizacji poszczególnych programów był zróżnicowany. Dla 22 programów wieloletnich, w tym 16 wsparcia finansowego inwestycji, poziom realizacji wydatków wyniósł 100%, dla 23 programów od 90,0% do 99,9%. Realizacja 14 programów ukształtowała się na poziomie od 50,0% do 89,9%, a 10 programów od 18,3% do 49,9%.

Prawie 90% wartości kosztorysowej ogółem przewidzianej na realizację 67 programów (198.047,7 mln zł) dotyczyło 12 programów wieloletnich (178.230,3 mln zł).

Tabela 44. Realizacja programów wieloletnich o najwyższej wartości kosztorysowej 2012 r.

Program wieloletni	Wartość kosztorysowa (wszystkie źródła)	2012		4:3	4:2
		Planowane nakłady z budżetu państwa	Wykonanie wydatków z budżetu państwa		
		mln zł			
1	2	3	4	5	6
Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015	78.903,4	3.000,0	2.729,6	91,0	3,5
Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032	40.400,0	4,0	3,8	95,0	0,01
Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 na lata 2011–2013	19.229,0	1.911,3	1.607,0	98,8	8,4
Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły na lata 2011–2030	13.150,7	79,6	58,7	86,1	0,4
Program dla Odry 2006 na lata 2002–2016	10.772,2	86,0	77,6	90,2	0,7
Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012 na lata 2008–2012	4.943,8	40,0	40,0	100,0	0,8
Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2010–2013	3.100,0	550,0	549,1	99,8	17,7
Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych na lata 2006–2015	3.000,0	250,0	245,4	97,8	8,2
Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe na lata 2001–2015	1.343,4	118,8	55,5	46,7	4,1
Programy wsparcia finansowego inwestycji w infrastrukturę w ochronie zdrowia „Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim” na lata 2006–2019	1.230,1	44,7	0,0	-	-
Program Ochrony Brzegów Morskich na lata 2004–2023	1.082,1	69,6	54,3	78,0	5,0
Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu na lata 2008–2013	1.075,6	406,4	406,4	100,0	37,8

Źródło: opracowanie własne NIK.

Głównym celem Programu „Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, realizowanego przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad, na rok 2012 była poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi. Na realizację programu w 2012 r. wydatkowano ogółem 21.327,8 mln zł, tj. 97,6% planu po zmianach, w tym ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, z przeznaczeniem na finansowanie budowy dróg i przebudowy infrastruktury drogowej – 18.598,2 mln zł oraz z budżetu państwa – 2.729,6 mln zł, z przeznaczeniem między innymi na remonty dróg i mostów, prace przygotowawcze (wykupy gruntów, opracowanie dokumentacji,

prace archeologiczne, wyburzenia, wycinkę drzew, odrolnienia i odlesienia) oraz bieżące utrzymanie autostrad, dróg i obiektów mostowych.

W 2012 r. wybudowano, przebudowano oraz wyremontowano 1.585 km dróg krajowych, tj. o 565 km więcej niż w roku 2011. Długość nowo wybudowanych dróg krajowych wyniosła 687 km, w tym autostrad 298 km, dróg ekspresowych z obwodnicami 327 km. W 2012 r. wyremontowano 849 km dróg krajowych, tj. o 397 km więcej niż w roku 2011. Ogólna długość dróg publicznych według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 19.304 km, w tym autostrad – 1.367 km i dróg ekspresowych z obwodnicami – 1.065 km. W 2011 r. długość dróg publicznych wyniosła 18.873 km, w tym autostrad – 1.075 km, dróg ekspresowych z obwodnicami – 771 km, obwodnic wokół miast – 30 km. W 2012 r. wybudowano 22 mosty (w 2011 – 88) i 43 wiadukty (w 2011 – 296), ponadto wyremontowano (odnowiono i przebudowano) 42 wiadukty i mosty (w 2011 r. – 62 objekty).

Największe wydatki poniosła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ze środków z budżetu państwa na wykup gruntów pod autostrady na zadania: A-1 Tuszyn-Pyrzowice, węzeł Pyrzowice, Budowa autostrady A-4 odcinek Sośnica-Murckowska oraz A-4 przebudowa węzła Murckowska. Niewydatkowano zaplanowanych środków między innymi na budowę:

- Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych;
- Laboratorium Drogowego w Katowicach;
- Laboratorium Drogowego w Zielonej Górze;
- drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów (S12, obwodnica);
- drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów – Skarżysko Kamienna.

W wyniku realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 PKP Polskie Linie Kolejowe SA w 2012 r. przebudowały 313,7 km linii kolejowych, co stanowiło 76,7% wielkości planowanej (409 km). Niepełne wykonanie zadań wynikało między innymi z rozwiązania umów z wykonawcami robót lub unieważnienia przetargów, upadłości Przedsiębiorstwa Napraw Infrastruktury Sp. z o.o., jak również braków w projektach budowlanych oraz opóźnień w uzyskiwaniu pozwoleń na budowę i decyzji lokalizacyjnych.

W 2012 r. na realizację inwestycji kolejowych wydatkowano 3.928,6 mln zł, w tym z budżetu państwa 1.607,0 mln zł, z budżetu środków europejskich – 1.734,9 mln zł oraz z pozostałych źródeł (tj. Funduszu Kolejowego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, TEN-T¹³⁷, kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, środków własnych PKP PLK, środków samorządowych oraz odsetek) – 586,8 mln zł.

Kontrolą objęto cztery programy wieloletnie :

- Polskie Sztuczne Serce,
- Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.,
- Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012,
- Kontynuacja Budowy Muzeum Żydów Polskich,

spośród 14, których zakończenie zaplanowano na 2012 r. Sprawdzeniu podlegała efektywność wydatkowania środków publicznych i osiągnięcie przyjętych celów.

- Polskie Sztuczne Serce – program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 29/2007 z dnia 6 marca 2007 r., zmienioną uchwałą nr 58/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. Celem programu było opracowanie i wdrożenie do produkcji klinicznej polskich protez serca z całkowicie implantowaną permanentną protezą serca jako element finalny. W 2012 r. w ramach zadań wdrożenio-

¹³⁷ Transeuropejska sieć transportowa.

wych programu wykonano badania zmodernizowanego pozaustrojowego systemu wspomaganie serca POLCAS, prototypu pozaustrojowej pulsacyjnej pompy wspomaganie serca Religa Heart EXT wraz ze sterownikami, prototypu częściowo wszczepialnej pulsacyjnej pompy wspomaganie serca Religa Heart IMPL wraz ze sterownikiem, pompy wirowej III generacji Heart Ware, prototypu częściowo wszczepialnej wirowej odśrodkowej pompy wspomaganie serca Religa Heart ROT, prototypu całkowicie wszczepialnej protezy serca Realiga Heart TOTAL. Stworzono platformę naukowo-technologiczną celem prowadzenia prac badawczych i rozwojowych. Zaplanowane wydatki w kwocie 29,7 mln zł, w tym 2,8 mln zł na 2012 r., zostały w pełni wykorzystane. Obowiązujący w latach 2007–2012 program został zakończony.

- Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. – program ustanowiono uchwałą Rady Ministrów nr 113/2009 z dnia 23 czerwca 2009 r. zmienioną pięcioma uchwałami, w tym z dnia 20 marca 2012 r. Zaplanowano wydatki w kwocie 429,4 mln zł, z tego na rok 2012 – 21,4 mln zł, wydatkowano 17,4 mln zł, tj. 82,2% planu. Sfinansowano obsługę Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie UE, przygotowanie osób uczestniczących w realizacji zadań związanych z prezydencją, organizację i obsługę spotkań, jak również działania promocyjne i informacyjne dotyczące prezydencji. Organizację i obsługę spotkań eksperckich, przygotowanie kadr, zapewnienie bezpieczeństwa spotkań, infrastrukturę informatyczno-telekomunikacyjną, Stałe Przedstawicielstwo RP i inne placówki dyplomatyczne. Działania związane z Programem zakończono.
- Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012 – program został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 143/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r., zmienioną uchwałą nr 191 z dnia 27 października 2009 r. Celem programu było zapewnienie obiektów sportowych do organizacji EURO 2012. W ramach programu przewidywano oddanie do użytku w 2012 r. sześciu obiektów sportowych. W wyniku opóźnień w realizacji inwestycji Stadionu Śląskiego w Chorzowie, której stan zaawansowania wynosił 74,6% na koniec 2012 r., oddano do użytku pięć stadionów. W 2012 r. wydatkowano 40,3 mln zł. Całkowite koszty programu na lata 2008–2012 zaplanowano w wysokości 4.943,8 mln zł, które należały do grupy najwyższych wartości kosztorysowych programów wieloletnich w okresie 2009–2015. Program nie został rozliczony pod względem finansowym ze względu na nieukończenie inwestycji na Stadionie Narodowym w Warszawie i powstałe opóźnienia związane z przebudową Stadionu Śląskiego w Chorzowie.
- Kontynuacja Budowy Muzeum Historii Żydów Polskich – program ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 173/2009 z dnia 29 września 2009 r. nie został zakończony. Celem programu było zorganizowanie nowoczesnego muzeum jako placówki odpowiadającej światowym standardom muzealnictwa o rozbudowanym programie wystawienniczym i edukacyjnym, udostępniającej zgromadzone zbiory szerokiej publiczności z kraju i zagranicy. Całkowity koszt programu na lata 2010–2012 przewidziano w wysokości 98,0 mln zł, z tego na 2012 r. zaplanowano (w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*) 28,0 mln zł, wydatkowano 26,0 mln zł, tj. 92,7%. W 2012 r. wykonano roboty budowlane wykończeniowe i instalacyjne oraz zagospodarowanie terenu. Pomimo osiągnięcia docelowego wskaźnika realizacji inwestycji, jakim było stworzenie bazy lokalowej funkcji podstawowej muzeum o powierzchni 12.018 mkw., termin zakończenia inwestycji został przesunięty na 2013 r. w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót wykończeniowych.

Niektóre inwestycje, obecnie posiadające status programów wieloletnich, do końca 2010 r. realizowane były jako inwestycje wieloletnie. Inwestycje te związane są przede wszystkim z budową obiektów szpitalnych oraz rozbudową infrastruktury szkół wyższych.

Spośród realizowanych w 2012 r. przez Ministra Zdrowia siedmiu programów wieloletnich wsparcia finansowego inwestycji w infrastrukturę w ochronie zdrowia, w trzech programach wystąpiły wieloletnie opóźnienia w realizacji inwestycji. Dotyczyły one trzech programów wieloletnich, tj.: Przebudowa i rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku, Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi (CKD) i Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim.

Inwestycja pn. Przebudowa i rozbudowa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku prowadzona jest od 2008 r. W 2011 roku nastąpiło opóźnienie robót przy zagospodarowaniu terenu oraz rozpoczęciu prac w zakresie budowy obiektów podstawowych. W ustawie na rok 2012 planowano wydatki w wysokości 133,4 mln zł, które zostały zmniejszone, w trakcie roku do 125,9 mln zł; wydatkowano 79,0 mln zł, tj. 62,7%. W związku z tym, że inwestycja realizowana jest na czynnym obiekcie szpitalnym, zgodnie z wnioskiem inwestora, konieczne jest wydłużenie o dwa lata, tj. do 2017 r., jej realizacji.

W 2012 r. Minister Zdrowia, po 37 latach od rozpoczęcia budowy, zakończył finansowanie ze środków budżetowych programu wieloletniego pn. „Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi”. W 2012 r. po raz kolejny skorygowano program medyczny CKD poprzez ograniczenie liczby łóżek, wprowadzenie zmian dotyczących wykorzystania powierzchni i zakresu robót dotyczących transportu samochodowego oraz zaakceptowano zmianę wartości kosztorysowej inwestycji do kwoty 484,7 mln zł, pozostawiając bez zmiany wysokość dotacji budżetowej, a zwiększając udział własny inwestora do 1,4 mln zł. Pomimo zakończenia finansowania inwestycji, szpital nie został przekazany do użytkowania. Przeniesienie oddziałów szpitalnych ze szpitali uniwersyteckich oraz miejskiego i wojewódzkiego zaplanowano dopiero na III kwartał 2013 r., a ich uruchomienie na początku roku akademickiego. Na budowę Centrum Kliniczno-Dydaktycznego od początku realizacji inwestycji wydatkowano 484,7 mln zł. W 2012 r. wydatkowano 76,3 mln zł, tj. 99,9% zaplanowanych środków. Przyczyną opóźnienia w przekazaniu do użytkowania CKD był problem zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektu. Pomimo zakończenia finansowania inwestycji z budżetu państwa, nie osiągnięto przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2012 mierników. Powierzchnia użytkowa szpitala została zmniejsza o 2.432 mkw., kubatura o 7.296 m. sześciennych a zdolność usługowa szpitala ograniczona o 22 łóżka. Pomimo wielokrotnych zmian w programie medycznym, w szpitalu nie przewidziano oddziału ratunkowego i lądowiska dla helikopterów.

Program „Nowa siedziba Szpitala Uniwersyteckiego Kraków-Prokocim” realizowany jest od 2006 roku. Dotychczas nie nastąpiło rozpoczęcie robót budowlanych z powodu zaskarżenia przez organizacje ekologiczne do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego decyzji pozwalającej na wycinkę drzew. Prawomocnym wyrokiem z dnia 20 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił skargi Towarzystwa na rzecz Ochrony Przyrody w Krakowie na decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie zezwolenia na wycinkę drzew na terenie inwestycji. Na realizację programu poniesiono z budżetu państwa wydatki w kwocie 22,2 mln zł między innymi na wykup gruntu, dokumentację i ekspertyzy. W 2011 r. nastąpiło zwiększenie wartości kosztorysowej programu, w tym nakładów z budżetu państwa oraz wydłużenie czasu realizacji inwestycji o trzy lata. Nie wydatkowano środków zaplanowanych na rok 2012 w kwocie 44,7 mln zł. W 2006 r. oraz w latach 2008–2010 Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na pilne podjęcie działań przez Ministra Zdrowia zmierzających do aktualizacji harmonogramu dofinansowania środkami budżetu państwa w kolejnych latach realizacji tego programu oraz wzmocnienie stałego monitoringu programu w celu zapewnienia prawidłowego i terminowego przebiegu jego dalszej realizacji.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego od 2004 r. uczestniczy w realizacji dwóch programów wieloletnich: rozbudowie infrastruktury Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz budowie kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Czas trwania programu wieloletniego „Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004–2011”, ustanowionego ustawą z dnia 22 lipca 2004 r. został wydłużony do 2015 r. Na realizację inwestycji w 2012 r. wydatkowano 39,6 mln zł, tj. 55,1% środków ujętych w ustawie budżetowej. W ramach programu prowadzona jest rozbudowa infrastruktury. W 2012 r. zakończono realizację stanu surowego otwartego budynku dydaktycznego (blok E) Wydziału Pedagogiczno-Artystycznego w Kaliszu, uzyskano pozwolenie na użytkowanie segmentu A, zakończono budowę segmentu G, wykonano prace projektowo-kosztorysowe nowego budynku Wydziału Humanistycznego.

Do 2015 r. został wydłużony okres realizacji Programu Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, ustanowionego w 2001 r. Koszt tego programu został określony na kwotę 962,5 mln zł, w tym 946,5 mln zł z budżetu państwa. W 2012 r. wydatkowano 85,9 mln zł, tj. 89,8% kwoty planowanej na ten rok. Zrealizowano dwa zadania inwestycyjne, polegające na budowie nowych budynków i infrastruktury towarzyszącej dla Wydziału Fizyki, Astronomii i Informatyki Stosowanej, a także wykonano projekt wykonawczy, przedmiar robót oraz kosztorys inwestorski dla nowego obiektu Wydziału Chemii.

Pomimo upływu pięciu lat od podjęcia uchwały przez Radę Ministrów, dotychczas nie zostały zlecone ani wykonane żadne roboty budowlane związane z realizacją programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. W latach 2010–2011 NIK wnioskowała o podjęcie ostatecznych decyzji w sprawie realizacji tego programu. Po aktualizacji programu określono termin jego realizacji na 2019 r.

6.6. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Rok 2012 był kolejnym rokiem, w którym wzrosły koszty obsługi długu. W 2012 r. koszty obsługi długu Skarbu Państwa w relacji do PKB wyniosły 2,64%. Relacja ta była wyższa od średniego poziomu z ostatnich pięciu lat, wynoszącego 2,35%.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w 2012 r. wyniosły 42.108,8 mln zł, tj. 97,9% kwoty planowanej. Stanowiły one 13,2% wydatków budżetu państwa. W latach 2010–2011 ich udział w łącznej kwocie wydatków wynosił odpowiednio 11,6% i 11,9%. Dominującą pozycję, stanowiącą 98,8% wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, miały odsetki i dyskonto od wyemitowanych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych skarbowych papierów wartościowych oraz odsetki od kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Niższa realizacja wydatków w odniesieniu do planu na 2012 r. spowodowana była przede wszystkim mniejszą sprzedażą w IV kwartale 2011 r. bonów skarbowych o terminach wykupu w 2012 r., inną strukturą i wielkością sprzedaży obligacji hurtowych na rynku krajowym oraz odmiennym od planowanego kształtowaniem się kursu złotego do euro i dolara amerykańskiego. Niewykorzystane środki na obsługę zadłużenia krajowego i zagranicznego w kwocie 785 mln zł zostały zablokowane przez Ministra Finansów w listopadzie i grudniu 2012 r.

W porównaniu z 2011 r. koszty obsługi długu wzrosły o 6,2 mld zł, tj. o 17,1%. Wzrosły przede wszystkim wydatki na obsługę długu krajowego (o 4,7 mld zł) związane z wykupem dwuletnich obligacji zerokuponowych, których dyskonto, wypłacone w dniu wykupu, wyniosło 4,2 mld zł. Na wzrost wydatków zagranicznych, oprócz przyrostu obsługiwanego zadłużenia, oddziaływało także osła-

bień w stosunku do 2011 r. średniorocznego kursu złotego wobec euro i dolara amerykańskiego. Koszty z tego tytułu były wyższe o około 390 mln zł.

Przeciętne oprocentowanie długu krajowego w 2012 r. wyniosło 5,9%, a długu zagranicznego 4,2% i było wyższe od przeciętnego oprocentowania długu Skarbu Państwa w 2011 r. odpowiednio o 0,8 i 0,1 punktu procentowego.

Minister Finansów prawidłowo wydatkował środki złotowe i walutowe przeznaczone na obsługę długu Skarbu Państwa. Kontrola wydatków o wartości 28.546,2 mln zł, stanowiących 67,8% łącznych kosztów poniesionych na obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz z tytułu poręczeń i gwarancji wykazała, że środki te były wydatkowane bez opóźnień i zgodnie z warunkami obsługi zobowiązań krajowych i zagranicznych Skarbu Państwa, określonymi w dokumentach stanowiących podstawę wydatkowania środków budżetowych.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Tempo wzrostu wydatków na obsługę długu krajowego wyniosło 17,3% i było wyższe niż tempo przyrostu kosztów w 2011 r., gdy wynosiło 1,3%.

Tabela 45. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012			5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Obsługa długu krajowego, w tym:	27.107,1	32.226,0	32.226,0	31.788,2	117,3	98,6
Odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek, w tym:	27.074,4	32.181,5	32.181,5	31.744,9	117,3	98,6
– bony skarbowe	1.257,1	1.260,8	938,8	676,7	53,8	72,1
– obligacje hurtowe, w tym:	25.021,0	29.321,7	29.643,5	29.643,5	118,5	100,0
– transakcje SWAP	885,8	0,0	0,0	-1.120,6	-126,5	-
– obligacje detaliczne	366,8	278,7	278,7	258,4	70,4	92,7
– odsetki depozytów przyjmowanych przez Ministra Finansów	427,2	1.320,3	1.320,3	1.166,2	273,0	88,3
– odsetki od pożyczek otrzymanych	0,0	0,0	0,2	0,2	-	99,9
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	32,8	44,4	44,4	43,3	132,0	97,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Niższe wydatki poniesione zostały przede wszystkim na obsługę bonów skarbowych, co wynikało z mniejszej sprzedaży w 2012 r. tzw. „bonów krótkich”, o terminach wykupu poniżej 52 tygodni, sprzedawanych w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa oraz wyższych odkupów

bonów w IV kwartale 2011 r. W 2012 r. wydatki na obsługę bonów skarbowych były o 584,1 mln zł (o 46,3%) niższe od planu, a o 580,4 mln zł niższe od wykonania z 2011 r. Mniejsze emisje bonów skarbowych i wcześniejszy wykup części bonów jeszcze w IV kwartale w 2011 r. spowodowały znaczne zmniejszenie zadłużenia z tytułu tych SPW, które w 2012 r. osiągnęło najniższy poziom od 2006 roku.

Wydatki na dyskonto i odsetki od obligacji hurtowych były wyższe o 321,8 mln zł (o 1,1%) od planowanych i wyniosły 29.643,5 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z przeprowadzenia nieplanowanych operacji SWAP, które przyniosły w 2012 r. koszty w wysokości 489,6 mln zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu wydatków w roku 2013 o podobną wartość. Minister Finansów od kilku lat wykorzystuje transakcje SWAP do zarządzania rozkładem kosztów obsługi długu w czasie. Transakcje SWAP w sensie ekonomicznym zbliżone są do depozytu składanego przez Ministra Finansów u partnerów transakcji. Polegają one na zawarciu umów z bankami, na podstawie których Ministerstwo płaci odsetki od umownej kwoty nominalu obligacji hurtowych, a następnie otrzymuje płatności odsetkowe, ale wyliczone względem innej stopy referencyjnej. Strony nie wymieniają między sobą kapitału. Transakcję łączone są w pakiety wzajemnie zabezpieczające się przed ryzykiem stopy procentowej. Płatności następują pomiędzy stronami umowy według wcześniej ustalonych zasad. Powodują one przeniesienie kosztów pomiędzy kolejnymi latami. Transakcje SWAP w 2012 r. miały wyższą o 0,39 punktu procentowego rentowność niż alternatywne lokaty w BGK na rynku międzybankowym.

W porównaniu z rokiem 2011 wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji hurtowych były wyższe o 4,6 mld zł, tj. o 18,5%. Było to wynikiem przyrostu obsługiwanego zadłużenia, a w szczególności dwuletnich zerokuponowych obligacji skarbowych. W 2011 r. dokonano wykupu dwuletnich obligacji zerokuponowych o wartości nominalnej 33,2 mld zł, a w 2012 r. o wartości nominalnej 77,2 mld zł. Większa wartość wykupu spowodowała wzrost kosztów obsługi długu o 4,2 mld zł.

Odsetki od środków przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych stanowiły 3,7% wydatków na obsługę długu krajowego. Koszt pozyskania tych środków był niższy o 0,5 punktu procentowego od kosztu emisji bonów skarbowych. W 2012 r. wyniosły one 1.166,2 mln zł, a w porównaniu do 2011 r. wzrosły o 739,0 mln zł, tj. o 173%. Wynikało to przede wszystkim z dłuższego o cztery miesiące czasu obsługi depozytów (w 2011 r. przyjmowanie depozytów rozpoczęło się w maju) oraz wyższego salda środków gromadzonych w ramach depozytów. Średni stan tych środków w 2012 r. wynosił 26.249 mln zł. Z tytułu odsetek na rachunku pomocniczym *overnight* w BGK zrealizowane zostały dochody części Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, które wyniosły 70,7 mln zł.

Wydatki na obsługę długu zagranicznego

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były niższe od planowanych o 449,4 mln zł oraz wyższe od wykonanych w 2011 r. o 1.471,5 mln zł, tj. o 16,6%.

Koszty obsługi zadłużenia zagranicznego były niższe od planowanych o 449,4 mln zł. głównie na skutek odmiennego od planowanego kształtowania się kursu złotego do euro i dolara. Przy planowaniu wydatków przyjęty został kurs średnioroczny EUR/PLN 4,4644 i USD/PLN 3,3069, podczas gdy w rzeczywistości wyniosły one 4,1850 i 3,2570.

Wyższe wydatki w relacji do roku 2011 wynikały przede wszystkim ze wzrostu obsługiwanego zadłużenia, w mniejszym stopniu z deprecjacji złotego wobec euro i dolara amerykańskiego. Zadłu-

zenie z tytułu papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek nominowanych w euro wzrosło w 2012 r. w stosunku do 2011 r. o 14,1%, a w dolarach amerykańskich o 10%. W 2012 r. średnioroczny kurs EUR/PLN był wyższy od średniorocznego kursu w 2011 r. o 0,06 punktu procentowego, a kurs USD/PLN o 0,3 punktu procentowego.

Tabela 46. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012			5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
Obsługa zadłużenia zagranicznego	8.849,0	10.770,0	10.770,0	10.320,6	116,6	95,8
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, z tego:	8.391,0	10.144,6	10.144,6	9.859,4	117,5	97,8
– kredyty	1.345,4	1.535,6	1.535,6	1.442,6	107,2	93,9
– obligacje	7.045,6	8.609,0	8.609,0	8.416,8	119,5	97,8
Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	78,9	118,8	118,8	55,5	70,4	46,7
Koszty emisji spw oraz inne opłaty i prowizje	372,5	499,5	499,5	399,4	107,2	80,0
Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	6,6	7,1	7,1	6,3	95,2	88,3

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W wydatkach na obsługę zadłużenia zagranicznego największy udział (95,5%) miały odsetki i dyskonto od obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych i obligacji Brady'ego oraz odsetki od pożyczek i kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Obligacje Brady'ego, tj. obligacje wyemitowane na zamianę zadłużenia Polski wobec banków zrzeszonych w Klubie Londyńskim, zostały w 2012 r. przedterminowo wykupione. Wydatki z tytułu ich obsługi nie będą występowały w latach następnych. W związku z wykupem tych obligacji zostało uwolnione ich zabezpieczenie (collateral), tj. zerokuponowe obligacje rządu amerykańskiego. Minister Finansów dokonał ich sprzedaży, uzyskując z tego tytułu dochody w wysokości 659,5 mln zł.

W 2012 r. Minister Finansów utrzymał dostęp do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w celu uzyskania zabezpieczenia przed ryzykiem niestabilności finansowej w Europie i na świecie oraz zwiększenia zaufania rynków międzynarodowych i obniżenia premii za ryzyko, uwzględnianej przez inwestorów przy zakupie polskich papierów wartościowych. Kosztem takiego zabezpieczenia jest opłata za gotowość, która w 2012 r. wyniosła równowartość 308,1 mln zł, tj. 3% wydatków na obsługę długu zagranicznego.

Wydatki na finansowanie programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16 wyniosły 55,5 mln zł i dotyczyły obsługi kredytów zagranicznych i odroczonej płatności, otrzymanych na finansowanie tego projektu. Były one o ponad połowę niższe od zaplanowanych oraz

o 23,4 mln zł, tj. 30%, od kosztów poniesionych w roku 2011. Oszczędności w wydatkach na ten cel były wynikiem ukształtowania się stóp procentowych na rynku euro i dolara amerykańskiego na poziomie niższym od prognoz przyjętych do kalkulacji przepływów związanych z finansowaniem tego programu.

6.7. Środki własne Unii Europejskiej

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 2004 r., odprowadza składkę członkowską do budżetu unijnego w ramach środków własnych UE. Wysokość i struktura składki określana jest na podstawie metodologii wynikającej z przepisów unijnych. Wpłaty dokonywane są zgodnie z regulacjami zawartymi w decyzji Rady nr 2007/436/WE z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich oraz rozporządzenia Rady nr 1150/2000/WE z dnia 22 maja 2000 r. wykonującego decyzję nr 94/728/WE w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich.

Do środków własnych, zgodnie z art. 2 decyzji Rady nr 2007/436, zalicza się:

- wpłaty obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto, tj. składka z tytułu DNB,
- wpłaty obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów UE – tzw. składka z tytułu VAT,
- opłaty celne, pobierane na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej, opłaty cukrowe – łącznie nazywane tradycyjnymi środkami własnymi (ang. Traditional Own Resources).

W systemie środków własnych UE występuje także:

- tzw. rabat brytyjski, czyli korekta brytyjskich wpłat do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB,
- wpłata z tytułu finansowania obniżenia rocznego wkładu opartego na DNB, przyznanego Holandii i Szwecji na lata 2007–2013.

Wśród krajów odprowadzających składkę Polska od 2008 r. utrzymuje się na ósmym miejscu. W 2007 r. było to miejsce dziesiąte, a w latach 2005–2006 miejsce dziewiąte. Tendencja ta zostanie zachowana w przyszłości ze względu na utrzymujący się wyższy poziom rozwoju gospodarczego Polski w relacji do pozostałych państw członkowskich UE. Kwota płatności składki ujęta jest w budżecie Unii Europejskiej w euro i przeliczana na waluty narodowe według kursu płatności z ostatniego dnia roboczego roku poprzedzającego dany rok budżetowy.

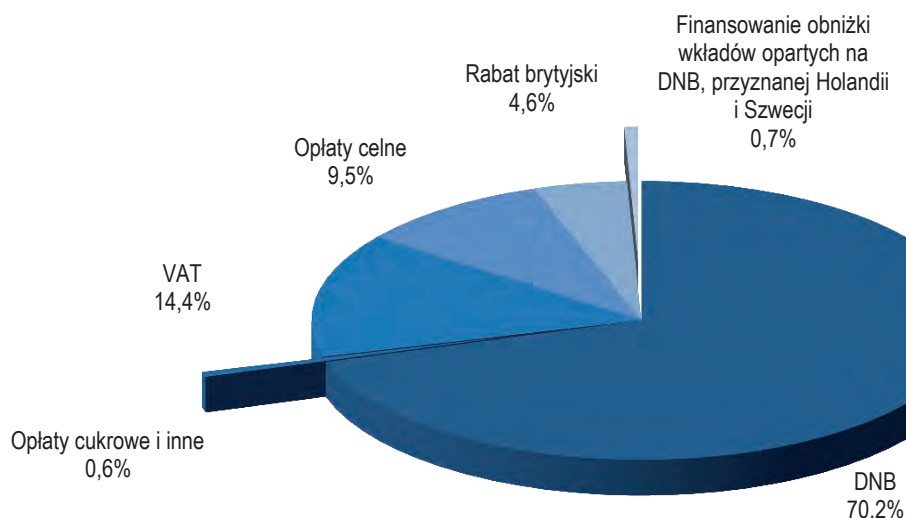
W latach 2010–2012 wysokość polskiej składki wyrażonej w euro ulegała wahaniom. W 2012 r. składka wyniosła 3.568,7 mln euro. W porównaniu do 2011 r. (3.733,9 mln euro) była niższa o 165,2 mln euro, a w stosunku do 2010 r. (3.490,0 mln euro) wzrosła o 78,7 mln euro. Na wysokość polskiej składki wyrażonej w złotych wpływ miał przyjęty kurs płatności PLN/EUR. W analizowanym okresie utrzymywała się tendencja wzrostu wysokości polskiej składki wyrażonej w złotych, tj. z 14.333,0 mln zł w 2010 r. do 14.731,1 mln zł w 2011 r. W 2012 r. składka wyniosła 15.942,5 mln zł.

Na wysokość polskiej składki w poszczególnych latach wpływ miały przede wszystkim zmiany poziomu wydatków UE, uwzględnione w ostatecznym budżecie UE na dany rok budżetowy w stosunku do kwot ujętych w projekcie budżetu przedłożonym przez Komisję Europejską oraz zmiany budżetu ogólnego UE wprowadzane przez Radę i Parlament Europejski w trakcie roku budżetowego.

Wydatki budżetu państwa przeznaczone na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej, zgodnie z art. 125 ustawy o finansach publicznych, ujmowane są corocznie w ustawie budżetowej w wysokości ustalonej w toku procedury budżetowej Unii Europejskiej.

Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2012 limit wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w kwocie 16.146,2 mln zł został zrealizowany w wysokości 15.942,5 mln zł, co stanowiło 98,7% zaplanowanej kwoty. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 1.211,4 mln zł, tj. o 8,2%.

Wykres 13. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do UE w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich, nie odnotowano znaczących zmian w strukturze poszczególnych elementów składki. Dominującą pozycję stanowiła wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto 70,2% oraz składka z podatku od towarów i usług 14,4%.

Tabela 47. Wysokość i struktura składki do budżetu UE w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012	3:2	2011	2012
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Wielkość składki ogółem, w tym:	14.731,1	15.942,5	108,2	100,0	100,0
Wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto (DNB)	10.283,4	11.192,0	108,8	69,8	70,2
Wpłata z tytułu udziału w opłatach cukrowych	53,8	97,6	181,4	0,4	0,6
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	2.148,9	2.301,7	107,1	14,6	14,4
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	1.392,9	1.514,1	108,7	9,5	9,5
Wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego	755,9	734,0	97,1	5,1	4,6
Wpłata z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013	96,0	103,0	107,3	0,7	0,6

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do prawidłowości obliczeń i wielkości poszczególnych elementów składki wpłacanej przez Polskę do budżetu Unii Europejskiej. Środki zostały wydatkowane w prawidłowej wysokości.

7. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

7.1. Potrzeby pożyczkowe

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2012 r. były mniejsze od planowanych o 8.867,4 mln zł, głównie w wyniku zmniejszenia się deficytu. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich, który wyniósł 34.060,4 mln zł, stanowił ponad 92% potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Był niższy o 5.473,0 mln zł od planu oraz o 3.302,7 mln zł od wykonania 2011 r. Spadek łącznego deficytu nastąpił drugi rok z rzędu z poziomu ponad 55 mld zł w 2010 r.

Tabela 48. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2012 r.

Wyszczególnienie	Ustawa	Wykonanie	Różnica
	mln zł		3-2
1	2	3	4
Potrzeby pożyczkowe netto	46.205,2	37.337,8	-8.867,4
Deficyt budżetu państwa	34.999,6	30.406,7	-4.592,9
Deficyt budżetu środków europejskich	4.533,9	3.653,7	-880,2
Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE	9.140,3	8.180,9	-959,4
Saldo prefinansowania zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE	106,1	-408,1	-514,2
Pożyczki	393,3	2.990,8	2.597,5
Pozostałe	418,6	-255,9	-674,5
Rozliczenia środków unijnych	0	135,4	135,4
Wpływy z prywatyzacji netto	-3.586,6	-3.490,8	95,8
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	200,0	-3.874,9	-4.074,9

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Deficyt budżetu państwa był niższy od planowanego o 13,1%, a deficyt budżetu środków europejskich o 19,4%.

W 2012 r. deficyt narastał nierównomiernie. Na koniec pierwszego kwartału roku osiągnął 75,5% wartości deficytu na koniec roku. Było to głównie spowodowane mniejszym niż przeciętne tempem realizowanych w I kwartale dochodów. Wyniosły one 22,1% dochodów rocznych, podczas gdy wydatki na koniec I kwartału wyniosły 27,2%.

W lutym wzrost deficytu był spowodowany zarówno bardzo niskim wykonaniem dochodów, jak i wysokimi potrzebami wydatkowymi. Dochody budżetu państwa w tym miesiącu wyniosły jedynie 19,2 mld zł, przy średnich miesięcznych wpływach w kwocie 24,1 mld zł, zaś wydatki były wyższe od średnich miesięcznych wydatków w roku 2012 o około 4 mld zł. Drugim miesiącem szczególnie dużej nierównowagi finansowej był październik, gdy zrealizowano najwyższe w roku wydatki, przekraczające średnie miesięczne o ponad 40%.

Decydujący wpływ na tak wysoką kumulację wydatków budżetu państwa miały płatności związane z obsługą zadłużenia, wynoszące aż 10,5 mld zł. Do połowy listopada 2012 r. deficyt zbliżył się do poziomu 40 mld zł, przekraczając o niemal 5 mld zł plan rocznego deficytu. W ostatniej dekadzie listopada ograniczono deficyt do 30,4 mld zł. W związku z tym, że w grudniu dochody były równe wydatkom, deficyt budżetu państwa nie uległ zmianie. W całym 2012 r. został on wykonany w kwocie o 4,6 mld zł niższej od wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej. Utrzymanie deficytu na poziomie niższym od planowanego było możliwe dzięki wprowadzeniu pod koniec roku blokady wydatków w wysokości 6,0 mld zł dokonanej przez Ministra Finansów na podstawie art. 177 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Takie zróżnicowane tempo narastania dochodów i wydatków jest charakterystyczną cechą polskiego budżetu.

Deficyt liczony narastająco od początku roku przekraczał dopuszczalny poziom 35 mld zł, zapisany w ustawie budżetowej na 2012 r. w dniach 7–19 i 22–23 listopada (średnio o 37,6 mld zł) oraz 13–19 grudnia (średnio o 37,2 mld zł). Tak wysoki stan nierównowagi finansowej wynikał przede wszystkim z mniejszego o 6,2 mld zł wykonania dochodów budżetu państwa w stosunku do planu. Stopień niewykonania planu dochodów byłby jeszcze większy, gdyby do budżetu państwa nie wpłynęły nieplanowane dochody z zysku NBP, wynoszące 8,2 mld zł. Bez tych dochodów różnica między planem dochodów budżetu państwa i jego wykonaniem wynosiłaby 14,4 mld zł. Obserwowane w wyżej wymienionych okresach 2012 r. przekroczenie określonego w ustawie budżetowej poziomu dopuszczalnego deficytu budżetu państwa nie stanowiło naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2012 deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2012 r. Wskazują one jednak na duże napięcia w wykonaniu budżetu państwa, które występowały w niektórych okresach 2012 r.

Deficyt budżetu środków europejskich, zgodnie z art. 118 ustawy o finansach publicznych, nie jest wliczany do deficytu budżetu państwa, natomiast finansowany jest w ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich w kwocie 3.653,7 mln zł nie wynikała z rzeczywistego deficytu tych środków, lecz była wynikiem przyjętego przez Ministerstwo Finansów sposobu dysponowania środkami na rachunkach programowych w NBP pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na rachunkach programowych Narodowej Strategii Spójności¹³⁸ i PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich utrzymywane były środki w łącznej kwocie 2.530,7 mln euro.

Pomimo występowania na rachunkach programowych środków wystarczających do bieżącego sfinansowania zleceń płatności, podobnie jak w roku poprzednim, płatności dokonywane były z rozchodów budżetu państwa. NIK już po kontroli wykonania budżetu państwa za 2011 r. zwracała uwagę, że finansowanie płatności na programy NSS i PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich z rozchodów budżetu państwa zamiast z rachunków programowych zniekształca rzeczywisty obraz stanu środków przekazanych przez Komisję Europejską na finansowanie programów operacyjnych w latach 2007–2013, które były wystarczające do bieżącego sfinansowania wydatków 2012 r. Powoduje to również, że sprawozdanie z wykonania dochodów oraz kwota deficytu BŚE nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji środków europejskich w 2012 r.

Wykazany deficyt został zawyżony o 688,9 mln zł (o 18,9%), w tym o 643,2 mln zł w wyniku niewykazania w sprawozdawczości budżetowej zwrotów wydatków BŚE z lat ubiegłych. Zwroty te wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2012 r. i dotyczyły wydatków dokonanych w latach

¹³⁸ Bez PO Pomoc Techniczna.

2010–2011. Minister Finansów nie określił w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kto i w jakim sprawozdaniu powinien wykazać zwroty wydatków budżetu środków europejskich z lat ubiegłych, dokonanych w danym roku budżetowym. Zwroty te, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, powinny znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdawczości budżetowej roku budżetowego, w którym wpłynęły na rachunki Ministra Finansów i zostać odniesione na wynik budżetu środków europejskich bieżącego roku. Zdaniem NIK ujawnienie zwrotów wydatków z lat ubiegłych na koniec realizacji perspektywy finansowej mogłoby poważnie zaburzyć wynik budżetu środków europejskich jednego roku budżetowego.

Zawyżenie deficytu o 45,7 mln zł wynikało z przyjętego sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania WPR. NIK po kontroli wykonania budżetu państwa za 2010 r. wskazywała na potrzebę wyeliminowania podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Stosowany system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR.

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich odpowiadał wielkości 54,3% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmniejszenie wielkości deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w porównaniu z 2011 r. przyczyniło się również do obniżenia poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2012 r., według wstępnych szacunków GUS, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,9% PKB, tj. o 1,1% mniej niż w 2011 r. Zmniejszenie relacji deficytu do PKB było zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej, zobowiązującymi Polskę do podjęcia działań zapewniających utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3%. Tym niemniej, wbrew deklaracjom Rady Ministrów, nie udało się doprowadzić do takiej redukcji deficytu, która stanowiłaby podstawę do zniesienia wobec Polski tzw. procedury nadmiernego deficytu.

Na niższy poziom deficytu budżetu państwa ustalonego według metodologii krajowej wpływało nieujmowanie w wydatkach części operacji finansowanych emisją skarbowych papierów wartościowych. Na refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych przeznaczono środki w kwocie 8.180,9 mln zł. Zostały one zaliczone do rozchodów na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych¹³⁹, zgodnie z którym na cele związane z finansowaniem reformy przeznacza się wpływy z prywatyzacji niektórych spółek Skarbu Państwa. W 2012 r. przychody z prywatyzacji finansowały tylko 42,7% środków przekazanych na ten cel. Pozostała kwota środków w wysokości 4.690,0 mln zł została uzyskana przez emisję skarbowych papierów wartościowych. Zaliczenie tych środków do rozchodów zamiast do wydatków powoduje, że wielkość deficytu nie oddaje stanu nierównowagi budżetowej, na co NIK zwracała wielokrotnie uwagę.

Przychody z prywatyzacji zrealizowano w 92% wielkości zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2012 r. W pierwszej kolejności przychody te zostały pomniejszone o odpisy obowiązkowe na cele ustawowe o 5.668 mln zł, co stanowiło 61,9% wpływów. Pozostała kwota przychodów z prywatyzacji, w wysokości 3.490,9 mln zł została przekazana do FUS na uzupełnienie ubytku składek przekazanych do OFE.

¹³⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

Tabela 49. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w roku 2012

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Wykonanie
	mln zł	
Przychody z prywatyzacji	10.000,0	9.158,2
Prywatyzacja pośrednia	9.960,0	8.477,1
Prywatyzacja bezpośrednia	40,0	70,8
Pozostałe przychody	-	610,3
Rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji	15.553,7	13.848,3
Reforma systemu ubezpieczeń społecznego	9.140,3	8.180,9
Odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej	3.923,5	3.603,0
Odpisy na fundusze celowe:	2.091,3	1.890,7
Fundusz Reprywatyzacji	191,3	150,6
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	1.500,0	1.373,7
Fundusz Skarbu Państwa	200,0	183,2
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	200,0	183,2
Wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy	164,2	29,0
Odpisy na Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne Skarbu Państwa	234,4	144,7
Saldo przychodów z prywatyzacji i rozdysponowania	-5.553,7	-4.690,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania było wyższe niż w 2011 r. o 4.473,1 mln zł. Było to spowodowane przede wszystkim tym, iż w 2011 r. obniżenie składki przekazywanej do OFE na podstawie przepisów ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z 7,3%, do 2,3% w 2011 r. nastąpiło od 1 maja 2011 r., podczas gdy w 2012 r. niższa składka była odprowadzana przez cały rok. W porównaniu do planu kwota odprowadzonych składek była niższa o 10,5%, co w głównej mierze wynikało z mniejszej niż zakładał ZUS, kwoty składek przekazanych do OFE za lata wcześniejsze.

Potrzeby pożyczkowe powstały także w związku z udzieleniem pożyczek z budżetu państwa. W planie przewidziano ujemne saldo w wysokości 393,3 mln zł, które faktycznie wyniosło 2.990,8 mln zł. Uległo ono zwiększeniu w wyniku udzielenia FUS pożyczki na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo w kwocie 3.000 mln zł, tj. w maksymalnej wysokości określonej w art. 8 ustawy budżetowej na rok 2012. Zobowiązania FUS wobec Skarbu Państwa z tytułu udzielonych pożyczek wyniosły na koniec 2012 r. 18.877,5 mln zł. Był to czwarty rok z rzędu, gdy Skarb Państwa udzielał pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. Terminy spłat pożyczek były w przeszłości prolongowane. W 2012 r. termin spłaty pożyczki udzielonej w 2010 r. został przesunięty z kwietnia 2012 r. na 2014 r. Stały przyrost tych zobowiązań wskazuje, że mają one charakter systemowego finansowania Funduszu, podobny do dotacji, lecz ich przekazanie odbywa się poza ewidencją wydatków budżetowych. W ocenie NIK pożyczki dla FUS na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa powinny być wykazywane jako dotacja celowa z budżetu państwa, co poprawiłoby przejrzystość finansów publicznych. Umorzenie spłaty pożyczek, jak to już miało miejsce w przeszłości, oznaczałoby poniesienie nakładów poza rachunkiem wydatków i prowadziło do zaniżenia kwoty wykazanego deficytu.

7.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie deficytu i pozostałych potrzeb pożyczkowych odbywało się głównie w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych. Jedną z podstawowych zasad polityki emisyjnej Ministra Finansów jest elastyczne kształtowanie struktury finansowania potrzeb pożyczkowych pod względem wyboru rynku, waluty, czasu oraz typu instrumentów. Wybór struktury finansowania wynika z oceny sytuacji na poszczególnych rynkach finansowych, oczekiwanych poziomów kursów walutowych i stóp procentowych. Minister Finansów wykorzystywał zróżnicowane instrumenty, takie jak emisje bonów niestandardowych, przedterminowe odkupy SPW, transakcje na instrumentach pochodnych, a także zwiększenie limitu przyznanej Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy Elastycznej Linii Kredytowej. Pozwalało to stosunkowo swobodnie gromadzić i wykorzystywać środki. Jednak elastyczne kształtowanie struktury finansowania powodowało, że różni się ona od przyjętej w ustawie budżetowej. Było to wynikiem określenia w ustawie budżetowej wysokiego limitu w kwocie 80 mld zł przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty SPW. W ten sposób możliwe było stosunkowo swobodne określenie źródeł i czasu pozyskiwania środków. Wykorzystując te możliwości, Minister Finansów gromadził środki z wyprzedzeniem w stosunku do terminu finansowania potrzeb pożyczkowych, co skutkowało utrzymywaniem znacznych stanów środków na rachunkach wynoszących średniorocznie 21,3 mld zł. Zwiększało to bezpieczeństwo obsługi zobowiązań, ale także wiązało się z ponoszeniem dodatkowych kosztów. Przyjmując średnioroczny stan środków na rachunkach złotych i walutowych oraz na rachunku budżetu środków europejskich, a także koszty ich pozyskania odpowiadające finansowaniu bonami skarbowymi i rzeczywistym kosztem pozyskiwania środków walutowych, łączny koszt utrzymywania wolnych środków NIK szacuje na około 0,5 mld zł. Zdaniem NIK Minister Finansów powinien dążyć do ograniczenia kwoty utrzymywanych wolnych środków.

Tabela 50. Finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011	2012	
	Wykonanie	Plan	Wykonanie
mln zł			
Finansowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich (I+II+III)	37.442,5	39.533,5	34.060,5
I. Finansowanie krajowe	31.370,6	27.502,1	19.886,8
Emisja krajowych SPW	7.084,7	28.201,5	24.702,8
Pożyczki udzielone	-4.974,4	-393,3	-2.990,8
Prefinansowanie zadań z udziałem środków pochodzących z budżetu UE	-79,1	-106,1	408,1
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	24.500,1	-200,0	3.874,9
Pozostałe przychody i rozchody	148,8	0	89,9
Środki na rachunkach budżetowych	4.305,8	0	-6.198,2
II. Finansowanie zagraniczne	15.235,1	17.585,1	18.863,7
III. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie	-9.163,2	-5.553,7	-4.690,0

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Finansowanie potrzeb na rynkach krajowych i zagranicznych w 2012 r. przebiegało odmiennie od założonego w ustawie budżetowej. Saldo finansowania skarbowymi papierami wartościowymi

emitowanymi za granicą było ponad pięciokrotnie wyższe od planu i wyniosło 21.997,2 mln zł. Zwiększenie skali finansowania zagranicznego było uzasadnione przede wszystkim korzystniejszym kształtowaniem się rentowności skarbowych papierów wartościowych emitowanych za granicą w porównaniu z rentownością SPW na rynku krajowym. Na rynku wtórnym rentowność dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro obniżyła się w ciągu roku o 2,4 punktu procentowego, a obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich o 2,0 punkty procentowe. W wyniku takiego kształtowania się stóp, rentowność dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro sprzedanych przez Ministra Finansów na rynkach zagranicznych wynosiła od 4,81% na początku roku do 3,21% w listopadzie. W tym samym okresie rentowność obligacji dziesięcioletnich sprzedawanych na rynku krajowym była wyższa i kształtowała się od 5,51% w lutym do 4,94% we wrześniu. Finansowanie na rynkach zagranicznych spowodowało wzrost długu zagranicznego wyrażonego w walutach obcych. Jednak z powodu aprecjacji złotego w końcu roku, nie znalazło to stosownego odzwierciedlenia we wzroście jego wartości wyrażonej w złotych. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016 dopuszczała większe emisje SPW na rynki zagraniczne w przypadku wyraźnie niższych kosztów niż na rynku krajowym. W wyniku emisji długu ponad bieżące potrzeby pożyczkowe stan środków walutowych zgromadzonych na rachunkach walutowych Ministra Finansów na koniec 2012 r. wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 6,4 mld zł i wyniósł 18,2 mld zł. Szacunkowy koszt wcześniejszego pozyskania środków walutowych wyniósł około 130 mln zł.

Na rynku krajowym Minister Finansów pozyskał środki z emisji skarbowych papierów wartościowych niższe od zakładanych o 3.498,6 mln zł. Odmierna od planowanej była struktura sprzedaży krajowych SPW, co wynikało z uwarunkowań rynkowych. Większym zainteresowaniem inwestorów cieszyły się obligacje o oprocentowaniu zmiennym. Zmiana struktury popytu zgłaszanego przez inwestorów była wynikiem niepewności co do dalszego kształtowania się sytuacji gospodarczej oraz polityki monetarnej NBP. Instrumenty zmiennoprocentowe charakteryzują się mniejszym dla inwestorów ryzykiem stopy procentowej. W rezultacie obligacje wieloletnie zmiennoprocentowe zapewniły finansowanie wyższe od planowanego o 23.686,4 mln zł. Zmniejszeniu o 10.919,5 mln zł uległo finansowanie bonami skarbowymi. Był to już kolejny rok oddłużenia w bonach skarbowych. Udział bonów w zadłużeniu z tytułu krajowych SPW spadł z 2,3% na koniec 2011 r. do 1,1% na koniec 2012 r. Mniejsza była sprzedaż obligacji oszczędnościowych, co wiązało się z nieatrakcyjną dla nabywców ceną tych obligacji. Saldo przychodów i rozchodów z tytułu obligacji oszczędnościowych było mniejsze niż planowane o 2.597,5 mln zł.

Źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych były również środki pozyskane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Środki te w 2012 r. wzrosły o 3.875 mln zł i na koniec roku wyniosły 28.375 mln zł. Przyrost pozyskanych środków z tego tytułu umożliwił finansowanie bieżących potrzeb budżetu państwa i zmniejszenie emisji SPW.

W 2012 r. Minister Finansów zgromadził środki na sfinansowanie części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa roku 2013. Środki zgromadzone na koniec 2012 r. na rachunkach budżetu państwa na ten cel były wyższe o 6.198,2 mln zł niż na koniec 2011 r. i wyniosły 11.417,1 mln zł. Była to tylko część środków zgromadzonych przez Ministra Finansów na finansowanie potrzeb roku 2013.

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na rok 2012 zaplanowano ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 106,1 mln zł. Na koniec 2012 r. saldo prefinansowania było dodatnie i wyniosło 408,1 mln zł, co obniżyło potrzeby pożyczkowe budżetu państwa o 514,2 mln zł.

Tabela 51. Przychody i rozchody z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w 2012 r.

Wyszczególnienie	Plan			Wykonanie		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM	-106,1	928,7	1.034,8	408,1	915,6	507,5
Fundusz Spójności	38,0	38,0	-	22,7	22,7	-
Wspólna Polityka Rolna	-144,1	890,7	1.034,8	385,4	892,8	507,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przychody zrealizowane w ramach prefinansowania stanowiły 98,6% kwoty planowanej. Głównym źródłem przychodów były spłaty pożyczek udzielanych w ramach PROW na lata 2007–2013 dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego i lokalne grupy działania. Spłaty pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych przy wykorzystaniu środków Funduszu Spójności zrealizowane zostały w 59,8%. Na niższe od przewidywanego wykonanie planu przychodów w ramach Funduszu Spójności wpływ miało przedłużenie okresu realizacji niektórych projektów poza rok 2010, co spowodowało przesunięcie terminu wypłaty pomocy wspólnotowej. Na koniec 2012 r. pozostały do spłacenia trzy pożyczki na łączną kwotę 19,0 mln zł.

Zaplanowane na rok 2012 rozchody budżetu państwa w części 97 dotyczyły jedynie pożyczek udzielanych na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów PROW. Zrealizowane rozchody stanowiły 49,0% planu i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 38,3%. Środki na pożyczki przekazywane były na podstawie umowy zawartej przez Ministra Finansów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 10d ust. 4 ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁴⁰. Kontrola wykazała, że przekazywanie środków następowało terminowo i w wysokościach określonych w zapotrzebowaniach i zleceniach przelewu, dyspozycje płatności były weryfikowane i zatwierdzane przez uprawnionych pracowników, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Ministerstwie Finansów w zakresie uruchamiania środków na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

7.3. Wykonanie planu przychodów i rozchodów

Przychody krajowe wyniosły 1.120.926,1 mln zł i były wyższe od planowanych o 932.966,2 mln zł. Rozchody ogółem wyniosły 1.101.039,3 mln zł, wobec planowanych 160.455,8 mln zł. Różnica pomiędzy planowanymi a wykonanymi wielkościami wynikała głównie ze zrealizowanych przychodów i rozchodów związanych z zarządzaniem płynnością sektora publicznego. Kwota przychodów i rozchodów rejestruje jedynie obroty na rachunku Ministra Finansów z tytułu zawiązywanych i rozwiązywanych depozytów. Limit łącznych rozchodów, określony w art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu przepisu art. 52 ust. 1a dopuszczającego przekroczenie limitu

¹⁴⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1065.

z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym¹⁴¹, nie został w 2012 r. przekroczony. Rozchody wynikające z potrzeb zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wyniosły 203.981,2 mln zł, tj. mniej niż limit określony w ustawie budżetowej.

Na rynku krajowym w 2012 r. Minister Finansów wyemitował SPW o wartości 137.614,6 mln zł, a wykupił papiery w wysokości 112.911,7 mln zł. Odbywało się to w warunkach popytu wyższego od podaży o 53,2%. Przychody ze sprzedaży SPW były wyższe od planowanych o 8.407,3 mln zł, a rozchody o 11.905,9 mln zł

Przychody z emisji długu zagranicznego stanowiły równowartość 43.756,5 mln zł i były wyższe od planowanych o 16.830,4 mln zł. złożyły się na nie wpływy z emisji obligacji w wysokości 38.260,6 mln zł (wobec planowanych 18.189,4 mln zł) oraz kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 5.495,9 mln zł (wobec planowanych 8.736,8 mln zł). Zmiana struktury nowo zaciąganych zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa wynikała z warunków, jakie wystąpiły w 2012 r. na zagranicznych rynkach finansowych. Obniżenie poziomu rentowności obligacji nominowanych w euro i dolarach amerykańskich stworzyło korzystne warunki dla uplasowania ponadplanowych emisji obligacji Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2013 r. Zwiększenie finansowania emisjami SPW za granicą spowodowało przesunięcie na 2013 r. planowanego w 2012 r. wykorzystania kolejnych transz kredytów. Spłaty kredytów udzielonych przez Polskę rządowi innych państw były źródłem przychodów zagranicznych w kwocie 146,6 mln zł (wobec planowanej 136,9 mln zł). Z tytułu udostępnionych podmiotom krajowym kredytów zagranicznych wpłynęła na rachunek przychodów planowana kwota 63,0 mln zł.

Rozchody budżetu państwa z tytułu spłaty zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa oraz udzielonych pożyczek rządowi innych państw wyniosły łącznie 18.269,9 mln zł. Zostały poniesione na terminowy i przedterminowy wykup obligacji zagranicznych w łącznej kwocie 16.263,5 zł, na którą złożyły się wykupy obligacji zapadających w 2012 r. przedterminowe wykupy obligacji zapadających w 2013 r., wykup całości zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu obligacji Brady'ego. Spłata zobowiązań kredytowych wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Światowego, Banku Rozwoju Rady Europy, Klubu Paryskiego oraz pozostałych wierzycieli wyniosła równowartość 1.804,5 mln zł (wobec zaplanowanych 1.843,4 mln zł). Na wypłatę kredytów w ramach umów zawartych przez Rząd RP z rządami innych państw przeznaczone zostały środki w wysokości 194,8 mln zł z planowanych 611,9 mln zł. Ponadto z rachunku rozchodów dokonana została płatność w kwocie 7,2 mln zł z tytułu udziału Polski w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju (IDA).

Badanie płatności walutowych z tytułu wykupu obligacji zagranicznych oraz spłaty kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych wykazało, że kwoty w walutach zaewidencjonowane na rachunku pomocniczym Ministra Finansów odpowiadały kwotom zobowiązań, a ich złotowe równowartości zaewidencjonowane na rachunku rozchodów zostały wyliczone zgodnie z zasadami określonymi w umowie z NBP w sprawie sprzedaży walut obcych na obsługę zobowiązań i należności zagranicznych Skarbu Państwa oraz zasad realizacji tej obsługi. Płatności z ww. tytułów zostały ujęte w harmonogramach płatności, dyspozycje uruchomienia środków wystawiono na podstawie wezwań płatniczych banków agentów fiskalnych i banków kredytobiorców, a środki walutowe zostały terminowo przekazane na właściwe rachunki bankowe.

¹⁴¹ W 2012 r. do limitu nie były zaliczone środki z konsolidacji oraz bony niestandardowe sprzedane i wykupione w ciągu roku.

V. ROZLICZENIA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Polska od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, tj. od 1 maja 2004 r., do 31 grudnia 2012 r. otrzymała środki finansowe z budżetu UE w wysokości 76.765,5 mln euro. Po odliczeniu składki członkowskiej przekazanej w tym czasie do budżetu UE w wysokości 26.458,5 mln euro i dokonaniu zwrotów w kwocie 140,5 mln euro do końca 2012 r. saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a UE było korzystne i wyniosło 50.166,5 mln euro. Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Ponadto wśród nowych krajów członkowskich Polska była głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W okresie od akcesji Polski do UE dystans rozwojowy pomiędzy Polską i krajami Unii Europejskiej zmniejszył się. PKB w Polsce na jednego mieszkańca wzrósł z 47% średniej dla Unii Europejskiej (UE25) na koniec 2003 r. do 63% w 2011 r.

1. Saldo rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską

W 2012 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w wysokości 15.440,0 mln euro (64.616,4 mln zł). Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki i dokonanych zwrotów 3.570,3 mln euro (15.949,2 mln zł). Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 48.667,2 mln zł (w 2011 r. – 43.591,1 mln zł).

Tabela 52. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a budżetem Unii Europejskiej w 2012 r.

Wyszczególnienie	Przepływy środków 2012		Plan ²	Wykonanie
	mln euro	mln zł	mln zł	%
I. Transfery z UE do Polski ¹	15.440,0	64.616,4	69.624,1	92,8
Środki przedakcesyjne – ISPA	24,1	100,9	488,3	20,7
Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, w tym:	10.508,0	43.976,0	49.609,1	88,6
Perspektywa 2004–2006	346,6	1.450,9	499,7	290,4
Operacje strukturalne Fundusz Spójności	296,8	1.242,1	-	-
Perspektywa 2007–2013 ⁵	49,9	208,8	499,7	41,8
Operacje strukturalne Fundusz Spójności	10.161,4	42.525,0	49.109,4	86,6
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	6.973,7	29.184,9	-	-
Wspólna Polityka Rolna	3.124,6	13.076,5	48.687,7	86,8
ARIMR (dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe)	63,0	263,7	421,7	62,5
ARR (Interwencje rynkowe)	4.868,3	20.373,8	19.441,0	104,8
PROW 2007–2013	2.702,8	11.311,2	x	x
Pozostałe transfery WPR	129,3	541,1	x	x
	2.024,8	8.473,8	x	x
	11,4	47,7	x	x

cd.

Wyszczególnienie	Przepływy środków 2012		Plan ²	Wykonanie
	mln euro	mln zł	mln zł	%
Przepływy w ramach działu 3a budżetu UE – Fundusze migracyjne	19,8	82,9	85,7	96,7
Pozostałe transfery ⁴	19,8	82,9	-	-
II. Wpłaty do budżetu UE ³	3.568,7	15.942,5	16.146,2	98,7
DNB	2.504,0	11.192,1	11.353,3	98,6
VAT	516,0	2.301,7	2.303,1	99,9
TOR	361,1	1.611,7	1.631,0	98,8
RABATY	187,6	837,1	858,8	97,5
III. Zwroty środków do budżetu UE ¹	1,6	6,7	-	-
IV. Saldo rozliczeń RP-UE (I-II-III)	11.869,6	48.667,2	53.477,9	-

¹ 4,1850 średnioroczny kurs EUR/PLN w NBP za 2012 r.

² Prognoza napływu środków przyjęta przez Ministerstwo Finansów przy projektowaniu ustawy budżetowej na 2012 r. Wpłaty do budżetu UE – plan po zmianach.

³ Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. wykonującym decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, składka członkowska jest przeliczana na waluty krajowe po kursie z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy.

⁴ Pozostałe transfery: zgodnie z danymi NBP w większości przepływy te związane są z Działem 1a oraz 3b budżetu UE, głównie programami wspólnotowymi, takimi jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V i VI Program Ramowy, Media Plus.

⁵ W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 w rozdziale IX Rozliczenia z UE podano kwotę 53.934,9 mln zł, tj. o 4.825,5 mln zł wyższą. Podanie wyższej kwoty wynikało z ujęcia dochodów BŚE z tytułu przekazania środków pozostałych na rachunkach programowych z lat poprzednich.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Środki z tytułu refundacji wydatków na programy operacyjne w ramach perspektywy finansowej 2007–2013¹³⁹ wyniosły 10.161,4 mln euro i stanowiły 65,8% wszystkich transferów. Były one wyższe o 5,4% niż w 2011 r. Na rachunki krajowych programów operacyjnych¹⁴⁰ w NBP wpłynęło 7.369,3 mln euro, tj. o 15,2% więcej niż w 2011 r. (6.394,3 mln euro). Największą kwotę przekazano na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (4.112,1 mln euro) oraz na regionalne programy operacyjne (2.728,6 mln euro). W porównaniu do 2011 roku wzrosła o 14,4% kwota transferów na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Na ten cel UE przekazała 4.868,3 mln euro, co stanowiło 31,5% kwoty otrzymanej z UE w 2012 r. Wyższe środki wpłynęły na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz płatności bezpośrednie w związku ze stopniowym dochodzeniem unijnej części tych płatności do poziomu UE-15.

Ze środków, którymi dysponował Minister Finansów w 2012 r. w kwocie 18.996,1 mln euro, na dochody budżetu środków europejskich i budżetu państwa części krajowej przekazano 16.028,5 mln euro, tj. 84,4%. Pozostałe środki przeznaczono głównie na realizację projektów Funduszu Spójności 2000–2006 (łącznie 75,3 mln euro) oraz na zwrot pożyczki z NPR 2004–2006 (255,0 mln euro). Na rachunkach programowych Ministra Finansów w NBP na 31 grudnia 2012 r. pozostały środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.632,7 mln euro, tj. o 20,5% niższej niż na koniec 2011 r.

¹³⁹ Programy Operacyjne Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (łącznie z PO Pomoc Techniczna) oraz PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich.

¹⁴⁰ Są to PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Pomoc Techniczna.

Tabela 53. Stan środków z budżetu UE na rachunkach programowych na koniec 2011 i 2012 r.

Wyszczególnienie	Stan środków na 31.12.2011	Środki dostępne 2012 ¹	W tym wpływy z UE	Wpływy 2012 (kol. 6+7+8)	z tego:			Stan środków na 31.12.2012
					środki przekazane na rachunek dochodów budżetu europejskich - (cz. 87) ²	środki przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa - (cz. 77)	pozostałe wpływy ³	
mln euro								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
OGÓŁEM	3.310,3	18.996,1	15.423,2	16.363,4	15.654,3	374,2	334,9	2.632,7
Środki przedakcesyjne (ISPA, Phare, TF)	3,5	27,6	24,1	25,4	-	0,0	25,4	2,2
NPR 2004–2006	51,3	400,4	346,6	347,6	-	39,9	307,8	52,8
Perspektywa finansowa 2007–2013 ⁴	3.236,4	13.655,4	10.161,4	11.097,3	10.796,9	300,4	-	2.558,1
Razem WPR	0	4.868,3	4.868,3	4.868,3	4.857,4	10,9	-	0
PROW 2007–2013	0	2.024,8	2.024,8	2.024,8	2.024,8	-	-	0
ARiMR (płatności bezpośrednie i interwencje rynkowe)	0	2.702,8	2.702,8	2.832,1	2.832,1	-	-	0
ARR (interwencje rynkowe)	0	129,3	129,3	-	-	-	-	0
Inne środki w ramach WPR	0	11,4	11,4	11,4	0,5	10,9	-	0
Fundusze Migracyjne	14,0	33,9	19,8	19,6	-	19,6	-	14,3
Inne środki bezzwrotne pochodzące z budżetu UE	5,2	10,6	3,1	5,2	-	3,5	1,8	5,4

¹ Łącznie z odsetkami w kwocie 2,7 mln euro oraz pozostałymi wpływami w wysokości 259,8 mln euro. Pozostałe wpływy dotyczą m.in.: zwrotów środków na rachunki kwot odzyskanych funduszy strukturalnych 2004–2006 - 1,7 mln euro, wpływu środków z tytułu zwrotu pożyczki z NPR 2004–2006 w kwocie 255,0 mln euro. Nie uwzględniono przepływów wewnętrznych między rachunkami programowymi perspektywy 2004–2006 w kwocie 299,5 mln euro oraz przepływów wewnętrznych między rachunkami programowymi perspektywy 2007–2013 w wysokości 565 mln euro.

² Z rachunku programowego WPR przekazano na dochody cz. 87 kwotę 4.857,4 mln euro, z tego 4.607,4 mln euro na dochody roku 2012, a 250 mln euro na dochody roku 2013.

³ Pozostałe wpływy dotyczyły m.in. zwrotów do KE na podstawie not debetowych 1,0 mln euro; środków wykorzystanych na program ISPA–25,4 mln euro, Fundusz Spójności 2004–2006–49,9 mln euro oraz zwrotu pożyczki z NPR 2004–2006 kwocie 255,0 mln euro. Nie uwzględniono przepływów wewnętrznych między rachunkami programowymi perspektywy 2004–2006 w kwocie 299,5 mln euro i perspektywy 2007–2013 w kwocie 565 mln euro.

⁴ Perspektywa 2007–2013 stan rachunków netto na koniec 2012 r. wyniósł 2.558,1 mln euro. Kwota ta nie uwzględnia środków w kwocie 3.015,0 mln euro przekazanych na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2009–2010.

Uwaga: różnice występujące przy przeliczeniach danych w tabeli wynikają z zaokrągleń. Zaprezentowane dane przedstawiają stan środków i przepływy finansowe na rachunkach bankowych Ministerstwa Finansów.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

2. Wykorzystanie środków europejskich

Na realizację programów finansowanych ze środków europejskich, ujętych w załączniku nr 15 do ustawy budżetowej na rok 2012 r., wykorzystano łącznie 78.844,2 mln zł, tj. 96,7% planu po zmianach, w tym ze środków budżetu UE 69.594,6 mln zł (97,0%) i budżetu państwa (na współfinansowanie) 9.249,6 mln zł (95,0%).

Tabela 54. Wydatki na realizację programów współfinansowanych ze środków budżetu UE

Nazwa programu operacyjnego	Plan po zmianach 2012			Wykonanie 2012			5:2	6:3	7:4
	Wydatki ogółem	w tym:		Wydatki ogółem	w tym:				
		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe		wydatki z budżetu UE	współfinansowanie krajowe			
mln zł							%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	81.502,4	71.761,0	9.741,4	78.844,2	69.594,6	9.249,6	96,7	97,0	95,0
PO Infrastruktura i Środowisko	27.167,7	25.923,8	1.244,0	26.854,3	25.647,0	1.207,3	98,8	98,9	97,0
PO Innowacyjna Gospodarka	7.441,1	6.339,6	1.101,5	6.300,2	5.370,2	930,0	84,7	84,7	84,4
PO Kapitał Ludzki	7.701,9	6.743,1	958,8	7.214,7	6.421,1	793,6	93,7	95,2	82,8
PO Pomoc Techniczna 2007–2013	334,6	281,2	53,4	311,9	262,1	49,8	93,2	93,2	93,3
PO Rozwój Polski Wschodniej	1.396,0	1.268,8	127,2	1.383,9	1.258,9	125,0	99,1	99,2	98,3
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	37,5	25,8	11,7	24,8	14,1	10,7	66,1	54,7	91,5
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	97,6	90,3	7,3	49,3	44,9	4,4	50,5	49,7	60,3
Regionalne Programy Operacyjne	11.894,0	11.059,3	834,7	11.675,3	10.897,3	778,0	98,2	98,5	93,2
Granty EFS	0,8	0,8	0,0	0,7	0,7	0,0	87,5	87,5	-
Ogółem programy NSS 2007–2013	56.071,2	51.732,7	4.338,6	53.815,0	49.916,2	3.898,7	96,0	96,5	89,9
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	237,3	223,7	13,6	198,9	188,6	10,3	83,8	84,3	75,7
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG 2009–2014	45,2	33,9	11,3	7,3	6,7	0,6	16,2	19,7	5,3
PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich	850,1	660,2	189,8	817,4	628,9	188,5	96,2	95,2	99,3
Wspólna Polityka Rolna	24.298,6	19.110,6	5.188,0	24.005,8	18.854,3	5.151,5	98,8	98,7	99,3

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

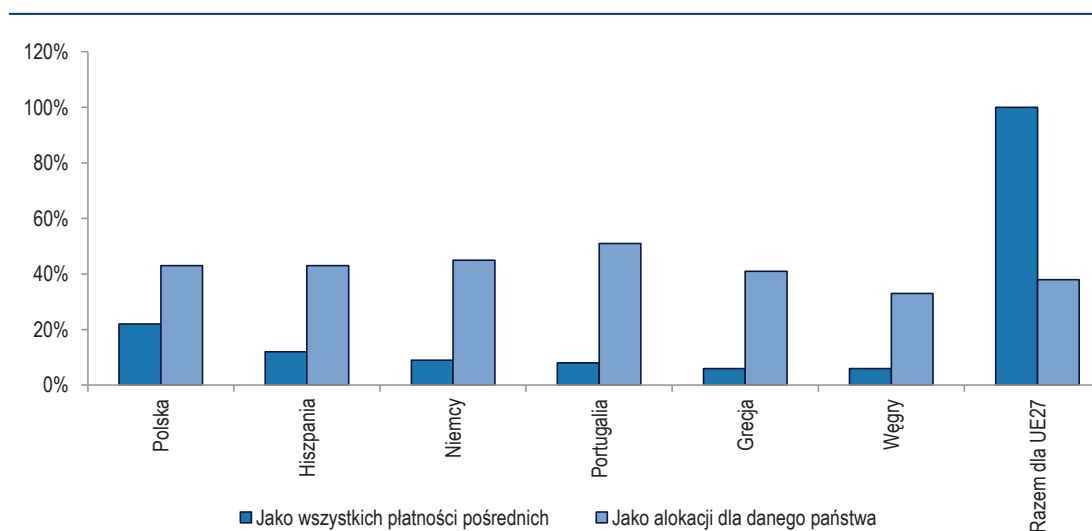
W 2012 r. wzrosła kwota środków wydatkowanych przez Polskę na realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich o 10,2% w porównaniu do wykonania roku 2011. Największe zwiększenie wydatków wystąpiło w PO Infrastruktura i Środowisko (o 54,3%), wydatki w ramach PO Kapitał Ludzki i związane z Regionalnymi Programami Operacyjnymi zmniejszyły się odpowiednio o 9,3% oraz o 10,9%.

Narodowa Strategia Spójności

Polska spośród państw Unii Europejskiej posiada najwyższą kwotę alokacji środków w ramach polityki spójności. Również kwota środków jaka wpłynęła do Polski na płatności pośrednie w ramach polityki spójności od początku wdrażania perspektywy finansowej 2007–2013 do końca 2012 r., była

najwyższa spośród krajów Unii Europejskiej (UE 27) i wynosiła 28.912,0 mln euro, tj. 22% całkowitej kwoty płatności przekazanych państwom członkowskim. Kwota na sfinansowanie płatności pośrednich stanowi 43% jej alokacji¹⁴¹ i była wyższa od średniej UE 27, która wynosi 38%. Siedem krajów UE 27 posiada wyższy lub identyczny z Polską wskaźnik implementacji alokowanych środków.

Wykres 14. Płatności pośrednie w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 w wybranych krajach



Źródło: za „Transfery finansowe pomiędzy Polską a UE według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.” Ministerstwo Finansów Departament Unii Europejskiej, Wydział Budżetu Unii Europejskiej.

Od początku realizacji NSS do końca 2012 r. zawarto 80.355 umów na kwotę dofinansowania z UE 235.995,6 mln zł. Rok 2012 był kolejnym rokiem znacznego wzrostu liczby zawartych umów, na koniec 2011 r. zawarto 65.273 umowy na kwotę dofinansowania z UE 195.167,7 mln zł, a na koniec 2010 r. – 50.468 umów na kwotę 154.462,3 mln zł. Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 dla NSS wynikający z kontraktacji stanowił 84,3%. Dla poszczególnych programów operacyjnych kształtował się od 52,3% (PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej) do 95,5% (PO Rozwój Polski Wschodniej).

W 2012 r. zawarto 15.082 umowy o dofinansowanie na kwotę 40.827,9 mln zł. Na koniec 2012 r. na listach podstawowych projektów indywidualnych dla programów operacyjnych pozostawało 226 projektów będących w fazie przygotowań, przed podpisaniem umów o dofinansowanie, o szacowanej kwocie dofinansowania UE – 17,4 mld zł. Na powyższe projekty została dokonana warunkowa rezerwacja środków w programach, zatem uwzględnienie ich razem z projektami NSS 2007–2013 objętymi już umowami oznacza, że kwota zaangażowanych środków UE wynosi około 252,7 mld zł, co stanowi około 91% alokacji przyznanej Polsce na lata 2007–2013. Powyższe dane z 2012 r. oraz z lat poprzednich wskazują, że Polska ma realną szansę na zakontraktowanie do końca 2013 r. środków w wysokości 100% przyznanej alokacji. Konieczna jest pełna mobilizacja i intensyfikacja działań instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych, ukierunkowanych na przyspieszenie tempa zawierania umów (wydawania decyzji o dofinansowaniu projektów).

¹⁴¹ Całkowita kwota środków unijnych do wydania w ramach działania lub programu w danym czasie.

Tabela 55. Poziom realizacji alokacji w ramach NSS na koniec 2012 r.

Program operacyjny	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowanie projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2007–2013
	liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym środki UE	
	szt.	mln zł		%
OGÓŁEM	80.355	342.006, 7	235.995,6	84,3
PO Infrastruktura i Środowisko	1.903	132.997,4	98.532, 3	84,1
PO Innowacyjna Gospodarka	11.420	55.66,5	30.190,1	84,9
PO Kapitał Ludzki	37.860	40.800,0	33.931, 4	82,7
PO Pomoc Techniczna	310	1.831,7	1.557, 0	73,3
PO Rozwój Polski Wschodniej	208	13.032,4	9.393,1	95,5
16 Regionalnych Programów Operacyjnych	28.310	95.333,3	60.434, 6	85,1
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	254	1. 527, 0	1.271,4	52,3
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	90	823,4	685,7	.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Do Komisji Europejskiej certyfikowano wydatki ze środków UE w kwocie 128.725,9 mln zł, co stanowiło równowartość 31.000,3 mln euro. Wydatki te stanowiły 45,9% alokacji na lata 2007–2013. W porównaniu do stanu na koniec 2011 r. wykorzystanie dostępnej alokacji wzrosło o 15,5 punktu procentowego. Komisja Europejska do końca 2012 r. zrefundowała kwotę 29.028,0 mln euro, co stanowiło 93,6% kwoty przekazanej do Komisji Europejskiej przez Instytucję Certyfikującą w zakresie środków UE. Do zrefundowania przez KE pozostała kwota 1.972,3 mln euro.

W 2012 r. wartość wydatków kwalifikowanych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność wzrosła o 69,2 mld zł, a kwota dofinansowania UE w tych wnioskach o 48,7 mld zł. Utrzymanie podobnej dynamiki wydatków kwalifikowanych prezentowanych w złożonych wnioskach, przy uwzględnieniu reguły n+3 oraz n+2¹⁴², powinno umożliwić Polsce pełne wykorzystanie alokacji środków UE do 2015 r. Należy jednak podkreślić, że w ramach poszczególnych programów operacyjnych występują działania, w których pomimo relatywnie wysokiej kontrakcji odnotowany jest stosunkowo niski poziom wnioskowanych przez beneficjentów refundacji, co świadczy między innymi o niezadowalającym tempie realizacji projektów. Konieczne jest zatem wzmocnienie monitorowania stanu realizacji zakontraktowanych projektów.

W 2012 r. Komisja Europejska wstrzymywała refundację płatności w ramach Programów Operacyjnych:

- Innowacyjna Gospodarka, w kwotach:
 - 312 mln euro wydatków wykazanych w trzech poświadczeniach dla całego programu z powodu przekroczenia dopuszczalnego progu 2% stwierdzonych nieprawidłowości; w kwietniu KE odblokowała refundację płatności w ramach całego programu;

¹⁴² W okresie 2007–2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3. Oznacza to, że środki, które Polsce przyznano na rok 2007 (rok n), można wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011–2013) ponownie obowiązywać będzie zasada n+2. Po tym okresie różnica między kwotą zarezerwowaną w budżecie wspólnotowym a kwotą wniosków o płatność, jakie spłynęły do Komisji Europejskiej, zostanie automatycznie anulowana.

- 121,0 mln euro wydatków w zakresie 7. osi priorytetowej i działań 4.5, 6.2.2 i 6.5.2 (w okresie od 20 kwietnia do 28 września 2012 r.); wydatki w ramach działań zostały zrefundowane do 12 listopada 2012 r., z wyjątkiem kwoty 127,1 mln zł obejmującej wydatki poniesione w ramach projektów realizowanych przez Centrum Projektów Informatycznych na rzecz dwóch wykonawców, które z uwagi na możliwość wystąpienia nieprawidłowości zostały wycofane z certyfikacji;
- Kapitał Ludzki w łącznej kwocie 296,5 mln euro z powodu konieczności zatwierdzenia zwiększenia budżetu Europejskiego Funduszu Społecznego na 2012 r.; KE dokonała refundacji 28 grudnia 2012 r.;
- Infrastruktura i Środowisko w kwocie 874,0 mln euro, w związku z działaniami prowadzonymi przez organy ścigania dotyczącymi podejrzeń o zмовę cenową w trzech kontraktach rozstrzygniętych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad; kwota ta została odblokowana 27 marca 2013 r.;
- Rozwój Polski Wschodniej w kwocie 67,2 mln euro w związku z działaniami prowadzonymi przez organy ścigania; postępowania prokuratorskie dotyczyły PO Infrastruktura i Środowisko, mimo to zakaz został rozszerzony, gdyż GDDKiA realizuje także projekty w ramach działania 4.1. PO Rozwój Polski Wschodniej; kwota ta została odblokowana 27 marca 2013 r.

Tabela 56. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSS 2007–2013

Program	Wartość alokacji na lata 2007–2013	Wartość alokacji na lata ¹ 2007–2012	Wartość alokacji na lata 2007–2013 ¹	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów	Wydatki wykazane w złożonych przez IC do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środków UE)		5:4	7:3	7:4
	mln euro	mln zł			mln euro	mln zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	67.528,2	205.747,7	246.148,5	136.573,3	31.000,3	128.725,9	55,5	62,6	52,3
PO Infrastruktura i Środowisko	28.338,0	83.776,0	103.040,6	52.447,5	10.826,0	45.451,8	50,9	54,3	44,1
PO Innowacyjna Gospodarka	8.658,1	26.108,8	30.472,1	15.551,6	3.557,8	14.666,0	51,0	56,2	48,1
PO Kapitał Ludzki	10.007,4	30.702,1	35.833,1	22.470,3	5.103,1	21.164,8	62,7	68,9	59,1
PO Rozwój Polski Wschodniej	2.387,7	7.191,6	8.393,5	4.187,0	1.005,7	4.183,1	49,9	58,2	49,8
PO Pomoc Techniczna	516,7	1.634,2	1.907,3	1.109,1	263,6	1.088,4	58,2	66,6	57,1
Regionalne PO	17.277,6	54.013,5	63.778,7	40.154,7	10.119,8	41.663,2	63,0	77,1	65,3
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	342,6	1.209,9	1.428,8	551,1	124,2	508,7	38,6	42,0	35,6
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	-	1.111,5	1.294,4	102,0	-	-	7,9	-	-

¹ Według załącznika do ustawy budżetowej na 2012 r. (tabela 1: limity zobowiązań w kolejnych latach obowiązywania NSRO 2007–2013).

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w Instytucjach Zarządzających.

Wspólna Polityka Rolna

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej do Polski w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2012 r. wpłynęła kwota 24.094,4 mln euro, z tego w ramach perspektywy 2004–2006 — 5.685,4 mln euro oraz perspektywy 2007–2013 — 18.409,0 mln euro. Do Komisji Europejskiej złożono wnioski zawierające certyfikowane wydatki łącznie na kwotę 21.202,0 mln euro oraz 7.739,0 mln zł.

W 2012 r. wydatki na Wspólną Politykę Rolną wykonane zostały w wysokości 24.005,8 mln zł, tj. 91,9% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2012, w tym z budżetu środków europejskich 18.745,5 mln zł, tj. odpowiednio 91,5% planowanej kwoty¹⁴³.

Wydatki z budżetu środków europejskich na płatności dotyczące systemów wsparcia bezpośredniego i pozostałych mechanizmów w ramach I filara WPR wyniosły 9.922,1 mln zł, tj. prawie 100% planu po zmianach. Z kwoty tej Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała 9.435,5 mln zł głównie na sfinansowanie jednolitej płatności obszarowej (7.516,7 mln zł), na pomoc dla grup producentów na uzyskanie wstępnych pozwoleń (1.157,3 mln zł) oraz płatności z tytułu cukru (548,8 mln zł). Agencja Rynku Rolnego wydatkowała 484,6 mln zł, w tym przede wszystkim na dostarczanie nadwyżek żywności najuboższej ludności UE (261,9 mln zł), refundacje w ramach rynku mięsa (72,4 mln zł), refundacje, pomoc restrukturyzacyjną i pomoc na rzecz dywersyfikacji w ramach rynku cukru (48,3 mln zł), refundacje, dopłaty i interwencje w ramach rynku mleka i przetworów mlecznych (40,9 mln zł), współfinansowanie programu na rzecz poprawy produkcji i wprowadzania do obrotu produktów pszczelarskich (10,3 mln zł), współfinansowanie programów działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i krajach trzecich (16,0 mln zł) oraz współfinansowanie programu „Owoce w szkole” (27,6 mln zł).

Kwota zadeklarowanych wydatków przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach PROW 2007–2013, poniesionych do 31 grudnia 2012 r., wyniosła 7.653,6 mln euro i stanowiła 57,1% limitu środków UE określonego w tabeli finansowej programu (13.398,9 mln euro). Po uwzględnieniu otrzymanej zaliczki z KE w kwocie 926,1 mln euro, wykorzystanie alokacji 2007–2013 wyniosło 8.579,7 mln euro, tj. 64% limitu środków¹⁴⁴. Na koniec 2012 r. KE zrefundowała wydatki w kwocie 7.064,1 mln euro, co stanowiło 52,7% przyznanego limitu.

Na dzień 31 grudnia 2012 r.¹⁴⁵ kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci PROW 2007–2013, wyniosła 76.953,6 mln zł, a kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji 58.340,3 mln zł, tj. odpowiednio 108% i 81,9% alokacji wkładu publicznego 2007–2013 w wysokości 71.257,0 mln zł¹⁴⁶.

Poziom wykorzystania kwoty alokacji na PROW 2007–2013 wyniósł w Polsce 50,0% i był zbliżony do średniej UE 27.

¹⁴³ Tabela 3. załącznika nr 16 ustawy budżetowej na 2012 r.

¹⁴⁴ Limit środków PROW 2007–2013 na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniósł 17.420,1 mln euro, w tym wkład UE – 13.398,9 mln euro.

¹⁴⁵ Z uwzględnieniem zobowiązań wieloletnich, wyliczonych na podstawie prognoz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

¹⁴⁶ Alokacja wkładu publicznego PROW 2007–2013 w wysokości 17.420,1 mln euro przeliczona wg kursu 4,0968 (kurs EBC z przedostatniego dnia roboczego KE miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego dokonuje się wyliczenia limitu alokacji środków wspólnotowych) uwzględnia kwoty wypłacone w poprzednich miesiącach po wcześniej obowiązujących kursach EBC oraz kwoty wynikające ze środków odzyskanych.

Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO ZRSRiNOR)

Limit środków europejskich określony w tabeli finansowej na realizację PO ZRSRiNOR na lata 2007–2013 określony został na kwotę 734,1 mln euro.

Kwota pomocy, o którą wnioskowali beneficjenci programu od 2007 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 6.287,5 mln zł, a wartość zawartych umów oraz wydanych decyzji ogółem wyniosła 2.832,6 mln zł, co stanowiło odpowiednio 156,3% i 70,4% kwoty limitów wkładu publicznego na lata 2007–2013¹⁴⁷. Łączna kwota otrzymanych zaliczek i refundacji z KE oraz wniosków niezrefundowanych wyniosła 363,9 mln euro, co stanowiło 100,6% alokacji na lata 2007–2010 (361,7 mln euro) i 49,6% alokacji 2007–2013 (734,1 mln euro). Kwota certyfikowanych wydatków w ramach PO ZRSiNOR wyniosła 261,1 mln euro, z tego Komisja Europejska zrefundowała 171,3 mln euro, a wnioski niezrefundowane wyniosły 89,9 mln euro. Płatności dla beneficjentów ze środków UE wyniosły 1.660,3 mln zł. Limit zobowiązań na PO ZRSRiNOR, określony w załączniku 16 do ustawy budżetowej na rok 2012 został wykonany w kwocie 576,5 mln zł, tj. w 127,3%.

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy

W 2012 r. zakończono prace nad kontraktacją środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Zakontraktowano 464,6 mln franków szwajcarskich, tj. 100% alokacji dostępnej w ramach programu¹⁴⁸. Podpisano 58 umów, w tym 50 dotyczyło projektów indywidualnych oraz osiem programów/grantów blokowych. Na realizację programu w 2012 r. z budżetu krajowego i budżetu środków europejskich poniesiono wydatki w łącznej kwocie 87,0 mln franków szwajcarskich¹⁴⁹, tj. 18,7% alokacji. Strona szwajcarska zrefundowała kwotę 47,8 mln franków szwajcarskich, tj. 10,2% alokacji oraz 54,9% kwoty prefinansowanej z budżetu państwa. Niższy poziom refundacji w stosunku do prefinansowania wynika z przyjętego w ramach programu systemu płatności. Płatności realizowane w grudniu 2012 r. zostały zgłoszone stronie szwajcarskiej w 2013 r.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2004–2009

Wdrażanie Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009 zostało zakończone. Zrealizowano 410 projektów indywidualnych oraz sześć grantów blokowych. Na 31 grudnia 2012 r. zaakceptowane zostały sprawozdania końcowe z realizacji 402 projektów oraz czterech grantów blokowych. Na ostateczną decyzję darczyńców oczekiwały sprawozdania końcowe dla sześciu projektów indywidualnych oraz dwóch grantów. Sprawozdania końcowe dla dwóch projektów indywidualnych znajdowały się w fazie oceny przez Instytucje Pośredniczące¹⁵⁰.

W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG 2004–2009 zakontraktowano 528,2 mln euro, tj. 100% alokacji. Do końca 2012 r. wykorzystano 493,8 mln euro, tj. 93,5% kwoty zakontraktowanej. W 2012 r. wydatkowano 66,4 mln zł, tj. 96,1% planu po zmianach.

¹⁴⁷ Alokację wynoszącą 978.790,1 tys. euro przeliczono zgodnie z arkuszem kalkulacyjnym monitorującym przepływ środków przekazywanych przez Komisję Europejską oraz wyliczającym dostępną w programie operacyjnym alokację w polskich złotych opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

¹⁴⁸ Kwota alokacji nie uwzględnia kosztów zarządzania programem przez stronę szwajcarską w wysokości około 24,5 mln CHF.

¹⁴⁹ Wyплаты dokonano z budżetu krajowego oraz z budżetu środków europejskich.

¹⁵⁰ Termin przekazania tych sprawozdań upływał w lutym 2013 r.

Polska otrzymała płatności, w tym zaliczki, na kwotę 495,4 mln euro, tj. 93,8% kwoty zakontraktowanej z darczyńcami.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG 2009–2014

Do końca 2012 r. zatwierdzono do realizacji 13 programów i przystąpiono do prac wdrożeniowych. Ogłoszono pierwsze konkursy wniosków. Na 31 grudnia 2012 r. poziom kontraktacji środków wyniósł 350,7 mln euro¹⁵¹, tj. 66,0% alokacji (531,6 mln euro). Do końca 2012 r. stronie polskiej przekazano 4,6 mln euro. Były to głównie zaliczki.

Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004–2006

Dokumenty zamknięcia pomocy¹⁵² dla wszystkich 10 programów¹⁵³ objętych wsparciem zostały przekazane do Komisji Europejskiej. Do końca 2012 r. dla dziewięciu programów Komisja wypłaciła salda końcowe w kwocie 380,7 mln euro, tj. 45,2% kwoty wnioskowanej. Komisja nie zrefundowała nadkontraktacji¹⁵⁴ oraz zawiesiła płatności, co do których stwierdzono nieprawidłowości w ramach postępowań administracyjnych i sądowych. Wskaźnik realizacji alokacji¹⁵⁵ dla tych programów wyniósł 99,6%.

Do 2012 r. nie wypłacono salda końcowego dla Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb (wnioskowano o 20,2 mln euro).

Fundusz Spójności 2000–2006

Na 31 grudnia 2012 r. zakończono realizację wszystkich 130 projektów dofinansowanych z Funduszu Spójności (FS), w kwocie dofinansowania 5.478,2 mln euro, których wartość stanowiła 100,0% alokacji. Dla 29 projektów¹⁵⁶ w kwocie dofinansowania 795,7 mln euro (14,5% alokacji) wypłacono płatność końcową, a w przypadku 99 projektów¹⁵⁷ w kwocie dofinansowania 4.159,3 mln euro (75,9%)

¹⁵¹ Według wartości decyzji darczyńców zatwierdzających programy.

¹⁵² Tj. sprawozdanie końcowe z realizacji programów, końcową deklarację wydatków wraz z wnioskiem o płatność końcową oraz deklaracją zamknięcia pomocy.

¹⁵³ Tj. Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004–2006, Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich, SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Inicjatywy Wspólnotowej Interreg IIIA Polska-Białoruś-Ukraina, Interreg IIIA Polska-Słowacja oraz PIW EQUAL.

¹⁵⁴ Zgodnie z Wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi zamknięcia pomocy (2000-2006) finansowanej z funduszy strukturalnych kalkulacja ostatecznego wkładu Wspólnoty na rzecz państwa członkowskiego odbywa się przy zastosowaniu tzw. zasady elastyczności. Jest to mechanizm, który pozwala wnioskować na poziomie priorytetu danego programu o refundację kwoty równej wkładowi UE określone w ostatniej zatwierdzonej przez KE decyzji, powiększonej o określony % tego wkładu, przy zachowaniu niezmienionej wielkości wkładu na poziomie całego programu – tzw. nadkontraktacja. Na mocy decyzji KE C(2009) 960 kalkulacja ostatecznego wkładu Wspólnoty na poziomie priorytetu odnosi się do 110% alokacji zatwierdzonej w planie finansowym programu.

¹⁵⁵ Proporcja płatności otrzymanych z budżetu UE do kwoty alokacji. Alokacja to wkład finansowy z budżetu UE określony w decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej program operacyjny.

¹⁵⁶ Dziewięć projektów z sektora transportu, 19 projektów z sektora środowisko oraz projekt EDIS.

¹⁵⁷ 27 projektów z sektora transportu 71 projektów z sektora środowisko oraz jeden projekt z zakresu informacji i promocji.

beneficjenci złożyli wniosek o płatność końcową i oczekują na jej wypłatę. W dwóch projektach¹⁵⁸ o kwocie dofinansowania 523,2 mln euro (9,6% alokacji) beneficjenci nie złożyli jeszcze wniosków o płatność końcową z powodu przedłużenia terminu kwalifikowalności wydatków.

Wnioski o płatność końcową dla trzech programów, tj. „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – faza III (2005/PL/16/C/PE/003)”, „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty” (2005/PL/16/C/PE/015) i „Modernizacja linii kolejowej E-65, odcinek Warszawa–Gdynia (etap II)” (2005/PL/16/C/PT/001) podlegają aktualizacji w związku z decyzją fazowania podjętą przez Komisję Europejską 24 lipca 2012 r.¹⁵⁹.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2012 r. siedem odrębnych kontroli w zakresie wykorzystania środków europejskich.

- *Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA*¹⁶⁰. Celem kontroli było dokonanie oceny działalności administracji rządowej oraz PLK SA (tj. zarządcy linii kolejowych) w zakresie zapewnienia źródeł odpowiednich środków na finansowanie inwestycji kolejowych oraz efektywności ich wydatkowania. NIK negatywnie oceniła działalność PKP Polskich Linii Kolejowych SA (PLK SA) w odniesieniu do realizacji inwestycji infrastrukturalnych w latach 2010–2012 (I półrocze). W okresie objętym kontrolą zadania te PLK SA wykonywały nieterminowo, niegospodarnie, a często niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W konsekwencji istnieje realna możliwość utraty części dofinansowania UE z przeznaczeniem na realizację inwestycji kolejowych. W związku z powyższą oceną działalności PLK SA, NIK krytycznie oceniła działania ministra właściwego do spraw transportu, będącego organem właścicielskim tej spółki oraz odpowiadającego za rozwój infrastruktury kolejowej. Nieskuteczne działania spowodowały opóźnienia w przygotowywaniu strategicznych dokumentów dotyczących budowy infrastruktury kolejowej, brak środków na finansowanie inwestycji kolejowych, przede wszystkim umożliwiających zadowalającą absorpcję funduszy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, oraz nieskuteczny nadzór właścicielski nad działalnością PLK SA.
- *Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych*¹⁶¹. Celem kontroli była ocena wywiązywania się GDDKiA z obowiązków inwestora w zakresie kosztów i terminów realizacji inwestycji drogowych wynikających z umów zawartych z wykonawcami w latach 2008–2012 (sierpień). Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykonanie zadań przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wywiązywania się z obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, w wyniku których w okresie 2008–2011 wybudowano 1.371, 63 km dróg. Formułując pozytywną ocenę NIK uwzględniła prawidłowe wykonywanie zadań podejmowanych dla zapewnienia właściwego przebiegu procesu inwestycyjnego. Pozytywnie oceniono przede wszystkim:
 - realizację zadań dotyczących planowania inwestycji drogowych, pozyskiwania dofinansowania ze środków unijnych,

¹⁵⁸ Projekty nr 2005/PL/16/C/PT/001 „Modernizacja linii kolejowej E-65, odcinek Warszawa–Gdynia (etap II)” oraz nr 2006/PL/16/C/PT/001 „Budowa Autostrady A1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk–Gorzyczki”.

¹⁵⁹ Fazowanie – sfinansowanie pewnego etapu inwestycji z nowego budżetu, tutaj PO IŚ 2007–2013, np. w przypadku przekroczeń kosztów lub oszczędności wynikających między innymi z wypełniania warunków środowiskowych lub modyfikacji projektu.

¹⁶⁰ *Informacja o wynikach kontroli Inwestycji infrastrukturalnych w PKP PLK SA*. Nr ewid. 2/2013/P12078/KIN, NIK, Warszawa 2013.

¹⁶¹ *Informacja o wynikach kontroli wykonania przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych*. Nr ewid. 191/2012/P12076/KIN, NIK, Warszawa 2013.

- przyjęcia do stosowania wzorca umowy o roboty budowlane wypracowanego przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów FIDIC,
- realizację zadań związanych z prowadzeniem postępowań przetargowych o zamówienie publiczne.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na realizacji inwestycji drogowych z naruszeniem umów o ich dofinansowanie, nierzetelnym realizowaniu postępowań przetargowych oraz nieskutecznym nadzorze w zakresie realizowanych inwestycji drogowych.

- *Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej współfinansowanej ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych*¹⁶². Celem kontroli była ocena realizacji zakupu aparatury medycznej współfinansowanej ze środków UE i skuteczności jej wykorzystania. Stwierdzono między innymi, że obowiązujące regulacje prawne nie sprzyjały prowadzeniu skoordynowanej polityki w zakresie wyposażenia podmiotów leczniczych w sprzęt i aparaturę medyczną. Utrudniało to ocenę, w jakim stopniu zaspokajane były potrzeby populacji zamieszkałej na terenie województwa w zakresie badań diagnostycznych z wykorzystaniem specjalistycznej aparatury medycznej. W obowiązujących przepisach nie wskazano organu władzy publicznej odpowiedzialnego za koordynację działań wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie aplikowania o środki UE na zakup aparatury medycznej.
- *Realizacja inwestycji drogowych przez powiatowe i gminne jednostki samorządu terytorialnego w ramach Działania I RPO Województwa Łódzkiego – Drogi*¹⁶³. Celem kontroli była ocena realizacji i stopnia zaawansowania Działania I.1 – Drogi w ramach RPO na lata 2007–2013, prawidłowości i skuteczności nadzoru nad właściwym wykorzystaniem środków publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości oraz uchybienia w realizacji projektów dotyczyły nierzetelnego przygotowania wniosków aplikacyjnych przez beneficjentów, nieprzestrzegania postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych, skutkującego korektami w dofinansowaniu pięciu projektów na kwotę 1,8 mln zł (0,2% łącznego dofinansowania). Stwierdzono także, że przedstawiono do dofinansowania jako kwalifikowalne wydatki nieobjęte dofinansowaniem, jak również niewystarczające działania informacyjno-promocyjne związane z projektem (brak tablic informacyjnych lub nieumieszczanie na materiałach informacyjnych i promocyjnych wszystkich elementów określonych wytycznymi Instytucji Zarządzającej) oraz nieterminowe składanie korekt wniosków o płatność.
- *Koordinacja i realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków UE na Wspólną Politykę Rolną i z funduszy strukturalnych*. Celem kontroli była ocena koordynacji i realizacji działań w ramach polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej w obszarze interwencji infrastruktura komunalna. Stwierdzono, że udzielano zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nierzetelnie prowadzono dokumentację inwestycji budowlanych i niewłaściwe utrzymanie zrealizowanych inwestycji.
- *Efekty realizacji projektów z zakresu ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego współfinansowanych ze środków europejskich*¹⁶⁴. Celem kontroli była ocena efektów i prawidłowości realizacji przez beneficjentów projektów o charakterze ponadregionalnym z zakresu ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego współfinansowanych ze środków europejskich. Stwierdzono pojedyncze przypadki

¹⁶² Informacja o wynikach kontroli zakupu i wykorzystania aparatury medycznej współfinansowanej ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych. Nr ewid. 3/2013/P12123/KZD, NIK, Warszawa 2013.

¹⁶³ Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji drogowych przez powiatowe i gminne jednostki samorządu terytorialnego w ramach Działania I.1. Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego – Drogi. Nr ewid. 25/2013/P12152/LLO, NIK, Warszawa, 2013.

¹⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli efektów realizacji projektów z zakresu ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego współfinansowanych ze środków europejskich. Nr ewid. 10/2012/P11072/KNO, Warszawa, 2013.

opóźnień w realizacji prac w ramach 14 projektów. Główną ich przyczyną było wstrzymywanie prac w związku z dokonywanymi odkryciami archeologicznymi i architektonicznymi. Opóźnienia te oraz długotrwały proces weryfikacji wniosków o płatność nieprawidłowo sporządzonych przez beneficjentów miały wpływ na niski stopień zaawansowania finansowego projektów.

- Prowadzenie konkursów i zawieranie umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na przykładzie wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka¹⁶⁵. Celem kontroli była ocena przeprowadzania konkursów oraz zawierania umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) oraz Regionalne Instytucje Finansujące (RIF) w zakresie udzielania dotacji w ramach wybranych konkursów w PO IG. NIK oceniła pozytywnie realizację zadań w zakresie oceny wniosków beneficjentów o dofinansowanie projektów, rozpatrywania protestów oraz zawierania umów z beneficjentami w ramach wybranych konkursów przeprowadzonych w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, wykonywanych przez sześć spośród siedmiu Regionalnych Instytucji Finansujących. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono realizację ww. zadań przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i jedną Regionalną Instytucję Finansującą. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość przyznania dofinansowania przez PARP i RIF. W jednej z kontrolowanych RIF, w odniesieniu do wniosków o dofinansowanie, które nie zostały przyjęte do realizacji w działaniu 8.1. Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej, stwierdzono przypadki odmiennego oceniania niektórych kryteriów merytorycznych przy ocenie wniosków o dofinansowanie składanych w kolejnych konkursach. Uznanie w kolejnym konkursie danego kryterium za niespełnione w sytuacji, gdy za pierwszym razem jego spełnienie oceniono pozytywnie, wpływa niekorzystnie na postrzeganie przez przedsiębiorców sposobu realizacji zadań przez RIF. Pozytywnie oceniona została również realizacja przez PARP zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad Regionalnymi Instytucjami Finansującymi.

¹⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli prowadzenia konkursów i zawieranie umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na przykładzie wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Nr ewid. 15/2003/P/12/018/KAP, NIK, Warszawa 2013.

VI. INNE PLANY FINANSOWE ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Państwowe fundusze celowe są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. Przychody państwowych funduszy celowych są środkami publicznymi, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. W 2012 r. fundusze celowe (z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który jest osobą prawną¹⁶⁶) funkcjonowały jako wyodrębnione rachunki bankowe, których dysponentem jest minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz.

Dysponenci państwowych funduszy celowych gospodarują znaczną kwotą środków publicznych. Ich przychody w 2012 r. stanowiły 13,3% PKB i pochodziły w przeważającej mierze ze świadczeń o charakterze publicznoprawnym, nałożonych ustawami. Znaczenie poszczególnych funduszy zarówno z punktu widzenia wielkości środków, jakimi dysponują, jak i zadań, jakie realizują, jest bardzo zróżnicowane. 90% przychodów wszystkich funduszy przypada Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i Funduszowi Emerytalno-Rentowemu KRUS, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych. Trzecim pod względem wielkości środków jest Fundusz Pracy, czwartym Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, kolejnym Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Te trzy fundusze obejmują łącznie 8,3% przychodów wszystkich funduszy. Pozostałe 23 fundusze celowe dysponują zaledwie 1,8% łącznych przychodów funduszy celowych. Świadczy to o znacznym rozdrobnieniu gospodarki finansowej i dekoncentracji środków publicznych.

Źródłem przychodów pięciu funduszy celowych były dotacje z budżetu państwa w kwocie 56,5 mld zł, co stanowiło 26,6% łącznych przychodów tych funduszy. Udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy zmniejszył się o 0,9 punktu procentowego w porównaniu do 2011 r. oraz o 0,2 punktu procentowego w stosunku do 2010 r., w wyniku uzyskania wyższych przychodów z innych źródeł. Dotacje zostały przeznaczone w 97,5% dla funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji. W przypadku 23 funduszy, które nie korzystały ze środków budżetu państwa, stopień pokrycia wydatków dochodami własnymi był bardzo różny. W sześciu funduszach przychody nie pokrywały całości wydatków, a wskaźnik ten wynosił od 27,6% (Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym) do 97,4% (Fundusz Wsparcia Policji). W 16 funduszach kształtował się powyżej 100%, a w przypadku Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych stanowił 470,4%. Uzyskiwanie przez 16 funduszy nadwyżki przychodów nad wydatkami może świadczyć o zawyżeniu stawek opłat stanowiących źródła ich przychodów.

1. Wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na 2012 r. ujęto plany finansowe 28 państwowych funduszy celowych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli plany finansowe państwowych funduszy celowych, z wyjątkiem Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, wykonane zostały prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w zasadniczy sposób na gospodarowanie środkami publicznymi.

¹⁶⁶ Z dniem 13 września 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 178, poz. 1061), która zmieniła pierwotne założenia nowelizacji ustawy o finansach publicznych i pozostawiła Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w jego obecnym statusie organizacyjno-prawnym do końca 2014 r.

INNE PLANY FINANSOWE ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 57. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2011–2012

Nazwa funduszu		2011	2012		5:2	5:4	
		Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach			Wykonanie
		mln zł					
1		2	3	4	5	6	7
Ogółem przychody funduszy ¹		198.241,1	214.321,7	215.621,6	212.743,7	107,3	98,7
w tym dotacja		54.437,5	56.359,6	56.665,9	56.494,7	103,8	99,7
Ogółem wydatki funduszy ¹		201.376,5	212.177,9	214.546,3	212.409,9	105,5	99,0
Fundusze dotowane, z tego:	przychody	193.803,0	209.286,7	210.549,9	207.383,2	107,0	98,5
	w tym dotacja	54.437,5	56.359,6	56.665,9	56.494,7	103,8	99,7
	wydatki	197.324,7	206.914,7	208.180,5	207.970,6	105,4	99,9
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	przychody	162.035,8	176.782,3	176.782,3	174.123,1	107,5	98,5
	w tym dotacja	37.513,4	39.939,3	39.939,3	39.520,8	105,4	99,0
	wydatki	167.785,9	176.211,6	176.211,6	176.439,9	105,2	100,1
Fundusz Emerytalno-Rentowy	przychody	16.567,4	16.740,4	17.046,6	17.102,7	103,2	100,3
	w tym dotacje	15.120,0	15.244,9	15.551,1	15.555,7	102,9	100,0
	wydatki	16.498,5	16.773,5	17.079,7	17.025,6	103,2	99,7
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	przychody	35,5	34,2	34,2	34,4	96,9	100,6
	w tym dotacje	1,0	1,0	1,0	1,0	100,0	100,0
	wydatki	34,1	34,2	36,8	35,3	103,5	95,9
Fundusz Pracy	przychody	10.486,8	10.670,8	11.627,8	11.233,6	107,1	96,6
	w tym dotacje	1.058,4	387,5	387,5	645,6	61,0	166,6
	wydatki	8.744,2	8.862,9	9.819,9	9.633,5	110,2	98,1
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	przychody	4.677,5	5.059,0	5.059,0	4.889,4	104,5	96,6
	w tym dotacje	744,7	786,0	786,0	771,6	103,6	98,2
	wydatki	4.262,0	5.032,5	5.032,5	4.836,3	113,5	96,1
Fundusze niedotowane, w tym:	przychody	4.438,1	5.035,0	5.071,7	5.360,5	120,8	105,7
	wydatki	4.051,8	5.263,2	6.365,8	4.439,3	109,6	69,7
Fundusz Emerytur Pomostowych	przychody	219,8	232,2	232,2	235,1	107,0	101,2
	wydatki	118,4	242,0	242,0	163,1	137,8	67,4
Fundusz Administracyjny	przychody	581,7	601,3	601,3	603,4	103,7	100,3
	wydatki	570,0	601,4	613,4	572,7	100,5	93,4
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	przychody	575,9	459,4	459,4	600,1	104,2	130,6
	wydatki	260,7	252,6	1.204,7	1.077,0	413,1	89,4
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	przychody	551,0	532,5	532,5	640,5	116,2	120,3
	wydatki	511,3	528,8	528,8	465,2	91,0	88,0
Fundusz Promocji Kultury	przychody	144,4	137,4	141,8	165,3	114,5	116,6
	wydatki	117,7	138,8	163,3	157,6	133,9	96,5
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	przychody	276,0	200,0	200,0	206,7	74,9	103,4
	wydatki	136,9	200,0	200,0	161,2	117,8	80,6
Fundusz Reprywatyzacji	przychody	609,6	291,3	291,3	375,0	61,5	128,7
	wydatki	299,6	720,7	720,7	184,2	61,5	25,6
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	przychody	511,3	1.515,7	1.517,2	1.502,3	293,8	99,0
	wydatki	803,2	898,7	900,2	526,5	65,6	58,5
Fundusz Skarbu Państwa	przychody	324,0	291,6	298,9	279,2	86,2	93,4
	wydatki	348,0	256,3	334,2	208,7	60,0	62,4
Fundusz Rekompensacyjny	przychody	224,2	211,1	211,1	179,0	79,8	84,8
	wydatki	485,3	703,0	703,0	411,1	84,7	58,5

¹ W tym przepływy redystrybucyjne – odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego w kwocie 466,6 mln zł na rzecz Funduszu Administracyjnego.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

INNE PLANY FINANSOWE ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Dotacje z budżetu państwa w kwocie 56.494,7 mln zł, o 3,8%, wyższej niż w 2011 r., otrzymało pięć funduszy celowych. W 2011 r. dotacje wynosiły 54.437,5 mln zł, a w 2010 r. – 55.383,2 mln zł (otrzymało je sześć funduszy¹⁶⁷). Trzy fundusze otrzymały dotację wyższą (o 6,6%) niż w 2011 r. Jedynie Fundusz Pracy otrzymał dotację niższą (o 39,0%) niż w 2011 r. i niższą o 58,7% niż w 2010 r.

Tabela 58. Dotacje dla państwowych funduszy celowych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	Udział otrzymanej dotacji w kwocie dotacji ogółem przekazanych do funduszy		Udział dotacji w przychodach		Relacja dotacji otrzymanych w 2012 roku do otrzymanych w 2011 roku
	2011	2012	2011	2012	
	%				
Ogółem fundusze, w tym:	100,0	100,0	27,5	26,6	103,8
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	68,9	70,0	23,2	22,7	105,4
Fundusz Emerytalno-Rentowy	27,8	27,5	91,3	91,0	102,9
Fundusz Pracy	1,9	1,1	10,1	5,7	61,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	1,4	1,4	15,9	15,8	103,6
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	0,0 ¹	0,0 ¹	2,8	2,9	103,8

¹ Udział poniżej 0,1%.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych na koniec 2012 r. wyniósł 3.507,6 mln zł i był o 334,1 mln zł (o 10,5%) wyższy od stanu na koniec 2011 r. (3.173,5 mln zł) oraz o 2.848,9 mln zł niższy od stanu na koniec 2010 r. (6.356,5 mln zł). Na stan środków decydujący wpływ ma deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 18.984,3 mln zł, który pogłębia się kolejny rok z rzędu. Stan środków FUS był niższy niż planowano w ustawie budżetowej o 2.865,4 mln zł. Przyczyną zwiększenia deficytu były niższe niż planowano przychody (o 2.659,1 mln zł), tj. o 1,5% oraz wyższe od planowanych koszty (o 228,3 mln zł). W celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń Fundusz otrzymał w 2012 r. nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 3.000,0 mln zł oraz zaciągnął kredyty. Kwota zobowiązań wzrosła w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. o 3.666,6 mln zł (o 16,1%), a w porównaniu do kwoty ujętej w ustawie budżetowej o 3.550,0 mln zł (o 15,5%). O zdecydowaną poprawę rzetelności planowania stanu środków obrotowych państwowych funduszy celowych na początek i na koniec roku NIK wniosowała po kontroli wykonania budżetu za 2011 r.

Stan środków obrotowych na koniec 2012 r.:

- trzech funduszy był niższy od planowanego w ustawie budżetowej o 22,5%, z tego Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zanotował deficyt większy od planowanego o 2.865,4 mln zł,

¹⁶⁷ W 2010 oprócz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dotacje otrzymał Fundusz Emerytur Pomostowych.

- tj. o 17,8%, stan Funduszu Kredytu Technologicznego był niższy od planu o 23,8%, a Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych o 10,1%;
- pozostałych funduszy był wyższy od planowanego, przy czym trzech funduszy znacznie odbiegał od zaplanowanego w ustawie budżetowej, w tym stan Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego był wyższy 39-krotnie, Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców 22-krotnie, Funduszu Promocji Kultury był wyższy 14-krotnie, jednakże dysproporcje w stosunku do planu były mniejsze niż w 2011 r.

Sześć funduszy zakończyło 2012 r. wynikiem dodatnim, chociaż planowano, że stan środków będzie zerowy.

Wśród funduszy najwyższy stan środków na koniec 2012 r., wystąpił w Funduszu Pracy (7.332,4 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (5.375,1 mln zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (4.302,4 mln zł), Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (1.978,5 mln zł).

Już na etapie planowania budżetu zakładano zmniejszenie wydatków przy zachowaniu poziomu przychodów funduszy. W 2012 r. stan środków obrotowych w funduszach celowych, z wyłączeniem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wzrósł o 2.656,8 (13,4%), a stan środków pieniężnych – o 2.058,2 mln zł (o 11,3%), mimo, że występowały przesłanki wskazujące na potrzebę zwiększonego finansowania zadań publicznych za pomocą tych środków. Wniosek ten dotyczy przede wszystkim Funduszu Pracy, z którego na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu przeznaczono znacznie mniejszą kwotę niż w latach 2009–2010, a także Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, z którego środków finansowana jest pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Oprócz tego, tak jak w latach poprzednich, bardzo wysoki stan środków utrzymywano w Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, co było spowodowane niewykorzystaniem przez FGŚP środków z Funduszu Pracy w kwocie 952,1 mln zł, z przekazanych w grudniu 2009 r. 960 mln zł na wypłatę świadczeń na rzecz przedsiębiorców w związku z łagodzeniem skutków kryzysu ekonomicznego. Stan środków obrotowych zwiększył się w 18 z 24 funduszy celowych (nie licząc FUS i funduszy działających w ramach KRUS).

Dysponentci państwowych funduszy celowych, którzy posiadali nadwyżki środków pieniężnych, przekazywali wolne środki w zarządzanie Ministrowi Finansów, realizując tym samym obowiązek wynikający z art. 78d ustawy o finansach publicznych. Szczegółowe zasady przekazywania wolnych środków państwowych funduszy celowych w zarządzanie zostały uregulowane rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie¹⁶⁸. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych uzyskał odsetki bankowe od środków oddanych w zarządzanie terminowe do Ministra Finansów w wysokości 114 mln zł i 747 tys. zł od środków oddanych w zarządzanie overnight. Uzyskane z tego tytułu odsetki w 2012 r. stanowiły największą pozycję pod względem wielkości pozostałych przychodów Funduszu. Fundusz Pracy uzyskał przychody z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight w wysokości 269,7 mln zł. Na koniec 2012 r. Minister Finansów dysponował kwotą 18.936,9 mln zł, przekazaną w zarządzanie terminowe i overnight przez dysponentów funduszy celowych, głównie Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Zdaniem NIK środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu zadań określonych w ustawach tworzących poszczególne fundusze celowe. Utrzymywanie na rachunkach funduszy wysokiego stanu środków w długim okresie nie przyczynia się do realizacji celów określonych w ustawach.

¹⁶⁸ Dz. U. Nr 81, poz. 443.

Tabela 59. Stan środków obrotowych państwowych funduszy celowych w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	Wykonanie	2012			5:2	5:3	5:4
	2011	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem fundusze							
Stan na początek roku	6.292,8	556,1	1.945,6	3.167,5	50,3	569,6	162,8
Stan na koniec roku	3.173,5 ¹	2.756,7	3.052,0	3.507,6	110,5	127,2	114,9
w tym fundusze dotowane w 2012 r.							
Stan na początek roku	-6.552,5	-11.016,1	-11.013,2	-10.115,9	154,4	91,8	91,9
Stan na koniec roku	-10.115,9	-8.612,3	-8.637,7	-10.743,3	106,2	124,7	124,4

¹ Różnica w stanie funduszy na koniec 2011 r., a początkiem 2012 r. wynika z ujęcia z dniem 1 stycznia 2012 r. składników majątkowych Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w ewidencji księgowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Przychody FUS pochodzą głównie ze składek ubezpieczeniowych i są uzupełniane dotacjami z budżetu państwa. W 2012 r. przychody według przypisu¹⁶⁹ wyniosły 174.123,1 mln zł, w tym składki na ubezpieczenie społeczne stanowiły 70,2% i wyniosły 122.149,9 mln zł. Przypisane przychody ze składek na ubezpieczenie społeczne były wyższe od przychodów osiągniętych w latach 2010–2011 (odpowiednio o 4,0% oraz o 18,1%). Wzrost przychodów ze składek wynikał ze zmniejszenia od 1 maja 2011 r. kwoty części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do OFE (z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru) oraz ze zwiększenia od 1 lutego 2012 r. stopy składki na ubezpieczenia rentowe (z 6% do 8% podstawy jej wymiaru).

Istotną pozycję przychodów Funduszu stanowiły dotacje z budżetu państwa w wysokości 39.520,8 mln zł (22,7% przychodów) oraz wpływy rekompensujące składki przekazane do OFE w wysokości 8.180,9 mln zł (4,7% przychodów). W porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszona została kwota refundacji z tytułu przekazywania składek do OFE (o 7.249,9 mln zł), spadł także jej udział w ogólnej sumie przychodów. Jedną z przyczyn obniżenia kwoty refundacji była mniejsza niż pierwotnie zakładano kwota składek przekazanych do OFE za lata wcześniejsze.

Zmniejszenie refundacji oraz wzrost przypisu składek wpłynęły na spadek udziału dotacji łącznie z refundacją w ogólnej sumie przychodów FUS z 32,7% w 2011 r. do 27,4% w 2012 r. Zmniejszył się także udział dotacji budżetowych w ogólnej sumie przychodów, pomimo wzrostu dotacji o 2.007,4 mln zł.

W 2012 r. do FUS zostały także przekazane środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 2.887,0 mln zł, niższe niż w 2011 r. o 1.113,0 mln zł.

Wydatki FUS dokonywane są głównie na świadczenia społeczne (wyплаты emerytur i rent, zasiłki, jednorazowe odszkodowania) oraz na koszty funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który zajmuje się obsługą Funduszu.

¹⁶⁹ Przypis składek = kwoty należne do zapłaty za obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe.

W roku 2012 wydatki wyniosły 176.439,9 mln zł. Przekroczenie planu wydatków o 228,3 mln zł (o 0,1%) wynikało przede wszystkim z utworzenia odpisów aktualizujących wartość należności z tytułu składek, a także utworzenia rezerw w wysokościach wyższych niż planowane. Zrealizowane wydatki były wyższe od poniesionych w latach 2010–2011 (odpowiednio o 3,3% oraz o 5,2%).

Najistotniejszą pozycją wydatków FUS, stanowiącą 88,5% ogółu wydatków, są wydatki na emerytury i renty łącznie z dodatkami. Wpłaty z tego tytułu wyniosły w 2012 r. 156.209,0 mln zł. Wydatki te były wprawdzie wyższe niż w latach poprzednich, jednak niższe niż planowano, przede wszystkim ze względu na zmianę zasad waloryzacji – z procentowej (104,8%) na kwotową (71 zł).

W roku 2012, w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost przeciętnej miesięcznej wypłaty (o 5,4% do kwoty 1.749,96 zł) przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób pobierających świadczenia.

Wydatki na pozostałe świadczenia stanowiły 8,3% ogółu wydatków w roku 2012, natomiast wydatki bieżące, w tym odpis na ZUS, wyniosły 2,2% ogółu kosztów. W porównaniu do roku poprzedniego, odnotowano wzrost tych kategorii wydatków. Zwiększenie wydatków na pozostałe świadczenia wynikało ze wzrostu liczby oraz przeciętnej wysokości zasiłków i świadczeń wypłacanych z Funduszu i dotyczyło głównie zasiłków chorobowych (wzrost o 8,3% w stosunku do roku poprzedniego). Wpłaty zasiłków z tytułu absencji chorobowej finansowanej przez FUS wyniosły 125,2 mln i wzrosły w porównaniu do 2011 r. o 3,6 mln (3,0%), co wiąże się z korzystaniem w większym zakresie ze zwolnień lekarskich przez ubezpieczonych, m.in. przez osoby zagrożone utratą pracy.

Składki, które w 2012 r. wpłynęły do Funduszu, pokryły transfery dla ludności jedynie w 70,5%. Po uwzględnieniu refundacji ze środków budżetu państwa z tytułu składek przekazanych do OFE stopień pokrycia transferów dla ludności wyniósł 75,2% i był o 3,4 punktu procentowego wyższy niż w 2011 r. Rosnący stopień pokrycia transferów z bieżących wpływów jest zjawiskiem pozytywnym.

Dochody FUS nie wystarczyły na pokrycie wydatków na świadczenia. W 2012 r., podobnie jak w latach poprzednich, Fundusz, w celu utrzymania płynności finansowej, wykorzystywał nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa oraz zaciągał kredyty krótkoterminowe. Wykorzystanie kredytów komercyjnych wiązało się z ponoszeniem kosztów ich obsługi. W roku 2012 koszty te wyniosły 9,2 mln zł i były wyższe niż w 2011 r. o 3,6 mln zł (64,5%).

W związku z utrzymującym się od kilku lat niepełnym pokryciem wypłat bieżących przez przychody, dodatkowo pogarszającą się od 2010 r. koniunkturą na rynku pracy, FUS wykazuje niedobory, wyrażające się ujemnym stanem Funduszu (nadwyżką zobowiązań nad środkami obrotowymi). Na koniec 2012 r. stan Funduszu wyniósł 18.984,3 mln zł, tj. o 13,9% mniej niż na koniec 2011 r.

Zwiększenie niedoboru Funduszu wpłynęło na wzrost stanu zobowiązań FUS o 16,1%, do kwoty 26.449,2 mln zł. Zobowiązania te obejmowały:

- pożyczki z budżetu państwa w wysokości 18.877,5 mln zł,
- zadłużenie wobec OFE – 1.418,5 mln zł,
- podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenia zdrowotne od wypłaconych świadczeń – 2.205,4 mln zł,
- dotacje z budżetu państwa na finansowanie świadczeń wypłacanych w pierwszych terminach roku następnego – 1.881,1 mln zł,
- zaciągnięty kredyt – 845,6 mln zł.

Podobnie jak w latach poprzednich, z powodu braku środków w ramach FUS nie został wyodrębniony fundusz rezerwowy dla ubezpieczeń rentowych oraz chorobowego i wypadkowego¹⁷⁰, na co wielokrotnie Najwyższa Izba Kontroli wskazywała.

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając pozytywnie bieżącą działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako dysponenta Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednocześnie pozytywnie z zastrzeżeniami oceniła wykonania w 2012 r. planu finansowego Funduszu, zwracając uwagę na dalsze obniżenie stanu Funduszu w 2012 r. o ponad 2,3 mld zł, mimo uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,9 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Po kontroli wykonania budżetu państwa za 2011 r. NIK wskazywała, że pożyczka z budżetu państwa stanowi w istocie dotację bezzwrotną, gdyż kondycja finansowa Funduszu nie pozwala na jej zwrot w dającej się przewidzieć przyszłości. NIK podtrzymuje również stanowisko wyrażone w związku z kontrolą wykonania planu finansowego FUS w 2011 r. (i wcześniej w 2010 r.), iż podejmowane przez Zakład działania doraźne, mające na celu bieżące utrzymanie płynności finansowej, nie mogą stanowić głównej metody rozwiązania problemu deficytu Funduszu. Niepowstrzymanie w najbliższych latach pogłębiającej się tendencji do nierównowagi między dochodami i wydatkami Funduszu, powiększającej deficyt finansów publicznych, może stanowić zagrożenie dla finansów publicznych państwa. Zagrożeniom tym sprzyja nieutworzenie funduszy rezerwowych dla ubezpieczeń rentowych i chorobowego oraz ubezpieczenia wypadkowego.

Pozytywnym zjawiskiem było zmniejszenie (kolejny rok z rzędu) liczby i kwoty stwierdzonych błędnych wypłat (zarówno nadpłat, jak i zbyt niskich wypłat), w tym spowodowanych przez pracowników ZUS. W 2012 r. odnotowano 66.967 nowo ujawnionych nadpłat emerytalno-rentowych na ogólną kwotę 176.577 mln zł, co w porównaniu z poprzednim rokiem stanowi zmniejszenie liczby nadpłat o 13,2% oraz ich kwoty o 9,2%. Nadpłaty spowodowane przez pracowników ZUS (239 na łączną kwotę 1,2 mln zł) zmniejszyły się liczbowo o 76,2%, a kwotowo o 63,6%. W 2012 r. dokonano 3.568 wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia na ogólną kwotę 21,9 mln zł, w odniesieniu do poprzedniego roku wypłaty z tego tytułu były niższe o 1.747, tj. o 32,9%, a kwota tych wypłat zmniejszyła się o 4,5 mln zł, tj. o 17,2%. Wyrównania spowodowane błędem pracownika ZUS zmniejszyły się o 40,6%, a kwota wypłat z tego tytułu wyniosła 2,6 mln zł i była niższa o 14,0%.

Ściągalność składek wyniosła 98,6%. Wobec dłużników z tytułu składek podejmowano działania egzekucyjne. Działaniami tymi objęto większą kwotę należności niż w roku poprzednim (14.055,2 mln zł, tj. o 15,0% więcej), jednak wyegzekwowano kwotę niższą niż w roku 2011 (1.490,4 mln zł, tj. o 4,5% mniej w porównaniu do 2011 r.). Przyczyną obniżenia ściągalności składek było przede wszystkim pogarszanie się kondycji finansowej dłużników, zatory płatnicze oraz rozpowszechnienie informacji o podjętych przez Rząd pracach nad sfinalizowaniem ustawy przewidującej możliwość umorzenia należności z tytułu nieopłaconych składek osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przeprowadził 464,3 tys. kontroli dotyczących prawidłowości orzekania o czasowej niezdolności do pracy oraz wystawiania zwolnień lekarskich, a także 68,5 tys. kontroli płatników okresowych. W efekcie tych badań 45,9 tys. osobom wydano decyzje wstrzymujące dalszą wypłatę zasiłku chorobowego.

Zdaniem NIK Fundusz Ubezpieczeń Społecznych prawidłowo i zgodnie z planem finansowym realizował zadania ustawowe. Nieprawidłowości dotyczyły niedostosowania dokumentacji opisującej przyjętą politykę (zasady) rachunkowości FUS do wymogów wynikających z ustawy o rachunkowo-

¹⁷⁰ Na podstawie art. 55 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

ści w zakresie zobowiązań Funduszu wobec OFE, skutkiem czego sprawozdania RB-Z o stanie zobowiązań tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2010 r. i 2011 r. były niesprawdzalne.

Według stanu na 31 grudnia 2011 r. liczba kont ubezpieczonych z poprawnym członkostwem w OFE wyniosła 15.493.373. W trakcie 2012 r. liczba tych kont wzrosła do 15.942.282. Liczba kont ubezpieczonych, na których zostały zaewidencjonowane składki na subkontach na podstawie deklaracji rozliczeniowych przesyłanych przez płatników wyniosła w 2011 r. – 11.753.765, w 2012 r. – 12.233.665, a w 2013 r. (na dzień 14 marca 2013 r.) – 10.422.408. Na subkontach zaewidencjonowano w ZUS łącznie 29.565 mln zł. Z kwoty tej na świadczenia emerytalne wydatkowano 56,2 tys. zł.

Po przeprowadzonej w ZUS kontroli pn. „Zadłużenie wybranych jednostek sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego”¹⁷¹, NIK sformułowała wnioski o:

- dostosowanie raportowania i księgowania zobowiązań FUS wobec OFE do wymagań ustawy o rachunkowości w sposób umożliwiający, w dowolnym czasie, ustalanie i zweryfikowanie stanu tych zobowiązań na określony dzień sprawozdawczy,
- dostosowanie dokumentacji opisującej przyjętą politykę (zasady) rachunkowości do wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości w zakresie zobowiązań FUS wobec OFE.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego (KRUS) pochodzą głównie z dotacji z budżetu państwa, w małym stopniu ze składek ubezpieczeniowych. W 2012 r. przychody według przypisu wyniosły 17.102,7 mln zł i były wyższe od przychodów osiągniętych w latach 2010 i 2011 (odpowiednio o 4,6% oraz o 3,2%). Dotacja dla Funduszu z budżetu państwa wyniosła w 2012 r. 15.555,7 mln zł i stanowiła 91,0% przychodów. Udział dotacji w przychodach ogółem FER wykazywał w latach 2010–2012 tendencję malejącą. Wśród przychodów własnych Funduszu dominowały wpływy ze składek emerytalno-rentowych w kwocie 1.487,6 mln zł.

Najistotniejszą pozycją wydatków FER, stanowiącą 81,8% ogółu wydatków, są wydatki na emeryturę i renty rolnicze. Wpłaty z tego tytułu wyniosły w 2012 r. 13.932,1 mln zł i były wyższe niż w latach 2010–2011, odpowiednio o 2,7% oraz o 3,2%.

W roku 2012, w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost przeciętnej emerytury i renty o 65 zł, do 903,0 zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób pobierających świadczenia.

Rok 2012 był pierwszym rokiem, w którym rolnicy uczestniczyli w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za lata 2012–2013¹⁷². Wydatki na składkę na ubezpieczenie zdrowotne finansowane z budżetu państwa wyniosły 1.781,4 mln zł (10,5% wydatków FER) i były wyższe od planu według ustawy budżetowej o 0,3%. W stosunku do wykonania w 2011 r. (1.862,0 mln zł) były niższe o 80,6 mln zł (o 4,3%).

Stan Funduszu na koniec 2012 r. wynosił 88,7 mln zł, przy założonym w ustawie budżetowej stanie ujemnym w wysokości 63,0 mln zł. W porównaniu do 2011 r. stan Funduszu był wyższy o 77,2 mln zł.

W roku 2012, w porównaniu do roku 2011, nieznacznie spadła wartość należności brutto (o 0,2%, do 263,4 mln zł), obejmujących głównie niezrealizowane przychody z tytułu składek wraz z odsetkami, wzrosła jednak o 4,0% wartość należności wymagalnych (do kwoty 248,4 mln zł).

¹⁷¹ Informacja o wynikach kontroli sprawozdawczości zadłużenia wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Nr ewid. 29/2013/P/12/036/KBF, NIK, Warszawa 2013.

¹⁷² Dz. U. z 2012 r., poz. 123 ze zm.

Jednocześnie zmniejszyły się zaległości z tytułu składek FER o 3,5%, tj. o 13,6 mln zł. Wobec dłużników podejmowane były działania egzekucyjne, w wyniku których oddziały regionalne KRUS skierowały do sądów 8.190 wniosków o wpis w księdze wieczystej w celu zabezpieczenia należności na hipotecze zadłużonego gospodarstwa. Na koniec roku łączna kwota zabezpieczonych należności na hipotecze wyniosła 130,0 mln zł i była niższa o 1,5% niż w 2011 r. Do egzekucji administracyjnej skierowano 67.923 tytuły wykonawcze dotyczące należności na kwotę 39,8 mln zł. Organy egzekucyjne odzyskały należności w wysokości 24,4 mln zł.

Skutkiem podejmowanych działań było także zmniejszenie kwoty należności składkowych odpisanych z powodu przedawnienia (0,9 mln zł). Zmiany stanu należności wynikały również z umorzenia należności z tytułu składek, odsetek i kosztów upomnienia o łącznej wartości 6,4 mln zł, tj. o 3,1 mln zł mniej niż w 2011 r.

W roku 2012 stwierdzono nieznacznie wyższą (o 0,2%) kwotę nadpłat niż w roku 2011, w tym z winy pracowników. Pomimo to, od 6 lat utrzymuje się tendencja malejąca w zakresie stwierdzonych błędnych wypłat, co należy ocenić pozytywnie. Nadpłaty świadczeń emerytalno-rentowych wyniosły w 2012 r. 10,7 mln zł. Nadpłaty zawinione przez pracowników były spowodowane między innymi błędnie wydanymi decyzjami, nieterminowym wstrzymaniem wypłaty oraz brakiem zapisu wszystkich zdarzeń ubezpieczonych w elektronicznym systemie.

Zobowiązania ogółem na koniec roku wyniosły 368,1 mln zł i były wyższe niż w 2011 r. o 11,0%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy w 2012 r. wyniosły 11.233,6 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 3,4% (394,1 mln zł). W porównaniu do przychodów zrealizowanych w latach 2010 i 2011 były one wyższe odpowiednio o 2,5% i o 7,1%.

Główne źródła przychodów stanowiły wpływy z obowiązkowej składki na Fundusz Pracy w wysokości 9.196,5 mln zł (81,9%) i dotacja celowa z budżetu państwa w wysokości 645,6 mln zł (5,7%), będąca refundacją wydatków poniesionych z tytułu finansowania projektów systemowych powiatowych urzędów pracy.

Wydatki Funduszu Pracy wyniosły 9.633,5 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 186,4 mln zł (1,9%). W stosunku do wykonania w latach 2010–2011 były one wyższe odpowiednio o 21,3% i o 10,2%. W strukturze wydatków Funduszu Pracy największy udział 55,3% (5.324,6 mln zł) miały wydatki na zasiłki i świadczenia, które były wyższe od poniesionych w 2011 r. o 532,5 mln zł, tj. o 11,1%. Wydatki te przeznaczono głównie na zasiłki dla bezrobotnych – 3.403,5 mln zł, zasiłki i świadczenia przedemerytalne – 1.788,3 mln zł, dodatki aktywizacyjne – 108,2 mln zł.

Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 3.874,6 mln zł stanowiły 40,2% wydatków Funduszu Pracy i były wyższe od poniesionych w 2011 r. o 535,1 mln zł, tj. o 16,0%, a niższe od wykonania w 2010 r. o 41,5%. Wydatki te przeznaczono głównie na:

- refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 1.089,5 mln zł; w porównaniu do 2011 r. wydatki te były wyższe o 74,8%,
- stypendia – 859,1 mln zł (w porównaniu do 2011 r. wzrost o 1,7%),
- szkolenia – 183,9 mln zł (w porównaniu do 2011 r. wzrost o 37,2%),

- roboty publiczne – 165,0 mln zł (w porównaniu do 2011 r. wzrost o 6,5%),
- prace interwencyjne – 139,0 mln zł; w porównaniu do 2011 r. wydatki te były niższe o 24,9%.

W 2012 r. z Funduszu Pracy wypłacono 323,5 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 14,5 tys. (4,7%) więcej niż w 2011 r., natomiast zasiłków i świadczeń przedemerytalnych wypłacono 1.847,4 tys., tj. więcej o 60,2 tys. (3,4%)¹⁷³. Aktywizacją zawodową w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu objęto 440,8 tys. osób. Ze szkoleń skorzystało 79,6 tys. osób, staże odbyło 174,7 tys. osób, działalność gospodarczą podjęło 40,1 tys. osób, prace interwencyjne 31,4 tys. osób, roboty publiczne 30,4 tys. osób, prace społecznie użyteczne 46,9 tys. osób, doposażono stanowiska pracy dla 34,1 tys. osób.

Mimo zwiększenia liczby osób objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu, liczba bezrobotnych pozostających w ewidencji urzędów pracy wzrosła, według stanu na 31 grudnia 2012 r., do 2.136,8 tys. osób, tj. o 154,1 tys. (o 7,8%).

W 2012 r. w publicznych służbach zatrudnienia z poradnictwa indywidualnego skorzystało 662,9 tys. osób, tj. o 10,4% mniej niż w 2011 r. (739,9 tys. osób), natomiast z poradnictwa grupowego skorzystało 83 tys. osób w ramach 10,5 tys. grup, tj. o 4,6% więcej niż w 2011 r. (79,3 tys. osób w 10,4 tys. grup).

Doradcy zawodowi udzielili w 2012 r. prawie 2 tys. porad w ramach pomocy pracodawcom i przedsiębiorcom w zakresie określenia wymagań dotyczących stanowisk pracy oraz pomocy w doborze kandydatów do pracy. W grupie pracodawców korzystających z obu form pomocy większość, tj. 78,3%, stanowili pracodawcy prywatni (w 2011 r. – 69,9%).

Z pomocy w formie trzytygodniowych szkoleń z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (realizowanych na podstawie standaryzowanego programu szkolenia) oraz zajęć aktywizacyjnych (ukierunkowanych na wybrane zagadnienia potrzebne bezrobotnym), skorzystało w 2012 r. – 175,8 tys. osób, tj. o 5 tys. więcej, niż w 2011 r., w tym 17,5 tys. osób uczestniczyło w szkoleniach z zakresu aktywnego poszukiwania pracy, a 158,3 tys. w zajęciach aktywizacyjnych.

Stan należności ogółem Funduszu Pracy na koniec 2012 r. był taki sam jak w 2011 r. i wynosił 170,0 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 r. był niższy o 10,4% (19,8 mln zł). Zobowiązania Funduszu Pracy na koniec 2012 r. wynosiły 94,6 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2011 r. o 6,2% (6,3 mln zł) i na koniec 2010 r. o 1,8% (1,7 mln zł). Nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Na koniec 2012 r. stan środków finansowych Funduszu Pracy wynosił 7.332,4 mln zł. NIK zwraca również uwagę, że od końca 2010 r. do końca 2012 r. stan Funduszu Pracy wzrósł aż o 3.342,8 mln zł (z 3.989,6 mln zł do 7.332,4 mln zł). Na wysoki stan Funduszu miało wpływ między innymi zmniejszenie – na etapie projektu planu finansowego – wydatków o 2.118,7 mln zł przy zachowaniu poziomu jego przychodów. Zdaniem NIK tak wysoki stan środków na rachunku Funduszu Pracy na koniec 2012 r. (7.332,4 mln zł) nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia potrzeb wynikających z realizowanych zadań ustawowych. Uwagę tę potwierdza wysokość uzyskanych w 2012 r. przychodów z tytułu odsetek od zarządzania terminowego i overnight wynoszących łącznie 269,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Pracy.

¹⁷³ Dane według sprawozdań MPiPS-02 oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wyniosły 4.889,4 mln zł (w tym dotacja 771,6 mln zł) i były wyższe od przychodów osiągniętych w 2011 r. o 211,9 mln zł (o 4,5%) i w 2010 r. o 636,9 mln zł (o 15,0%). Główne źródło przychodów Funduszu stanowiły przychody z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 3.914,7 mln zł (80,1%), które były wyższe niż w 2011 r. o 120,4 mln zł (3,2%) i niż w 2010 r. o 570,3 mln zł (17,1%). W Systemie Ewidencji i Poboru Wpłat na koniec 2012 r. było zaewidencjonowanych 122.689 pracodawców, tj. o 4.371 więcej niż w tym samym dniu roku poprzedniego.

Fundusz zrealizował zgodnie z planem finansowym zadania wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁷⁴ zarówno co do zakresu przedmiotowego, jak i wysokości zaplanowanych wydatków. Wydatki wyniosły 4.836,3 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 196,2 mln zł (3,9%), a od wykonania w 2011 r. wyższe o 574,3 mln zł (13,5%) i w 2010 r. o 516,0 mln zł (11,9%). Największy udział w wydatkach Funduszu miały dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – 2.967,1 mln zł (61,4%), przelewy redystrybucyjne na zadania realizowane przez samorządy wojewódzkie i powiatowe na rzecz osób niepełnosprawnych wraz z kosztami obsługi tych zadań – 985,3 mln zł (20,4%).

Na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych z dotacji celowej budżetu państwa wydatkowano 724,7 mln zł, a 2.242,5 mln zł stanowiły środki Funduszu. W porównaniu do 2011 r. kwota dotacji na dofinansowanie ww. zadania w 2012 r. była niższa o 44,3 mln zł (5,8%). W 2012 r. z dofinansowań skorzystało 22.598 pracodawców, którzy zgłosili do rejestru prowadzonego przez PFRON zatrudnienie 337.420 osób niepełnosprawnych.

Na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów ich obsługi przekazano do jednostek samorządu terytorialnego 985,3 mln zł, tj. 99,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, o 216,3 mln zł (28,1%) więcej niż w 2011 r. Z kwoty tej do powiatów przekazano 893,0 mln zł, z której powiaty wykorzystały 886,1 mln zł, w tym 357,1 mln zł na dofinansowanie kosztów tworzenia i działania 672 warsztatów terapii zajęciowej, z której skorzystało 24.318 uczestników, zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze dla 225.227 osób (153,1 mln zł), likwidację barier architektonicznych i technicznych (109,7 mln zł), turnusy rehabilitacyjne, z których skorzystało 136.038 osób (109,5 mln zł). Samorządy województw otrzymały 92,3 mln zł, z czego wykorzystały 89,5 mln zł, głównie na dofinansowanie kosztów działania i tworzenia 69 zakładów aktywności zawodowej (49,2 mln zł).

Należności Funduszu na koniec roku wynosiły 740,0 mln zł i były niższe od planu o 143,0 mln zł (16,2%) i o 17,1 mln zł (2,3%) w porównaniu do 2011 r. Największe należności (78,7% ogólnej kwoty) dotyczyły obowiązkowych wpłat na Fundusz w kwocie 582,2 mln zł, które były niższe od planu o 117,8 mln zł (o 16,8%) i o 20,2 mln zł (3,4%) w porównaniu do 2011 r.

Realizując wnioski NIK po kontroli za 2011 r., podjęto skuteczne działania mające na celu wyegzekwowanie należnych, a także zaległych wpłat pracodawców, prawidłowo wydawano decyzje określające wysokość zobowiązań oraz udzielające ulgi we wpłatach na PFRON. Ponadto nastąpił znaczny wzrost wartości dokonanych odpisów aktualizujących należności w stosunku do 2011 r.

W 2012 r. w wyniku egzekucji administracyjnej odzyskano 85,2 mln zł, tj. o 52,9% (o 29,5 mln zł) więcej niż w 2011 r., głównie w wyniku wpłat komorniczych w kwocie 48,1 mln zł oraz wpłat podmio-

¹⁷⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

tów po upomnieniach w kwocie 36,8 mln zł. W odniesieniu do 4.246 pracodawców utworzono odpisy aktualizacyjne wartości należności z tytułu obowiązkowych wpłat na PFRON w kwocie 199,8 mln zł (wzrost w porównaniu do 2011 r. o 269,9%). Limit dla odpisów określony w planie finansowym wynosił 225,4 mln zł i zabezpieczał potrzeby w tym zakresie. Na dzień 31 grudnia 2012 r. stan odpisów aktualizacyjnych wynosił 464,4 mln zł, co stanowiło 79,8% należności wymagalnych z tytułu wpłat na PFRON i był wyższy od stanu na koniec 2011 r. o 70,3 mln zł, tj. o 17,8%. Analiza decyzji o utworzeniu odpisów aktualizacyjnych wykazała, że nie został w pełni zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli za 2011 r. dotyczący wyeliminowania opóźnień w tworzeniu odpisów aktualizacyjnych, czym naruszono art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. W 2012 r. nie dokonano lub nieterminowo dokonano odpisów aktualizujących wartość należności na łączną kwotę 12,3 mln zł.

Zobowiązania Funduszu na koniec 2012 r. wynosiły 72,4 mln zł i były niższe o 3,3 mln zł (4,4%) niż w 2011 r. Największe zobowiązania (86,0% ogólnej kwoty) dotyczyły rozrachunków z tytułu wpłat pracodawców na PFRON, których ogólna wartość w 2012 r. wynosiła 62,5 mln zł. Na koniec 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

2. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych

Państwowe osoby prawne są jednostkami organizacyjnymi tworzonymi na mocy odrębnych ustaw. Realizują one gospodarcze cele państwa, a także pełnią określone funkcje publiczne. Ich działalność oparta jest na mieniu państwowym. W ustawie budżetowej na rok 2012 ujęto plany finansowe 38 państwowych osób prawnych, w tym 23 parków narodowych przekształconych w państwowe osoby prawne od 1 stycznia 2012 r. Plany finansowe państwowych osób prawnych zostały sporządzone w układzie memoriałowym przychodów i kosztów.

Osiągnięte przez państwowe osoby prawne w 2012 r. przychody pochodziły głównie z przedsięwzięć organizowanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Dotacje z budżetu państwa zostały przekazane 33 państwowym osobom prawnym. Udział dotacji w przychodach państwowych osób prawnych w 2012 r. wynosił 2,6% i był taki sam jak w 2011 r.¹⁷⁵ Największe dotacje z budżetu państwa otrzymały parki narodowe (39,5%), Polska Organizacja Turystyczna (23,0%), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (9,2%) oraz Polski Instytut Sztuki Filmowej (7,0%). Na realizację zadań wymienionych osób prawnych przeznaczono 79% środków z budżetu państwa w formie dotacji. Nadwyżki przychodów własnych nad kosztami działalności osiągnęły trzy państwowe osoby prawne, które otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 22,6 mln zł. Dotyczyło to Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (2,4 mln zł), Polskiego Klubu Wyścigów Konnych (0,4 mln zł) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (19,8 mln zł).

Wyższe przychody o 2,9% od planowanych na 2012 r. państwowe osoby prawne osiągnęły głównie ze źródeł pozabudżetowych. Koszty działalności tych podmiotów były niższe o 4,4% od planowanych, co pozwoliło na osiągnięcie prawie trzykrotnie wyższego wyniku finansowego niż przewidywano w planie po zmianach.

¹⁷⁵ Po wyeliminowaniu przychodów i dotacji państwowych osób prawnych utworzonych w 2012 r.

**INNE PLANY FINANSOWE
ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ**

Tabela 60. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł					
1	2	3	4	5	6	7
Państwowe osoby prawne ogółem						
Przychody	8.356,7	7.692,7	8.191,2	8.431,4	100,9	102,9
w tym dotacje z budżetu	123,1	208,9	279,5	216,1	175,5	77,3
Koszty	6.677,8	7.944,8	7.877,1	7.530,8	112,8	95,6
Wynik finansowy	1.674,9	-250,2	317,7	901,5	53,8	283,7
Państwowe osoby prawne–dotowane						
Przychody	3.497,4	2.983,9	3.458,0	3.553,0	101,6	102,7
w tym dotacje z budżetu	123,1	208,9	279,5	216,1	175,5	77,3
Koszty	2.278,6	3.475,0	3.160,8	2.992,0	131,3	94,7
Wynik finansowy	1.219,6	-11,2	300,7	561,9	46,0	186,9
w tym: 23 parki narodowe¹						
Przychody	-	194,3	196,1	187,2	-	95,5
w tym dotacje z budżetu	-	87,1	88,9	85,5	-	96,2
Koszty	-	211,2	204,9	191,0	-	93,2
Wynik finansowy	-	-14,6	-5,7	-3,9	-	68,4
Polska Organizacja Turystyczna						
Przychody	104,0	81,2	99,4	96,5	92,8	97,1
w tym dotacje z budżetu	50,8	48,0	50,7	49,8	98,0	98,2
Koszty	104,0	81,2	99,4	96,4	92,7	97,0
Wynik finansowy	0,1	0,0	0,0	0,1	100,0	-
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej						
Przychody	2.458,1	1.725,8	2.168,1	2.251,1	91,6	103,8
w tym dotacje z budżetu	21,0	13,1	73,7	19,8	94,3	26,9
Koszty	1.339,9	2.266,2	1.897,2	1.733,9	129,4	91,4
Wynik finansowy	1.118,2	-540,4	270,9	517,2	46,3	190,9
Polski Instytut Sztuki Filmowej						
Przychody	166,3	140,4	186,0	217,4	130,7	116,9
w tym dotacje z budżetu	13,3	10,7	15,2	15,2	114,3	100,0
Koszty	164,9	140,4	186,0	216,5	131,3	116,4
Wynik finansowy	1,4	0,0	0,0	0,9	64,3	-
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej						
Przychody	725,5	786,7	749,7	742,2	102,3	99,0
dotacja	8,2	8,4	8,4	5,5	29,3	28,6
Koszty	627,7	721,5	714,8	699,2	111,4	97,8
Wynik brutto	97,8	65,2	34,9	43,0	44,0	123,2
Państwowe osoby prawne–niedotowane						
Przychody	4.859,3	4708,8	4733,2	4.878,4	100,4	103,1
Koszty	4.399,2	4.469,8	4.716,3	4.538,8	103,2	96,2
Wynik finansowy	455,3	239,0	17,0	339,6	74,5	-
w tym: Urząd Dozoru Technicznego						
Przychody	348,1	339,5	339,5	366,1	105,2	107,8
Koszty	311,0	325,9	325,9	316,1	101,6	97,0
Wynik brutto	37,1	13,6	13,6	50,0	134,8	367,6
Zakład Ubezpieczeń Społecznych						
Przychody	4.427,1	4.295,4	4.319,8	4.418,5	99,8	102,3
Koszty	4.015,4	4.070,9	4.317,4	4.148,5	103,3	96,1
Wynik brutto	406,7	224,5	2,5	270,0	65,6	-

¹ Na mocy art. 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 224, poz. 1337) zmieniającej przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) parki narodowe będące dotychczas państwowymi jednostkami budżetowymi stały się państwowymi osobami prawnymi.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej realizuje politykę rządu w zakresie ekologii i ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód, atmosfery, przyrody i ziemi przed zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją.

Przychody Funduszu w 2012 r. wyniosły 2.251,1 mln zł i pochodziły przede wszystkim z wpływów z opłat zastępczych i kar, określonych w ustawie Prawo energetyczne (470,4 mln zł), opłat i kar wynikających z ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (418,1 mln zł) i kar za korzystanie ze środowiska, nałożonych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (384,2 mln zł). Poniesiono koszty w wysokości 1.733,9 mln zł, tj. o 23,5% niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Dotacje na realizację zadań w kwocie 1.645,3 mln zł stanowiły 94,9% kosztów ogółem Funduszu. Największe środki z dotacji przeznaczono na dofinansowanie zadań dotyczących ochrony klimatu i atmosfery, gospodarki wodnej, geologii, ochrony wód i ziemi przed zanieczyszczeniami i nadmierną eksploatacją. Na finansowanie zadań zleconych przez Ministra Środowiska wydatkowano 795,2 mln zł, tj. 48,3% dotacji ogółem.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dofinansował budowę zbiornika wodnego „Świnna Poręba” i stopnia wodnego „Malczyce”, w łącznej kwocie 158,7 mln zł. W ciągu roku harmonogram rzeczowo-finansowy budowy zbiornika wodnego był sześciokrotnie zmieniany, w wyniku czego ograniczono zakres i wartość prac stanowiących przedmiot umowy. Przyczyną były przedłużające się procedury uzyskiwania pozwoleń na wykonanie przebudowy dróg, upadłość biura projektów opracowującego dokumentację oraz późne rozstrzygnięcie przetargów na wyłonienie wykonawców poszczególnych obiektów. W 2012 r. wydatkowano na ten cel 114,0 mln zł, co stanowiło 34,4% kwoty planowanej.

Jako Instytucja Wdrażająca Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) Narodowy Fundusz dofinansował realizację projektów w ramach umów zawartych z beneficjentami na kwotę 2.191,5 mln zł, a także zadania związane z przygotowaniem i wdrożeniem projektów na kwotę 313,7 mln zł ze środków Funduszu Spójności.

Stan Funduszu na koniec 2012 r. wyniósł 11.214,8 mln zł. Był wyższy o 517,2 mln zł, tj. o 4,8%, niż na koniec 2011 r. (10.697,6 mln zł). Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa wyniósł 5.109,4 mln zł i był wyższy o 825,2 mln zł, tj. o 19,3%, od stanu na koniec 2011 r. (4.284,2 mln zł). Wyższy od planowanego stan Funduszu wynikał z wysokiego stanu zobowiązań wieloletnich, wynoszących łącznie 3.689,5 mln zł, co stanowiło 72,2% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec roku.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na niskie wykorzystanie przez NFOŚiGW środków zobowiązań wieloletnich, które muszą być przeznaczone na cele określone w ustawach je tworzących. Mimo podjętych w 2012 r. działań, poziom wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich był w dalszym ciągu niewystarczający. Ponadto, nadal efekty rzeczowe i ekologiczne osiągnięte w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek nie są rozliczane na bieżąco. W 2012 r. o 35 wzrosła liczba umów nierozliczonych.

Urząd Dozoru Technicznego

Zrealizowane przychody wyniosły 366,1 mln zł, tj. 107,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Przekroczenie planu przychodów było wynikiem wzrostu stawki opłat za czynności Urzędu oraz wzrostu wartości pozostałych przychodów z tytułu depozytów terminowych, co nie zostało uwzględnione

nione na etapie planowania. Stwierdzono, że Urząd nie obciążał kontrahentów odsetkami z tytułu nieterminowych wpłat należności, co miało wpływ na zaniżenie przychodów. Przyczyną tego była niewłaściwa organizacja procesu windykacji należności. Koszty wykonano w kwocie 316,1 mln zł, tj. o 3% niższej niż planowano. NIK stwierdziła, że Urząd niecelowo i niegospodarnie wydatkował 1,9 mln zł na zakupy usług doradczych, zatrudnianie pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej, finansowanie kosztów zakładowej przychodni lekarskiej równolegle z opłacaniem usług medycznych świadczonych przez wyspecjalizowaną firmę oraz dokonywanie zakupów upominków reklamowych. Ponadto system finansowo-księgowy Urzędu nie spełniał warunków określonych w przepisach ustawy o rachunkowości, gdyż nie zapewniał kompletności zapisów księgowych i ich poprawności, w tym poprawności i sekwencji dat wynikających z dokumentów źródłowych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nad którą nadzór sprawuje minister do spraw zabezpieczenia społecznego. Dysponuje on środkami finansowymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej i Funduszu Emerytur Pomostowych. Zakład zrealizował przychody w kwocie 4.418,5 mln zł, tj. wyższej o 2,3% od planowanej. Były one niższe o 8,6 mln zł niż w 2011 r., tj. o 0,2%. Podstawowym składnikiem przychodów był odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na działalność Zakładu, który wynosił 3.765,0 mln zł, co stanowiło 85,2% przychodów. Pozostałymi znaczącymi składnikami przychodów były przychody z tytułu poboru i dochodzenia składek innych niż na FUS – 226,1 mln zł (5,1%), przychody z tytułu zwrotu kosztów obsługi świadczeń zleczanych Zakładowi do wypłaty – 231,5 mln zł (5,1%) i pozostałe przychody – 138,6 mln zł (3,1%).

Koszty ogółem Zakładu wyniosły 4.148,5 mln zł i były niższe o 3,9% od planu po zmianach. W porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost kosztów o 133,1 mln zł (tj. o 3,3%). Struktura kosztów w 2012 r. nie uległa zmianie w porównaniu z poprzednim rokiem. Największymi składnikami kosztów według rodzaju były wynagrodzenia (51,0%), usługi obce (23,2%), ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (10,8%), amortyzacja (10,1%), które łącznie stanowiły 95,1% kosztów.

ZUS przekazał z pobranych składek na ubezpieczenia społeczne do OFE 7.966,6 mln zł, a z tytułu opóźnień w przekazywaniu składek zapłacił odsetki w wysokości 51,7 mln zł. Zobowiązania ZUS w stosunku do OFE z tytułu nieprzekazanych składek i odsetek w porównaniu do 2011 r. zwiększyły się o 59,9 mln zł, tj. o 3,2%, w tym z tytułu odsetek o 17,1%, przy jednoczesnym zmniejszeniu zobowiązań z tytułu nieprzekazanych składek o 1,2%.

Nadal występują niekorzystne tendencje dotyczące wzrostu liczby niezrealizowanych tytułów egzekucyjnych na należności na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Fundusz Emerytur Pomostowych. Na koniec 2012 r. nie zostało zrealizowanych 7.641 tys. tytułów na kwotę 5.657,7 mln zł, co oznacza wzrost o 20% w porównaniu do 2011 r., a kwot nimi objętych – o 41,6%. Po raz kolejny obniżył się wskaźnik efektywności egzekucji należności prowadzonej przez oddziały ZUS o 2,7 punktu procentowego. W porównaniu z 2011 r. zwiększyła się również kwota przedawnionych należności (składek, opłat, odsetek za zwłokę) o 394,9 mln zł, tj. o 112,4%.

ZUS w 2012 r., wraz ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, wypłacał ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla (tzw. deputat węglowy) dla emerytów i rencistów górniczych z likwidowanych kopalń oraz dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw górniczych. Zasady finansowania wypłat uregulowane zostały w umowach zawartych między Ministrem Gospodarki i Preze-

sem ZUS. Uzgodniono, że środki pieniężne na wypłaty ekwiwalentów Minister Gospodarki przekazywać będzie do ZUS w formie miesięcznych zaliczek, w terminie do 25. dnia miesiąca poprzedzającego wypłatę po uprzednim zgłoszeniu przez ZUS wysokości środków potrzebnych na wypłatę. Jednocześnie przyjęto, że w wypadku opóźnienia w przekazaniu środków pieniężnych, Ministra Gospodarki obciążają odsetki w wysokości określonej przepisami prawa cywilnego. Ministerstwo Gospodarki nie przekazało w wymaganym terminie dwóch miesięcznych zaliczek na wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla emerytów i rencistów górniczych ze zlikwidowanych kopalń w łącznej kwocie 41,3 mln zł oraz czterech miesięcznych zaliczek na wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla osób uprawnionych w wysokości 2,6 mln zł. Do czasu przekazania przez Ministerstwo Gospodarki brakujących środków ZUS finansował wypłatę ekwiwalentów pieniężnych ze środków FUS. Mimo przysługujących uprawnień Zakład nie naliczył i nie wystąpił do Ministra Gospodarki o zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego przekazywania środków w wysokości 0,7 mln zł.

3. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych

Agencje wykonawcze są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań państwa. W ustawie budżetowej na rok 2012 ujęto plany finansowe 10 agencji wykonawczych. W trakcie 2012 r. status agencji wykonawczej uzyskały: Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Włączenie planów finansowych agencji wykonawczych do ustawy budżetowej miało na celu zwiększenie przejrzystości i jawności finansów publicznych.

W związku z art. 21 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych agencje wykonawcze sporządzają plany finansowe w układzie memoriałowym i kasowym. Plany finansowe w układzie memoriałowym określają przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, koszty funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych, wynik finansowy, środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań oraz środki pieniężne na początek i koniec roku. Plany w układzie kasowym obejmują dochody i wydatki w terminie ich zapłaty. Jednocześnie przepisy ustawy nie nakładają obowiązku dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków agencji wykonawczych równoległe ze zmianami w planie przychodów i kosztów. Zdaniem NIK nie sprzyja to przejrzystości gospodarki finansowej agencji wykonawczych i może prowadzić do naruszenia zasad jej prowadzenia. Przykładem jest Agencja Rynku Rolnego, w której stwierdzono przekroczenie planu kosztów działalności o 10,1%, co było następstwem niespójności planów finansowych w układzie memoriałowym (część A) z planem w układzie kasowym (część B). W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r. pominięto w części planu dotyczącej kosztów koszty wsparcia finansowego zużycia kwalifikowanego materiału siewnego, natomiast wydatki na realizację tego zadania ujęte zostały w części B planu finansowego Agencji, co spowodowało rozbieżność między zadeklarowanymi kosztami a wydatkami. Określone w ten sposób kwoty tytułów zarówno w ustawie budżetowej, jak i w planie po zmianach powodowały niespójność poszczególnych części planu finansowego i jego nieprzejrzystość. W 2012 r., podobnie jak w latach poprzednich, w planach finansowych dwóch agencji płatniczych nie ujęto środków w kwocie 19,1 mld zł na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, którymi te agencje gospodarowały. Po raz kolejny naruszona została zatem zasada przejrzystości finansów publicznych.

**INNE PLANY FINANSOWE
ZAWARTE W USTAWIE BUDŻETOWEJ**

Tabela 61. Realizacja planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	2011		2012		5:2	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Agencje wykonawcze ogółem						
Przychody	10.803,4	11.823,6	11.458,7	11.880,4	110,0	103,7
w tym dotacja z budżetu	5.522,8	6.713,6	6.687,1	6.439,3	116,6	96,3
Koszty	9.607,3	10.907,1	10.432,1	10.320,7	107,4	98,9
Wynik finansowy	1.196,4	916,3	1.026,6	1.559,7	130,4	151,9
Agencje wykonawcze - dotowane						
Przychody	7.034,5	8.311,3	7.946,4	7.792,4	110,8	98,1
w tym dotacja z budżetu	5.522,8	6.713,6	6.687,1	6.439,3	116,6	96,3
Koszty	6.589,9	8.203,3	7.728,3	7.400,5	112,3	95,8
Wynik finansowy	444,8	107,8	218,1	391,9	88,1	179,7
w tym: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa						
Przychody	2.043,0	2.223,5	2.332,2	2.264,8	110,8	97,1
w tym dotacja z budżetu	2.010,9	2.181,5	2.304,5	2.237,1	111,2	97,1
Koszty	2.046,8	2.273,6	2.378,2	2.301,8	112,5	96,8
Wynik finansowy	-3,8	-50,1	-46,0	-37,0	973,7	80,4
Agencja Rynku Rolnego						
Przychody	329,7	402,3	357,4	351,6	106,6	98,4
w tym dotacja z budżetu	318,6	397,1	347,3	340,7	107,0	98,1
Koszty	327,2	364,7	318,0	350,1	107,0	110,1
Wynik finansowy	2,6	37,6	39,4	1,5	59,3	3,9
Narodowe Centrum Nauki						
Przychody	488,1	900,0	850,0	832,5	170,5	92,5
w tym dotacja z budżetu	488,1	900,0	850,0	832,5	170,5	92,5
Koszty	488,1	900,0	850,0	832,5	170,5	92,5
Wynik finansowy	-	-	-	0,02	-	-
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju						
Przychody	1.160,4	1.554,6	1.581,5	1.480,0	127,5	93,6
w tym dotacja z budżetu	1.160,5	1.554,3	1.579,7	1.478,3	127,4	93,6
Koszty	1.160,7	1.554,6	1.581,5	1.480,0	127,5	93,6
Wynik finansowy	-	-	-	-	-	-
Agencja Rezerw Materiałowych						
Przychody	608,0	591,9	438,9	434,0	71,4	98,9
w tym dotacja z budżetu	240,7	110,7	110,7	110,7	46,0	100,0
Koszty	478,2	643,2	389,1	386,2	80,6	99,2
Wynik finansowy	129,7	-51,2	49,7	47,8	36,9	96,1
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości						
Przychody	731,7	1.053,9	791,9	710,5	97,1	89,7
w tym dotacja z budżetu	549,0	713,6	637,6	584,0	106,4	91,6
Koszty	727,9	1.053,4	791,4	709,5	97,5	89,6
Wynik finansowy	3,8	0,5	0,5	1,0	26,3	200,0
Agencja wykonawcza niedotowana (Agencja Nieruchomości Rolnych i Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa)						
Przychody	3.768,9	3.512,3	3.512,3	4.088,0	108,5	116,4
Koszty	3.017,4	2.703,8	2.703,8	2.920,2	96,8	108,0
Wynik finansowy	751,6	808,5	808,5	1.167,8	155,4	144,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Spośród 10 agencji wykonawczych, które funkcjonowały w 2012 r., tylko Agencja Nieruchomości Rolnych nie była dotowana. Pozostałe otrzymały dotacje z budżetu państwa w łącznej kwocie 6,4 mld zł, tj. wyższej niż w 2011 r. o 16,6% i prawie dwukrotnie wyższej niż w 2010 r. Udział dotacji w przychodach ogółem agencji wykonawczych był zróżnicowany i wynosił od 0,1% (Agencja Mienia Wojskowego) do 100% (Narodowe Centrum Nauki). Znaczne nadwyżki przychodów własnych nad kosztami działalności uzyskały dwie agencje, w tym Agencja Mienia Wojskowego, która mimo to otrzymała dotacje z budżetu państwa w kwocie 0,1 mln zł. Zasadnicza część środków (71%) skierowana została do agencji realizujących ustawowe zadania w rolnictwie (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) i zadania badawczo-rozwojowe (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki). Dotacje z budżetu państwa dla tych agencji stanowiły od 98,8% do 100% osiągniętych przychodów.

Przychody agencji wykonawczych w kwocie 11.880,4 mln zł były o 3,7% wyższe od planowanych na 2012 r. i o 10,0% od wykonanych w 2011 r., głównie z powodu wyższych dotacji z budżetu państwa. Koszty agencji wyniosły 10.320,7 mln zł i zostały pokryte w 52,7% przychodami własnymi. Finansowanie zadań z przychodów własnych było niższe o 2,2 punkty procentowe, co jest zjawiskiem negatywnym. Agencje wykonawcze osiągnęły za 2012 r. dodatni wynik finansowy w kwocie 1.559,7 mln zł, mimo że dwie z nich miały ujemny wynik finansowy, kolejne dwie uzyskały nadwyżki przychodów własnych nad kosztami działalności, a w trzech przychody pochodzące głównie z dotacji budżetowych były równe kosztom. Oznacza to, że samodzielność finansowa agencji wykonawczych w 2012 r. była bardzo zróżnicowana.

Dla dziewięciu agencji wykonawczych zaplanowano w ustawie budżetowej na 2012 r. dotacje w kwocie 6.713,6 mln zł. W trakcie roku limit dotacji zmniejszono o 26,5 mln zł, tj. o 0,4%. Dotacje z budżetu państwa zostały przekazane w kwocie 6.439,3 mln zł, stanowiącej 95,9% kwoty z ustawy budżetowej i 96,3% planu po zmianach. Agencje zrealizowały przychody w wysokości 11.880,4 mln zł, tj. 103,7% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. przychody były wyższe o 10,0%. Wzrósł również udział dotacji w przychodach z 51,1% ogółu dotacji w 2011 r. do 54,2% w 2012 r. Koszty agencji wyniosły 10.320,7 mln zł, tj. 98,9% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 713,4 mln zł. W ustawie budżetowej założono, że wynik finansowy brutto 10 agencji będzie dodatni i wyniesie 916,3 mln zł. W planie po zmianach zakładano wynik dodatni w wysokości 1.026,6 mln zł. Rok 2012 agencje zamknęły dodatnim wynikiem finansowym brutto w kwocie 1.559,7 mln zł.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

W 2012 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizowała zadania wynikające z planu finansowego oraz zadania agencji płatniczej. Poza rocznym planem finansowym realizowała i rozliczała zadania w ramach: Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013 oraz krajowych zadań zleconych, które były realizowane na podstawie odrębnych przepisów.

Przychody ogółem w kwocie 2.264,8 mln zł były niższe o 67,4 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 221,8 mln zł od wykonanych w 2011 r. Koszty wyniosły 2.301,8 mln zł i były niższe o 76,4 mln zł od planu po zmianach i wyższe o 255,0 mln zł od poniesionych w 2011 r.

Agencja otrzymała dotacje z budżetu państwa w wysokości 2.237,1 mln zł. W strukturze zrealizowanych przychodów i dochodów dotacje z budżetu państwa stanowiły 98,8% przychodów oraz docho-

dów ogółem i były niższe o 2,9% od planowanych. Z dotacji podmiotowej finansowano bieżące koszty funkcjonowania Agencji, a także koszty powstałe w związku z realizacją zadań przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁷⁶. Wynik finansowy brutto i netto miał wartość ujemną i wyniósł 37,0 mln zł, i był wyższy o 19,5% od zaplanowanego (- 46,0 mln zł).

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego w 2012 r. Agencja realizowała zadania współfinansowane ze środków UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich na lata 2007–2013. Na realizację programów współfinansowanych ze środków UE wydatkowano łącznie 23.749,5 mln zł (netto), w tym ze środków UE 18.635,3 mln zł oraz ze środków krajowych 5.114,2 mln zł. W ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną zrealizowano:

- płatności bezpośrednie do gruntów w wysokości 8.326,6 mln zł (w tym 99,4% refundacja z UE)
- uzupełniające płatności obszarowe (UPO) w wysokości 2.425,8 mln zł,
- pomoc finansową w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw w kwocie 1.733,8 mln zł (w tym 67% z budżetu UE) oraz w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Rybnego – 0,03 mln zł.

Wydatki w ramach PROW 2007–2013 wyniosły 10.462,7 mln zł, w tym 8.574,1 mln zł ze środków UE. Na realizację Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich na lata 2007–2013” wydatkowano 800,7 mln zł, z czego środki z UE stanowiły 77,4 %, tj. 620,0 mln zł.

Z tytułu płatności bezpośrednich w 2012 r. odzyskano od beneficjentów 12,2 mln zł, z czego 11,9 mln zł stanowiły środki UE. Z tytułu uzupełniających płatności obszarowych ze środków krajowych odzyskano 7,2 mln zł¹⁷⁷. W 2012 r. w ramach PROW 2007–2013 odzyskano 32,1 mln zł, w tym ze środków UE 24,6 mln zł, a w ramach PO ZRSRiNOR – 39,2 mln zł, w tym 29,4 mln zł stanowiły środki UE.

Z dostępnego limitu środków 13.398,9 mln euro z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczonych na sfinansowanie działań w ramach PROW 2007–2013 wykorzystano 64% (8.579,7 mln euro).

Nastąpiło zmniejszenie należności z tytułu zadań realizowanych w ramach programów finansowanych z udziałem środków unijnych, które na koniec 2012 r. wyniosły 299,5 mln zł i w porównaniu do 2011 r. były niższe o 7,4 mln zł (o 2,4%), w tym w ramach funduszy strukturalnych 2004–2006 o 9,8 mln zł (8,5%) oraz SAPARD o 2,5 mln tys. zł (o 12,4%). Należności wynikające z programów realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wzrosły o 0,8 mln zł. Wzrost tych należności nastąpił w wyniku prowadzonych przez Agencję działań kontrolnych. W 2012 r. w wyniku działań windykacyjnych dotyczących WPR, funduszy strukturalnych 2004–2006 i programu SAPARD odzyskano łącznie 109,6 mln zł, co stanowiło 36,6% należności wymagalnych na koniec 2012 r.

¹⁷⁶ Dz. U. Nr 22, poz. 121 ze zm.

¹⁷⁷ Środki odzyskane obejmują wpłaty beneficjentów, rozliczenia przez kompensaty oraz należności i zobowiązania.

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego realizowała zadania na rynkach produktów rolnych i żywnościowych mające na celu stabilizację tych rynków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), realizowała zadania krajowe w zakresie pomocy dla podmiotów prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi. W 2012 r. Agencja Rynku Rolnego administrowała 22 mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej finansowanymi lub współfinansowanymi z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.

Zrealizowane w 2012 r. przychody ogółem wyniosły 351,6 mln zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 340,7 mln zł.

Dotacja podmiotowa (335,5 mln zł) wykorzystana została zgodnie z przeznaczeniem na finansowanie wydatków administracyjnych (125,2 mln zł) oraz na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych (206,3 mln zł).

Poniesione koszty ogółem wyniosły 350,1 mln zł i były wyższe o 32,1 mln zł od planowanych oraz wyższe o 23,0 mln zł od kosztów zrealizowanych w 2011 r. Przekroczenie kosztów ogółem o 10,1% w stosunku do planu po zmianach było następstwem niespójności planów finansowych Agencji, tj. części A planu memoriałowego z częścią B planu kasowego. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2012 r. zweryfikowano kwotę dotacji podmiotowej o 38,1 mln zł, zwiększając pozycje przychodów, dochodów i wydatków bez zwiększenia kosztów. Plan finansowy Agencji określony w ustawie budżetowej obejmował koszty realizacji zadań ustawowych w wysokości 220,2 mln zł, natomiast wydatki w wysokości 258,3 mln zł, tj. wyższe o 38,1 mln zł, co spowodowało rozbieżność między zadeklarowanymi kosztami a wydatkami.

Ze środków na finansowanie krajowych mechanizmów na rynkach rolnych sfinansowano dopłaty do materiału siewnego (97,9 mln zł), dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych (105,9 mln zł) oraz do działań promowania produktów rolnych (2,3 mln zł). Za rok 2012 ARR uzyskała dodatni wynik finansowy w wysokości 1,5 mln zł, tj. o 96% niższy od planowanego i niższy o 40,7% niż w 2011 r. Było to skutkiem wykonania przychodów ogółem na poziomie niższym niż planowano i poniesienia kosztów wyższych od planowanych, w tym kosztów realizacji mechanizmów krajowych zwiększonych w stosunku do planu po zmianach.

Poza kosztami wykazanymi w planie finansowym ARR wydatkowała 488,9 mln zł na realizację zadań w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej przy udziale środków z budżetu UE. Środki te zostały przeznaczone między innymi na pomoc żywnościową dla najuboższej ludności UE – 261,9 mln zł, refundacje wywozowe – 74,2 mln zł, pomoc na rzecz dywersyfikacji rynku cukru – 48,3 mln zł, dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych – 40,9 mln zł, dopłaty do programu „Owoce w szkole” – 27,6 mln zł. Na realizację mechanizmów WPR finansowanych¹⁷⁸ i współfinansowanych¹⁷⁹ z budżetu krajowego Agencja wydatkowała 93,1 mln zł. Agencja nie w pełni zrealizowała plan przychodów, co było spowodowane między innymi wstrzymaniem przez Ministerstwo Gospodarki płatności za zrealizowanie działania i żądaniem przedstawienia przez ARR dodatkowych wyjaśnień oraz dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie. Po spełnieniu przez Agencję tych wymagań Ministerstwo Gospodarki w marcu 2013 r. przekazało ARR wstrzy-

¹⁷⁸ Płatności uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego i płatności uzupełniające dla plantatorów ziemniaków skrobiowych oraz podatek VAT od WPR.

¹⁷⁹ Program poprawy produkcji i sprzedaży produktów pszczelarskich, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Program „Owoce w szkole”.

maną płatność. Niższe od planowanych przychody środków własnych miały wpływ na obniżenie wysokości wyniku finansowego Agencji, natomiast niższe od planowanych dochody – na obniżenie stanu środków na koniec roku, od którego m.in. zależy wysokość nadwyżki środków finansowych.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja realizowała zadania dotyczące w szczególności restrukturyzacji, prywatyzacji i zagospodarowania mienia rolnego Skarbu Państwa oraz zadania w zakresie wykonywania w imieniu państwa prawa pierwokupu i wykupu gruntów rolnych. Agencja prowadziła własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Zasób WRSP) na podstawie odrębnych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Przychody Agencji wyniosły 144,0 mln zł i były niższe o 11% od planowanych oraz niższe o 5,7% od wykonanych w 2011 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji w kwocie 154,8 mln zł. Ujemny wynik realizacji tej pozycji planu finansowego Agencji był przede wszystkim rezultatem naliczonej rezerwy na odprawy emerytalne dla pracowników jednostek gospodarczych Zasobu przyjmowanych do pracy w Agencji w trybie art. 23 Kodeksu Pracy. Koszty Agencji w 2012 r. wyniosły 150,7 mln zł i były niższe o 6% od planowanych oraz wyższe o 0,5% od zrealizowanych w 2011 r. Przyczyną niepełnej realizacji planowanych kosztów były między innymi niższe koszty usług obcych, koszty materiałów i energii, remontów, ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń. Agencja osiągnęła ujemny wynik finansowy w wysokości 6,7 mln zł, zamiast planowanego zysku w wysokości 1,5 mln zł.

Przychody Zasobu WRSP wyniosły 3.944 mln zł i były wyższe o 17,7% od planowanych oraz wyższe o 9,1% od wykonanych w 2011 r.

Koszty Zasobu WRSP wyniosły 2.769,5 mln zł i były wyższe o 8,9% od planowanych oraz niższe o 3,4% od poniesionych w 2011 r. Głównym powodem przekroczenia kosztów w 2012 r. były wyższe o 311,7 mln zł (tj. o 20,4%) od planowanych koszty z tytułu nadwyżki wpływów nad wydatkami, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Na wysokość nadwyżki miały głównie wpływ niższe o 33,4% wydatki w zakresie gospodarowania mieniem Zasobu. W 2012 r. koszt z tego tytułu wyniósł 1.841,5 mln zł.

Za 2012 r. osiągnięto dodatni wynik finansowy w kwocie 1.174,5 mln zł, tj. o 45,5% wyższy niż planowano. Spowodowane to było przede wszystkim wyższymi przychodami finansowymi oraz przychodami z tytułu odpłatnego gospodarowania mieniem Zasobu odpowiednio o 198,1% i o 40,1% od wielkości planowanych.

Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych

Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych – COBORU jest państwową osobą prawną działającą w formie agencji wykonawczej. Pełni funkcje związane z nasiennictwem oraz prawną ochroną odmian roślin uprawnych. Ośrodek w ramach realizacji swoich zadań prowadził m.in. badania wartości gospodarczej odmian roślin rolniczych (badania WGO) oraz badania odrębności, wyrównania i trwałości odmian (badania OWT). Świadczył też usługi na rzecz innych podmiotów w zakresie prowadzenia badań, doświadczeń, szkoleń lub usług informatycznych dotyczących problematyki nasiennictwa.

Przychody COBORU wyniosły 72,4 mln zł i były wyższe o 1,3 mln zł od planowanych na 2012 r. i o 8% wyższe od wykonanych w 2011 r. Było to spowodowane głównie zwiększoną sprzedażą produktów roślinnych oraz uzyskaniem wyższych od planowanych cen tych produktów. Ośrodek otrzymał dotacje z budżetu państwa w wysokości 30,1 mln zł, co stanowiło 41,6% ogółu zrealizowanych przychodów, z tego dotację podmiotową 9,4 mln zł, dotację celową 19,7 mln zł i dotację na inwestycje i zakupy inwestycyjne 1,0 mln zł. Dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem głównie na dofinansowanie działalności bieżącej Centralnego Ośrodka, na realizację zadań ustawowych (badanie, rejestrację i ochronę prawną odmian roślin oraz porejestrowe doświadczalnictwo odmianowe i rekomendację odmian do praktyki rolnej) oraz na zakup sprzętu do uprawy roli oraz nawożenia i ochrony roślin.

Poniesione koszty 68,1 mln zł były wyższe o 0,4 mln zł od planu po zmianach oraz wyższe o 12% od wykonania w 2011 r. Centralny Ośrodek osiągnął dodatni wynik finansowy w wysokości 4,3 mln zł. Ośrodek nie wskazał żadnego z 17 posiadanych rachunków prowadzonych przez BGK jako rachunku, którego środki podlegałyby konsolidacji finansów publicznych, tj. obowiązkowi lokowania wolnych środków w 2012 r. w formie depozytu u Ministra Finansów, na zasadach określonych w art. 78a–78h ustawy o finansach publicznych. Powyższe działanie było niezgodne z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) realizowała zadania określone w programach rozwoju gospodarki w zakresie wspierania działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju eksportu, tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich, wykorzystania nowych technik i technologii oraz uczestniczyła w realizacji programów operacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju. W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007–2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej. Przychody PARP wyniosły 710,5 mln zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 584,0 mln zł (82,2%). Koszty w kwocie 709,5 mln zł (89,6%) były niższe o 10,4% od planowanych.

Minister Gospodarki udzielił Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości dotacji celowej na wydatki majątkowe w wysokości 2,1 mln zł bez zawarcia stosownej umowy, co stanowi naruszenie art. 150 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Ministerstwa Gospodarki Minister nie był zobligowany do zawarcia umowy z PARP, gdyż kwestie prawne dotyczące tego rodzaju wydatków budżetowych określają przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Przedsiębiorczości¹⁸⁰, ustawy budżetowej oraz ustawy o finansach publicznych. W sprawozdaniu PARP z 2013 r. wykazano, że z otrzymanej kwoty wydatkowano 1,6 mln zł. Kwota 0,5 mln zł została zwrócona 28 stycznia 2013 r., tj. po terminie określonym w art. 150 pkt 5 ustawy o finansach publicznych na dzień 15 stycznia 2013 r.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.

VII. SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH

Analiza dochodów i wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich nie daje pełnego obrazu finansów państwa. Należy ją rozszerzyć o realizację planów finansowych innych jednostek, w tym jednostek samorządu terytorialnego, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Pracy, Narodowego Funduszu Zdrowia, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni państwowych oraz państwowych i samorządowych instytucji kultury.

Uwzględnienie wyżej wymienionych jednostek w analizie pozwala właściwie ocenić sytuację finansową nie tylko całego sektora finansów publicznych, ale także budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Wynika to z zależności finansowych pomiędzy budżetem państwa i budżetem środków europejskich a innymi jednostkami sektora. Transfery z wyżej wymienionych budżetów stanowią podstawowe źródło dochodów dużej części jednostek sektora. W 2012 r. udział dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznych dochodach publicznych, czyli dochodach pochodzących spoza sektora finansów publicznych, wynosił 53,4%, a udział wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w wydatkach ostatecznych sektora finansów publicznych, kierowanych do innych sektorów – 30,3%. Transfery do innych instytucji sektora stanowiły 45,9% wszystkich wydatków budżetowych.

Analiza dochodów i wydatków publicznych jest również istotna z tego powodu, że zobowiązania wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, które dotyczą stabilności państwa oraz równowagi finansów publicznych, odnoszą się do wyników sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government). Jest on znacznie bliższy zakresowo sektorowi finansów publicznych niż budżetowi państwa i budżetowi środków europejskich.

Zgodnie z art. 182 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej powinno zawierać dochody, wydatki oraz nadwyżkę albo deficyt sektora finansów publicznych. W rządowym sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej wymóg ten został spełniony. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, że podobnie jak w poprzednich latach, prezentowany zakres danych na temat finansów sektora jest bardzo ograniczony i brakuje w nim podstawowych wielkości. Nie są też opublikowane szczegółowe informacje o zastosowanej metodologii obliczania wielkości dochodów i wydatków publicznych ani definicje stosowanych pojęć.

1. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych

Według danych Ministerstwa Finansów dochody sektora finansów publicznych wyniosły 651,1 mld zł, co odpowiada 40,8% produktu krajowego brutto w 2012 r. Wydatki sektora finansów publicznych wyniosły 689,3 mld zł, tj. 43,2% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych według Ministerstwa Finansów wyniósł zatem 38,2 mld zł, czyli 2,4% PKB.

Kontrola krajowej metodologii obliczania przez Ministerstwo Finansów dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, przeprowadzona przez NIK na przełomie 2012 i 2013 r., wykazała

poważne zaniżenie deficytu sektora finansów publicznych w 2011 r.¹⁸¹ Wynika to przede wszystkim z zaliczenia do dochodów publicznych, a więc dochodów otrzymywanych spoza tego sektora, środków transferowanych z budżetu państwa do FUS z tytułu refundacji składki należnej otwartym funduszom emerytalnym (OFE). W 2011 r. zaniżono z tego tytułu deficyt sektora finansów publicznych o 15,4 mld zł. Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na zaniżenie deficytu w 2011 r. było nieuwzględnienie 1,5 mld zł przekazanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do budżetu państwa.

Zaniżanie deficytu sektora finansów publicznych o wielkość środków przekazanych do FUS jest błędem systematycznym, który wystąpił również w ubiegłym roku. Deficyt sektora finansów publicznych w 2012 r. został zaniżony z tego tytułu o 8,2 mld zł. Odnosząc się do wyników przywołanej powyżej kontroli NIK, Minister Finansów nie zgodził się ze stanowiskiem NIK, że środki przekazywane z budżetu państwa do FUS powinny zostać wyeliminowane z zestawienia dochodów publicznych, gdyż w budżecie państwa są wykazywane jako rozchody, a nie wydatki, zaś w FUS stanowią dochody funduszu. Minister Finansów uważa, że nie można dokonać konsolidacji transferu pomiędzy budżetem państwa i FUS, gdyż polega ona na eliminowaniu takich kwot, które są jednocześnie wydatkiem jednostki przekazującej środki i dochodem jednostki otrzymującej.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatrujące zastrzeżenia Ministra Finansów odrzuciło je, wskazując, że art. 7 ust. 2 ustawy o finansach publicznych nakazuje ustalenie dochodów publicznych i wydatków publicznych oraz nadwyżki lub deficytu sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora. Ustawa nie zawęża obowiązku eliminacji przepływów finansowych wewnątrz sektora tylko do kwot, które są jednocześnie wydatkiem jednostki przekazującej środki i dochodem jednostki otrzymującej.

Ponadto należy wskazać, że środki przekazywane z budżetu państwa do FUS z tytułu refundacji utraczonej składki nie są dochodem publicznym, gdyż do budżetu państwa wpływają jako przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz przychody z emisji skarbowych papierów wartościowych powiększające dług publiczny, a nie jako dochody. Przychody z prywatyzacji są przekazywane nie tylko Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, ale również kilku innym funduszom, w których nie są zaliczane do dochodów publicznych. Przekazanie środków z budżetu państwa do FUS również nie stanowi przesłanki do zaliczenia ich do dochodów publicznych, gdyż – jako przepływ między jednostkami sektora finansów publicznych – podlegają one eliminacji z zestawienia wykonanego dla całego sektora.

W analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej z lat poprzednich Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionowała wielkości deficytu sektora finansów publicznych, gdyż metodologia obliczania deficytu sektora nie była objęta kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że z powodu zaliczenia dochodów FUS, otrzymanych z budżetu państwa z tytułu zrefundowania składki przekazanej OFE, do dochodów publicznych w 2012 r. istotnie – o 17,7% – zaniżono kwotę deficytu sektora finansów publicznych. Po wyeliminowaniu z łącznej kwoty dochodów publicznych środków przekazanych FUS z tytułu refundacji ubytku składki dla OFE rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2012 r. wyniosły 642,9 mld zł, co odpowiada 40,3% wartości produktu krajowego brutto. Po tej korekcie deficyt sektora finansów publicznych w 2012 r. wyniósł 46,3 mld zł, czyli 2,9% PKB.

¹⁸¹ Kontrola I/12/001 *Metodyka sporządzania przez Ministerstwo Finansów rachunku dochodów i wydatków sektora finansów publicznych*. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów jest dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl/documents/764034/2201760/20130214_wyst_pokon_metodyka_sporz_przez_MF_rach_doch_i_wyd_sek_fp.pdf

W poniższej tabeli zaprezentowano zarówno dochody i deficyt obliczony przez Ministerstwo Finansów, jak i dochody oraz deficyt wyliczony przez NIK, który nie uwzględnia kwoty przekazanej z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składki na otwarte fundusze emerytalne jako dochodów publicznych. Ponadto NIK zmniejszyła wielkość dochodów publicznych i deficytu w 2011 r., o kwotę 1,5 mld zł przekazaną z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do budżetu państwa.

Tabela 62. Podstawowe dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł				
Dochody według Ministerstwa Finansów	514,0	539,7	551,1	604,2	651,1
Dochody według NIK	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9
Wydatki ogółem	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3
Wynik według Ministerstwa Finansów	-20,0	-51,1	-84,7	-55,9	-38,2
Wynik według NIK	-39,9	-72,2	-107,0	-72,8	-46,3
Rok poprzedni = 100					
Dochody według Ministerstwa Finansów	105,7	105,0	102,1	109,6	107,8
Dochody według NIK	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5
Wydatki ogółem	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4
Wynik według Ministerstwa Finansów	x	255,4	165,7	66,0	68,3
Wynik według NIK	262,2	180,8	148,2	68,0	63,6
PKB = 100					
Dochody według Ministerstwa Finansów	40,3	40,1	38,9	39,5	40,8
Dochody według NIK	38,7	38,6	37,3	38,4	40,3
Wydatki ogółem	41,9	43,9	44,9	43,2	43,2
Wynik według Ministerstwa Finansów	-1,6	-3,8	-6,0	-3,7	-2,4
Wynik według NIK	-3,1	-5,4	-7,6	-4,8	-2,9

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2011, obliczenia własne.

Dane o dochodach i wydatkach publicznych w relacji do PKB wskazują, że nierównowaga finansowa państwa w 2012 r. została ograniczona wyłącznie dlatego, że wzrosły dochody, podczas gdy skala wydatków pozostała na tym samym poziomie co przed rokiem. W porównaniu z latami 2010–2011 dochody publiczne w relacji do PKB wyraźnie wzrosły, przekraczając po raz pierwszy od wielu lat poziom 40% PKB. Wydatki publiczne od czterech lat utrzymują się na wysokim poziomie, przekraczającym 43%.

Deficyt sektora finansów publicznych zmniejszył się aż o 26,5 mld zł, mimo że wzrost dochodów podatkowych został niemal całkowicie zahamowany. Ograniczenie deficytu było możliwe ze względu na znaczące zwiększenie wielkości środków europejskich, a także wzrost dochodów niepodatkowych. Między innymi o 16,5 mld zł zwiększyły się dochody publiczne z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne.

Po raz pierwszy od wielu lat udział dochodów podatkowych w dochodach publicznych spadł poniżej 50%. W latach 2007–2008 udział ten przekraczał 55%, w 2011 r. wynosił 51,3%, by w 2012 r. zmniejszył się do 47,8% dochodów publicznych. Głównym powodem tego trendu jest napływ coraz więk-

szych środków europejskich. Od 2004 r. udział tych środków w dochodach publicznych stale rośnie. W 2007 r. środki z budżetu UE stanowiły 3,2% dochodów publicznych, w 2010 r. – 7,7%, a w 2012 r. – już 10,7%. Udział krajowych dochodów niepodatkowych od 2007 r. oscyluje pomiędzy 40% i 42% dochodów publicznych. Zmiana struktury dochodów publicznych jest zatem społecznie i gospodarczo bardzo korzystna, gdyż wiąże się z napływem środków przeznaczonych na wydatki rozwojowe.

Tabela 63. Dochody sektora finansów publicznych w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł				
Dochody ogółem według NIK	494,1	518,6	528,8	587,3	642,9
Dochody podatkowe	274,9	268,0	276,0	301,3	307,4
w tym: podatki pośrednie	153,4	154,8	165,0	180,1	181,8
PIT	67,2	62,7	62,5	67,5	70,6
CIT	34,5	30,7	27,8	31,6	31,8
Podatki gminne	17,6	17,7	19,0	20,1	21,7
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	198,2	214,6	211,8	235,3	266,9
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	21,0	36,0	41,0	50,7	68,7
Rok poprzedni = 100					
Dochody ogółem według NIK	105,1	105,0	101,9	111,1	109,5
Dochody podatkowe	106,4	97,5	103,0	109,2	102,0
w tym: podatki pośrednie	104,9	100,9	106,6	109,2	100,9
PIT	110,2	93,3	99,7	108,0	104,6
CIT	107,8	89,0	90,6	113,7	100,7
Podatki gminne	102,4	100,6	107,5	105,7	108,1
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	100,8	108,3	98,7	111,1	113,4
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	140,7	171,4	113,6	123,7	135,5
PKB = 100					
Dochody ogółem według NIK	38,7	38,6	37,3	38,4	40,3
Dochody podatkowe	21,5	19,9	19,5	19,7	19,3
w tym: podatki pośrednie	12,0	11,5	11,6	11,8	11,4
PIT	5,3	4,7	4,4	4,4	4,4
CIT	2,7	2,3	2,0	2,1	2,0
Podatki gminne	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4
Krajowe dochody niepodatkowe według NIK	15,5	16,0	15,0	15,4	16,7
Środki z UE i z innych źródeł pomocy bezzwrotnej	1,6	2,7	2,9	3,3	4,3

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2011; Mackiewicz-Lyziak J., Misiąg W., Tomalak M., *Dochody i wydatki publiczne w latach 2008–2009. Analiza regionalna*, Warszawa 2010.

Wśród dochodów podatkowych wysokie tempo wzrostu w 2012 r. osiągnęły jedynie wpływy z podatków stanowiących dochody gmin. Dzięki temu podatki gminne w dłuższym okresie – od 2007 r. – wzrosły najbardziej ze wszystkich analizowanych grup jednostek, o 26,5%. Jednocześnie obserwujemy powolne obniżanie się łącznych wpływów podatkowych w relacji do PKB, z 22,0% w 2007 r. do 19,3% w roku 2012.

Dochody z pozostałych grup podatków są coraz mniejsze w relacji do PKB. Dotyczy to zarówno istotnie zależnych od koniunktury gospodarczej wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, jak i wpływów z podatków, z których dochody powinny znacznie wzrosnąć ze względu na podjęte zmiany prawne (zamrożenie progów w podatku dochodowym od osób fizycznych, podwyżka

stawek VAT i akcyzy na papierosy). Struktura dochodów podatkowych jest przy tym stosunkowo stabilna. Podatki pośrednie stanowią niespełna 60% dochodów podatkowych, a podatki dochodowe – około 1/3.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli opublikowany przez Ministerstwo Finansów zakres informacji o dochodach publicznych jest znacznie bardziej przejrzysty niż w latach ubiegłych. Co prawda w opublikowanym zestawieniu zabrakło takich kategorii dochodów, jak dochody z majątku, zamiast których wykazuje się jedynie dywidendę, nie ma również wyodrębnionej kategorii „opłaty” (lub „opłaty i kary”) oraz „podatki gminne”, ale dane o dochodach są zestawione jednolicie, a ich układ jest czytelny. Zdefiniowania wymaga jedynie kategoria „składki”, której zakres jest niejasny.

Po raz pierwszy od wielu lat wydatki majątkowe sektora rosły wolniej od wydatków bieżących. Tempo wzrostu wydatków majątkowych na poziomie 1,4% oznacza realne zmniejszenie się ich wartości. Znacznie szybciej zwiększały się wydatki na obsługę długu oraz wydatki przekazywane do Unii Europejskiej.

Tabela 64. Wydatki sektora finansów publicznych w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł						
Wydatki ogółem	442,4	485,2	534,0	590,8	635,8	660,1	689,3
Wydatki bieżące	401,9	434,6	475,3	521,3	553,8	573,3	601,3
w tym: Wydatki socjalne ¹	181,3	188,5	203,2	223,8	237,4	242,7	255,2
Obsługa długu	29,4	29,1	26,9	34,1	36,5	39,1	46,2
Środki własne UE	9,8	10,6	12,2	13,4	14,3	14,7	15,9
Inne wydatki	181,4	206,4	233,0	250,0	265,6	276,8	284,0
Wydatki kapitałowe ²	40,6	50,6	58,7	69,6	81,9	86,8	88,0
	Rok poprzedni = 100						
Wydatki ogółem		109,7	110,1	110,6	107,6	103,8	104,4
Wydatki bieżące		108,1	109,4	109,7	106,3	103,5	104,9
w tym: Wydatki socjalne ¹		104,0	107,8	110,1	106,1	102,2	105,1
Obsługa długu		99,0	92,4	126,7	107,0	107,2	118,1
Środki własne UE		108,0	115,0	109,8	106,9	102,7	108,2
Inne wydatki		113,8	112,9	107,3	106,2	104,2	102,6
Wydatki kapitałowe ²		124,8	116,0	118,6	117,7	105,9	101,4
	PKB = 100						
Wydatki ogółem	41,7	41,2	41,9	43,9	44,9	43,2	43,2
Wydatki bieżące	37,9	36,9	37,3	38,8	39,1	37,5	37,7
w tym: Wydatki socjalne ¹	17,1	16,0	15,9	16,6	16,8	15,9	16,0
Obsługa długu	2,8	2,5	2,1	2,5	2,6	2,6	2,9
Środki własne UE	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Inne wydatki	17,1	17,5	18,3	18,6	18,7	18,1	17,8
Wydatki kapitałowe ²	3,8	4,3	4,6	5,2	5,8	5,7	5,5

¹ W 2012 r. świadczenia na rzecz osób fizycznych.

² W 2012 r. wydatki majątkowe.

Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2011, obliczenia własne.

Polski sektor instytucji rządowych i samorządowych dysponuje znacznie mniejszymi kwotami w relacji do PKB niż średnio inne kraje UE. Różnica pod względem średnich wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej i w Polsce wynosi około 5–6% PKB. Polska również znacząco różni się od średniej w Unii Europejskiej pod względem wielkości wydatków na poszczególne kategorie zadań publicznych. W Polsce wydaje się znacznie mniejsze od średnich w UE kwoty na administrację państwową, obronę, ochronę środowiska, zdrowie i pomoc społeczną. Więcej niż wynosi średnia w UE wydajemy na sprawy gospodarcze. Niewiele większe, w relacji do PKB, są również wydatki na oświatę; w ostatnich latach średnie wydatki unijne na oświatę zbliżyły się w znacznym stopniu do polskich.

Mimo że w 2012 r. nastąpił stosunkowo duży wzrost wydatków na obsługę długu oraz wydatków przekazywanych do Unii Europejskiej, w okresie ostatnich sześciu lat wzrost tych kategorii był nieznaczny. Od 2007 r. do 2012 r. zarówno wydatki przekazywane do Unii Europejskiej, jak i wydatki na obsługę długu zwiększyły się zaledwie o 0,1% PKB. Ponownie zmniejszyła się wartość relacji wydatków socjalnych do PKB, która w latach 2009-2010 wynosiła ok. 16,7%, a w 2012 r. – 16,0%.

Dzięki znaczącemu napływowi środków europejskich, przeznaczonych na finansowanie zadań rozwojowych, wydatki kapitałowe w relacji do PKB zwiększyły się z 3,8% PKB w 2006 r. do 5,8% w 2010 r. W ciągu ostatnich dwóch lat nastąpiła stosunkowo niewielka redukcja tych wydatków (łącznie wyniosła 0,3% PKB). W latach 2010-2012 udział wydatków kapitałowych w wydatkach ogółem utrzymywał się na wysokim poziomie, zbliżonym do 13%. Warto przypomnieć, że jeszcze w 2006 r. udział ten był bliski 9%. Wydatki kapitałowe w Polsce w relacji do PKB są około dwukrotnie większe niż średnio w Unii Europejskiej. Przeznaczamy zdecydowanie więcej niż Unia Europejska środków, w relacji do PKB, na inwestowanie w sprawy gospodarcze (w tym transport), ochronę środowiska, zdrowie, kulturę i oświatę.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że zakres informacji o wydatkach publicznych zawartej w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa jest niewystarczający, gdyż największą pozycję w zestawieniu – ponad 41% wydatków ogółem – stanowią „inne wydatki”, do których zaliczają się zarówno wynagrodzenia i wydatki rzeczowe przeznaczone na utrzymanie jednostek, jak i dotacje dla przedsiębiorstw oraz dopłaty bezpośrednie dla rolników. Na podstawie zestawienia dochodów i wydatków publicznych nie jest możliwe określenie, jakie były koszty funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych oraz jakie było publiczne wsparcie zadań – bieżących i inwestycyjnych – wykonywanych przez podmioty z innych sektorów. Wykonanie rzetelnej, pogłębionej analizy wykorzystania środków publicznych na podstawie tych danych jest niemożliwe, chociaż prezentowany obecnie układ wydatków jest bardziej przejrzysty niż w latach ubiegłych.

Oprócz prowadzonej przez Ministerstwo Finansów statystyki dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, Główny Urząd Statystyczny zestawia i publikuje dane o dochodach, wydatkach i zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane te, opracowane zgodnie z regułami systemu ESA'95 są podstawą oceny wypełnienia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej norm odnoszących się do stanu równowagi finansów publicznych, czyli relacji deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto.

Gdyby podczas obliczania wielkości państwowego długu publicznego zastosowano metodologię obowiązującą w systemie rachunków narodowych ESA'95, po raz drugi z rzędu zostałby przekroczony kolejny, drugi próg ostrożnościowy, określony w ustawie o finansach publicznych, co skutkowało by zaostreniem zasad planowania wysokości deficytu budżetu państwa i budżetów samorządowych na lata 2013–2014. Co prawda w 2012 r., po raz pierwszy od 2008 roku, obniżyła się zarówno wielkość zadłużenia w stosunku do PKB, jak i tempo wzrostu zadłużenia, zmiana ta jednak była znacznie mniejsza od dynamiki, z jaką dług przyrastał w latach 2009-2011. Poziom zadłużenia

sektora instytucji rządowych i samorządowych jest w dalszym ciągu bardzo wysoki, wynosi bowiem 55,6% PKB. W latach wcześniejszych, od 1995 roku, tylko raz – w 2011 roku – zdarzyło się, że wielkość długu przekraczała 55% PKB. Średnia wielkość długu w latach 1995-2012 wynosiła 46,0% PKB, czyli o niemal 10 punktów procentowych mniej niż w roku 2012.

Tabela 65. Podstawowe dane o nadwyżce lub deficycie oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-38,5	-22,1	-46,9	-99,6	-111,3	-76,1	-62,7
Sektor rządowy	-43,2	-35,3	-49,8	-73,2	-90,8	-64,0	-61,5
Sektor samorządowy	-2,7	0,5	-2,3	-14,3	-17,4	-10,7	-4,5
Sektor ubezpieczeń społecznych	7,4	12,7	5,2	-12,1	-3,1	-1,3	3,4
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	506,0	529,4	600,8	684,1	776,8	859,1	886,8
	PKB = 100						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,9
Sektor rządowy	-4,1	-3,0	-3,9	-5,4	-6,4	-4,2	-3,9
Sektor samorządowy	-0,3	0,0	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,7	1,1	0,4	-0,9	-0,2	-0,1	0,2
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,2	55,6

Źródło: komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1379_PLK_HTML.htm

Według wstępnych szacunków deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. był równy 3,9% PKB. W porównaniu z 2011 r. deficyt ten obniżył się o 1,1% PKB, co należy uznać za znaczące osiągnięcie, tym bardziej że pogorszenie się sytuacji gospodarczej w drugiej połowie 2012 r. nie sprzyjało realizacji programu oszczędnościowego. Jednocześnie stwierdzić należy, że podjęte w kwietniu 2012 r. przez Radę Ministrów zobowiązanie do zredukowania w ciągu jednego roku deficytu z 5,1%¹⁸² do 2,9% PKB było zbyt optymistyczne i wynikało z przyjęcia za wysokiej prognozy dochodów¹⁸³.

Zestawienie danych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych i sektora finansów publicznych wskazuje, że w całym okresie objętym analizą deficyt liczony metodą krajową był niższy od deficytu liczonego zgodnie z metodologią stosowaną przez Unię Europejską. Prowadziło to do stopniowego zwiększania się różnicy pomiędzy państwowym długiem publicznym, liczonym metodą krajową, a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczonym wg standardów systemu ESA'95. Jeszcze w 2008 r. różnica w wartości długu obliczonego za pomocą obu metod wynosiła zaledwie 0,2% produktu krajowego brutto, podczas gdy w 2012 r. była już bliska 3% PKB.

Porównanie danych dotyczących deficytu wskazuje, że gdyby Ministerstwo Finansów zastosowało się do wniosku pokontrolnego NIK, zalecającego eliminację środków przekazanych z budżetu pań-

¹⁸² W następnych miesiącach GUS obniżył tę wielkość do 5,0% PKB.

¹⁸³ Program Konwergencji. Aktualizacja 2012, Warszawa 2012 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2012_poland_pl.pdf

stwa do OFE przy obliczaniu wielkości dochodów publicznych, to deficyt sektora finansów publicznych byłby zbliżony do deficytu instytucji rządowych i samorządowych. W 2012 r. deficyt sektora finansów publicznych prezentowany przez Ministerstwo Finansów był o 1,5% niższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Po uwzględnieniu korekty polegającej na pełnym wyeliminowaniu transferów z budżetu państwa do FUS różnica pomiędzy deficytem sektora finansów publicznych i deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniosłaby 1,0% PKB. Uwzględnienie wniosku NIK pozwoliłoby na przedstawienie znacznie bardziej rzetelnego obrazu sytuacji finansowej państwa od tego, który jest prezentowany w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa.

Wykres 15. Nadwyżka lub deficyt sektora finansów publicznych oraz sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2006–2012



Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów; Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2011; Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm; Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 r., 2010 r., 2011 r. i 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1379_PLK_HTML.htm; obliczenia własne.

Należy zauważyć, że w części opisowej Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. podane zostały tylko główne różnice w prezentacji deficytu publikowanego według metodologii krajowej i ESA'95. Brak jest natomiast pełnego rozliczenia różnicy wyników według obydwu metodologii. Biorąc pod uwagę, że różnica ta jest znacząca (około 1,5% PKB), rozliczenie takie powinno znaleźć się w sprawozdaniu.

2. Przepływy środków wewnątrz sektora finansów publicznych

W 2012 r. nie nastąpiły istotne zmiany w finansowaniu poszczególnych segmentów sektora finansów publicznych. Tak jak w poprzednich latach, największa część dochodów publicznych została zrealizowana w podsektorze rządowym, przede wszystkim w budżecie państwa i budżecie środków europejskich, a największe wydatki wykonano w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Dane zamieszczone w tabeli 65 pokazują, jak znaczne są rozbieżności pomiędzy dochodami poszczególnych sektorów, pochodzącymi od podmiotów spoza sektora finansów publicznych, a potrzebami finansowo-

wymi tych podsektorów. Dla zobrazowania skali transferów pomiędzy podsektorami można wskazać następujące fakty:

- sfinansowanie własnych potrzeb podsektora rządowego wymagało w 2012 r. wykorzystania tylko 70,3% dochodów spoza sektora, a w budżecie państwa jeszcze mniej (55,3%),
- wydatki podsektora samorządowego są finansowane w ponad 55% środkami pochodzącymi z innych podsektorów sektora finansów publicznych,
- w podsektorze ubezpieczeń społecznych dochody własne pokrywają 76,9% wydatków tego podsektora, przy czym wartość takiego współczynnika jest silnie zróżnicowana wewnątrz podsektora – Narodowy Fundusz Zdrowia finansuje swoje wydatki niemal wyłącznie za pomocą środków własnych, pochodzących spoza sektora, podczas gdy dochody własne Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS wystarczają zaledwie na sfinansowanie 10,8% wydatków, a reszta kwoty pochodzi z transferów od innych jednostek i podsektorów sektora finansów publicznych.

Tabela 66. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2012 r. według podsektorów

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych				
	Ogółem	Podsektor rządowy		Podsektor samorządowy	Podsektor ubezpieczeń społecznych
		Ogółem	w tym: budżet państwa		
	mld zł				
Dochody według NIK					
Przed konsolidacją	910,9	411,3	287,6	227,5	272,1
Po konsolidacji	642,9	371,0	282,8	100,1	171,9
Wydatki					
Przed konsolidacją	949,0	445,5	318,0	230,9	272,6
Po konsolidacji	689,3	260,8	156,4	204,8	223,7
Wynik według NIK					
Przed konsolidacją	-38,2	-34,2	-30,4	-3,5	-0,5
Po konsolidacji	-46,3	110,2	126,4	-104,7	-51,8
	%				
Dochody według NIK					
Przed konsolidacją	100,0	45,2	31,6	25,0	29,9
Po konsolidacji	100,0	57,7	44,0	15,6	26,7
Wydatki według NIK					
Przed konsolidacją	100,0	46,9	33,5	24,3	28,7
Po konsolidacji	100,0	37,8	22,7	29,7	32,5
Wynik według NIK					
Przed konsolidacją	100,0	89,5	79,6	9,2	1,3
Po konsolidacji	100,0	-238,0	-273,0	226,1	111,9

Źródło: obliczenia własne NIK na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów.

Dane w tabeli 66 pokazują rolę budżetu państwa w zarządzaniu finansami publicznymi, a jednocześnie oddają skalę centralizacji środków publicznych. Budżet państwa nie tylko służy finansowaniu podstawowych zadań państwa (centralna administracja, obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości, nauka), ale i kształtuje – poprzez system transferów wewnątrz sektora finansów publicznych – sytuację finansową wszystkich podstawowych segmentów sfery publicznej.

3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) po trzech latach bardzo wysokiego deficytu powróciły do stanu zbliżonego do równowagi budżetowej. W 2012 roku deficyt JST wyniósł 3,0 mld zł, co wskazuje na powrót do stanu przed 2009 r., gdy łączny wynik JST kształtował się w przedziale +/- 3 mld zł. W latach 2009–2011 deficyt JST wynosił średnio 12,8 mld zł.

Tabela 67. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł						
DOCHODY OGÓŁEM	117,0	131,4	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4
Dochody własne	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6	83,6	87,1
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	6,0	7,6	7,5	6,6	6,1	6,9	6,8
podatek dochodowy od osób fizycznych	20,6	25,6	28,5	27,0	26,9	29,4	30,8
podatek od nieruchomości	12,2	12,7	13,4	14,2	15,1	16,3	17,6
dochody z majątku	5,7	6,4	6,1	5,7	6,4	6,5	6,9
Dotacje celowe	19,6	20,5	23,8	34,2	37,0	39,3	39,7
Subwencja ogólna	34,5	36,8	40,5	45,3	47,2	48,3	50,7
WYDATKI OGÓŁEM	120,0	129,1	145,2	167,8	177,8	181,6	180,5
Wydatki majątkowe	25,0	27,1	31,9	43,1	44,2	42,4	35,6
Wydatki bieżące	95,0	102,0	113,3	124,7	133,6	139,2	144,8
w tym: wydatki na wynagrodzenia	34,8	37,5	42,0	46,1	49,7	54,1	56,1
wydatki na obsługę długu	0,8	1,0	1,3	1,4	1,9	2,7	3,5
WYNIK	-3,0	2,3	-2,6	-13,0	-15,0	-10,3	-3,0
ZOBOWIĄZANIA	24,9	25,9	28,8	40,3	55,1	65,8	67,8
	Rok poprzedni = 100						
DOCHODY OGÓŁEM	113,7	112,3	108,5	108,6	105,2	105,2	103,6
Dochody własne	114,6	117,8	105,7	96,2	104,4	106,4	104,2
w tym: podatek dochodowy od osób prawnych	119,4	126,7	98,7	88,0	92,4	113,1	98,6
podatek dochodowy od osób fizycznych	116,0	124,3	111,3	94,7	99,6	109,3	104,8
podatek od nieruchomości	104,6	104,1	105,5	106,0	106,3	107,9	108,0
dochody z majątku	130,6	113,0	96,2	92,4	111,8	101,6	107,6
Dotacje celowe	125,9	104,6	116,1	143,9	108,1	106,2	100,9
Subwencja ogólna	106,3	106,7	110,1	111,9	104,2	102,4	104,8
WYDATKI OGÓŁEM	115,6	107,6	112,5	115,6	106,0	102,1	99,4
Wydatki majątkowe	135,6	108,4	117,7	135,1	102,6	95,9	84,0
Wydatki bieżące	111,3	107,4	111,1	110,1	107,1	104,2	104,1
w tym: wydatki na wynagrodzenia	107,4	107,8	112,0	109,8	107,9	108,8	103,7
wydatki na obsługę długu	80,3	125,0	130,0	107,7	135,7	142,1	129,2
WYNIK	335,1	-76,7	-113,0	500,0	115,4	68,7	29,6
ZOBOWIĄZANIA	117,8	103,7	111,2	140,0	136,7	119,4	103,2

Źródło: dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.

Powrót do stanu zbliżonego do równowagi budżetowej wiązał się z redukcją wydatków majątkowych, jako że zwiększone potrzeby pożyczkowe powodujące wyższy deficyt w latach 2009–2011 wynikały z realizowania przez samorzady zadań inwestycyjnych na znacznie większą skalę niż w latach wcześniejszych. W latach 2006–2008, gdy realizowano projekty współfinansowane za pomocą środków Unii Europejskiej, pochodzących z wcześniejszej perspektywy finansowej, średnie wydatki majątkowe JST wyniosły 28,0 mld zł, podczas gdy w latach 2009–2011 były równe 43,2 mld zł. Chociaż ograniczenie potrzeb pożyczkowych i deficytu JST w 2012 r. wynikało ze zmniejszenia wydatków majątkowych, nie oznacza to jednak, że samorzady przestały realizować zadania inwestycyjne. JST wykonały w 2012 r. wydatki majątkowe w kwocie 35,6 mld zł, czyli powyżej poziomu z lat 2006–2008, uważanych za okres szybkiego wzrostu gospodarczego i wysokiej partycypacji Unii Europejskiej w finansowaniu inwestycji samorządowych. Z powyższego zestawienia danych wynika, że ograniczenie skali finansowania zewnętrznego i zredukowanie deficytu do wartości zbliżonej do długookresowej średniej nie przeszkodziło samorządom w realizacji stosunkowo wysokich nakładów inwestycyjnych w 2012 r. Na uwagę zasługuje fakt, że odbywało się to w warunkach spowolnienia dynamiki dochodów – w sytuacji, gdy tempo wzrostu wydatków bieżących JST było wyższe od tempa wzrostu ich dochodów. Realizacja wydatków majątkowych na stosunkowo dużą skalę była możliwa przede wszystkim dzięki dofinansowaniu projektów przy udziale środków europejskich. W 2012 r. środki te były źródłem finansowania 13,2 mld zł wydatków JST, głównie inwestycyjnych. Chociaż, w porównaniu z 2011 r. nastąpił spadek wydatków JST sfinansowanych za pomocą środków europejskich – o 1,8 mld zł – to w dalszym ciągu środki te miały znaczący udział w finansowaniu inwestycji realizowanych przez samorzady.

Jednostki samorządu terytorialnego zanotowały w 2012 r. niewielki, jedynie nominalny wzrost dochodów. W wielkościach realnych, po wyeliminowaniu inflacji, dochody JST były niemal identyczne, jak z tymi rok wcześniej. W ujęciu nominalnym tempo wzrostu dochodów wyniosło 3,6%. Było to najniższe tempo wzrostu dochodów JST od 2003 r. W ostatnim dziesięcioleciu dochody JST zwiększały się średnio o 8,4%. Główną przyczyną zahamowania wzrostu dochodów JST w 2012 r. był bardzo niski wzrost dotacji celowych z budżetu państwa. Kwota dotacji na zadania zlecone, z zakresu administracji rządowej, zwiększyła się tylko o 1,1%, zaś dotacje celowe na zadania własne JST były o 15,1% mniejsze od przekazanych w 2011 r. Mniejszy wpływ na zahamowanie dynamiki dochodów miało zredukowanie wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), której dynamika jest silnie związana ze zmianami tempa wzrostu gospodarczego.

Dochody własne i dochody z tytułu subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa, rosły nieco szybciej od wydatków bieżących JST, jednak dynamika tych kategorii w ujęciu realnym była stosunkowo słaba. Wzrost dochodów własnych został zahamowany w wyniku zmniejszenia się w drugiej połowie roku wpływów z podatków dochodowych, które w ograniczonym zakresie zostały skompensowane przez wyższe wpływy z tytułu podatku od nieruchomości oraz dochody z majątku. Informacje o wykonaniu budżetów JST w pierwszym półroczu nie wskazywały, że może nastąpić tak duże spowolnienie tempa wzrostu dochodów własnych. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wzrosły w tym okresie o 8,1%, a dochody z tytułu CIT – aż o 18,6% w stosunku do pierwszego półrocza roku 2011, na co wpływ miały dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw we wcześniejszym roku. Gwałtowne zahamowanie dochodów z CIT nastąpiło w trzecim kwartale, gdy zmniejszyły się one o ponad 10% w stosunku do wpływów z trzeciego kwartału 2011 r. W czwartym kwartale 2012 r. dodatkowo nastąpiło zahamowanie wpływów z PIT, któremu towarzyszyło pogłębienie spadku wpływów z CIT. W drugim półroczu dochody własne samorządów wzrosły zaledwie o 2%.

Także tempo wzrostu dochodów z tytułu subwencji ogólnej nie było wysokie (4,8%), jeśli weźmiemy pod uwagę, że średnioroczna inflacja wyniosła 3,7%. Wzrost subwencji ogólnej wynikał przede wszystkim ze zwiększenia o 6,1% części oświatowej, a w mniejszym stopniu również ze zwiększenia o 9,4% części regionalnej, którą otrzymują województwa. Wielkość pozostałych części subwencji ogólnej albo się prawie nie zmieniła w porównaniu z poprzednim rokiem (część wyrównawcza, uzupełnienie subwencji), albo się zmniejszyła (część rekompensująca, część równoważąca).

Warto podkreślić, że wbrew często pojawiającej się opinii o chronicznym niedofinansowaniu systemu publicznej oświaty, średnie tempo wzrostu części oświatowej, przekazywanej samorządom z budżetu państwa, w latach 2007–2012 wynosiło 6,6%, było więc stosunkowo wysokie. W efekcie zwiększył się udział części oświatowej w finansowaniu wydatków na oświatę i wychowanie¹⁸⁴. W latach 2006–2011 udział ten mieścił się w przedziale 80,4% – 81,7%, a w 2012 r. wynosił 83,0%.

Podkreślić należy, że od 2010 r. dosyć dynamicznie rośnie udział części oświatowej w subwencji ogólnej, co oznacza, że subwencja ogólna w coraz większym stopniu służy finansowaniu specyficznych zadań oświatowych, natomiast zmniejsza się znaczenie jej funkcji wyrównawczej, polegającej na wspieraniu samorządów o niskim potencjale dochodowym lub specjalnych potrzebach wydatkowych. Tym samym subwencja ogólna coraz bardziej upodabnia się do dotacji celowej. Pomimo tego, że formalnie samorządy nie mają obowiązku rozliczania środków otrzymanych w formie subwencji, jak ma to miejsce w przypadku dotacji celowych, to sposób obliczania części oświatowej dla konkretnej JST wskazuje na powiązanie wielkości transferu z realnymi wydatkami, czyli na celowy charakter tej subwencji. Czyni to obecny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego mniej przejrzystym w stosunku do rozwiązania polegającego na powiązaniu subwencji ogólnej z systemem wyrównywania finansowego, a nie z finansowaniem specyficznych zadań.

O ile zwiększenie wielkości części oświatowej miało korzystny wpływ na sytuację finansową całego sektora JST, to zwiększenie części regionalnej wiązało się wyłącznie z większym przepływem środków z województw o najwyższych wpływach podatkowych do pozostałych regionów w formie tzw. jansikowego. W 2012 r. z kwoty 704,3 mln zł przekazanych do budżetu państwa z tytułu obowiązkowych wpłat województw 658,8 mln zł pochodziło z województwa mazowieckiego. Wynikało to z faktu, że w 2010 r., stanowiącym podstawę do obliczenia wielkości wpłat w 2012 r., dochody podatkowe województwa mazowieckiego były o 124% większe od średnich dochodów podatkowych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

W wyniku ograniczenia skali wydatków majątkowych oraz utrzymania umiarkowanego wzrostu wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego wykonały łączne wydatki na poziomie zbliżonym do poziomu z poprzedniego roku. Wydatki na wynagrodzenia wzrosły jedynie o wskaźnik inflacji (czyli realnie pozostały na poziomie z 2011 r.), a wydatki rzeczowe – o 2,7%, za to po raz kolejny wzrosły bardzo znacząco wydatki na obsługę zadłużenia. W 2006 roku JST przeznaczyły na obsługę zadłużenia 0,7% dochodów, w 2010 r. – 1,2%, a w 2012 r. – już 2,0%. W perspektywie całego sektora JST skala wydatków na obsługę zadłużenia jest w dalszym ciągu stosunkowo niska, zwłaszcza w porównaniu z budżetem państwa, w którym na wydatki tego rodzaju przeznaczają się prawie 15% dochodów.

¹⁸⁴ Bez wydatków na przedszkola, które nie są uwzględniane przy podziale subwencji, otrzymują tylko dofinansowanie na dzieci niepełnosprawne.

Obniżenie wydatków majątkowych oraz zachowanie dyscypliny budżetowej w finansowaniu zadań bieżących pozwoliło na zahamowanie przyrostu zadłużenia. W 2012 r. wartość zobowiązań JST zwiększyła się o 3,2%. Podobnie jak rok wcześniej, wysokość zobowiązań na koniec 2012 r. odpowiadała wielkości ponad 38% dochodów JST. Poziom ten można uznać za stosunkowo niski, zwłaszcza w porównaniu z długiem Skarbu Państwa, przewyższającym dochody budżetu państwa około 2,8 razy. Dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego wielkość długu stanowi jednak bardzo poważny problem.

W 2012 r. wciąż szybko rośnie zadłużenie województw i miast na prawach powiatu. O ile w przypadku dużych miast wzrostowi zadłużenia towarzyszył szybszy przyrost dochodów, to w województwach zwiększone finansowanie zewnętrzne zostało wymuszone zahamowaniem dynamiki dochodów. Pomimo przyrostu długu ani miasta na prawach powiatu, ani województwa nie utrzymały poziomu wydatków majątkowych z 2011 r. W pozostałych gminach oraz w powiatach przyrost długu został zatrzymany.

Tabela 68. Relacja zadłużenia do dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2012

Lata	JST	Województwa	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Pozostałe gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
	%						
2006	21,3	16,6	16,8	27,6	21,8	20,4	15,4
2007	19,7	17,8	16,3	24,0	20,0	19,2	14,7
2008	20,2	18,1	15,9	25,8	19,9	19,3	14,5
2009	26,0	15,6	19,5	37,2	26,7	25,3	18,3
2010	33,8	30,4	24,2	43,5	33,3	33,3	26,6
2011	38,4	36,9	26,1	49,4	36,5	37,4	30,8
2012	38,2	40,1	26,5	48,3	36,3	36,4	29,5

Źródło: dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe-oraź-obliczenia-własne>.

Wysokie zobowiązania charakteryzują jednostki znajdujące się w dobrej sytuacji finansowej, czyli takie, które zarówno mają wysokie dochody, jak i realizują duże wydatki majątkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Znaczny wzrost zadłużenia, jaki nastąpił w latach 2008–2011 r., związany był z realizacją inwestycji samorządowych na nieporównywalną w powojennej historii Polski skalę, a nie z brakiem środków na podstawową działalność. Fakt ten należy wziąć pod uwagę, gdy wskazuje się na sektor samorządowy jako jednego z głównych sprawców nierównowagi finansowej w sektorze finansów publicznych. W rzeczywistości dzięki m.in. środkom zewnętrznym samorządy uczyniły w ciągu kilku lat znaczący postęp cywilizacyjny.

Wartość zobowiązań gmin jest około dziewięciokrotnie większa od wartości zobowiązań powiatów oraz województw, dlatego analizując poziom łącznego zadłużenia w całym sektorze JST, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na poziom zadłużenia w gminach. Z łącznej kwoty 55,7 mld zł zobowiązań gmin na koniec 2012 r. ponad połowa obciążała budżety 10% jednostek z najwyższymi dochodami i najwyższymi inwestycjami w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W poniższej tabeli jednostki te przedstawiamy jako X grupę dochodową. Blisko $\frac{3}{4}$ zobowiązań jest przypisanych do gmin znaj-

dujących się powyżej mediany dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca, czyli w grupach VI – X. Na koniec 2012 r. zobowiązania 10% najbiedniejszych gmin, czyli z I grupy dochodowej, były równe 850 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, podczas gdy zobowiązania 10% najbogatszych gmin, o najwyższych dochodach w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wynosiły 2.343 zł. W tym czasie wydatki majątkowe gmin z I grupy dochodowej, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wynosiły 317 zł, a gmin najbogatszych, z X grupy dochodowej – 1.108 zł. Wskazuje to, że zadłużone są przede wszystkim gminy bogate, które stać na ambitne i kosztowne programy inwestycyjne, a nie gminy zgłaszające zapotrzebowanie na środki przeznaczone na finansowanie bieżących zadań.

Tabela 69. Dochody, wydatki majątkowe i zobowiązania gmin w 2012 r. według grup dochodowych

Grupa	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	
	Na 1 mieszkańca			Ogółem			Razem = 100			Dochody = 100
	zł			mld zł			%			
Razem	3.624	697	1.447	139,7	26,9	55,7	100,0	100,0	100,0	39,9
I	2.421	317	850	10,5	1,4	3,7	7,5	5,1	6,6	35,1
II	2.618	363	893	9,3	1,3	3,2	6,6	4,8	5,7	34,1
III	2.741	418	852	8,6	1,3	2,7	6,2	4,9	4,8	31,1
IV	2.852	441	983	7,1	1,1	2,4	5,1	4,1	4,4	34,5
V	2.953	546	1.038	8,4	1,6	3,0	6,0	5,8	5,3	35,1
VI	3.072	531	1.066	6,8	1,2	2,4	4,9	4,4	4,3	34,7
VII	3.221	596	1.031	7,1	1,3	2,3	5,1	4,9	4,1	32,0
VIII	3.413	693	1.147	7,8	1,6	2,6	5,6	5,9	4,7	33,6
IX	3.719	788	1.462	11,3	2,4	4,4	8,1	8,9	8,0	39,3
X	5.048	1.108	2.343	62,7	13,8	29,1	44,9	51,2	52,2	46,4

Źródło: dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe-oraz-obliczenia-własne>.

Całkowity dług powiatów rozkłada się pomiędzy grupy dochodowe nieco inaczej niż w gminach. W powiatach, podobnie jak w gminach, istnieją znaczące różnice pod względem zadłużenia per capita. Jednostki należące do grup o wyższych dochodach w przeliczeniu na 1 mieszkańca mają wyższe zadłużenie w relacji do liczby mieszkańców – najbardziej zadłużone są powiaty z X grupy dochodowej (340 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca), a najmniej – z I grupy dochodowej (131 zł). Ponieważ jednak powiaty o niskich dochodach są zamieszkałe przez dużą liczbę osób, to łączna wartość zobowiązań powiatów z grupy I i X jest dosyć podobna. Współczynnik zmienności łącznej kwoty zobowiązań w dziesięciu grupach dochodowych wynosi zaledwie 21% w powiatach, podczas gdy w gminach aż 148%. Porównanie tych wskaźników pokazuje, że o ile dług w gminach koncentruje się w niektórych grupach dochodowych (zwłaszcza w grupie X), o tyle w powiatach nie ma aż tak znaczących różnic pomiędzy grupami. Wynika to z faktu, że dochody powiatów podlegają silnemu wyrównywaniu, dlatego ich sytuacja finansowa jest dosyć podobna, zwłaszcza w stosunku do zróżnicowań występujących między gminami.

Tabela 70. Dochody, wydatki majątkowe i zobowiązania powiatów w 2012 r. według grup dochodowych

Grupa	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	Dochody	Wydatki majątkowe	Dług	
	Na 1 mieszkańca			Ogółem			Razem = 100			Dochody = 100
	zł			mld zł			%			
Razem	868	108	230	22,5	2,8	6,0	100,0	100,0	100,0	26,5
I	594	83	131	2,2	0,3	0,5	9,9	11,1	8,2	22,0
II	724	94	173	2,2	0,3	0,5	9,8	10,2	8,8	23,9
III	797	89	185	2,2	0,2	0,5	9,8	8,8	8,5	23,2
IV	832	85	227	2,2	0,2	0,6	9,7	7,9	10,0	27,3
V	883	102	297	2,8	0,3	0,9	12,3	11,5	15,6	33,7
VI	926	119	247	2,1	0,3	0,6	9,3	9,6	9,4	26,6
VII	966	137	233	2,4	0,3	0,6	10,6	12,1	9,6	24,1
VIII	1.015	106	258	2,3	0,2	0,6	10,2	8,6	9,8	25,5
IX	1.079	131	326	2,0	0,2	0,6	9,1	8,8	10,3	30,2
X	1.231	189	340	2,1	0,3	0,6	9,2	11,4	9,6	27,6

Źródło: dane opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe-oraz-obliczenia-wlasne>.

Powyższe informacje wskazują, że najbardziej zadłużonymi jednostkami samorządu terytorialnego są jednostki najbardziej zamożne, o wysokich dochodach, realizujące projekty inwestycyjne na dużą skalę. Główną przyczyną rosnącego zadłużenia w samorządach są potrzeby związane z finansowaniem tych projektów. Plany rządu dotyczące wprowadzenia dalszych ograniczeń w pozyskiwaniu środków zewnętrznych przez samorządy mogą doprowadzić do spowolnienia procesu inwestycyjnego w samorządach, głównie w gminach, co zahamowałoby rozwój cywilizacyjny Polski.

4. Sytuacja finansowa wybranych jednostek

Sektor ubezpieczeń społecznych

W 2012 r. – dzięki przeniesieniu części składki z otwartych funduszy emerytalnych, które nastąpiło w maju 2011 r. – poprawiła się sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Wpływy FUS z tytułu składek zwiększyły się o 18,6%, a stopień finansowania świadczeń składkami wzrósł z 62,4% do ponad 70%. Jednocześnie zwiększył się – z 61,3% do 68,8% – stopień finansowania wydatków FUS dochodami własnymi. Wyżej wymienione wskaźniki samofinansowania kształtują się obecnie na takim poziomie, jak przed kryzysem. Istotną różnicę stanowi jednak to, że obecne dochody FUS nie równoważą jego wydatków. W 2012 r. w FUS zabrakło blisko 4 mld zł, dlatego posłużono się środkami zewnętrznymi, przede wszystkim pożyczką z budżetu państwa w wysokości 3 mld zł, które zwiększyły poziom łącznych zobowiązań. Konieczność zaciągnięcia w 2012 r. zobowiązań wskazuje, że kolejny rok z rządu została zaniżona dotacja z budżetu państwa do FUS, której wysokość powinna równoważyć niedobór dochodów pochodzących z innych tytułów.

Tabela 71. Dochody i wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł						
Dochody ogółem	120,9	129,6	136,1	138,4	157,6	159,8	172,0
Składki	80,5	88,4	81,6	85,3	89,0	101,5	120,4
Dotacje z budżetu państwa	24,5	23,9	33,2	30,5	38,1	37,5	39,5
Refundacja składki dla OFE	14,9	16,2	19,9	21,1	22,3	15,4	8,2
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	4,0	2,9
Inne	0,9	1,1	1,4	1,5	0,7	1,4	1,0
Wydatki	119,8	123,8	136,1	153,4	170,8	167,8	176,4
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	107,2	110,0	122,3	135,3	143,4	149,3	156,2
Inne świadczenia	8,7	8,1	9,9	12,6	13,5	13,5	14,7
Odpis na ZUS	3,0	3,1	3,3	3,4	3,8	3,8	3,8
Inne	0,8	2,6	0,6	2,1	10,1	1,2	1,8
Stopień finansowania świadczeń składkami	69,5	74,9	61,7	57,7	56,7	62,4	70,5
Stopień finansowania wydatków dochodami własnymi	68,0	72,3	61,0	56,6	52,5	61,3	68,8
	PKB = 100						
Dochody ogółem	11,4	11,0	10,7	10,3	11,1	10,5	10,8
Składki	7,6	7,5	6,4	6,3	6,3	6,6	7,5
Dotacje z budżetu państwa	2,3	2,0	2,6	2,3	2,7	2,5	2,5
Refundacja składki dla OFE	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,0	0,5
Fundusz Rezerwy Demograficznej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3	0,2
Inne	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Wydatki	11,3	10,5	10,7	11,4	12,1	11,0	11,1
Wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych	10,1	9,3	9,6	10,1	10,1	9,8	9,8
Inne świadczenia	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9
Odpis na ZUS	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Inne	0,1	0,2	0,0	0,2	0,7	0,1	0,1

Źródło: Informacja o przychodach i kosztach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 31 grudnia 2006–2012 r., http://www.zus.pl/bip/default.asp?id=113;obliczenia_wlasne.

Poprawienie się finansowych parametrów FUS – stopnia finansowania świadczeń wpływami ze składek i stopnia pokrycia wydatków dochodami własnymi – wpływa na bieżącą poprawę sytuacji finansowej państwa, ale nie rozwiązuje problemu stałej nierównowagi finansowej sektora ubezpieczeń społecznych. Zwiększenie wpływów FUS nie wystarczyło do zamknięcia luki między dochodami i wydatkami FUS, a nawet gdyby to nastąpiło, to wciąż bardzo istotna część wydatków Funduszu finansowana jest za pomocą środków przekazywanych z budżetu państwa.

W 2012 r. nie nastąpiły istotne zmiany w sytuacji finansowej Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS. Jego przychody były o 3,2% większe niż w roku poprzednim. Dotacja z budżetu państwa wciąż pokrywała aż 94% świadczeń wypłacanych z tego Funduszu, co rodzi pytanie o celowość utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych rolników w obecnej formie.

Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne zakłady opieki zdrowotnej

Narodowy Fundusz Zdrowia jest największą jednostką sektora finansów publicznych, którego plan finansowy nie jest włączony do ustawy budżetowej. Przychody Narodowego Funduszu Zdrowia z tytułu składki zdrowotnej były o 2,7% niższe od planowanych na 2012 r. Nie wykonano również planu

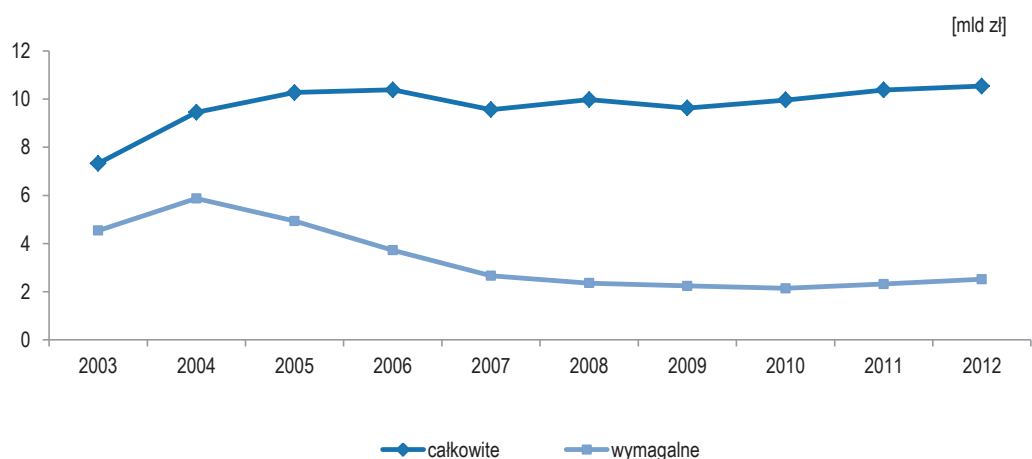
kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Koszty te były o 3,7% mniejsze od planowanych, m.in. na refundację leków przeznaczono o prawie 16% mniejszą kwotę, niż wynikała z planu. Niewykonanie planu kosztów świadczeń opieki zdrowotnej wiązało się z realnym zmniejszeniem wydatków na finansowanie tych świadczeń. Co prawda w porównaniu z 2011 r. koszty świadczeń zdrowotnych wzrosły o 2,8%, wzrost ten nie zrekompensował jednak inflacji. W wyniku ograniczenia realnych wydatków na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej zdołano co prawda utrzymać równowagę finansową NFZ, stan ten nie świadczy jednak ani o zbilansowaniu dochodów NFZ z potrzebami osób ubezpieczonych, ani o właściwej dostępności szeroko rozumianych usług medycznych.

Pomimo podejmowania kolejnych działań mających na celu restrukturyzację szpitali, co polega m.in. na przejmowaniu ich zobowiązań przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, poziom tych zobowiązań od dziewięciu lat prawie się nie zmienił. W 2012 r. zobowiązania SPZOZ ponownie wzrosły – do poziomu 10,5 mld zł. Jednocześnie prawie o 9% wzrosły zobowiązania wymagalne SPZOZ. Dane te świadczą o pogarszającej się sytuacji finansowej szpitali, które mają coraz większe problemy z bieżącym finansowaniem działalności. Na poniższym wykresie przedstawiono całkowite i wymagalne zobowiązania SPZOZ wynikające ze sprawozdań przekazywanych Ministrowi Zdrowia.

Dane o zobowiązaniach SPZOZ publikowane przez Ministerstwo Zdrowia odnoszą się do wszystkich zobowiązań ujętych w bilansach tych jednostek, w tym także do różnego rodzaju zobowiązań niewymagalnych, dlatego różnią się od danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, służących do ustalenia wielkości państwowego długu publicznego. Według danych Ministerstwa Finansów zadłużenie SPZOZ w 2012 r. wzrosło o 8,8%, osiągając wielkość 5,7 mld zł.

Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia, pomimo realizowania programów oddłużeniowych wskazuje na złe zarządzanie i niewłaściwy nadzór właścicielski w części szpitali. Świadczy o tym m.in. fakt, że oprócz szpitali znajdujących się w złej sytuacji są i takie, które prowadzą działalność w warunkach równowagi finansowej, niezależnie od profilu działalności. Przeczy to tezie o dochodowych i niedochodowych oddziałach w publicznym systemie opieki zdrowotnej. Warunkiem poprawy sytuacji finansowej szpitali jest przede wszystkim determinacja i wiedza ich dyrekcji oraz rzeczywiste wsparcie działań restrukturyzacyjnych przez organ założycielski. Przekształcenie SPZOZ w inną formę organizacyjną nie jest warunkiem ani koniecznym, ani wystarczającym dla uzyskania trwałej poprawy sytuacji finansowej szpitali.

Wykres 16. Całkowite i wymagalne zobowiązania SPZOZ w latach 2003–2012



Źródło: dane Ministerstwa Zdrowia.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu Pracy wzrosły w 2012 r. o ponad 7%, a wydatki – o ponad 10%. Po trzech latach stagnacji zwiększyły przychody z tytułu składek, wzrost ten był jednak stosunkowo niski, mniejszy od średniorocznej inflacji. Istotnie – o 0,9 mld zł – wzrosły przychody własne pochodzące ze źródeł nieskładkowych, prawie o 40% zmniejszyły się za to wpływy z dotacji przekazanej z budżetu państwa. Po stronie wydatków znacznie zwiększyły się zarówno zasiłki (o 11,1%)¹⁸⁵, jak i wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (o 16,0%), chociaż w przypadku tej drugiej grupy wydatków znajdowały się one wciąż poniżej średniej dla lat 2006–2012.

Tabela 72. Dochody i wydatki Funduszu Pracy oraz środki pieniężne na koniec roku w latach 2006–2012

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	mld zł						
Przychody	7,5	8,4	9,1	10,3	11,0	10,5	11,2
Składki	6,8	7,7	8,8	8,8	8,8	8,9	9,2
Dotacja z budżetu państwa			0,2	0,7	1,6	1,1	0,6
Inne	0,8	0,7	0,1	0,9	0,6	0,5	1,4
Wydatki (koszty)	5,5	5,3	5,8	11,2	12,2	8,7	9,6
Zasiłki	2,8	2,2	1,8	4,4	4,9	4,7	5,2
Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	2,1	2,7	3,4	6,2	6,6	3,3	3,9
Inne wydatki	0,6	0,4	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Wynik	2,0	3,0	3,3	-0,9	-1,3	1,7	1,6
Środki pieniężne na koniec roku	1,3	2,7	6,1	5,2	3,9	5,7	7,3
	Rok poprzedni = 100						
Przychody	x	111,7	108,6	113,5	106,2	95,7	107,1
Składki	x	113,7	114,2	100,2	100,3	101,1	103,3
Dotacja z budżetu państwa	x	x	x	364,7	226,3	67,8	61,0
Inne	x	93,1	20,8	586,6	69,5	88,8	263,7
Wydatki (koszty)	x	97,4	107,8	195,4	108,8	71,5	110,2
Zasiłki	x	79,5	83,1	240,3	111,0	95,5	111,1
Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu	x	127,7	123,4	184,5	106,8	50,4	116,0
Inne wydatki	x	70,9	137,8	113,2	113,0	102,4	77,4
Wynik	x	150,3	110,0	-27,4	138,5	-137,0	91,8
Środki pieniężne na koniec roku	x	212,2	223,9	85,4	75,4	145,4	128,1

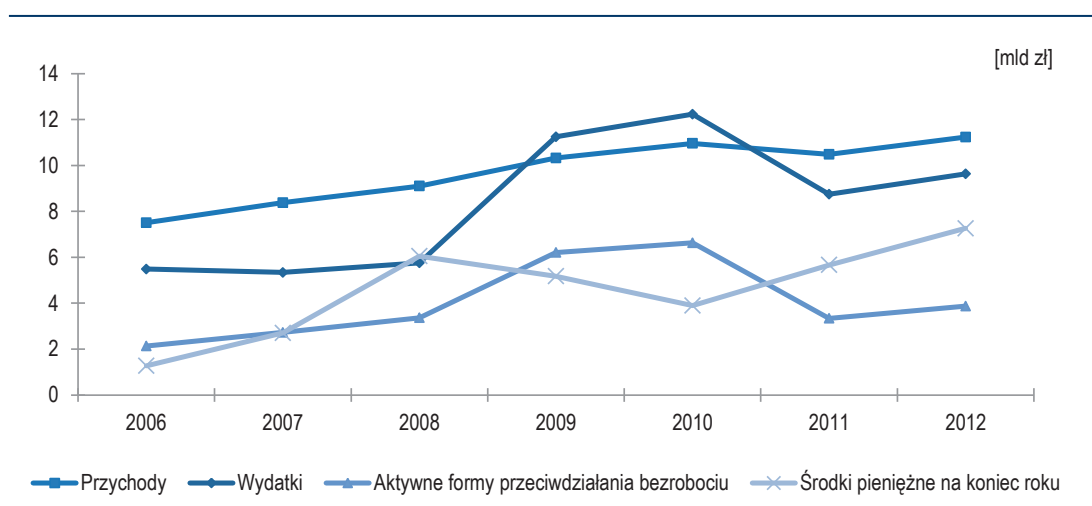
Źródło: dane przekazane przez Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2006–2011.

Pomimo pogarszania się sytuacji gospodarczej kraju i wzrostu bezrobocia w 2012 r., na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczono znacznie mniej środków Funduszu Pracy

¹⁸⁵ Wraz ze świadczeniami przedemerytalnymi.

niż w latach 2009–2010. Drugi rok z rządu przychody Funduszu Pracy znacznie przewyższały wydatki, w wyniku czego Fundusz posiadał na koniec 2012 r. większe środki pieniężne niż w jakimkolwiek innym roku objętym analizą, czyli od 2006 r. W 2012 r. Fundusz Pracy osiągnął wynik równy 1,6 mld zł, gromadząc na koniec roku środki pieniężne w wysokości 7,3 mld zł. Środki gromadzone w Funduszu Pracy podlegają konsolidacji finansów sektora rządowego i są wykorzystywane, w zastępstwie środków zewnętrznych, do sfinansowania potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, jednak nie powinno to być podstawowym celem działalności Funduszu. Problem stosunkowo niskich wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie jest nowy, napisano o nim również w Analizie wykonania w 2011 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

Wykres 17. Przychody, wydatki i środki pieniężne Funduszu Pracy w latach 2006–2012



Źródło: opracowanie własne.

Uczelnie państwowe

Przychody¹⁸⁶ uczelni państwowych z działalności operacyjnej wzrosły prawie o 2%, zaś koszty działalności operacyjnej – o 2,8%. Uczelnie wypracowały w 2012 r. zysk netto w wysokości 184 mln zł. Dotacje z budżetu państwa dla uczelni na zadania statutowe zwiększyły się o 3,5%, po uwzględnieniu środków z Narodowego Centrum Nauki oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Udział dotacji w przychodach z działalności operacyjnej uczelni państwowych zwiększył się do 65,7%, podczas gdy udział opłat za usługi edukacyjne zmniejszył się do 11,9%.

Z ponad 4,2 mld zł nakładów na środki trwałe ok. 43% zostało sfinansowane ze środków budżetowych, zaś ponad 35% – z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Uczelnie otrzymały również dotację z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów i doktorantów w wysokości blisko 1,3 mld zł. Środki te wystarczyły na pokrycie 76,0% wydatków ponoszonych przez uczelnie z tego tytułu (w 2011 r. – 73,9%).

¹⁸⁶ Na podstawie danych ze sprawozdań GUS F01s o przychodach, kosztach i wyniku finansowym szkół wyższych za rok 2012 r.

Łącznie uczelnie państwowe otrzymały z budżetu państwa i budżetu środków europejskich środki w wysokości prawie 16,6 mld zł¹⁸⁷. Udział środków budżetowych w finansowaniu wydatków ponoszonych przez uczelnie państwowe utrzymał się na poziomie przekraczającym 73%, zmieniła się jednak struktura tych środków. Pomimo tego, że tempo wzrostu dotacji na działalność dydaktyczną było niższe od inflacji, udział tej dotacji w finansowaniu wydatków uczelni się zwiększył. Stało się tak ze względu na bardzo niskie tempo wzrostu wydatków ogółem, związane ze znaczącym ograniczeniem finansowania projektów wspieranych za pomocą środków europejskich, ograniczeniem finansowania współpracy z zagranicą, a także zmniejszeniem wpływów z opłat za świadczone usługi edukacyjne.

Tabela 73. Środki budżetowe stanowiące przychody uczelni państwowych oraz ich wydatki w latach 2011–2012

	Wyszczególnienie	2011	2012	
		mln zł		2011 = 100
A.	Środki budżetowe	16.300,4	16.599,1	101,8
I.	Dotacje na działalność dydaktyczną	9.363,3	9.654,2	103,1
	w tym: dotacja podstawowa	8.998,9	9.216,6	102,4
II.	Dotacje na działalność badawczą	831,2	951,2	114,4
	w tym: na utrzymanie potencjału badawczego	462,7	594,3	128,4
III.	Środki z NCBiR i NCN na badania	816,7	796,2	97,5
IV.	Środki na finansowanie współpracy z zagranicą	535,9	438,5	81,8
V.	Środki na realizację programów ministra	40,2	55,8	138,8
VI.	Dotacje na pomoc materialną	1.250,6	1.287,4	102,9
VII.	Dotacje inwestycyjne z budżetu państwa	1.426,3	1.611,7	113,0
VIII.	Dotacje inwestycyjne z NCBiR i NCN	0,0	36,5	x
IX.	Środki europejskie na projekty inwestycyjne	2.036,1	1.767,6	86,8
B.	Wydatki uczelni państwowych (I-II+III+IV+V)	22.248,2	22.624,6	101,7
I.	Koszty działalności operacyjnej	16.769,9	17.240,5	102,8
II.	Amortyzacja	921,0	1.086,8	118,0
III.	Pomoc materialna	1.693,2	1.693,9	100,0
IV.	Wydatki majątkowe	4.675,1	4.712,9	100,8
V.	Pozostałe wydatki	31,0	64,2	207,1
		%		
	Stopień pokrycia wydatków przez środki budżetowe (A : B)	73,3	73,4	x

Źródło: zbiorcze sprawozdania F-01/s dla uczelni państwowych za lata 2011–2012.

Instytucje kultury

Przychody¹⁸⁸ instytucji kultury wyniosły prawie 6,4 mld zł, a koszty – niespełna 6,3 mld zł. Podobnie jak w 2011 r., również w 2012 r. instytucje kultury wykazały łączną stratę, która wyniosła 119 mln zł.

¹⁸⁷ Wraz ze środkami otrzymanymi z NCN i NCBiR.

¹⁸⁸ Na podstawie danych ze sprawozdania GUS F02/dk o finansach instytucji kultury za rok 2012.

Najgorszy wynik osiągnęły wojewódzkie instytucje kultury, które w 2011 r. wykazały stratę w wysokości 63 mln zł, a w 2012 r. – w wysokości 69 mln zł.

W 2012 r. istotnie wzrósł udział zobowiązań i rezerw na zobowiązania w pasywach instytucji kultury – z 15,9% do 28,2%. Zmiana ta dotyczyła wszystkich czterech grup instytucji kultury (państwowych, gminnych, powiatowych i wojewódzkich). Wynikała ona przede wszystkim ze wzrostu wartości rozliczeń międzyokresowych – z 1,0 mld zł w 2011 r. do 2,7 mld zł w roku 2012.

Dwa poprzednie lata wiążą się również z szybkim wzrostem wartości aktywów trwałych instytucji kultury we wszystkich badanych grupach. W 2012 r. wartość aktywów trwałych zwiększyła się o ponad 17%, w tym wartość budynków, lokali i innych obiektów wzrosła prawie o 12%, a wartość gruntów – o 59%. Dane te świadczą o utrzymaniu się wysokiego tempa inwestycji w sektorze instytucji kultury.

Dotacje z budżetu państwa do działalności podstawowej instytucji kultury – zwłaszcza państwowych, gminnych i wojewódzkich – zwiększyły się o ponad 19%, przekraczając 1,1 mld zł. Niższe było tempo wzrostu dotacji z budżetów JST wynoszące 5,4%. Tym samym udział dotacji z budżetu państwa i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przychodach ogółem instytucji kultury zwiększył się z 75,2% w 2011 r. do 78,4% w 2012 r. Najbardziej zależne od dotacji na działalność podstawową z budżetu państwa i z JST były gminne i wojewódzkie instytucje kultury (dotacje te stanowiły około 80% łącznych przychodów tych instytucji), a najmniej – państwowe instytucje kultury, które ok. 29% przychodów uzyskują z innych źródeł. Jednak w przypadku instytucji państwowych udział wyżej wymienionych dotacji w przychodach ogółem zwiększył się w porównaniu z 2011 r. o 3,6 punktu procentowego.

Po stronie kosztów obserwowaliśmy niskie tempo wzrostu kosztów wynagrodzeń (2%) oraz ponadjednoprocentowy spadek kosztów usług obcych. Tempo wzrostu kosztów wynagrodzeń było zróżnicowane, od inflacyjnego wzrostu w gminnych instytucjach kultury po zmniejszenie tych kosztów w państwowych i powiatowych instytucjach kultury. W tym czasie łączne zatrudnienie w instytucjach kultury, liczone w etatach, wzrosło o 0,7%.

Podobnie jak w 2011 r., również w roku 2012 wartość nakładów na środki trwałe instytucji kultury wyniosła prawie 1,1 mld zł. Głównym źródłem finansowania tych nakładów pozostają środki z budżetu państwa i budżetów JST. Udział środków budżetowych w finansowaniu nakładów na środki trwałe zwiększył się z 58,0% do 60,7%. Udział ten jest bardzo podobny w instytucjach państwowych i samorządowych. Warto również odnotować wzrost udziału bezzwrotnych środków zagranicznych w finansowaniu nakładów na środki trwałe instytucji kultury – z 14,5% do prawie 20%. Środki te odgrywają znacznie większą rolę w finansowaniu nakładów ponoszonych przez samorządowe instytucje kultury, stanowiąc w 2012 r. ponad 24% wartości łącznego finansowania.

VIII. PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY

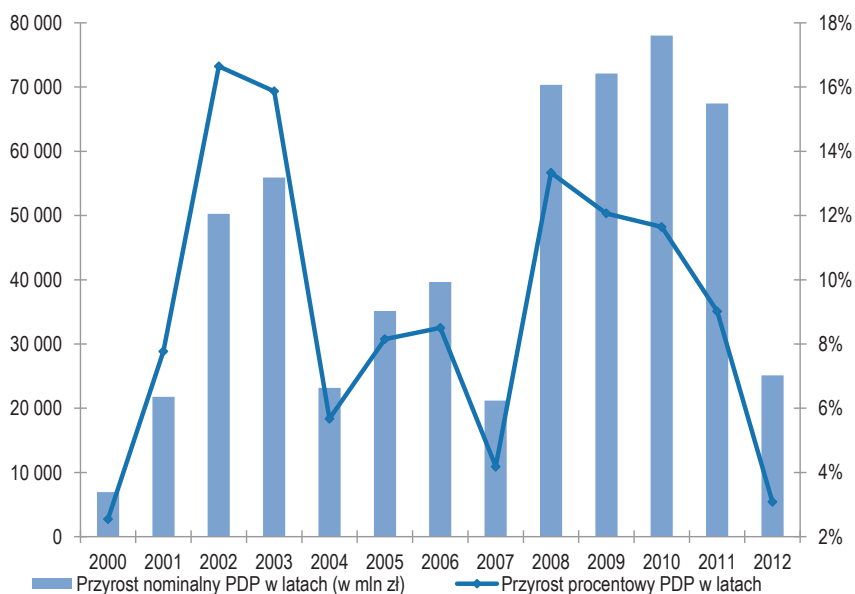
W 2012 r. utrzymane zostało zapoczątkowane w 2011 r. spowolnienie wzrostu nominalnej wartości długu publicznego liczonego zarówno według metodologii krajowej, jak i unijnej.

Państwowy dług publiczny (PDP) obliczony według metodologii krajowej, tj. zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiada wartości nominalnej zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. PDP jest księgowym ujęciem wartości długu wynikającym ze sprawozdań o zobowiązaniach i należnościach jednostek sektora finansów publicznych.

Weryfikacja obliczenia wartości PDP na podstawie sprawozdań o zobowiązaniach jednostek sektora finansów publicznych według stanu na koniec 2012 r. nie wykazała nieprawidłowości.

Na koniec 2012 r. PDP wyniósł 840.490,5 mln zł i był wyższy od stanu na koniec 2011 r. o 25.145,0 mln zł, tj. o 3,1%. Był to najniższy od 2008 r. kwotowy i od 2001 r. procentowy wzrost wartości PDP. W latach 2008–2011 średni roczny wzrost PDP wyniósł 71.975,9 mln zł (średnio 11,5% rocznie).

Wykres 18. Wzrost nominalnej wartości PDP oraz zmiany jego wzrostu w latach 2000–2012



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Od 2008 r. tempo przyrostu PDP systematycznie spadało i w 2012 r., po raz pierwszy od 2007 r., było niższe od tempa przyrostu nominalnej wartości PKB. Pozwoliło to na ukształtowanie się relacji PDP do PKB na koniec 2012 r. na poziomie 52,7%, tj. niższym o 0,7 punktu procentowego niż w 2011 r. W latach 2008–2011 relacja PDP do PKB zwiększała się co roku średnio o 2,1 punktu procentowego.

Pomimo zmniejszenia się trzeci rok z rzędu relacji PDP do PKB, przekraczała ona 50%, tj. pierwszy próg „ostrożnościowy”, określony w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Ten stan

powoduje, że Rada Ministrów przy konstruowaniu projektu ustawy budżetowej na 2014 r. zobowiązana będzie do przyjęcia relacji deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie wyższej niż analogiczna proporcja z ustawy budżetowej na 2013 r., tj. 11,9%. W dalszym ciągu występuje zagrożenie przekroczenia drugiego progu „ostrożnościowego” ustalonego na poziomie 55%, co wiązałoby się z koniecznością podjęcia znacznie bardziej restrykcyjnych działań, w tym istotnego ograniczenia wydatków sektora publicznego w kolejnych latach. Mogłoby to nastąpić w przypadku osłabienia złotego i istotnego osłabienia tempa wzrostu gospodarczego. W 2012 r. relacja PDP do PKB zmniejszyła się o 1,3 punktu procentowego na skutek spadku zadłużenia zagranicznego związanego z umocnieniem złotego do walut obcych. Jednak tendencja ta może okazać się nietrwała. Mimo obniżenia relacji PDP do PKB, na równowagę budżetu państwa wpływa wysoki poziom kosztów obsługi długu. W 2012 r. koszty te wzrosły o ponad 17%.

Tabela 74. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	Wartość zadłużenia na 31.12.2011	Wartość zadłużenia na 31.12.2012	Zmiana 2011–2012	
	mln zł			%
ZADŁUŻENIE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH	815.345,5	840.490,5	25.145,0	3,1
ZADŁUŻENIE SEKTORA RZĄDOWEGO	748.805,9	770.822,3	22.016,4	2,9
Skarb Państwa	747.504,3	769.128,8	21.624,5	2,9
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-
Uczelnie publiczne	332,4	485,6	153,2	46,1
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	951,1	1.192,1	241,1	25,3
Państwowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe	7,8	3,1	-4,7	-59,8
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	6,0	4,7	-1,3	-21,0
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	4,3	7,9	3,6	83,4
ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO	64.260,6	67.409,2	3.148,6	4,9
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	61.189,4	64.030,5	2.841,1	4,6
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	-
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	2.999,8	3.314,7	314,9	10,5
Samorządowe instytucje kultury	63,2	58,1	-5,1	-8,1
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	8,2	5,9	-2,3	-27,7
ZADŁUŻENIE SEKTORA UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH	2.279,1	2.259,1	-20,0	-0,9
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	-
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.279,1	2.259,1	-20,0	-0,9
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0,0	0,0	0,0	-
Narodowy Fundusz Zdrowia	0,0	0,0	0,0	-

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich, przyrost PDP w 2012 r. wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa. Przyrost długu Skarbu Państwa po konsolidacji stanowił 86,0% przyrostu PDP i był związany przede wszystkim z koniecznością finansowania deficytu budżetu państwa. W 2012 r. odnotowano zmniejszenie przyrostu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. W porównaniu do 2011 r. kiedy zobowiązania te wzrosły o 10.621,0 mln zł, tj. o 21,0%, w 2012 r. wzrost ten był niższy i wynosił 2.841,1 mln zł, tj. 4,6%. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na koniec 2012 r. wynikał głównie z zadłużenia z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych długoterminowych papierów wartościowych. Ponadto skonsolidowane zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i tym samym całego sektora ubezpieczeń społecznych wyniosło 2.259,1 mln zł, zmniejszyło się w 2012 r. o 20,0 mln zł, tj. o 0,9%. Wartość ta nie prezentuje całego zadłużenia tego sektora, gdyż z powodu ustawowego obowiązku przeprowadzania konsolidacji zobowiązań nie obejmuje długu wobec Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, których łączna wartość na koniec 2012 r. wyniosła 18.877,5 mln zł.

Przeprowadzona w 2012 r. kontrola¹⁸⁹ prawidłowości wykazywania zadłużenia przez jednostki sektora finansów publicznych w latach 2010–2011 wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo przedstawiały swoje zadłużenie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a w szczególności zadłużenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz prawidłowości wykazywania zadłużenia przez kontrolowane szpitale.

Nie było możliwe zweryfikowanie prawidłowości wykazywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązań wymagalnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec otwartych funduszy emerytalnych z tytułu nieprzekazanych składek. Powodem tego był fakt, że system informatyczny, w którym prowadzono ewidencję tych zobowiązań, uniemożliwił potwierdzenie informacji o ich historycznych stanach. Ewidencja ta nie spełnia wymogów określonych w ustawie o rachunkowości. Wykazane zobowiązania wymagalne Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec otwartych funduszy emerytalnych wyniosły 2.018,3 mln zł na koniec 2010 r. oraz 1.435,7 mln zł na koniec 2011 r. i stanowiły w tych latach odpowiednio 99,9% i 63,0% zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych i jednocześnie 0,3% i 0,2% wartości PDP w tych latach.

Kontrola NIK wykazała także, że zadłużenie siedmiu kontrolowanych szpitali zostało zaniżone aż o 16,2% i 21,3% według stanu na koniec 2010 r. i 2011 r. Stwierdzono również inne nieprawidłowości w sporządzaniu sprawozdań mające wpływ na wartość PDP. Spowodowało to, że dług samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej został zaniżony w latach 2010 i 2011 odpowiednio o 2,1% i 4,2%.

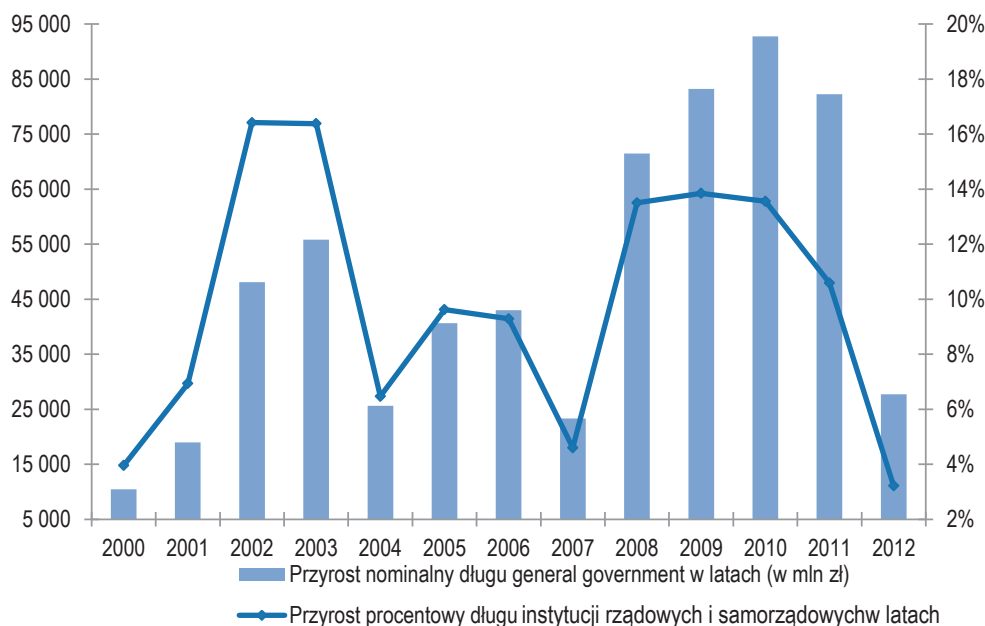
Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług sektora general government) przedstawia bardziej dokładnie niż PDP wartość długu publicznego, gdyż przy jego obliczeniu uwzględnia się rozszerzony w stosunku do PDP zakres podmiotowy i przedmiotowy długu, co znacznie lepiej obrazuje stan finansów państwa. Zadłużenie to obliczane według stosowanej w Unii Europejskiej metodologii ESA95 na potrzeby oceny spełniania przez kraje członkowskie Unii Europejskiej kryterium konwergencji umożliwia porównywanie zadłużenia krajów unijnych.

Na koniec 2012 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 886.785,8 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 27.706,5 mln zł, tj. o 3,2%. Był to najniższy od 2008 r. kwotowy i od 2000 r. procentowy wzrost wartości zadłużenia sektora instytucji rządowych i samo-

¹⁸⁹ Informacja o wynikach kontroli sprawozdawczości zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Nr ewid. 29/2013/P/12/036/KBF, NIK, Warszawa 2013.

rządowych. W latach 2008–2011 średni roczny wzrost zadłużenia obliczanego według metodologii unijnej wyniósł 82.434,4 mln zł (średnio 12,9% rocznie).

Wykres 19. Wzrost nominalnej wartości oraz zmiany procentowego wzrostu wartości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2000–2012

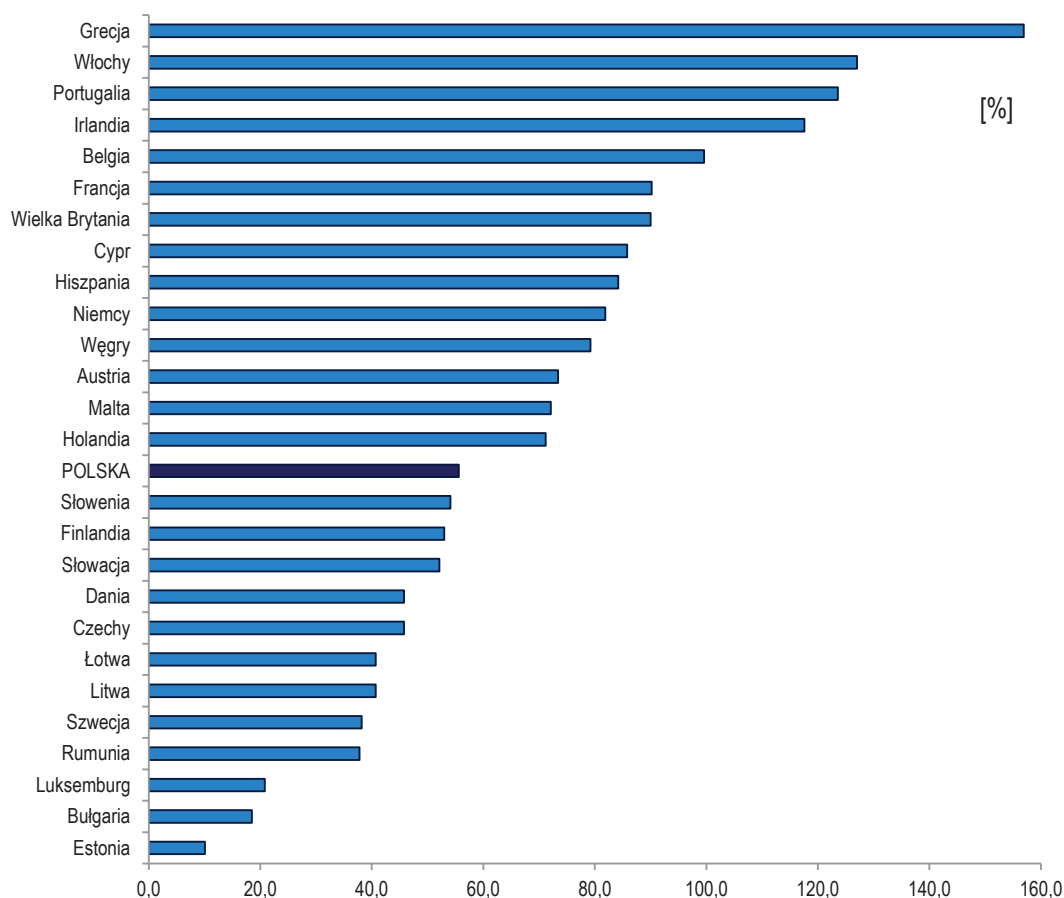


Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Relacja długu sektora general government do PKB na koniec 2012 r. wyniosła 55,6% i w ciągu roku zmniejszyła się o 0,6 punktu procentowego. Była o 4,4 punktu procentowego niższa od kryterium określonego w warunkach konwergencji. Relacja ta zmniejszyła się pierwszy raz od 2007 r. W latach 2008–2011 średnioroczny wzrost relacji długu sektora general government do PKB kształtował się na poziomie 2,9 punktu procentowego.

Osiągnięcie na koniec 2012 r. relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na poziomie 55,6% stawia Polskę na 13. miejscu wśród 27 krajów Unii Europejskiej. Wyższe relacje zadłużenia do PKB ma większość krajów Europy Zachodniej, w tym m.in. Niemcy, Wielka Brytania, Francja. Najwyższe wskaźniki zadłużenia na koniec 2012 r. miały Grecja i Włochy, odpowiednio 159,6% PKB i 127,0% PKB. W 2012 r. Polska należała do nielicznych krajów Unii Europejskiej, w których udało się obniżyć relację zadłużenia sektora general government do PKB. Ponadto, nie uwzględniając Grecji, której dług został zrestrukturyzowany, oraz Węgier, gdzie znacjonalizowano OFE, w 2012 r. w Polsce odnotowano jeden z największych w Unii Europejskiej spadków relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB.

Wykres 20. Dług instytucji rządowych i samorządowych do PKB w krajach Unii w 2012 r.



Źródło: informacje publikowane przez Główny Urząd Statystyczny.

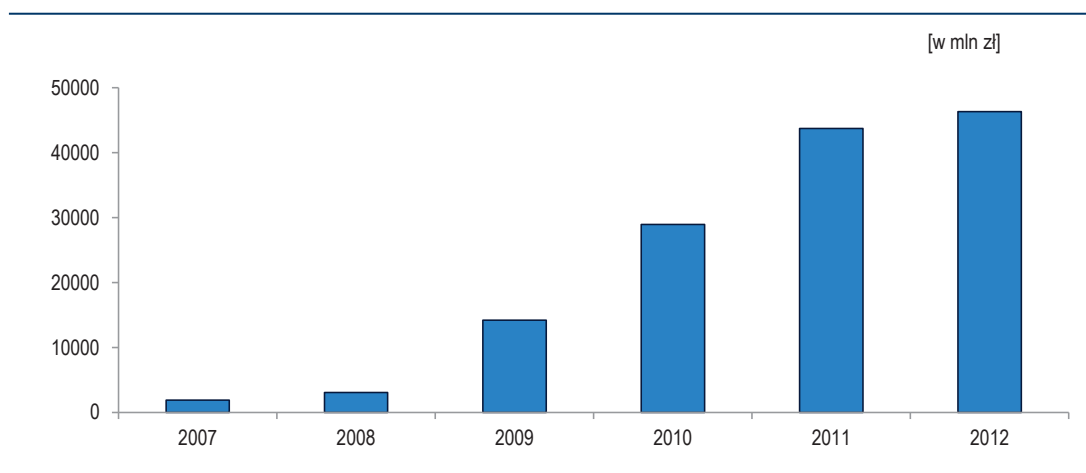
Od 2007 r. systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. W 2012 r. wyniosła ona 46.295,2 mln zł i była ponad 24-krotnie wyższa niż w 2007 r. Głównym powodem różnic między wartością długu publicznego wyliczonego według metodologii krajowej i unijnej jest zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), które doliczane jest do długu sektora general government. Fundusz ten w związku z przepisami ustawy o finansach publicznych nie jest zaliczony do jednostek sektora finansów publicznych, a jego zobowiązania nie są wykazane w długu publicznym liczonym według metodologii krajowej. Wartość tych zobowiązań jest uwzględniana w zadłużeniu sektora general government liczonym według metodologii unijnej ze względu na realizację przez ten fundusz zadań o charakterze publicznym.

Tabela 75. Różnice pomiędzy długiem publicznym obliczonym według metodologii krajowej i unijnej

Państwowy dług publiczny – 840.490,5 mln zł
Zwiększenia – razem 52.954,7 mln zł, z tego: zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego – 41.197,4 mln zł, zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad – 11.571,9 mln zł, zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – 182,4 mln zł przejęcie przez Skarb Państwa długu w wyniku uruchomienia gwarancji – 2,9 mln zł.
Zmniejszenia – razem 6.659,5 mln zł, z tego: zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych – 3.620,6 mln zł, skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 3.038,9 mln zł.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – 886.785,8 mln zł

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykres 21. Różnica między wartością długu instytucji rządowych i samorządowych a wartością nominalną PDP w latach 2007–2012



Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP zaczęła znacząco narastać od 2009 r., kiedy podjęto decyzję o finansowaniu budowy dróg krajowych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad przy wykorzystaniu środków Krajowego Funduszu Drogowego. Wcześniej zadania te finansowano bezpośrednio z budżetu państwa. Kontrola prawidłowości ewidencjonowania i przedstawiania danych o zadłużeniu KFD za lata 2009–2011 nie wykazała nieprawidłowości.

1. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa obejmuje zadłużenie z tytułu wyemitowanych przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek i przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych wszystkich części budżetowych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań jednostek Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 4 w związku z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dług Skarbu Państwa wzrósł w 2012 r. o 22.726,2 mln zł, tj. o 2,9%¹⁹⁰. Był to najniższy procentowy i wartościowy roczny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Od 2002 r. do 2011 r. dług Skarbu Państwa wzrastał średnio o 48.718,9 mln zł, tj. o 10,6% rocznie. Bez przeprowadzenia eliminacji zobowiązań w zakresie wszystkich części budżetowych, o której mowa w art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dług Skarbu Państwa byłby wyższy o 18.938,0 mln zł. W kwocie tej 99,9% stanowią wolne środki przekazane przez państwowe fundusze celowe Ministrowi Finansów w zarządzanie.

Głównym powodem wzrostu długu Skarbu Państwa było finansowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w kwocie 34,1 mld zł. Finansowanie emisją skarbowych papierów wartościowych ubytku składek przekazywanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 8,2 mld zł. Przyrost długu Skarbu Państwa został ograniczony o 21,3 mld zł w wyniku umocnienia się złotego wobec walut obcych w trakcie 2012 r.

Na koniec 2012 r. dług Skarbu Państwa mógłby być niższy o 18.796,0 mln zł, gdyby Minister Finansów w czwartym kwartale 2012 r. nie zdecydował się na przeprowadzenie emisji obligacji na rynkach zagranicznych celem prefinansowania potrzeb pożyczkowych roku 2013. Minister Finansów zdecydował się na przeprowadzenie emisji ze względu na korzystne kształtowanie się stóp procentowych. Jednak operacja ta spowodowała, że na koniec 2012 r. wystąpił wysoki stan środków walutowych wynoszący 18,2 mld zł, który w większości został przeznaczony na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych zadłużenia zagranicznego w pierwszych dniach lutego 2013 r.

Udziały zadłużenia krajowego i zagranicznego w długi Skarbu Państwa pozostały na poziomach porównywalnych z końcem 2011 r. i wyniosły odpowiednio 68,4% i 31,6%.

W długi Skarbu Państwa zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych (nierezydentów) wyniosło na koniec 2012 r. 432.375,3 mln zł, tj. 54,5% długu Skarbu Państwa. Od 2008 r. udział ten wzrósł ponad dwukrotnie z 196.275,6 mln zł, co stanowiło w tym okresie 34,4% długu Skarbu Państwa.

Największą składową długi Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji stanowiły zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 733.432,6 mln zł (92,4% w strukturze długu), z czego wyemitowane w kraju – 533.477,5 mln zł (67,2% długu) i za granicą – 199.955,1 mln zł (25,2% długu). Kredyty zagraniczne stanowiły 6,4% długu Skarbu Państwa, a pozostałe zadłużenie krajowe 1,2% (skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie).

Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji w stosunku do stanu na koniec 2011 r. wzrósł o 18.280,4 mln zł, tj. o 3,5%¹⁹¹. W ostatnich latach tylko na koniec 2011 r. odnotowano wzrost długu krajowego Skarbu Państwa podobnej wielkości. W okresie od 2002–2010 dług ten wzrastał średnio o 35.775,7 mln zł rocznie.

Prawie połowę długu krajowego Skarbu Państwa (48,1%) stanowiły zobowiązania wobec instytucji krajowego sektora pozabankowego. Zadłużenie wobec tej grupy wierzycieli na koniec 2012 r. wynosiło 260.964,9 mln zł. W sektorze pozabankowym przeważały otwarte fundusze emerytalne

¹⁹⁰ Według danych na dzień 23 maja 2013 r.

¹⁹¹ Według stanu na dzień 23 maja 2013 r.

posiadające w swoich portfelach na koniec 2012 r. obligacje rynkowe i bony skarbowe o łącznej wartości nominalnej 117.739,1 mln zł. Od końca 2005 r. zadłużenie wobec otwartych funduszy emerytalnych wzrosło o 114,8% (o 62.914,7 mln zł), a udział zobowiązań wobec tych instytucji w długu Skarbu Państwa wobec sektora pozabankowego wzrósł o 13,1 punktu procentowego z 32,0% do 45,1% na koniec 2012 r. Znaczącymi wierzycielami w tej grupie były także zakłady ubezpieczeniowe i fundusze inwestycyjne, wobec których Skarb Państwa na koniec 2012 r. posiadał zobowiązania z tytułu obligacji rynkowych i bonów skarbowych w wysokości odpowiednio 53.313,4 mln zł i 42.287,9 mln zł.

Od 2008 r. systematycznie wzrasta zainteresowanie inwestorów zagranicznych krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi. Na koniec 2012 r. posiadali oni 35,1% krajowego długu Skarbu Państwa, co oznacza, że od 2008 r. do 2012 r. nastąpił prawie czterokrotny wzrost zadłużenia wobec tej grupy wierzycieli z 55.875,1 mln zł do 190.478,7 mln zł. Świadczy to o rosnącej atrakcyjności rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych wśród inwestorów zagranicznych. Istnieje jednak ryzyko, że w sytuacji zaostrenia kryzysu na światowych rynkach finansowych i w niektórych państwach strefy euro inwestorzy zagraniczni w pierwszej kolejności będą sprzedawać papiery wartościowe z rynków wschodzących, do których zalicza się Polska. Oznaczałoby to gwałtowne wycofanie się z krajowego rynku skarbowych papierów wartościowych inwestorów zagranicznych i zwiększoną ich podaż na rynku wtórnym. W krótkim okresie mogłoby to utrudnić dokonywanie nowych emisji skarbowych papierów wartościowych, co spowodowałoby konieczność emitowania długu o zwiększonej rentowności.

Na koniec 2012 r. zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych wyniosło 91.526,3 mln zł i w ciągu roku zmniejszyło się o 18.821,3 mln zł. Udział tego zadłużenia w krajowym długu Skarbu Państwa zmniejszył się o 4,2 punktu procentowego, do 16,9%. Od 2009 r. udział zadłużenia krajowego Skarbu Państwa wobec krajowych banków komercyjnych corocznie się obniża. W tym okresie Skarb Państwa zmniejszył zadłużenie wobec tej grupy wierzycieli o 54.492,1 mln zł, a udział tego zadłużenia w krajowym długu Skarbu Państwa spadł o 14,7 punktu procentowego.

Tabela 76. Dług krajowy Skarbu Państwa w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	31.12.2011	31.12.2012	Zmiana	Zmiana
	mln zł			%
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	771.127,5	793.853,7	22.726,2	2,9
Dług krajowy Skarbu Państwa	524.689,6	542.969,9	18.280,4	3,5
Skarbowe papiery wartościowe	514.285,2	533.477,5	19.192,3	3,7
obligacje rynkowe	495.211,4	519.999,2	24.787,8	5,0
bony skarbowe	12.013,8	6.110,4	-5.903,5	-49,1
obligacje oszczędnościowe	7.060,0	7.367,9	307,9	4,4
Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	10.404,3	9.492,4	-911,9	-8,8
przyjęte depozyty – wolne środki jsfp ¹	10.391,5	9.438,1	-953,5	-9,2
przedpłaty na samochody	3,5	3,6	0,1	3,2
zobowiązania wymagalne	9,3	50,8	41,5	445,3

¹ Wolne środki niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjęte w depozyt przez Ministra Finansów.

Źródło: wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zwiększenie zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych nastąpiło przy jednoczesnym istotnym zmniejszeniu zadłużenia w bonach skarbowych (o 5.903,5 mln zł, tj. o 49,1%) i obligacjach dwuletnich (o 53.296,1 mln zł, tj. o 49,0%). Ograniczenie wykorzystania skarbowych papierów wartościowych o najkrótszych terminach zapadalności do finansowania potrzeb pożyczkowych i przez to zmniejszenie zadłużenia w tych instrumentach było możliwe dzięki wykorzystaniu przez Ministra Finansów środków przekazanych w depozyt przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych. Zobowiązania wobec tych jednostek stanowią prawie całą kwotę zadłużenia wykazywanego w kategorii pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa. Skonsolidowane w ramach Skarbu Państwa zobowiązania z tytułu środków przyjętych w depozyt na koniec 2012 r. wyniosły 9.438,1 mln zł. Przed wyeliminowaniem zobowiązań w ramach Skarbu Państwa wartość zobowiązań z tytułu środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie na koniec 2012 r. wyniosła 28.375,0 mln zł. Zwiększenie zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych dotyczyło instrumentów średnio- i długookresowych. Łącznie zadłużenie w obligacjach stałoprocentowych pięcio- i dziesięcioletnich oraz wieloletnich zmiennoprocentowych w 2012 r. wzrosło o 72.669,0 mln zł. Było to zgodne z założeniem strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych zakładającym wydłużenie terminu zapadalności długu.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Dług zagraniczny Skarbu Państwa w ujęciu złotowym wzrósł w 2012 r. o 4.445,8 mln zł, tj. o 1,8%¹⁹². W przeciwieństwie do roku poprzedniego, kiedy odnotowano najwyższy wartościowy i procentowy wzrost tego długu w ciągu 10 lat wcześniejszych, w 2012 r. wzrost długu zagranicznego był najniższy od 2008 r. Tak niski przyrost długu zagranicznego Skarbu Państwa wynikał z umocnienia się w 2012 r. kursu złotego wobec walut obcych, w których zaciągnięto zadłużenie.

Zadłużenie wyrażone w walutach zagranicznych wzrosło bardziej niż przeliczone na złotego. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2012 r. przeliczone na euro było wyższe niż w 2011 r. o 10,0%, a w przeliczeniu na dolara amerykańskiego – o 12,2%

Tabela 77. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2011–2012

Wyszczególnienie	31.12.2011	31.12.2012	Zmiana	
	mln zł			%
DŁUG SKARBU PAŃSTWA	771.127,5	793.853,7	22 726,2	2,9
Dług zagraniczny	246.438,0	250.883,8	4.445,8	1,8
Dług z tytułu SPW	195.271,1	199.955,1	4.684,0	2,4
Kredyty	51.166,8	50.928,6	-238,2	-0,5
Klub Paryski	271,7	136,4	-135,3	-49,8
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	50.716,8	50.688,1	-28,6	-0,1
<i>Bank Światowy</i>	19.628,0	20.855,6	1.227,6	6,3
<i>Europejski Bank Inwestycyjny</i>	30.295,3	29.130,2	-1.165,2	-3,8
<i>Bank Rozwoju Rady Europy</i>	793,4	702,4	-91,0	-11,5
Pozostałe	178,4	104,1	-74,3	-41,7
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,003	0,1	0,1	2.353
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 USD)	3,4174	3,0996	-0,3178	-9,3
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 EUR)	4,4168	4,0882	-0,3286	-7,4

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹⁹² Według stanu na dzień 23 maja 2013 r.

W strukturze walutowej długu zagranicznego 69,4% stanowi zadłużenie w euro, 17,6% w dolarach amerykańskich, 7,2% w frankach szwajcarskich, 5,8% w jenach japońskich. Utrzymywanie znacznego zadłużenia zagranicznego w euro jest korzystne w przypadku planowanego wejścia Polski do strefy euro w przyszłości.

2. Zarządzanie długiem sektora finansów publicznych

Zarządzanie długiem dotyczy decyzji o sposobie finansowania potrzeb pożyczkowych państwa oraz kształtowaniu struktury długu poprzez wybór rynków, instrumentów i terminów emisji. Wielkość państwowego długu publicznego kształtowana jest głównie przez dług Skarbu Państwa

W 2012 r. zarządzanie długiem odbywało się na podstawie o przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–15”. Definiuje ona cel zarządzania długiem, polegający na minimalizacji kosztów obsługi długu. Cel ten powinien być realizowany w długim horyzoncie czasu i uwzględniać ograniczenia wynikające z poziomu szeregu ryzyk. Strategia zakładała wzrost relacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa do PKB z 2,4% w 2011 r. do 2,7% w 2012 r. Wskaźnik ten ukształtował się w założonych granicach i wyniósł 2,64%.

Jednym z ograniczeń określonych w „Strategii” był udział długu zagranicznego w długu ogółem na poziomie 30%. Limit ten został okresowo podniesiony poprzez zapisy w kolejnej Strategii obowiązującej na lata 2013–2016, w której postanowiono, że głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy, a udział długu w walutach obcych nie będzie przekraczał 30%, z możliwością przejściowych odchyłeń w przypadku znaczących zmian kursów walutowych lub możliwości prefinansowania potrzeb pożyczkowych po wyraźnie niższych kosztach niż na rynku krajowym. W 2012 r. udział ten wyniósł 31,6%, stanowiąc

Podstawowy miernik przyjmowany do oceny długu uległ w 2012 r. nieznacznym zmianom. Ryzyko refinansowania, określone przez średnią zapadalność długu wzrosło dla długu krajowego z 4,25 roku w 2011 r. do 4,47 roku na koniec 2012 r., a dla długu zagranicznego spadło z 7,77 roku do 7,63 roku. Spadek ryzyka refinansowania długu krajowego był efektem zwiększenia finansowania instrumentami średnio- i długoterminowymi. Wzrost ryzyka refinansowania długu zagranicznego związany był z przeprowadzeniem emisji obligacji o krótszym terminie zapadalności: 5-letniej obligacji o wartości 750 mln euro, 3-letniej nominowanej w CHF o wartości 375 mln CHF i 6-letniej o wartości 450 mln CHF, a także 5-letnich obligacji o wartości 81 mld JPY. Duration krajowego długu rynkowego utrzymało się w przedziale założonym w „Strategii” i wzrosło z 2,80 roku na koniec 2011 r. do 3,01 roku na koniec 2012 r.

W celu zwiększenia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów prowadził politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych długoterminowych o dużej wartości a także utrzymywania obecności Polski na międzynarodowych rynkach finansowych. Obligacje benchmarkowe zwiększały poziom płynności SPW na rynku wtórnym. Na koniec 2012 r. 17 emisji miało wartość przekraczającą równowartość 5 mld euro, podczas gdy na koniec 2011 r. 15 emisji. Budowanie dużych serii emisji wiąże się z dokonaniem ich wykupu przyszłości w jednym terminie. Powoduje to konieczność wcześniejszego gromadzenia środków i utrudnia zarządzanie płynnością budżetu państwa. Utrzymywaniu obecności Polski na międzynarodowych rynkach finansowych służyły zrealizowane trzy emisje obligacji na rynku jena japońskiego.

W 2012 r. Minister Finansów wprowadził formułę przetargu jednej ceny oraz możliwość składania ofert niekonkurencyjnych na wszystkich przetargach sprzedaży SPW. Wprowadzenie tego mecha-

nizmu spowodowało, że rentowności uzyskiwane na przetargach dla obligacji stałokuponowych i indeksowanych były niejednokrotnie niższe niż na rynku wtórnym – średnio o 2,1 punktu bazowego. Dla obligacji zmiennoprocentowych koszt finansowania ponad stawkę Wibor na przetargach był niższy o około 1,1 punktu bazowego w porównaniu z wyceną na rynku wtórnym.

3. Poręczenia Skarbu Państwa

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w ustawie budżetowej na 2012 r. został ustalony na kwotę 200,0 mld zł i był o 140,0 mld zł wyższy niż w 2011 roku. Głównym czynnikiem, który wpłynął na wielkość limitu poręczeń i gwarancji, było zapewnienie możliwości udzielenia wsparcia polskiemu systemowi finansowemu w przypadku wystąpienia problemów związanych z globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym. Wspieranie podmiotów należących do sektora finansowego przewidują postanowienia ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹⁹³ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych¹⁹⁴. Na wielkość szacowanego na 2012 r. limitu poręczeń i gwarancji wpływ miało również uwzględnienie gwarancji dla Krajowego Funduszu Drogowego oraz PKP Polskich Linii Kolejowych SA.

Ustawowy limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wykorzystany został w kwocie 13,6 mld zł, tj. w 6,8%. W 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁹⁵ udzielonych zostało sześć gwarancji. Cztery dotyczyły zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego wynikających z zaciągniętych kredytów i emisji obligacji na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (11,4 mld zł) a dwie udzielono Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w związku z kredytami zaciągniętymi przez PKP PLK SA na modernizację infrastruktury kolejowej (2,2 mld zł).

Wszystkie gwarancje udzielone w 2012 r. zwolnione zostały z opłaty prowizyjnej. Zwolnienie z opłat nastąpiło na podstawie art. 2c ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach i dotyczyło gwarancji za zobowiązania BGK oraz na podstawie art. 38 ust. 11 ustawy o transporcie kolejowym¹⁹⁶ w przypadku gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych przez PKP PLK SA. Z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielonych w latach poprzednich, w 2012 wniesione zostały opłaty prowizyjne w łącznej kwocie 12.263,8 tys. zł. Na koniec 2012 r. na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa znajdowały się środki w wysokości 788.304,0 tys. zł. W 2012 r. Minister Finansów z budżetu państwa dokonał spłat zobowiązań z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń w kwocie 6,3 mln zł.

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2012 r. wyniosły 97,5 mld zł, w tym 59,6 mld zł z tytułu gwarancji zagranicznych i 37,8 mld zł z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych. Oznacza to wzrost potencjalnych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2011 r. o 3,2 mld zł. Relacja niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB w 2012 r. wyniosła 6,1% i zmniejszyła się w porównaniu do 2011 r. o 0,1 punktu procentowego. Największych kwotowo poręczeń i gwarancji udzielono Bankowi Gospodarstwa Krajowego - 67,5 mld zł (w tym na zobowiązania KFD – 65,2 mld zł), co stanowiło 69,2% łącznej kwoty potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań na koniec 2012 r.

¹⁹³ Dz. U. Nr 39, poz. 308 ze zm.

¹⁹⁴ Dz. U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

¹⁹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm.

¹⁹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

Kwota potencjalnych zobowiązań, zakwalifikowana do zobowiązań o wysokim i podwyższonym ryzyku spłaty ze środków budżetowych wyniosła w 2012 r. łącznie 2.978,5 mln zł i stanowiła 3% kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. Do najwyższych kategorii ryzyka zaliczone zostały Polskie Koleje Państwowe SA (wysokość zobowiązania – 2.975,6 mln zł) i Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA (wysokość zobowiązania – 2,9 mln zł).

4. Należności Skarbu Państwa

Tempo wzrostu należności w 2012 r. wyniosło 10,2% i było niższe niż w 2011 r., w którym wyniosło 16,6%.

Tabela 78. Należności Skarbu Państwa oraz ich zmiany w 2012 r.

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana	
	31.XII.2011	31.XII.2012	XII'2012 – XII'2011	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	63.392,7	69.837,1	6.444,4	10,2
Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty, z tego	33.238,6	38.952,6	5.714,0	17,2
Należności podatkowe, z tego:	25.326,3	29.554,4	4.228,1	16,7
Podatki pośrednie	19.519,8	22.951,4	3.431,6	17,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	1.257,0	1.278,4	21,4	1,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	4.530,2	5.308,9	778,7	17,2
Podatki zniesione	19,3	15,7	-3,6	-18,5
Należności niepodatkowe, z tego:	7.912,3	9.398,2	1.485,9	18,8
Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	9,1	13,4	4,4	48,4
Cło	1.019,2	978,1	-41,1	-4,0
Pozostałe dochody	6.884,1	8.406,6	1.522,6	22,1
Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	5.371,8	4.852,1	-519,7	-9,7
Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa, z tego:	17.332,8	19.881,2	2.548,4	14,7
Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	15.877,5	18.877,5	3.000,0	18,9
Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	847,7	440,8	-406,9	-48,0
Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	137,9	97,6	-40,3	-29,2
Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	306,7	301,4	-5,4	-1,7
Pożyczka dla KUKiE	109,7	93,9	-15,8	-14,4
Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	53,3	69,9	16,6	31,2
Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych	5.323,7	4.981,5	-342,2	-6,4

cd.

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana	
	31.XII.2011	31.XII.2012	XII'2012 – XII'2011	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, z tego z tytułu:	673,9	572,6	-101,3	-15,0
poręczeń i gwarancji krajowych	610,1	499,9	-110,2	-18,1
gwarancji zagranicznych	63,8	72,7	8,9	14,0
Należności z tytułu obligacji stanowiących zabezpieczenie obligacji Brady'ego (tzw. collateral)	770,2	0,0	-770,2	-100,0
Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	322,1	258,7	-63,4	-19,7
Inne należności	359,6	338,4	-21,2	-5,9

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

Na koniec 2012 r. największy udział w należnościach Skarbu Państwa miały należności podatkowe i niepodatkowe (55,8%) oraz należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa (28,5%). Pozostałe tytuły należności stanowiły m.in. należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych oraz należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. W kwocie należności zaległości stanowiły 98,2% i w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. zwiększyły się o 16,3%.

Szczegółowy opis stanu zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych zawarty został w podrozdziale 5.4.

Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa wzrosły w porównaniu ze stanem na koniec 2011 r. o 14,7%. Największy udział we wzroście tych należności miała pożyczka udzielona Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 3.000,0 mln zł. Zwiększającą na stan należności wpłynęły również pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego, udzielane w ramach prowadzonych postępowań naprawczych i ostrożnościowych, wypłacone na kwotę 22,0 mln zł. Pozostałe należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa zmniejszyły się w wyniku spłat dokonanych przez dłużników. Zmniejszenie stanu należności wynikało także z umorzenia 30,6 mln zł z tytułu 11 pożyczek udzielonych samodzielny publiczny zakładom opieki zdrowotnej (SPZOZ). Umorzenie odbywało się na zasadach określonych w art. 35 ust. 10 i 10a oraz art. 41c ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej¹⁹⁷ oraz postanowieniach § 4 umowy z dnia 17 czerwca 2005 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego po spłacie przez SPZOZ 30% należności głównej wraz z odsetkami w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy o pożyczkę.

Zmniejszenie stanu należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych nastąpiło głównie na skutek umorzenia przez banki części zadłużenia kredytobiorców. Kwota umorzeń stanowiła prawie 90% kwoty, o którą zmniejszyły się należności z tego tytułu, i wynosiła w 2012 r. 465,2 mln zł. Umorzenia dokonywane były na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii

¹⁹⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

gwarancyjnych i refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych¹⁹⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych¹⁹⁹.

W 2012 r. należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych zmniejszyły się o 342,2 mln zł, tj. o 6,4%, w wyniku spłat dokonanych m.in. przez Angolę, Czarnogórę, Indonezję, Jemen, Serbię, Uzbekistan i Wietnam oraz niższego kształtowania się kursu złotego do euro i dolara amerykańskiego.

Zmniejszenie o 138,0 mln zł poziomu należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń nastąpiło w wyniku zawarcia z dłużnikami umów o zwolnienie z długu, zakończonych postępowań upadłościowych, a także działań windykacyjnych wobec dłużników Skarbu Państwa. Zwiększając na stan należności o 36,7 mln zł wpłynęło zaewidencjonowanie odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa i płatności dokonanych ze środków budżetowych z tytułu udzielonych w latach wcześniejszych gwarancji i poręczeń. Należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiły 0,6% łącznych, potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu.

¹⁹⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 ze zm.

¹⁹⁹ Dz. U. Nr 226, poz. 1815 ze zm.

IX. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

Zgodnie z art. 227 ust 1 Konstytucji RP, Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim²⁰⁰ Rada Polityki Pieniężnej ustaliła w dniu 23 sierpnia 2011 r. Założenia polityki pieniężnej na rok 2012²⁰¹.

Narodowy Bank Polski dopełnił formalnych wymagań dotyczących przekazania projektu i uchwalonych „Założeń” najważniejszym organom państwa. „Założenia” przewidywały kontynuowanie strategii bezpośredniego celu inflacyjnego w oparciu o cel inflacyjny w warunkach płynnego kursu walutowego, zasady prowadzenia polityki pieniężnej, warunki jej realizacji, jak również instrumenty polityki pieniężnej służące realizacji tej polityki.

Główny cel inflacyjny polityki pieniężnej, zakładający się kształtowanie inflacji na poziomie 2,5% z dopuszczalnym odchyleniem ± 1 punkt procentowy, przez trzy kwartały 2012 r. nie został osiągnięty ze względu na oddziaływanie na inflację czynników niezależnych od krajowej polityki pieniężnej. Uznając, że Rada Polityki Pieniężnej w celu obniżenia inflacji podejmowała działania adekwatne do zmieniającej się sytuacji makroekonomicznej Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie przez NBP zadań określonych w „Założeniach”.

Warunki realizacji Założeń polityki pieniężnej na 2012 r. okazały się bardziej niekorzystne od przewidywanych w prognozach makroekonomicznych NBP z 2011 r. dostępnych w trakcie opracowywania Założeń, jak i sporządzonych w I połowie 2012 r. Prognozy te przygotowano przy założeniu względnie pozytywnego rozwoju sytuacji gospodarczej w 2012 r., w warunkach dużej niepewności co do skutków kryzysu zadłużeniowego w niektórych krajach strefy euro. Utrudnienia w prognozowaniu wskaźników makroekonomicznych, w szczególności PKB i inflacji, wynikały przede wszystkim ze słabszej od oczekiwań koniunktury w krajach będących głównymi partnerami handlowymi Polski oraz szybszego od oczekiwań pogarszania się sytuacji na rynku pracy.

Na kształtowanie się od początku 2011 r. do września 2012 r. uporczywie podwyższonej inflacji, powyżej górnej granicy odchylenia od celu inflacyjnego, decydujący wpływ miały czynniki niezależne od krajowej polityki pieniężnej, przede wszystkim podwyższony poziom cen surowców rolnych i energetycznych na rynkach światowych. Ryzyko wzrostu presji inflacyjnej podtrzymywała niepewność co do kształtowania się wzrostu gospodarczego za granicą oraz ryzyko osłabienia kursu złotego. Ponadto prognozy NBP, jak i prognozy zagranicznych ośrodków z pierwszej połowy 2012 r. nie przewidywały radykalnego osłabienia koniunktury gospodarczej, co wskazywało na utrzymywanie się presji inflacyjnej. Osłabieniu presji inflacyjnej w II połowie 2012 r. sprzyjało natomiast silniejsze niż prognozowano osłabienie wzrostu gospodarczego, popytu krajowego (konsumpcji i inwestycji) oraz trudna sytuacja na rynku pracy (podwyższona stopa bezrobocia).

Dodatknie realne stopy procentowe NBP wspierały wzrost depozytów bankowych i łącznie z utrzymującą się nadpłynnością sektora bankowego stwarzały korzystne warunki dla zachowania stabilności sektora finansowego w 2012 r. Istotnymi uwarunkowaniami polityki pieniężnej, które zmniejszały ryzyko niestabilności makroekonomicznej były, oczekiwane przez RPP, działania nadzorcze KNF

²⁰⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

²⁰¹ Uchwała Rady Polityki Pieniężnej z dnia 23 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2012 (M.P. Nr 82, poz. 828).

zmierzające do ograniczenia wielkości udzielanych przez banki kredytów walutowych dla gospodarstw domowych oraz zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej (RPP) w Założeniach polityki pieniężnej na rok 2012 postanowiła kontynuować realizację ciągłego celu inflacyjnego²⁰² ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy. Biorąc pod uwagę skutki globalnego kryzysu finansowego, RPP uznała, że w polityce pieniężnej należy w większym stopniu niż dotychczas uwzględniać zagadnienia związane ze stabilnością systemu finansowego, jako warunku koniecznego do utrzymania stabilności cen w dłuższym okresie. Stabilność umożliwi również niezakłócone funkcjonowanie mechanizmu transmisji polityki pieniężnej. Mogło to jednak stwarzać ryzyko przejściowego odchylenia inflacji od celu i wymagać wydłużenia horyzontu realizacji celu inflacyjnego.

Inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) od stycznia do września 2012 r. wynosiła od 3,6% do 4,3%, tj. powyżej celu inflacyjnego, a także i powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyłeń od celu określonego w Założeniach. Znaczący spadek inflacji wystąpił w IV kwartale 2012 r. W grudniu wskaźnik CPI obniżył się do 2,4%, tj. nieco poniżej celu inflacyjnego NBP. Średnioroczna inflacja w 2012 r. wyniosła 3,7%.

Tabela 79. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2012 r.

Wyszczególnienie	2011	Wzrost cen (w %) w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego												
		2012												
	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI)	4,3	3,7	4,1	4,3	3,9	4,0	3,6	4,3	4,0	3,8	3,8	3,4	2,8	2,4
Żywność i napoje bezalkoholowe	5,4	4,3	4,5	4,5	3,7	3,2	2,7	5,4	5,1	5,3	5,3	4,7	3,9	3,9
Odzież i obuwie	-1,5	-4,2	-2,1	-1,8	-4,4	-2,6	-4,6	-5,0	-5,1	-5,1	-5,0	-4,6	-4,8	-4,7
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii w tym:	6,2	5,8	6,0	6,0	6,0	6,8	6,6	6,5	6,0	5,6	5,5	5,1	4,8	4,7
– nośniki energii	7,4	6,7	6,8	6,8	6,9	8,1	8,0	7,9	7,2	6,6	6,4	5,7	5,2	5,1
Transport w tym:	7,7	7,0	9,2	10,3	9,3	8,7	8,1	8,2	6,8	6,5	8,0	6,0	3,1	1,1
– paliwa	13,7	10,9	14,8	17,2	14,9	13,4	12,7	13,1	10,6	10,2	13,0	9,2	3,2	0,7
Ceny administrowane	6,6	6,6	6,3	6,4	6,4	7,6	7,6	7,5	6,9	6,4	6,3	6,0	5,9	5,8
Wskaźniki inflacji bazowej:														
– towary i usługi po wyłączeniu cen administrowanych	3,9	3,2	3,7	4,0	3,5	3,5	3,0	3,8	3,5	3,4	3,4	3,0	2,2	1,9
– towary i usługi po wyłączeniu cen żywności i energii	2,4	2,2	2,5	2,6	2,4	2,7	2,3	2,3	2,3	2,1	1,9	1,9	1,7	1,4

Źródło: GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

²⁰² Cel ten odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

Inflacja w 2012 r. kształtowała się głównie pod wpływem zewnętrznych czynników podażowych pozostających poza bezpośrednim oddziaływaniem krajowej polityki pieniężnej. Świadczył o tym średnioroczny wskaźnik inflacji bazowej²⁰³ po wyłączeniu cen żywności i energii (2,2%), który kształtował się wyraźnie poniżej celu inflacyjnego. Największy wpływ na poziom średniorocznego wskaźnika cen konsumpcyjnych w 2012 r. miał wzrost cen towarów i usług związanych z użytkowaniem mieszkania i nośników energii o 5,8%, cen żywności i napojów bezalkoholowych o 4,3% oraz cen w transporcie o 7,0%. Grupy tych cen stanowiły odpowiednio 1,2, 1,0 oraz 0,6 punktu procentowego wzrostu wskaźnika CPI. Ceny nośników energii wzrosły o 6,7% na skutek podwyżki taryf na energię elektryczną, gaz i energię cieplną. Podwyżki te związane były z wcześniejszym silnym wzrostem cen surowców energetycznych na rynkach światowych, w tym węgla, gazu ziemnego i ropy naftowej. Do wzrostu cen żywności przyczynił się utrzymujący podwyższony poziom cen surowców rolnych na rynkach światowych, szczególnie rosące ceny zbóż, a także ograniczona podaż mięsa i ryb w Polsce. Na wzrost cen żywności wpłynął także wzrost o 15,1% polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych w 2012 r.

Obniżeniu inflacji w IV kwartale 2012 r. sprzyjało pogorszenie sytuacji gospodarczej w kraju związane z dekoniunkturą gospodarczą w strefie euro i na świecie, a także okresowa aprecjacja złotego. Umocnienie waluty krajowej ograniczało dynamikę cen towarów pochodzących z importu, w szczególności surowców rolnych i energetycznych. Do obniżenia inflacji CPI przyczyniło się trwające od III kwartału 2011 r. spowolnienie wzrostu popytu krajowego, o czym świadczy zarówno bardzo niski wzrost sprzedaży detalicznej żywności, jak i spadek przeciętnych realnych płac w sektorze przedsiębiorstw. Popyt krajowy w 2012 r. zmniejszył się o 0,2 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego.

Gorsza od przewidywań koniunktura w kraju i za granicą, obniżenie poziomu cen surowców energetycznych, szczególnie w II połowie roku, na rynkach światowych oraz szybsza od zakładanej aprecjacja złotego utrudniały prognozowanie inflacji, co zwiększało niepewność RPP przy podejmowaniu decyzji monetarnych w 2012 r. Przeszacowanie inflacji na IV kwartał 2012 r. w prognozach NBP z marca i lipca wynosiło odpowiednio 0,8 i 0,5 punktu procentowego. Przyjęta w marcu przez NBP średnioroczna prognoza inflacji w 2012 r. była także wyższa od prognoz prezentowanych przez zewnętrzne instytucje finansowe o 0,6–1,6 punktu procentowego.

Polityka stóp procentowych

Rada Polityki Pieniężnej decyzje o kształtowaniu wysokości stóp procentowych podejmowała z uwzględnieniem celów i zasad określonych w Założeniach, opierając się na projekcjach inflacji i danych o przewidywanym rozwoju sytuacji gospodarczej. Jednak podjęcie przez RPP decyzji o obniżce stóp procentowych dopiero w ostatnich dwóch miesiącach 2012 r., uzasadniane niepewnością w zakresie kształtowania się przyszłych danych makroekonomicznych, należy ocenić jako działanie bardzo ostrożne.

RPP w maju 2012 r. podwyższyła wszystkie stopy procentowe o 25 punktów bazowych, w wyniku czego stopa referencyjna wyniosła 4,75%, natomiast w listopadzie i grudniu obniżyła stopy po 25 punktów bazowych, ustalając na koniec roku stopę referencyjną na poziomie 4,25%.

²⁰³ Jest to wskaźnik inflacji obliczany po wyłączeniu ze wskaźnika CPI grup towarów i usług, których ceny kształtowane są na rynku globalnym.

W I połowie 2012 r. RPP prowadziła politykę pieniężną w sytuacji niepewności co do przebiegu przyszłych procesów gospodarczych. Na decyzję o niepodwyższaniu stóp procentowych do maja wpływ miała inflacja utrzymująca się powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego, jak również dane makroekonomiczne i projekcja PKB, które nie wskazywały jednoznacznie na wyraźne spowolnienie aktywności gospodarczej w Polsce. NBP przewidywał tempo wzrostu PKB w 2012 r. na poziomie 3,0%. Także instytucje międzynarodowe (m.in. OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy) prezentowały zbliżone projekcje rozwoju sytuacji gospodarczej. Od marca 2012 r. Rada w komunikatach wskazywała na możliwość podwyższenia stóp procentowych w związku z długotrwałym kształtowaniem się inflacji powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego. W związku z tym podwyżkę ceny pieniądza przez NBP przewidywał również rynek finansowy. Wyrażało się to we wzroście w kwietniu i maju wartości trzymiesięcznej rynkowej stopy procentowej w kontraktach FRA (Forward Rate Agreement) do około 5,0% w perspektywie 6 miesięcy.

RPP w maju 2012 r. podniosła stopy procentowe o 25 punktów bazowych, z uwagi na długi okres utrzymywania się podwyższonej inflacji, który stwarzał ryzyko trwałego wzrostu oczekiwań inflacyjnych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Rada na podstawie posiadanych analiz przewidywała, że spowolnienie wzrostu gospodarczego w kolejnych kwartałach może być ograniczone. Na ryzyko utrzymania inflacji powyżej celu w średnim okresie wskazywało także przedłużające się niekorzystne oddziaływanie czynników pozostających poza bezpośrednim wpływem krajowej polityki pieniężnej. W tych warunkach priorytetem działania RPP było prowadzenie polityki pieniężnej zgodnie z „Załoženiami”, tak aby sprowadzić inflację w średnim okresie do poziomu celu inflacyjnego 2,5%. Czynniki zewnętrzne, niezależne od krajowej polityki pieniężnej, powodowały jednak, że inflacja od stycznia do września 2012 r. utrzymywała się powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyień od celu inflacyjnego.

Rada Polityki Pieniężnej od czerwca do października nie zmieniała stóp procentowych. Na decyzję o pozostawieniu stóp na niezmiennym poziomie wpływ miała niepewność co do zakresu i długości spowolnienia gospodarczego w kraju i za granicą oraz jego wpływu na inflację. Wyniki lipcowej projekcji inflacji w stosunku do projekcji z marca nie zakładały istotnych zmian w poziomie inflacji i PKB w 2012 r. Rada dostrzegała czynniki, które w jej ocenie wpływały na ryzyko podwyższonej inflacji. W szczególności niepokój RPP budziła wysoka dynamika cen administrowanych oraz wysokie ceny surowców na rynkach światowych. Ponadto NBP, jak i ośrodki zewnętrzne, przewidywały poprawę koniunktury gospodarczej w Polsce w II połowie 2013 r., co stwarzało w perspektywie wzrost ryzyka inflacyjnego. W tej sytuacji, Rada nie uwzględniła, przedstawianych od lipca, propozycji części członków RPP, którzy proponowali obniżenie stóp procentowych nawet o 0,50 punktu procentowego.

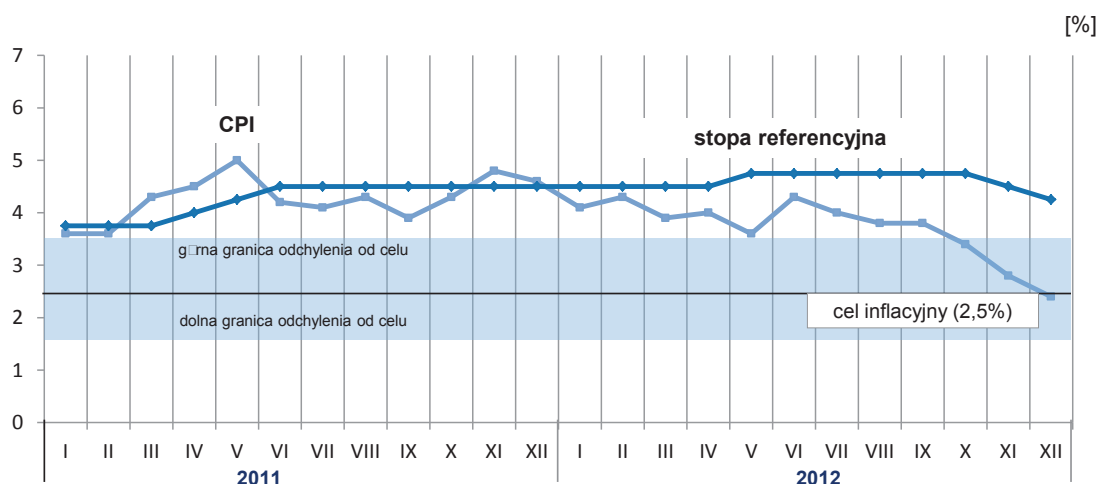
Rada wstrzymała się ze zmianami stóp procentowych do wyników listopadowej projekcji inflacji, wskazując od września na możliwość złagodzenia polityki pieniężnej w kolejnych miesiącach. Wpłynęło to na wyprzedzające obniżanie rynkowych stóp procentowych, w szczególności średniomiesięczna stawka WIBOR 3M od lipca do października zmniejszyła się o 0,30 punktu procentowego.

RPP obniżyła stopy procentowe w listopadzie i grudniu łącznie o 0,50 punktu procentowego. Podstawą tych decyzji była projekcja listopadowa, która przewidywała dalszy w stosunku do projekcji z lipca spadek CPI do 2,5% i spadek tempa wzrostu PKB do 1,5% w 2013 r. Napływające dane makroekonomiczne potwierdzały wyraźne osłabienie koniunktury w Polsce, które prowadziło do ograniczenia presji płacowej i inflacyjnej. W październiku 2012 r. zarówno wskaźnik CPI, jak i wszystkie cztery wskaźniki inflacji bazowej zmniejszyły się poniżej górnego pułapu odchyień od celu inflacyjnego. Świadczyło to o rzeczywistym osłabieniu presji inflacyjnej. Rozpoczęcie cyklu obniżek stóp

procentowych przez RPP w listopadzie nastąpiło w momencie obniżenia się inflacji do poziomu zbliżonego do celu inflacyjnego.

Zdaniem części ekonomistów decyzje Rady z listopada i grudnia były spóźnione. Wskazywali oni, że przyczyny podwyższonej inflacji wynikały z podażowych czynników zewnętrznych pozostających poza oddziaływaniem krajowej polityki pieniężnej, a decydujący wpływ hamującej światowej gospodarki na poziom osłabienia polskiej gospodarki wymagał szybkiego obniżenia stóp procentowych, tj. wsparcia ze strony polityki pieniężnej.

Wykres 22. Wskaźnik inflacji CPI i stopa referencyjna na tle celu inflacyjnego NBP w latach 2011–2012



Źródło: dane GUS i NBP.

W 2012 r. średnioroczna realna stopa procentowa NBP²⁰⁴, zgodnie z oczekiwaniami RPP, była dodatnia i wyniosła 0,90%, podczas gdy w 2011 r. była ujemna i wynosiła 0,1%. Oznacza to, że w 2012 r. nastąpił wzrost restrykcyjności polityki pieniężnej w stosunku do 2011 r., który oddziaływał na spadek popytu krajowego. Równocześnie spadek popytu krajowego wpływał na obniżenie presji inflacyjnej.

Dodatknie realne stopy procentowe NBP sprzyjały utrzymywaniu się od stycznia do sierpnia 2012 r. podwyższonego poziomu rynkowej stopy procentowej WIBOR 3M²⁰⁵ ponad stopę referencyjną NBP o około 0,30–0,40 punktu procentowego. W lipcu średnia stawka WIBOR 3M wzrosła do najwyższego poziomu 5,13%. Sprzyjało to wzrostowi oszczędności w bankach. Szybszy wzrost bankowej bazy depozytowej o 4,7% w porównaniu do tempa wzrostu kredytów i pożyczek o 2,5% wpływał korzystnie na stabilność systemu finansowego, zmniejszając tzw. lukę finansowania, tj. różnicę pomiędzy wielkością depozytów i udzielonych kredytów i pożyczek.

²⁰⁴ Realna stopa procentowa NBP jest to nominalna referencyjna stopa procentowa NBP skorygowana o wskaźnik inflacji.

²⁰⁵ WIBOR 3M (Warsaw Interbank Offered Rate) jest średnią rynkową stawką oprocentowania, po której banki skłonne są udzielić trzymiesięcznych pożyczek innym bankom. W ciągu 15 minut od zgłoszenia tej stawki banki zobowiązane są do zawierania między sobą transakcji według stawki nie gorszej od zgłoszonej.

Jednocześnie nastąpił niewielki wzrost akcji kredytowej do 2,5%, gdyż banki ograniczały podaż kredytów, zaostrażając kryteria ich udzielania, co związane było z bardziej rygorystycznymi rekomendacjami ostrożnościowymi KNF. Także słabszy popyt na kredyty ze strony przedsiębiorstw i gospodarstw domowych związany był z niekorzystną sytuacją gospodarczą i trudną sytuacją na rynku pracy. Utrzymujące się podwyższone ryzyko kredytowe związane z dekonjunkturą w strefie euro nie zachęcało banków do kredytowania gospodarki, a przedsiębiorców do rozpoczynania nowych inwestycji.

Niewielki wzrost kredytu oddziaływał na sukcesywny spadek tempa wzrostu konsumpcji prywatnej w kolejnych czterech kwartałach 2012 r. z 1,7%, do minus 0,2%. Spadek konsumpcji był rezultatem mniejszej dynamiki dochodów gospodarstw domowych, co wynikało z pogarszającej się sytuacji na rynku pracy. Konsumpcja w 2012 r., w przeciwieństwie do lat ubiegłych, przestała być głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w kraju. Miało to negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego, które w IV kwartale 2012 r. zmniejszyło się do 0,7%.

Zdaniem NIK RPP miała ograniczone możliwości wspierania akcji kredytowej. W sytuacji podwyższonej długotrwale inflacji nadrzędnym celem prowadzonej polityki pieniężnej było zapewnienie stabilności cen. Taki sposób postępowania był zgodny z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o NBP stanowiącym, że podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP.

W związku z przedłużającym się okresem dekonjunktury światowej i zwiększonym wpływem czynników zewnętrznych na krajową politykę pieniężną, NIK ocenia pozytywnie podjęte działania w celu modyfikacji przyszłej strategii polityki pieniężnej. Założenia polityki pieniężnej na 2013 r. zmodyfikowano, zakładając elastyczne określenie długości horyzontu powrotu inflacji do celu inflacyjnego w zależności od natury wstrząsów gospodarczych. Ponadto w planie działalności NBP na 2013 r. przewidziano przeprowadzenie analizy możliwości zastosowania alternatywnych strategii polityki pieniężnej.

Niskie stopy procentowe w strefie euro i Stanach Zjednoczonych na skutek ekspansywnej polityki monetarnej powodowały wzrost zainteresowania inwestorów zagranicznych wyżej oprocentowanymi papierami wartościowymi w Polsce. W tej sytuacji polityka pieniężna, wyższych stóp procentowych NBP, sprzyjała inwestowaniu kapitału zagranicznego w polskie obligacje skarbowe i wspierała zarządzanie długiem publicznym. Poziom zaangażowania inwestorów zagranicznych na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych wzrósł na koniec 2012 r. do 191 mld zł i w stosunku do 2011 r. był wyższy o 23,5%. Udział nierezydentów w zadłużeniu krajowym Skarbu Państwa wzrósł do 35,1%. Powodowało to zwiększone ryzyko osłabienia złotego w przypadku szybkiego wycofania się z polskiego rynku podmiotów zagranicznych w reakcji na ewentualny dalszy wzrost niepewności w strefie euro i zawirowania na rynkach finansowych.

Podaż pieniądza

Na wielkość podaży pieniądza bezpośrednio wpływa wartość wyemitowanego przez bank centralny pieniądza w formie gotówki oraz wartość przyjętych depozytów i udzielonych przez banki kredytów. Podaż pieniądza kształtowana jest również pośrednio przez bank centralny, który wykorzystuje narzędzia polityki pieniężnej, w szczególności stopę rezerwy obowiązkowej oraz podstawowe stopy procentowe.

W 2012 r. podaż pieniądza ogółem, mierzona agregatem M3²⁰⁶, zwiększyła się o 39,9 mld zł, tj. o 4,5%. Wzrost ten był wyraźnie niższy niż w 2011 r., gdy wyniósł 12,5%. Wzrost podaży pieniądza wynikał przede wszystkim ze zwiększenia depozytów gospodarstw domowych o 7,7%, czemu sprzyjał dodatni poziom stopy referencyjnej NBP w 2012 r. Wyraźnie słabsze było tempo wzrostu gotówki w obiegu 0,6%, gdy w 2011 r. wynosiło 9,9%. Mały wzrost poziomu gotówki związany był z osłabionym popytem w gospodarce i tempem wzrostu PKB.

Podstawowym czynnikiem kreacji pieniądza były należności banków ogółem z tytułu kredytów i pożyczek, które na koniec 2012 r. wzrosły o 22,2 mld zł, tj. o 2,5%. Przyrost należności z tytułu kredytów i pożyczek dla gospodarstw domowych udzielonych przez banki wyniósł jedynie 642,7 mln zł, tj. 0,1%.

Największy udział w kredytach dla gospodarstw domowych (60,3%) stanowiły kredyty mieszkaniowe, które zwiększyły się o 2,4 mld zł (tj. o 0,8%). Do osłabienia ich tempa wzrostu przyczyniło się zaostrzenie polityki kredytowej banków, co było m.in. wynikiem pogarszających się prognoz rozwoju sytuacji gospodarczej, pogarszającej się jakości portfeli kredytowych banków, jak i wdrożenia przez banki zmienionej przez KNF rekomendacji S zaostrzającej warunki udzielania kredytów hipotecznych. RPP przyjęła w „Założeniach”, że działania Komisji Nadzoru Finansowego, nakierowane na zmniejszenie ryzyka niestabilności systemu finansowego, mogą przejściowo wpływać ograniczająco na dynamikę akcji kredytowej w odniesieniu do poszczególnych sektorów.

W 2012 r. kredyty mieszkaniowe złotowe wzrosły ogółem o 21,8 mld zł, tj. o 18,2%, przy jednoczesnym spadku kredytów mieszkaniowych udzielonych w walutach o -19,3 mld zł, tj. o 10%. Tendencja ta była zgodna z oczekiwaniem RPP. Rada uważała, że zawężenie dostępu do kredytów walutowych jest ważne z punktu widzenia stabilności systemu finansowego. Przy ich udzielaniu gospodarstwa domowe ponoszą bowiem dodatkowe ryzyko kursowe, a ponadto polityka pieniężna banku centralnego nie oddziałuje stopą procentową na taki czynnik kreacji pieniądza.

Kredyty konsumpcyjne zmniejszyły się o 6,2 mld zł (tj. o -4,6%). Na ich spadek we wszystkich kwartałach 2012 r. złożyło się obniżenie popytu związane z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną gospodarstw domowych oraz deklarowane przez banki zaostrzenie warunków udzielania tego typu kredytów. Banki w końcu roku zwiększyły oprocentowanie tej kategorii kredytów, pomimo dokonanych obniżek stóp procentowych NBP.

Należności banków ogółem z tytułu kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw w 2012 r. zwiększyły się o 4,9 mld zł, tj. o 2,1%. Przyrost tych kredytów w 2011 r. wyniósł 17,1%. Zmniejszenie dynamiki akcji kredytowej dla przedsiębiorstw nastąpiło w wyniku spadku zadłużenia firm z tytułu kredytów inwestycyjnych, będącego skutkiem ograniczenia planów inwestycyjnych z powodu zmniejszenia popytu na produkty i usługi.

²⁰⁶ Agregat pieniężny M3 jest najszerszą miarą podaży pieniądza w gospodarce, która obejmuje agregaty pieniężne uszeregowane od najbardziej płynnych aktywów – gotówkę w obiegu oraz depozyty płatne na każde żądanie (agregat M1) do najmniej płynnych – wkłady oszczędnościowe i depozyty terminowe do 2 lat, bankowe dłużne papiery wartościowe wyemitowane na okres do 2 lat oraz pozostałe składniki M3, tj. operacje z przyrzeczeniem odkupu z sektorami: niebankowym, finansowym, niefinansowym i budżetowym oraz papiery wartościowe ogółem.

Płynność sektora bankowego, operacje otwartego rynku i stawka POLONIA

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli NBP, stosując dostępne instrumenty polityki pieniężnej, zapewnił utrzymanie sprzyjających z punktu widzenia realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej warunków płynnościowych na rynku międzybankowym.

W Założeniach polityki pieniężnej na 2012 rok RPP przyjęła, że polityka pieniężna prowadzona będzie w warunkach nadpłynności sektora bankowego. W 2012 r. nadpłynność²⁰⁷, mierzona średniorocznym poziomem emisji bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku, wyniosła 95.913 mln zł i w stosunku do 2011 r. była wyższa o 696 mln zł, tj. o 0,7%. Nadpłynność rosła znacznie wolniej niż w 2011 r., gdy jej tempo wzrostu wyniosło 27,0%.

Zasadniczymi czynnikami zwiększającymi płynność w skali roku, w ujęciu średnim grudzień 2012 r. do grudnia 2011 r., była nadwyżka skupu walut obcych nad ich sprzedażą przez NBP, która wyniosła 16.172 mln zł. Wzrost płynności był w największym stopniu wynikiem wymiany przez Ministra Finansów w NBP środków walutowych funduszy z Unii Europejskiej. Powodowało to zwiększenie środków w złotych dostępnych dla banków w wyniku dodatkowej emisji pieniądza przez NBP. Czynnikiem ten był niezależny od decyzji banku centralnego, gdyż o terminie i kwocie wymienianych środków decydował Minister Finansów. Duży wpływ na zwiększenie płynności miała również wpłata z zysku NBP za 2011 r. dokonana w połowie roku w wysokości 8.205 mln zł oraz wypłaty z tytułu dyskonta bonów pieniężnych NBP i odsetek od rezerwy obowiązkowej banków w łącznej kwocie 5.734 mln zł.

Podwyższona nadpłynność sektora bankowego nie spowodowała wzrostu akcji kredytowej, zawierania większej liczby transakcji na rynku międzybankowym, wydłużenia ich terminów zapadalności. Została ona skutecznie zaabsorbowana przez NBP w operacjach otwartego rynku i nie zaburzyła realizacji głównego celu polityki pieniężnej. W sytuacji utrzymujących się napięć na rynkach finansowych nadpłynność była stabilizatorem zmniejszającym ryzyko powstania problemów z płynnością środków w bankach, co sprzyjało utrzymaniu stabilności systemu finansowego.

Koszty zmniejszenia nadpłynności sektora bankowego w operacjach otwartego rynku w 2012 r. wyniosły 4.489,5 mln zł i były wyższe o 403,0 mln zł, tj. o 9,9% w porównaniu do 2011 r. Ich wzrost wynikał głównie z wyższego średniego poziomu stopy referencyjnej NBP w 2012 r. o 0,39 punktu procentowego, a także z niewielkiego zwiększenia skali przeprowadzanych przez NBP operacji otwartego rynku.

NBP, oddziałując na płynność sektora bankowego za pomocą absorbujących operacji otwartego rynku, dążył do osiągnięcia celu operacyjnego polityki pieniężnej, jakim jest kształtowanie się krótkoterminowej rynkowej stawki POLONIA²⁰⁸ w pobliżu stopy referencyjnej NBP. W tym celu NBP, oprócz regularnych siedmiodniowych operacji podstawowych otwartego rynku, prowadził również dodatkowe nieregularne krótkoterminowe operacje dostrajające o terminie zapadalności od jednego do czterech dni. Miały one przeciwdziałać niebilansowaniu płynności w sektorze bankowym, które mogło istotnie zwiększyć odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej NBP. Dodatkowo w 2012 r. NBP wprowadził regularne operacje dostrajające na koniec okresu rezerwowego. Średnia wartość 23 operacji dostrajających wyniosła 1.582 mln zł i wzrosła o 8,9% w stosunku do 2011 r.

²⁰⁷ Nadpłynność sektora bankowego jest to nadwyżka środków pozostająca w sektorze bankowym, przekraczająca wysokość rezerwy obowiązkowej banków w NBP.

²⁰⁸ Poziom stawki POLONIA (ang. Polish Overnight Indeks Average) odzwierciedla rzeczywiste średnie oprocentowanie krótkoterminowych niezabezpieczonych lokat międzybankowych zawartych na koniec dnia, a zamykanych na początku dnia następnego.

Zastosowanie dostrajających operacji otwartego rynku istotnie ograniczyło skalę zakładania przez banki depozytów na koniec dnia w NBP²⁰⁹. Wynikało to z faktu, iż krótszy okres zapadalności, na jaki oferowane były operacje dostrajające w porównaniu do 7-dniowego okresu operacji podstawowych oraz ich wyższa o 150 punktów bazowych rentowność względem oprocentowania depozytu na koniec dnia skłaniały banki do lokowania w ramach operacji dostrajających nadmiaru płynnych środków. W rezultacie dalszemu zmniejszeniu uległ wpływ poziomu oprocentowania depozytu na koniec dnia na kształtowanie stawki POLONIA.

Stawka POLONIA od marca 2012 r. systematycznie zbliżała się do stopy referencyjnej ustalonej przez RPP. W 2012 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej wyniosło 0,21 punktu procentowego i było wyraźnie niższe niż w 2011 r., gdy wynosiło 0,43 punktu procentowego. Odchylenie to na początku roku wyniosło 0,41 punktu procentowego, a od marca zmniejszyło się do około 0,08–0,25 punktu procentowego, tj. do poziomu, jaki występował przed rozpoczęciem kryzysu na rynkach finansowych w październiku 2008 r. Dalsze zbliżenie stawki POLONIA do stopy referencyjnej NBP świadczyło o skuteczności oddziaływania polityki pieniężnej na krótkoterminową rynkową stopę procentową.

Polityka pieniężna może efektywnie oddziaływać na cenę pieniądza rynkowego pod warunkiem, że dobrze funkcjonuje rynek międzybankowy zarówno krótko-, jak i długoterminowy. Ograniczony udział banków w kwotowaniu rynkowych stawek WIBOR trzy- i sześciomiesięcznych zaburza prawidłową wycenę pieniądza rynkowego, który służy za podstawę bankom do ustalania oprocentowania depozytów i kredytów terminowych. W warunkach przedłużających się napięć i podwyższonego ryzyka na rynkach finansowych strefy euro rynek międzybankowy w Polsce, podobnie jak w latach poprzednich, nie funkcjonował w pełni efektywnie. Spowodowane to było utrzymywaniem się ograniczonego zaufania pomiędzy jego uczestnikami, którzy posiadają centra decyzyjne za granicą. Świadczyło o tym ustalanie w wielu bankach niskich limitów kredytowych na transakcje z wybranymi bankami, a także struktura terminowa niezabezpieczonych depozytów międzybankowych, w której około 90% stanowiły depozyty jednodniowe.

W 2011 r. NBP stwierdził przypadki oferowania przez niektóre banki stawki rynkowej WIBOR 3M istotnie wyższej od jej średniej wartości rynkowej. Od kwietnia 2012 r. NBP w celu monitorowania tego zjawiska pozyskuje i analizuje dane na temat transakcji zawieranych pomiędzy bankami. Bank centralny otrzymuje informacje o okresach zapadalności lokat międzybankowych oraz ich oprocentowaniu. NBP porównuje, jak kształtują się rzeczywiste stawki określone w transakcjach zawieranych pomiędzy bankami w porównaniu ze stawkami WIBOR, po których banki skłonne były udzielać pożyczek. Prowadzony monitoring rzeczywistych rentowności transakcji bankowych wykazał, że zarówno stawka POLONIA, jak i stawki WIBID/WIBOR były zbieżne z rzeczywistym oprocentowaniem niezabezpieczonych lokat zawieranych na rynku międzybankowym. Nie stwierdzono przypadków kwotowań przez banki zawiązujących istotnie stawkę WIBOR, które stwarzałyby przesłanki do dalszego wyjaśniania i badania przez NBP ceny pieniądza w kontekście sytuacji finansowej banków.

Rezerwa obowiązkowa

System rezerwy obowiązkowej służył stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach miesięcznych²¹⁰. Obowiązek utrzymania rezerwy obowiązkowej ogranicza ponadto wiel-

²⁰⁹ Średni poziom tych depozytów banków absorbujących część nadpłynności sektora bankowego wyniósł w 2012 r. 393 mln zł wobec 711 mln zł w 2011 r. .

²¹⁰ Jeżeli pierwszy dzień okresu utrzymywania rezerwy, zwany „okresem rezerwowym”, jest dniem wolnym od pracy, to utrzymywanie rezerwy rozpoczyna się pierwszego dnia roboczego po tym dniu.

kość nadwyżki środków pozostających do dyspozycji banków. W warunkach nadpłynności pozwala to na ograniczenie skali absorbujących płynność operacji otwartego rynku. Uśredniony charakter systemu rezerwy stwarzał bankom swobodę decydowania o wysokości środków gromadzonych na rachunku bieżącym i rachunku rezerwy obowiązkowej w banku centralnym. Stopa rezerwy obowiązkowej w 2012 r. wynosiła 3,5% wartości środków pieniężnych zgromadzonych przez banki²¹¹.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2012 r. wyniósł 29.206 mln zł i w stosunku do roku 2011 wzrósł o 7,5% w związku ze zwiększeniem bazy depozytowej banków. Przeciętne odchylenie średniego stanu środków na rachunkach banków w NBP w stosunku do wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej wyniosło 25,2 mln zł, tj. 0,08%. Stosunkowo niewielkiej wartości tego odchylenia sprzyjało udostępnienie przez NBP instrumentów depozytowo-kredytowych, ułatwiających bankom zarządzanie środkami na rachunkach w NBP.

NBP w okresach miesięcznych weryfikował prawidłowość naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej przez wszystkie banki. W 2012 r. wystąpił jeden przypadek naruszenia obowiązku utrzymania wymaganej rezerwy obowiązkowej przez bank komercyjny. Odsetki karne, które NBP naliczył prawidłowo, bank wpłacił w terminie wymaganym w uchwale nr 15/2004 Zarządu NBP²¹².

Odsetki wypłacone bankom od rezerwy obowiązkowej, naliczone zgodnie z regulacjami NBP²¹³, wyniosły 1.273,4 mln zł i były wyższe o 15,6% w stosunku do 2011 r. Wynikało to z podwyższenia poziomu rezerwy obowiązkowej w związku ze wzrostem bazy depozytów w bankach oraz wzrostu średniego oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej z 4,03% w 2011 r., do 4,40% w 2012 r.

Operacje depozytowo-kredytowe

NIK ocenia pozytywnie prowadzenie przez NBP w 2012 r., z inicjatywy banków, operacji depozytowo-kredytowych. Głównym ich celem było krótkoterminowe uzupełnienie płynności sektora bankowego za pomocą kredytu lombardowego, kredytu technicznego bądź lokowanie przez banki nadwyżek wolnych środków w formie depozytu jednodniowego w NBP. Niższe średnioroczne saldo wykorzystania operacji depozytowo-kredytowych w 2012 r. (393 mln zł) w stosunku do 2011 r. (711 mln zł) powodowało obniżenie kosztów NBP oraz ograniczało skalę wahań stawki rynkowej overnight POLONIA.

NBP udzielił pięciu kredytów lombardowych jednodniowych o łącznej wartości 18,8 mln zł, tj. o 154,2 mln zł mniej niż w roku 2011 r. Wszystkie kredyty lombardowe zostały spłacone w terminie. Ponadto w przypadku chwilowego niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego NBP udzielał bankom nieoprocentowanego kredytu technicznego i kredytu w euro. W 2012 r. średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego ogółem w 2012 r. wyniosło 40,6 mld zł i było wyższe o 10,6 mld zł (tj. 35,3%).

²¹¹ Uchwała Nr 9 /2010 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 27 października 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie stóp rezerwy obowiązkowej banków i wysokości oprocentowania rezerwy obowiązkowej (Dz. Urz. NBP z 2010 r. Nr 15, poz. 16.).

²¹² Uchwała nr 15/2004 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie zasad i trybu naliczania oraz utrzymania przez bank rezerwy obowiązkowej.

²¹³ Uchwała nr 16/2003 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zasad rachunkowości, układu aktywów i pasywów bilansu oraz rachunku zysków i strat Narodowego Banku Polskiego. (Dz. Urz. NBP Nr, 22, poz.39, ze zm.).

Począwszy od maja 2012 r.²¹⁴ NBP wydłużył bankom o jeden dzień okres wykorzystania bonów pieniężnych jako zabezpieczenia kredytu technicznego. Banki mogły wykorzystywać bony pieniężne jako zabezpieczenie tego kredytu również w dniu poprzedzającym ich wykup. Umożliwiło to wykorzystanie bonów pieniężnych NBP jako zabezpieczenia kredytu technicznego w trakcie całego okresu ich zapadalności. Zmiana ta wpłynęła na zmniejszenie środków gromadzonych przez banki w celu utrzymywania buforów płynności, które w przeszłości ograniczały lokowanie wolnych środków w operacjach otwartego rynku. W efekcie w 2012 r. nastąpiło zmniejszenie o 53,5%²¹⁵ łącznej kwoty depozytu banków na koniec dnia w NBP i szersze wykorzystanie przez banki oferowanych przez NBP krótkoterminowych operacji dostrajających.

Rozwiązanie to, jak i zwiększone wykorzystanie kredytu technicznego korzystnie wpływało na zdolność kształtowania przez bank centralny stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP. W ciągu 2012 r. udział bonów pieniężnych w łącznej wartości papierów wartościowych służących jako zabezpieczenie kredytu technicznego, wzrósł z 17,9% (168,3 mld zł) w styczniu do 21,7% (199,2 mld zł) w grudniu.

W ramach refinansowania banków w ciągu dnia operacyjnego NBP udostępniał również bankom kredyt techniczny w euro. W 2012 r. NBP przyznał dziewięciu bankom kredyt w ciągu dnia w euro na łączną kwotę 41,0 mln euro. Tylko jeden bank wykorzystywał przyznany kredyt do wysokości limitu udzielonego przez NBP.

Zmniejszenie skali operacji depozytowo-kredytowych w 2012 r. związane było z poprawą zbilansowania warunków płynnościowych w sektorze bankowym za pomocą zwiększonego zakresu krótkoterminowych operacji dostrajających w NBP, co pozytywnie wpłynęło na realizację przez NBP celu operacyjnego polityki pieniężnej. Sprzyjał temu także uśredniony system rezerwy obowiązkowej.

Polityka kursowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez NBP zadań z zakresu polityki kursowej²¹⁶. Wobec umocnienia złotego i zmniejszenia jego zmienności w relacji do euro i dolara amerykańskiego, NBP nie prowadził w 2012 r. interwencji na rynku walutowym. Komunikacja z rynkiem w zakresie polityki kursowej ograniczyła się do wypowiedzi członków Zarządu NBP i RPP.

W 2012 r. kurs złotego do euro i dolara umocnił się. W pierwszych dwóch miesiącach 2012 r. złoty uległ aprecjacji, od marca do maja złoty się osłabiał, a następnie od czerwca 2012 r. do końca roku się umacniał. Średni miesięczny kurs złotego do euro w grudniu 2012 r. obniżył się o 8,5% w stosunku do grudnia 2011 r., a do dolara amerykańskiego obniżył się o 8,03%.

Kurs złotego kształtował się głównie pod wpływem czynników zewnętrznych. Deprecjacja złotego w II kwartale 2012 r. wiązała się z pogorszeniem nastrojów na rynkach finansowych wynikającym z nierównowagi fiskalnej niektórych krajów strefy euro oraz niekorzystnych danych z wiodących gospodarek światowych. Sukcesywne zmniejszanie napięć na globalnych rynkach finansowych w II połowie 2012 r., związane z zapowiedzią i wprowadzeniem programu skupu obligacji rządo-

²¹⁴ Uchwała nr 20/2012 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 kwietnia 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia „Regulaminu refinansowania banków kredytem lombardowym oraz kredytem w ciągu dnia operacyjnego przez Narodowy Bank Polski” (Dz.Urz. NBP z 2012 r., poz. 3).

²¹⁵ Banki złożyły depozyty w łącznej kwocie 79.071 mln zł, tj. o 69.231 mln zł (53,3%) mniej niż w 2011 r.

²¹⁶ Art. 17 ust. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

wych w krajach dotkniętych kryzysem zadłużenia przez EBC, przyczyniło się do ponownego umocnienia się kursów walut regionu, w tym złotego.

Podjęta przez Radę Polityki Pieniężnej w maju decyzja o podniesieniu stóp procentowych o 0,2 punktu procentowego zwiększyła dysparytet stóp procentowych w kraju w stosunku do stóp za granicą, co sprzyjało w dłuższym terminie aprecjacji złotego. Natomiast obniżka stóp procentowych w listopadzie i grudniu przez Radę Polityki Pieniężnej nie wiązała się z trwałym osłabieniem złotego wobec walut bazowych.

Kurs złotego w 2012 r. zapewnił utrzymanie opłacalności polskiego eksportu w 2012 r.²¹⁷. Pozytywny wpływ kursu złotego na gospodarkę spowodował, że eksport netto (nadwyżka eksportu nad importem) pozostał głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2012 r. Jego dodatni wkład do wzrostu PKB wyniósł 2,1%.

²¹⁷ Według materiału NBP pt. „Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w IV kwartale 2012 oraz prognoz koniunktury na I kw. 2013”, deklarowany przez przedsiębiorców (eksporterów) kurs opłacalności złotego względem euro w 2012 r. wyniósł ok. 3,8 zł przy średnim miesięcznym kursie euro, kształtującym się w przedziale 4,3775–4,0938. W przypadku USD deklarowany poziom opłacalności kursu złotego wyniósł ok. 2,9 przy średnim miesięcznym kursie USD, kształtującym się w 2012 r. w przedziale 3,3884–3,1230.

Aneks nr 1

Zestawienie informacji z kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 01 Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 02 Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 03 Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 04 Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 06 Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa w części 09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa w części 10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 15/00 Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 17 Administracja publiczna oraz wykonania planu finansowego Funduszu Gospodarki Zasobem

Geodezyjnym i Kartograficznym.

17. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 20 Gospodarka oraz wykonania planów finansowych przez Agencję Rezerw Materiałowych i Urząd Dozoru Technicznego.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 21 Gospodarka morska.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa w części 22 Gospodarka wodna i w części 41 Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planu finansowego Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 25 Kultura fizyczna i części 40 Turystyka oraz wykonania planu finansowego Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 26 Łączność.
25. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 27 Informatyzacja.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 28 Nauka, części 38 Szkolnictwo wyższe i części 67 Polska Akademia Nauk oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 29 Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Wywiadu Wojskowego (niejawna).
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 29 Obrona narodowa przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (niejawna).
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 30 Oświata i wychowanie.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w częściach 31 Praca, 44 Zabezpieczenie Społeczne, 63 Rodzina oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pracy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w częściach: 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne, 62 Rybołówstwo.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 34 Rozwój regionalny.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 37

Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy.

36. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 39 Transport.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Straży Granicznej, Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej oraz Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 45 Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 46 Zdrowie oraz wykonania planu finansowego Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 49 Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 52 Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 54 Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne (niejawna).
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
48. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 58 Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 59 Agencja Wywiadu (niejawna).
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 64 Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 68

Państwowa Agencja Atomistyki.

56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 71 Urząd Transportu Kolejowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Administracyjnego oraz Funduszu Prewencji i Rehabilitacji.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Funduszu Emerytur Pomostowych i wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 74 Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 75 Rządowe Centrum Legislacji.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 80 Regionalne Izby Obrachunkowe.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 81 Rezerwa ogólna i części 83 Rezerwy celowe.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 84 Środki własne Unii Europejskiej.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/02 Województwo dolnośląskie.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/04 Województwo kujawsko-pomorskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/06 Województwo lubelskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku budżetu państwa w części 85/08 Województwo lubuskie.
72. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/10 Województwo łódzkie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/12 Województwo małopolskie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/14 Województwo mazowieckie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/16

Województwo opolskie.

76. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/18 Województwo podkarpackie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/20 Województwo podlaskie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/22 Województwo pomorskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/24 Województwo śląskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/26 Województwo świętokrzyskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/30 Województwo wielkopolskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 85/32 Województwo zachodniopomorskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 88 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania planów finansowych Agencji Nieruchomości Rolnych w 2012 r.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2012 roku.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Agencji Rynku Rolnego w 2012 r.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2012 roku planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych.
92. Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych w 2012 r.

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części/agencji wykonawczych/funduszy oraz ocen wykonania budżetu państwa w 2012 roku w porównaniu do ocen z 2011 roku

Numer i nazwa części	Typ kontroli ¹	Dochody wykonane	Wydatki wykonane	Ocena ²		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
		w tys. zł		2011	2012		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	P	2.470	177.924	P	P	1	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	U	1.730	376.962	P	P	2	Departament Budżetu i Finansów
03 – Kancelaria Senatu	P	748	98.993	P	P	3	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	U	767	84.908	P	P	4	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	U	43.245	358.486	P	P	5	Departament Administracji Publicznej
06 – Trybunał Konstytucyjny	U	132	29.704	P	P	6	Departament Administracji Publicznej
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	U	43	36.533	P	P	7	Departament Budżetu i Finansów
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	P	38.900	19.657	Pz	P	8	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	U	48	14.520	P	P	9	Delegatura NIK w Warszawie
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	U	29	48.133	P	P	10	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	U	4.758	273.597	P	P	11	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	U	3.014	223.109	P	P	12	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
14 – Rzecznik Praw Dziecka	U	2	9.668	P	P	13	Delegatura NIK w Warszawie
15 – Sądy powszechne	P	2.150.677	6.005.497	P	P	14	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	P	12.315	115.621	P	P	15	Departament Administracji Publicznej

17 – Administracja publiczna	U	1.523	82.253	Pz	Pw	16	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	P	153.039	1.533.485	P	P	17	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	P	3.495.104	6.042.088	P	P	18	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	P	421.916	1.722.235	Pz	P	19	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
21 – Gospodarka morską	P	101.672	964.669	Pz	P	20	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	P	39.858	813.641	Pz	Pw	21	Departament Środowiska
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	P	7.066	2.827.715	Pz	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	P	34.002	802.242	Pz	Pw	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
26 – Łączność	P	337	22.579	Pz	P	24	Departament Infrastruktury
27 – Informatyzacja	U	3.114	244.304	P	P	25	Departament Administracji Publicznej
28 – Nauka	U	40.231	4.964.709	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	P	174.458	27.824.792	Pz	Pw	27	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	P	10.495	458.298	P	P	30	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	P	48.635	428.629	Pz	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	P	35.473	844.675	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	P	1.711.106	7.196.326	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	P	55.155	1.905.169	P	P	33	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	P	117.366	462.334	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

36 – Skarb Państwa	P	7.459.877	64.632	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
37 – Sprawiedliwość	P	50.040	4.103.722	Pz	Pw	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
38 – Szkolnictwo wyższe	P	8.446	10.167.172	Pz	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
39 – Transport	P	148.474	6.840.305	P	P	36	Departament Infrastruktury
40 – Turystyka	P	47	48.262	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 – Środowisko	P	408.687	457.419	Pz	Pw	21	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	P	89.490	17.851.179	Pz	Pw	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	U	71	120.419	P	P	38	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	P	682	900.473	Pz	Pw	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne i członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	P	260.357	1.814.427	P	Pw	39	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	P	224.490	4.110.721	Pz	Pw	40	Departament Zdrowia
49 – Urząd Zamówień Publicznych	U	28.273	25.933	P	P	41	Departament Administracji Publicznej
50 – Urząd Regulacji Energetyki	U	97.641	36.098	P	P	42	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	U	10	10.722	P	P	43	Delegatura NIK w Warszawie
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	U	101.476	53.921	P	P	44	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	U	29	30.523	P	P	45	Delegatura NIK w Warszawie
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	P	340	111.538	P	P	46	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	P	9.248	507.349	P	P	47	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	P	11.540	395.062	P	P	48	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	P	92	151.593	P	P	49	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 – Wyższy Urząd Górniczy	U	1.081	53.836	P	Pw	50	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	U	61.123	47.959	P	P	51	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 – Rybołówstwo	P	9.433	224.883	P	P	32	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 – Rodzina	P	38	13.731	Pz	Pw	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
64 – Główny Urząd Miar	U	65.703	127.108	P	P	52	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	U	8.638	31.422	P	Pw	53	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	P	1	8.509	Pz	Pw	54	Departament Zdrowia
67 – Polska Akademia Nauk	P	139	80.806	Pz	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	U	303	165.363	P	P	55	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
70 – Komisja Nadzoru Finansowego	P	194.527	173.080	P	Pw	56	Departament Budżetu i Finansów
71 – Urząd Transportu Kolejowego	P	3.818	19.694	Pz	P	57	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	U	50.822	16.220.093	P	P	58	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	P	299.789	47.051.432	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	U	44	26.396	P	P	60	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

75 – Rządowe Centrum Legislacji	U	979	24.917	P	P	61	Departament Administracji Publicznej
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	P	598.930	87.389	Pz	P	62	Departament Infrastruktury
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	P	955.065	10.320.599	P	P	63	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu krajowego	P	2.448.358	31.788.223	P	P	63	Departament Budżetu i Finansów
80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	P	3.356	108.312	P	P	64	Departament Administracji Publicznej
81 – Rezerwa ogólna	P	0	0	P	P	65	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	P	2.429.957	50.657.550	P	P	66	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe	P	0	0	P	P	65	Departament Budżetu i Finansów
84 – Środki własne Unii Europejskiej	P	0	15.942.482	P	P	67	Departament Administracji Publicznej
85/02 - Województwo dolnośląskie	P	219.866	2.005.892	Pz	P	68	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	P	146.906	1.677.974	Pz	Pw	69	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – Województwo lubelskie	P	113.747	1.840.082	Pz	P	70	Delegatura NIK w Lublinie
85/08 – Województwo lubuskie	P	101.289	920.965	P	P	71	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – Województwo łódzkie	P	187.928	1.695.930	Pz	P	72	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	P	227.383	2.296.486	Pz	P	73	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – Województwo mazowieckie	P	546.039	3.178.115	Pz	P	74	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – Województwo opolskie	P	58.247	719.479	Pz	P	75	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	P	96.412	1.890.599	Pz	Pw	76	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – Województwo podlaskie	P	85.712	1.023.909	Pz	P	77	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – Województwo pomorskie	P	168.052	1.728.032	Pz	P	78	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – Województwo śląskie	P	280.282	2.538.847	Pz	Pw	79	Delegatura NIK w Katowicach

85/26 – Województwo świętokrzyskie	P	84.997	1.128.251	P	P	80	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	P	97.935	1.504.422	P	P	81	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – Województwo wielkopolskie	P	294.135	2.327.348	Pz	Pw	82	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	P	136.210	1.462.358	Pz	P	83	Delegatura NIK w Szczecinie
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	P	21.885	1.732.283	Pz	P	85	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Nazwa	Przychody	Ocena		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament
	w tys. zł	2011	2012		
Agencja Nieruchomości Rolnych Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	143.990 3.944.039	P	P	86	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2.264.771	P	P	87	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Agencja Rynku Rolnego	351.605	P	P	88	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2.251.051	Pz	Pw	90	Departament Środowiska
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawowych	72.382	Pz	Pw	92	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	120.140	P	Pw	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Administracyjny	603.444	Pz	P	58	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy	34.235	P	P	34	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Emerytalno-Rentowy	17.102.737	P	P	58	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Emerytur Pomostowych	235.090	P	P	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2.725	Pz	Pw	16	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	600.142	P	Pw	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	3.612	P	Pw	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	70.163	Pz	Pw	27	Departament Obrony Narodowej
Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	206.712	P	P	26	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	36.012	P	P	35	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Pracy	11.233.648	Pz	P	31	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	34.385	Pz	Pw	58	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Promocji Kultury	165.251	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Fundusz Promocji Twórczości	525	P	P	22	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Rekompensacyjny	178.954	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Reprywatyzacji	374.992	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	1.502.319	P	N	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	25.360	N	P	40	Departament Zdrowia
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	640.487	P	Pw	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Fundusz Skarbu Państwa	279.240	P	P	34	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	174.123.146	Pz	Pw	59	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	36.994	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Policji	68.077	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	1.527	P	P	37	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	14.746	P	P	23	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4.889.356	P	P	89	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

¹ U – uproszczona, P – pełna. Kontrola uproszczona została przeprowadzona w częściach budżetowych, w których wydatki planowane w ustawie budżetowej na rok 2012 nie przekroczyły 50 mln zł lub które w latach 2009–2011 otrzymały ocenę pozytywną wykonania budżetu państwa i pozytywną opinię o poprawności ewidencji finansowo-księgowej. Kontrole uproszczone były prowadzone także w 13 samorządowych kolegiach odwoławczych. Warunki do kontroli w trybie uproszczonym spełnione zostały także w częściach: Kancelaria Senatu, Turystyka i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, które zostały wylosowane do kontroli w pełnym zakresie.

² P – pozytywna, Pw – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (w 2011 r. Pz - pozytywna z zastrzeżeniami), N – negatywna).

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2012 r.

1. 1. Regionalna Baza Logistyczna w Wałczu
2. 12. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Toruniu
3. 15. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Szczecinie
4. 2. Regionalna Baza Logistyczna w Warszawie
5. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
6. Agencja Mienia Wojskowego
7. Agencja Nieruchomości Rolnych
8. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
9. Agencja Rezerw Materiałowych
10. Agencja Rynku Rolnego
11. Agencja Wywiadu
12. Areszt Śledczy w Białymstoku
13. Areszt Śledczy w Kielcach
14. Areszt Śledczy w Szczecinie
15. Bank Gospodarstwa Krajowego
16. Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych
17. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
18. Biuro Rzecznika Ubezpieczonych
19. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
20. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
21. Centralne Biuro Antykorupcyjne
22. Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupi Wielkiej
23. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
24. Centrum Usług Wspólnych w Warszawie
25. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
26. Dowództwo Garnizonu Warszawa
27. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie
28. Główny Inspektorat Sanitarny
29. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
30. Główny Urząd Miar
31. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
32. Główny Urząd Statystyczny
33. Inspektorat Uzbrojenia w Warszawie
34. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
35. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
36. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
37. Kancelaria Sejmu

38. Kancelaria Senatu
39. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
40. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie
41. Komenda Główna Policji
42. Komenda Główna Straży Granicznej
43. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
44. Krajowa Rada Sądownictwa
45. Krajowe Biuro do spraw Przeciwdziałania Narkomanii
46. Krajowe Biuro Wyborcze
47. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
48. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
49. Kuratorium Oświaty w Krakowie
50. Kuratorium Oświaty w Opolu
51. Kuratorium Oświaty w Poznaniu
52. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
53. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
54. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
55. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
56. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
57. Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu
58. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
59. Ministerstwo Edukacji Narodowej
60. Ministerstwo Finansów
61. Ministerstwo Gospodarki
62. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
63. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
64. Ministerstwo Obrony Narodowej
65. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
66. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
67. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
68. Ministerstwo Skarbu Państwa
69. Ministerstwo Sportu i Turystyki
70. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
71. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
72. Ministerstwo Sprawiedliwości
73. Ministerstwo Środowiska
74. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
75. Ministerstwo Zdrowia
76. Naczelny Sąd Administracyjny
77. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego w Warszawie

78. Narodowy Bank Polski
79. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
80. Narodowy Fundusz Zdrowia – Centrala w Warszawie
81. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
82. Państwowa Agencja Atomistyki
83. Państwowa Inspekcja Pracy
84. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
85. PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie
86. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
87. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
88. Polski Komitet Normalizacyjny
89. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
90. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa
91. Prokuratura Apelacyjna w Łodzi
92. Prokuratura Apelacyjna w Rzeszowie
93. Prokuratura Apelacyjna we Wrocławiu
94. Prokuratura Generalna w Warszawie
95. Prokuratura Okręgowa w Legnicy
96. Prokuratura Okręgowa w Łodzi
97. Prokuratura Okręgowa w Rzeszowie
98. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu
99. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
100. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie
101. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
102. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
103. Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
104. Rządowe Centrum Legislacji
105. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
106. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gorzowie Wielkopolskim
107. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach
108. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
109. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lesznie
110. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie
111. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi
112. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Opolu
113. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu
114. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie
115. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Słupsku
116. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu
117. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku

-
118. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
 119. Sąd Apelacyjny w Krakowie
 120. Sąd Apelacyjny w Katowicach
 121. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
 122. Sąd Najwyższy w Warszawie
 123. Sąd Okręgowy w Gdańsku
 124. Sąd Okręgowy w Kielcach
 125. Sąd Rejonowy Poznań-Stare Miasto
 126. Sąd Rejonowy w Bytomiu
 127. Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej
 128. Sąd Rejonowy w Koninie
 129. Sąd Rejonowy w Mikołowie
 130. Sąd Rejonowy w Nowej Soli
 131. Sąd Rejonowy w Pile
 132. Sąd Rejonowy w Skarżysku-Kamiennej
 133. Sąd Rejonowy w Świeciu
 134. Sąd Rejonowy w Tarnowie
 135. Sąd Rejonowy w Tczewie
 136. Sąd Rejonowy w Toruniu
 137. Sąd Rejonowy we Włocławku
 138. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
 139. Służba Wywiadu Wojskowego
 140. Starostwo Powiatowe w Człuchowie
 141. Starostwo Powiatowe w Jędrzejowie
 142. Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze
 143. Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu
 144. Starostwo Powiatowe w Lesku
 145. Starostwo Powiatowe w Nowym Mieście Lubawskim
 146. Starostwo Powiatowe w Świebodzinie
 147. Stołeczny Zarząd Infrastruktury w Warszawie
 148. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
 149. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
 150. Trybunał Konstytucyjny
 151. Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
 152. Urząd Dozoru Technicznego
 153. Urząd Gminy Augustów
 154. Urząd Gminy Grybów
 155. Urząd Gminy Janów Podlaski
 156. Urząd Gminy Krzywca
 157. Urząd Gminy Ostrówek

158. Urząd Gminy w Chynowie
159. Urząd Gminy w Czarnocinie
160. Urząd Gminy w Gietrzwałdzie
161. Urząd Gminy w Kotli
162. Urząd Gminy w Mielnie
163. Urząd Gminy w Nowej Karczmie
164. Urząd Gminy w Walcach
165. Urząd Gminy Wola Krzysztoporska
166. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
167. Urząd Komunikacji Elektronicznej
168. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu
169. Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
170. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi
171. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
172. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego w Opolu
173. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
174. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach
175. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach
176. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
177. Urząd Miasta Częstochowy
178. Urząd Miasta i Gminy Myślenice
179. Urząd Miasta i Gminy Olkusz
180. Urząd Miasta i Gminy w Chorzelach
181. Urząd Miasta i Gminy w Pobiedziskach
182. Urząd Miasta i Gminy w Suchedniowie
183. Urząd Miasta i Gminy Wschowa
184. Urząd Miasta Lublin
185. Urząd Miasta Sopotu
186. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
187. Urząd Miasta Szczecin
188. Urząd Miasta Szczecinek
189. Urząd Miasta Tarnowa
190. Urząd Miasta Tychy
191. Urząd Miasta w Mławie
192. Urząd Miasta w Myszkowie
193. Urząd Miejski w Jeleniej Górze
194. Urząd Miejski w Kcyni
195. Urząd Miejski w Koninie
196. Urząd Miejski w Koronowie
197. Urząd Miejski w Łomży

198. Urząd Miejski w Małomicach
199. Urząd Miejski w Michałowie
200. Urząd Miejski w Miejskiej Górcie
201. Urząd Miejski w Sulmierzycach
202. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
203. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
204. Urząd Regulacji Energetyki
205. Urząd Transportu Kolejowego
206. Urząd Zamówień Publicznych
207. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
208. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
209. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Gdańsku
210. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Katowicach
211. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Katowicach
212. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Bydgoszczy
213. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Szczecinie
214. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Bydgoszczy
215. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach
216. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Krakowie
217. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Lublinie
218. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi
219. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Poznaniu
220. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Rzeszowie
221. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Warszawie
222. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku
223. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku
224. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie
225. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie
226. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu
227. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
228. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu
229. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach
230. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku
231. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Gorzowie Wielkopolskim
232. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Katowicach
233. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie
234. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Opolu
235. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie
236. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu
237. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Białymstoku

- 238. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Bydgoszczy
- 239. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Gdańsku
- 240. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Szczecinie
- 241. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Zielonej Górze
- 242. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii we Wrocławiu
- 243. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Olsztynie
- 244. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
- 245. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
- 246. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
- 247. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
- 248. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach
- 249. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi
- 250. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Olsztynie
- 251. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Szczecinie
- 252. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Warszawie
- 253. Wojewódzkie Centrum Zdrowia Publicznego w Łodzi
- 254. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w Warszawie
- 255. Wyższy Urząd Górniczy
- 256. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
- 257. Zakład Karny w Garbalinie
- 258. Zakład Karny w Goleniowie
- 259. Zakład Karny w Kamińsku
- 260. Zakład Karny w Kłodzku
- 261. Zakład Karny w Strzelcach Opolskich
- 262. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Aneks nr 4

Wykonanie budżetów wojewodów

W 2012 r., poprzez budżety wojewodów, zrealizowane zostały dochody w kwocie 2.845,1 mln zł oraz wydatki w wysokości 27.905,4 mln zł.

Dochody w częściach 85/02-32 województwa stanowiły 1% dochodów, a wydatki 8,8% wydatków budżetu państwa. Głównymi źródłami dochodów były opłaty za użytkowanie wieczyste, zarząd i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa, wpływ z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, zwroty wypłaconych przez gminy świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Specyfiką wydatków realizowanych w częściach 85/02-32 jest dominujący udział środków przekazywanych przez wojewodów innym podmiotom w formie dotacji, głównie jednostkom samorządu terytorialnego. W tej formie wydatkowano 22.484,3 mln zł¹³⁹, tj. 80,6% ogółu środków, w tym:

- gminy wykorzystały dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 11.082,3 mln zł oraz dotacje celowe na realizację zadań własnych w kwocie 3.231,1 mln zł,
- powiaty wykorzystały dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 3.843,4 mln zł oraz dotacje celowe na realizację zadań własnych w kwocie 1.124,4 mln zł,
- samorząd wojewódzki wykorzystał dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 1.054,0 mln zł,
- pozostałe jednostki sektora finansów publicznych wykorzystały dotacje celowe w kwocie 1.978,9 mln zł, w tym głównie na finansowanie ratownictwa medycznego.

Z dotacji przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego i jednostkom sektora finansów publicznych finansowano wypłaty zasiłków rodzinnych, świadczeń opiekuńczych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, realizację rządowego programu w zakresie dożywiania, funkcjonowanie domów pomocy społecznej, utrzymanie i budowę dróg gminnych i powiatowych, dopłaty do biletów ulgowych pasażerskich przewozów autobusowych, zadania w zakresie ratownictwa medycznego, składki na ubezpieczenia zdrowotne osób bezrobotnych, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, prace w zakresie melioracji wodnych, zwroty podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Z budżetu wojewodów sfinansowano również zadania wykonywane przez urzędy wojewódzkie oraz służby i inspekcje wojewódzkie i powiatowe.

Dochody

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2012 r. dochody w częściach 85/02-32 województwa zrealizowane zostały w kwocie 2.845,1 mln zł. Były one wyższe od planowanych o 16,5% oraz wyższe od dochodów wykonanych w 2010 i 2011 r. Głównymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były:

- opłaty za użytkowanie wieczyste, zarząd i dzierżawę nieruchomości Skarbu Państwa – 1.290,1 mln zł,

¹³⁹ Kwota nie obejmuje wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej oraz dotacji na zadania inwestycyjne.

- wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych i prawnych oraz wpływy z różnych opłat – 755,9 mln zł,
- wpływy z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych (np. za prowadzenie przez powiatowe inspektoraty weterynarii monitoringu i nadzoru nad zakładami przetwórstwa mięsnego) – 235,5 mln zł;
- zwroty wypłaconych przez gminy świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zwroty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – 190,3 mln zł.

Dochody z powyższych źródeł stanowiły 86,9% dochodów, uzyskanych przez wojewodów w 2012 r. Dochody wyższe od planowanych uzyskano we wszystkich województwach, a dwukrotnie wyższe od prognozowanych były dochody uzyskane w województwie lubuskim. Było to spowodowane wniesieniem opłaty w wysokości 43,9 mln zł za usunięcie drzew i krzewów z trasy budowy gazuociągu Szczecin – Lwówek.

Tabela 1. Dochody województw w latach 2010–2012

Województwa	2010	2011	2012		Wskaźniki		
	Wykonanie		Ustawa budżetowa	Wykonanie	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	2.186,3	2.667,6	2.442,5	2.845,1	130,1	106,7	116,5
Dolnośląskie	169,8	205,9	187,0	219,9	129,5	117,6	117,6
Kujawsko-pomorskie	102,1	139,9	122,8	146,9	143,9	105,0	119,7
Lubelskie	97,6	116,3	103,7	113,7	116,5	97,8	109,7
Lubuskie	47,4	61,1	49,5	101,3	213,7	165,8	204,8
Łódzkie	131	173,4	163,8	187,9	143,4	108,4	114,7
Małopolskie	157,6	213,0	182,1	227,4	144,2	106,8	124,9
Mazowieckie	480,1	534,1	514,9	546,0	113,7	102,2	106,1
Opolskie	46,8	60,0	52,6	58,2	124,4	97,0	110,7
Podkarpackie	76,5	96,1	86,2	96,4	126,0	100,3	111,9
Podlaskie	61,1	83,2	71,1	85,7	140,3	103,0	120,6
Pomorskie	120,3	148,7	131,0	168,1	139,7	113,0	128,3
Śląskie	226,0	267,6	249,0	280,3	124,0	104,7	112,6
Świętokrzyskie	54,5	74,6	60,3	85,0	156,0	113,9	141,0
Warmińsko-mazurskie	69,4	94,5	81,3	97,9	141,1	103,6	120,4
Wielkopolskie	235,9	272,0	264,3	294,1	124,7	108,1	111,3
Zachodniopomorskie	110,5	127,3	123,0	136,2	123,3	107,0	110,7

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetowe województw: mazowieckiego, wielkopolskiego, śląskiego, małopolskiego i dolnośląskiego stanowiły ponad połowę dochodów uzyskanych przez budżety województw. Udział dochodów tych województw w łącznych dochodach zrealizowanych przez wojewodów z 58,1% w 2010 r. zmniejszył się do 55,1% w 2012 r.

Tabela 2. Dochody województw w 2012 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Województwa	Ogółem	Dochody na jednego mieszkańca			
	mln zł	Dochody ogółem	Grzywny i mandaty ²	Opłaty za użytkowanie wieczyste, dzierżawę ³	Zwroty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego
OGÓŁEM	2.845,1	73,81	16,07	32,24	3,96
Dolnośląskie	219,9	75,41	15,39	42,07	4,59
Kujawsko-pomorskie	146,9	70,03	17,69	30,06	3,87
Lubelskie	113,7	52,48	16,75	13,29	4,85
Lubuskie ¹	101,3	98,95	18,30	18,21	5,14
Łódzkie	187,9	74,37	15,14	29,83	3,99
Małopolskie	227,4	67,80	14,77	32,79	2,76
Mazowieckie	546,0	100,03	18,06	62,57	3,07
Opolskie	58,2	57,77	17,81	19,65	3,18
Podkarpackie	96,4	45,26	13,69	13,12	3,03
Podlaskie	85,7	71,47	19,25	21,00	3,75
Pomorskie	168,1	73,41	14,26	31,21	4,30
Śląskie	280,3	60,67	11,58	31,80	4,00
Świętokrzyskie	85,0	66,67	20,11	23,61	4,13
Warmińsko-mazurskie	97,9	67,46	17,07	19,15	5,80
Wielkopolskie	294,1	84,97	19,28	34,67	4,12
Zachodniopomorskie	136,2	79,10	14,60	36,18	5,48

¹ Jednorazowe dochody z tytułu opłat za wycięcie drzew i krzewów pod budowę gazociągu zwiększyły dochód na jednego mieszkańca województwa o 42,86 zł.

² Dochody z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych.

³ Dochody z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, dzierżawę i zbycie mienia Skarbu Państwa.

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeciętny dochód na jednego mieszkańca osiągnięty w częściach 85/02-32 wyniósł 73,8 zł. Wyższe dochody od przeciętnej osiągnięto w pięciu województwach: *mazowieckim, lubuskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim i dolnośląskim*. W przypadku województwa *lubuskiego* jednorazowy dochód z tytułu opłat za wycięcie drzew i krzewów pod budowę gazociągu zwiększył dochód na jednego mieszkańca o 42,9 zł. Najwyższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu mandatów osiągnięto w województwach *świętokrzyskim, wielkopolskim, podlaskim i lubuskim*, a z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, dzierżawę i zbycie mienia Skarbu Państwa w województwach *mazowieckim, dolnośląskim i zachodniopomorskim*. Najwyższe zwroty z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych były w województwach *warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim i lubuskim*.

Niekorzystnie z punktu widzenia dochodów budżetowych ukształtowały się kwoty nieuregulowanych należności oraz dynamika ich wzrostu. Na koniec 2012 r. należności wyniosły 6.291,5 mln zł i były wyższe od stanu na koniec 2011 r. o 24,2%. Należności były ponad dwukrotnie wyższe od dochodów zrealizowanych w 2012 r. Zaległości wyniosły 6.035,8 mln zł i w trakcie 2012 r. wzrosły o 24,0%.

Największe zaległości dotyczyły niewyegzekwowanych od dłużników alimentacyjnych zwrotów świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłaconych przez gminy (4.553,9 mln zł), opłat z tytułu

wieczystego użytkownika nieruchomości Skarbu Państwa (621,0 mln zł) oraz wpłat z tytułu mandatów, grzywien i kar pieniężnych (609,5 mln zł).

Przyczynami wzrostu zaległości była niska skuteczność egzekucji związana z niewypłacalnością dłużników i brakiem możliwości ustalenia miejsca pobytu dłużników. Były to okoliczności w znacznej mierze niezależne od działań wojewodów.

Kontrola wykonywania zadań przez urzędy wojewódzkie, urzędy skarbowe oraz komendy powiatowe Policji, przeprowadzona przez NIK w 2012 r. na terenie ośmiu województw¹⁴⁰ wykazała, że uzyskano około 70% należności z mandatów i kar pieniężnych zaewidencjonowanych w 2011 r. oraz w pierwszym półroczu 2012 r. Około 47% należności zostało wpłaconych przez ukaranych, a 23% zostało uzyskanych w wyniku postępowań egzekucyjnych urzędów skarbowych. Około 30% bieżących należności nie zostało wyegzekwowanych i występuje niskie prawdopodobieństwo ich odzyskania. Bezskuteczność egzekucji była spowodowana głównie brakiem możliwości zaspokojenia wierzycieli z majątku ukaranych osób. Te należności są w dużym stopniu zagrożone przedawnieniem. Dotyczy to w szczególności kar nałożonych na osoby wielokrotnie ukarane mandatami, które nie ukończyły 35. roku życia (w tym będące na utrzymaniu rodziców), które nie posiadały ustalonych źródeł dochodów. Wyniki kontroli wykazały, że po upływie dwóch lat od wystawienia tytułu wykonawczego skuteczność egzekucji kształtowała się na poziomie od 1,2% do 1,9% kwot objętych tytułami, a w skontrolowanych 8 urzędach wojewódzkich odpisano z powodu przedawnienia należności z 625 tys. mandatów na kwotę ponad 96 mln zł. Znacząca skala przypadków, w których pomimo zaangażowania organów państwa nie doszło do wyegzekwowania nałożonych kar, utrwała w części społeczeństwa przekonanie o braku nieuchronności ich wykonania.

Przykładowe nieprawidłowości w realizacji dochodów, stwierdzone w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za 2012 r., polegały na:

- nieterminowym ujęciu w księgach rachunkowych należności w kwocie 1.690,4 tys. zł oraz odsetek od nieterminowej wpłaty za wycinkę drzew w kwocie 223,0 tys. zł w *województwie dolnośląskim* (należność została przypisana w systemie finansowo-księgowym w styczniu 2013 r. zamiast w styczniu 2012 r.);
- ponad dwumiesięcznej zwłoce w dochodzeniu należności na kwotę 1.584,4 tys. zł w *województwie śląskim*.

Wydatki

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki budżetów wojewodów zaplanowano w wysokości 22.913,9 mln zł. W trakcie roku plan wydatków został zwiększony do 28.598,8 mln zł, tj. o 24,8%. Na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych wojewodowie zablokowali planowane wydatki w kwocie 347,6 mln zł. Wydatki w częściach 85/02-32 wyniosły 27.905,4 mln zł i stanowiły 97,6% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były niższe o 0,1%.

¹⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych, Nr ewid. 192/2012/P12158/LOP, Opole, kwiecień 2013 r.

Tabela 3. Wydatki województw w latach 2010–2012

Województwa	2010	2011	2012		Wskaźniki		
	Wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	28.021,7	27.920,2	28.598,8	27.905,4	99,6	99,9	97,6
Dolnośląskie	1.945,4	2.031,3	2.059,7	2.005,9	103,1	98,7	97,4
Kujawsko-pomorskie	1.609,4	1.662,0	1.718,5	1.678,0	104,3	101,0	97,6
Lubelskie	1.853,3	1.830,6	1.928,7	1.840,1	99,3	100,5	95,4
Lubuskie	931,7	930,5	947,6	921,0	98,8	99,0	97,2
Łódzkie	1.686,1	1.687,5	1.736,1	1.695,9	100,6	100,5	97,7
Małopolskie	2.523,9	2.383,3	2.346,2	2.296,5	91,0	96,4	97,9
Mazowieckie	3.038,7	3.137,5	3.236,5	3.178,1	104,6	101,3	98,2
Opolskie	778,7	729,2	739,5	719,5	92,4	98,7	97,3
Podkarpackie	2.208,4	1.941,2	1.924,6	1.890,6	85,6	97,4	98,2
Podlaskie	973,8	1.015,9	1.051,6	1.023,9	105,1	100,8	97,4
Pomorskie	1.591,8	1.659,8	1.764,2	1.728,0	108,6	104,1	97,9
Śląskie	2.523,1	2.536,0	2.616,5	2.538,8	100,6	100,1	97,0
Świętokrzyskie	1.306,5	1.150,8	1.149,0	1.128,3	86,4	98,0	98,2
Warmińsko-mazurskie	1.381,1	1.463,5	1.535,2	1.504,4	108,9	102,8	98,0
Wielkopolskie	2.285,3	2.327,6	2.383,5	2.327,3	101,8	100,0	97,6
Zachodniopomorskie	1.384,4	1.433,6	1.461,5	1.429,0	103,2	99,7	97,8

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe kwoty wydatkowano w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

- *Pomoc społeczna* – 13.826,0 mln zł, tj. 49,5% wydatków, w tym głównie: 9.651,3 mln zł w rozdziale *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego*, 965,6 mln zł w rozdziale *Domy pomocy społecznej*, 706,1 mln zł w rozdziale *Zasiłki stałe*, 701,5 mln zł w rozdziale *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, 500,2 mln zł w rozdziale *Ośrodki pomocy społecznej*,
- *Ochrona zdrowia* – 3.980,1 mln zł, tj. 14,3% wydatków, w tym głównie: 1.827,8 mln zł w rozdziale *Ratownictwo medyczne*, 1.180,8 mln zł w rozdziale *Składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego*, 873,7 mln zł w rozdziale *Inspekcja sanitarna*,
- *Rolnictwo i łowiectwo* – 2.680,3 mln zł, tj. 9,6% wydatków części, w tym głównie: 700,0 mln zł w rozdziale *Pozostała działalność*, 551,6 mln zł w rozdziale *Melioracje wodne*, 484,0 mln zł w rozdziale *Powiatowe inspektoraty weterynarii*, 173,5 mln zł w rozdziale *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, 166,4 mln zł w rozdziale *Wojewódzkie inspektoraty weterynarii*, 158,1 mln zł w rozdziale *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz badania monitoringowe pozostałości chemicznych i biologicznych w tkankach zwierząt i produktach pochodzenia zwierzęcego*, 154,6 mln zł w rozdziale *Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego*,
- *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 2.169,4 mln zł, tj. 7,8% wydatków, w tym głównie: 2.133,2 mln zł w rozdziałach *Komendy wojewódzkie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*,

- *Transport i łączność* – 2.081,4 mln zł, tj. 7,5% wydatków części, w tym głównie: 689,7 mln zł w rozdziale *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych*, 623,7 mln zł w rozdziale *Krajowe pasażerskie przewozy autobusowe*, 309,2 mln zł w rozdziale *Przejścia graniczne*, 274,0 mln zł w rozdziałach *Drogi publiczne wojewódzkie, powiatowe, w miastach na prawach powiatu i gminne*. W stosunku do lat 2010–2011 zmniejszyła się kwota wydatkowana na transport i łączność (o 710,1 mln zł w porównaniu z 2010 r. i o 766,7 mln zł w porównaniu z 2011 r.). Największy spadek dotyczył wydatków na drogi, na które w 2011 r. wydatkowano 1.079,3 mln zł, tj. prawie czterokrotnie więcej niż w 2012 r.
- *Administracja publiczna* – 1.215,5 mln zł, tj. 4,4% wydatków części, w tym głównie 1.196,2 mln zł w rozdziale *Urzędy wojewódzkie*.

Tabela 4. Wydatki budżetów wojewodów według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie (grupa ekonomiczna)	2010	2011	2012		Wskaźniki		
	Wykonanie		Plan po zmianach	Wykonanie	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	28.021,7	27.920,2	28.598,8	27.905,4	99,6	99,9	97,6
Dotacje i subwencje	22.351,2	21.747,4	22.893,2	22.484,3	100,6	103,4	98,2
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	40,4	39,1	40,6	40,2	99,5	102,8	99,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	3.017,7	3.341,1	3.491,4	3.412,6	113,1	102,1	97,7
Wydatki majątkowe	2.319,6	2.476,7	1.696,2	1.595,2	68,8	64,4	94,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	292,8	315,9	477,4	373,1	127,4	118,1	78,1

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w wydatkach budżetów wojewodów największy był udział dotacji, na które przeznaczono 22.484,3 mln zł, w tym 71,1% na dotacje celowe na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami realizowanych przez gminy (11.082,3 mln zł), powiaty (3.843,4 mln zł) i samorzady województw (1.054,0 mln zł), 19,5% na dotacje celowe na realizację własnych zadań bieżących gmin (3.231,1 mln zł), powiatów (1.124,4 mln zł) i samorządów województw (30,0 mln zł) oraz 8,8% na dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie ustawowo określonych zadań bieżących realizowanych przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. w poszczególnych województwach skontrolowano od trzech do pięciu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i wykorzystania dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Kontrole wykazały, że na ogół dotacje zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i gospodarnie oraz rzetelnie rozliczone. W porównaniu do 2010 r. dotacje i subwencje były wyższe o 133,1 mln zł (tj. o 0,6%), a w stosunku do 2011 r. o 736,9 mln zł (o 3,4%).

Pozostałą część wydatków budżetów wojewodów (19,4%) stanowiły wydatki bieżące (12,2%), wydatki majątkowe (5,7%), wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE (1,3%) i świadczenia na rzecz osób fizycznych (0,1%).

Wydatki na wynagrodzenia¹⁴¹ zrealizowano w kwocie 1.951,1 mln zł, tj. 99,6% planu po zmianach i o 0,6% więcej niż w roku 2011. Przeciętne zatrudnienie¹⁴² zmalało z 45.376 osób w 2011 r. do 44.845 osób w 2012 r., tj. o 1,2% i było niższe od zatrudnienia planowanego przez dysponentów o 12,8%. Przeciętne wynagrodzenie (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wzrosło z 3.563,18 zł do 3.625,56 zł, tj. o 1,8%.

Wydatki majątkowe wyniosły 1.595,2 mln zł, w tym 61,4% stanowiły dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne własne gmin (471,5 mln zł), powiatów (333,4 mln zł) i samorządów województw (174,6 mln zł), 19,1% stanowiły dotacje celowe na zadania inwestycyjne i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami realizowane przez gminy (11,4 mln zł), powiaty (49,2 mln zł) i samorzady województw (243,7 mln zł), a 18,7% stanowiły wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Zmniejszeniu uległ udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem części 85/02-32, z 8,3% i 8,9% w latach 2010 i 2011 do 5,7% w roku 2012. Wydatki majątkowe zmniejszyły się w stosunku do 2011 r. o 35,6%. Znaczący spadek dotyczył inwestycji drogowych (z 1.038,4 mln zł w 2011 r. do 260,2 mln zł w 2012 r.).

NIK oceniła pozytywnie realizację wydatków w dwunastu województwach. Ocena pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK sformułowała do wydatków zrealizowanych w częściach *Województwo kujawsko-pomorskie, Województwo podkarpackie, Województwo śląskie i Województwo wielkopolskie*. Nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielania zamówień publicznych z pominięciem (w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim przy zamówieniu o wartości 65,5 tys. zł, w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Kielcach przy zamówieniu o wartości 75 tys. zł) bądź naruszeniem zasad udzielania zamówień publicznych poprzez zastosowanie niewłaściwego trybu postępowania przy udzieleniu zamówień na kwotę 721,2 tys. zł oraz dokonanie niedozwolonych zmian postanowień umowy o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku czego wydatki uległy zwiększeniu o 72,8 tys. zł (województwo kujawsko-pomorskie),
- wnioskowania o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa bez przeprowadzenia należytej analizy potrzeb, w związku z czym w województwie podkarpackim nie wykorzystano środków z rezerwy celowej w kwocie 393,9 tys. zł na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, a w województwie lubelskim nie wydatkowano 1.671 tys. zł na sfinansowanie osiągnięcia standardów przez domy pomocy społecznej,
- nierzetelnego odbioru niewykonanych prac budowlanych i zapłaty za te roboty kwoty 1.367,4 tys. zł w województwie kujawsko-pomorskim,
- nieterminowego przekazania przez Wojewodę Wielkopolskiego dotacji w kwocie 2.496,5 tys. zł, co spowodowało konieczność zapłacenia odsetek (3,1 tys. zł) przez powiatowe urzędy pracy,
- niewłaściwej koordynacji przez Podlaski Urząd Wojewódzki budowy infrastruktury kolejowego przejścia granicznego w Siemianówce, co skutkowało rozszerzeniem kosztów zadania o zakup dodatkowej pospółki za 1.008,6 tys. zł.

¹⁴¹ Dane o wynagrodzeniu i zatrudnieniu podawane są według sprawozdania Rb-70.

¹⁴² W przeliczeniu na pełne etaty

Tabela 5. Wydatki województw w 2012 r. w porównaniu z liczbą mieszkańców

Województwa	Liczba mieszkańców	Wykonanie wydatków w 2012 r.	Wykonanie wydatków w 2012 r. w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie	Kwota wydatków z budżetu wojewody przypadająca na 1 mieszkańca województwa (3:2)	Kwota wydatków w rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie przypadająca na 1 mieszkańca województwa (4:2)
	tys.	tys. zł		zł	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	38.544,5	27.905.373,0	1.196.195,5	724	31
Dolnośląskie	2.915,5	2.005.891,8	82.155,3	688	28
Kujawsko-pomorskie	2.097,7	1.677.974,6	67.579,5	800	32
Lubelskie	2.167,2	1.840.081,8	79.014,2	849	36
Lubuskie	1.023,6	920.964,7	43.241,1	900	42
Łódzkie	2.527,1	1.695.929,9	78.235,1	671	31
Małopolskie	3.353,8	2.296.485,9	101.884,7	685	30
Mazowieckie	5.299,6	3.178.115,4	150.727,9	600	28
Opolskie	1.011,6	719.479,3	37.180,0	711	37
Podkarpackie	2.130,0	1.890.599,3	68.514,5	888	32
Podlaskie	1.199,3	1.023.909,0	48.162,6	854	40
Pomorskie	2.289,2	1.728.032,4	69.018,3	755	30
Śląskie	4.619,5	2.538.847,0	114.131,8	550	25
Świętokrzyskie	1.274,8	1.128.250,6	48.850,9	885	38
Warmińsko-mazurskie	1.451,8	1.504.422,2	53.209,8	1.036	37
Wielkopolskie	3.461,7	2.327.347,8	95.371,6	672	28
Zachodniopomorskie	1.722,1	1.429.041,4	58.918,1	830	34

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów oraz dane dotyczące liczby ludności według stanu na dzień 30.09.2012 r., opublikowane przez GUS w Biuletynie Statystycznym z kwietnia 2013 r.

Z budżetów wojewodów w 2012 r. średnio na jednego mieszkańca wydatkowano 724 zł, a w poszczególnych województwach kwota ta wahała się od 550 zł w województwie śląskim, będącym województwem o największej gęstości zaludnienia, do 1.036 zł w województwie warmińsko-mazurskim. Największe różnice w wydatkach pomiędzy tymi dwoma skrajnymi województwami wystąpiły w działach 852 *Pomoc społeczna* i 010 *Rolnictwo i łowiectwo*. Na pomoc społeczną na jednego mieszkańca województwa warmińsko-mazurskiego wydatkowano średnio 568 zł, a w województwie śląskim 264 zł. W wydatkach na rolnictwo kwoty te wyniosły odpowiednio 111 zł i 25 zł.

Wydatki na funkcjonowanie (rozdział 75011) urzędów wojewódzkich, przypadające na jednego mieszkańca Polski, wyniosły średnio 31 zł. Najniższe w stosunku do liczby ludności wydatki poniesiono w województwie śląskim (25 zł), a najwyższe – w województwach o najmniejszej liczbie ludności: lubuskim (42 zł), podlaskim (40 zł), świętokrzyskim (38 zł), opolskim (37 zł) i warmińsko-mazurskim (37 zł).

Tabela 6. Zatrudnienie i wynagrodzenia w urzędach wojewódzkich w 2012 r. w porównaniu z liczbą mieszkańców

Województwa	Liczba mieszkańców	Przeciętne zatrudnienie w Rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie	Liczba mieszkańców przypadająca średnio na jednego zatrudnionego (w Rozdziale 75011 Urzędy Wojewódzkie) (2:3)	Wynagrodzenia (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) w 2012 r. w Rozdziale 75011 Urzędy wojewódzkie według sprawozdania Rb-70	Kwota wynagrodzeń w Rozdziale 75011 Urzędy Wojewódzkie w 2012 r. przypadająca średnio na jednego mieszkańca województwa (5:2)
	tys.	w pełnych etatach	tys.	tys. zł	zł
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	38.544,5	10.663	3,6	520.863	13,5
Dolnośląskie	2.915,5	712	4,1	35.365	12,1
Kujawsko-pomorskie	2.097,7	548	3,8	27.035	12,9
Lubelskie	2.167,2	663	3,3	31.728	14,6
Lubuskie	1.023,6	433	2,4	19.136	18,7
Łódzkie	2.527,1	688	3,7	32.203	12,7
Małopolskie	3.353,8	950	3,5	46.153	13,8
Mazowieckie	5.299,6	1.333	4,0	68.350	12,9
Opolskie	1.011,6	395	2,6	16.412	16,2
Podkarpackie	2.130,0	633	3,4	30.583	14,4
Podlaskie	1.199,3	444	2,7	22.762	19,0
Pomorskie	2.289,2	610	3,8	29.012	12,7
Śląskie	4.619,5	1.048	4,4	53.725	11,6
Świętokrzyskie	1.274,8	456	2,8	20.470	16,1
Warmińsko-mazurskie	1.451,8	448	3,2	23.456	16,2
Wielkopolskie	3.461,7	766	4,5	39.319	11,4
Zachodniopomorskie	1.722,1	536	3,2	25.154	14,6

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów oraz dane dotyczące liczby ludności według stanu na dzień 30.09.2012 r., opublikowane przez GUS w Biuletynie Statystycznym z kwietnia 2013 r.

Średnio na jednego pracownika urzędu wojewódzkiego w 2012 r. przypadało 3,6 tys. mieszkańców. Najmniej mieszkańców na jednego pracownika występowało w województwach o najmniejszej liczbie ludności, tj. w *lubuskim* (2,4 tys. osób na jednego pracownika urzędu wojewódzkiego), *opolskim* (2,6 tys.), *podlaskim* (2,7 tys.) i *świętokrzyskim* (2,8 tys.), a najwięcej w województwach *wielkopolskim* (4,5 tys.), *śląskim* (4,4 tys.) i *dolnośląskim* (4,1 tys.). Przyjmując w uproszczeniu wynagrodzenia pracowników urzędów wojewódzkich jako koszt obsługi mieszkańców, najtańsza była obsługa jednego mieszkańca województwa *wielkopolskiego* (11,4 zł na jednego mieszkańca) i *śląskiego* (11,6 zł), a najdroższa województwa *podlaskiego* (19,0 zł) i *lubuskiego* (18,7 zł). Średnio w kraju było to 13,5 zł.

Wydatki budżetu środków europejskich

Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich z wyjątkiem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej¹⁴³.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki z budżetu środków europejskich, w wysokości 649,8 mln zł, zrealizowano w kwocie 514,8 mln zł, tj. niższej o 20,2% od planowanej. Podstawę planu stanowiły zadania realizowane w ramach programów i projektów finansowanych z budżetu środków europejskich, a ich wysokość wynikała z zawartych lub przewidzianych do zawarcia umów. Wydatki niższe od planowanych były wynikiem niepełnej realizacji zadań spowodowanej przedłużającymi się procedurami przetargowymi, opóźnieniami w wykupie gruntów i wypłatach odszkodowań, zmianami w dokumentacji geodezyjno-kartograficznej oraz niesprzyjającymi dla prac budowlanych warunkami atmosferycznymi. W toku postępowań w trybie zamówień publicznych uzyskano również niższe ceny, niż zakładano w projektach.

Niskie wykonanie planu wydatków zanotowano w województwach: świętokrzyskim (49,1%), lubuskim (51,0%) oraz małopolskim (51,9%), co było związane z opóźnieniami w realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 (budowa Wojewódzkiego Stanowiska Kierowania). Niska realizacja wydatków w dziale 10 Rolnictwo i łowiectwo w tych trzech województwach spowodowana była przede wszystkim przedłużającymi się postępowaniami odwoławczymi w sprawie scalania gruntów, a także niższymi niż przewidywano cenami osiągniętymi w przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.

Tabela 7. Wydatki województw środków europejskich według wybranych działów

Wyszczególnienie (dział klasyfikacji budżetowej)	2011	2012	2011	2012	4:2	5:3	5:4	2011	2012
	Plan po zmianach		Wykonanie					Struktura wykonania	
	mln zł							%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
OGÓŁEM	520,1	649,8	416,8	514,8	80,1	79,2	123,5	100,0	100,0
Rolnictwo i łowiectwo	378,5	534,9	305,3	427,6	80,7	79,9	140,1	73,3	83,1
Administracja publiczna	17,8	17,7	8,7	8,8	48,6	49,7	101,1	2,1	1,7
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	109,3	78,3	89,6	61,7	81,9	78,8	68,9	21,5	12,0
Transport i łączność	1,0	11,9	0,7	11,5	70,0	96,6	1.642,9	0,2	2,2
Oświata i wychowanie	4,0	3,1	3,3	2,3	81,3	74,2	69,7	0,8	0,4
Ochrona zdrowia	0,02	0,2	0,02	0,2	100,0	100,0	100,0	-	0,04
Pomoc społeczna	0,0	0,8	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	9,3	2,9	9,3	2,7	100,0	93,1	29,0	2,2	0,5

Źródło: wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W strukturze wykonania dominowały wydatki w dwóch działach *Rolnictwo i łowiectwo* oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*. Wydatki te stanowiły w 2012 r. 95,1% ogółu wydat-

¹⁴³ Art. 117 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

ków budżetu środków europejskich województw. Wydatki w dziale *Rolnictwo i łowiectwo* zostały przeznaczone na wykonanie zadań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013, tj. m.in. na sfinansowanie regulacji rzek, meliorację użytków rolnych, budowę i naprawę wałów przeciwpowodziowych oraz scalanie gruntów. Wydatki w dziale *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* realizowane były w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dwóch Programów Operacyjnych: Kapitał Ludzki i Infrastruktura i Środowisko, i dotyczyły zakupów nowoczesnych pojazdów specjalistycznych przeznaczonych do działań ratowniczych i wsparcia technicznego ratownictwa ekologicznego i chemicznego, specjalistycznych szkoleń z zakresu ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz budowy lub rewitalizacji ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej.

Aneks nr 5

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2012 roku

1. Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce.
2. Egzekwowanie należności podatkowych i celnych przez izby celne.
3. Funkcjonowanie placówek zagranicznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem realizacji zadań służby konsularnej w zakresie wydawania wiz i wydawania Karty Polaka.
4. Funkcjonowanie ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei.
5. Gospodarowanie majątkiem trwałym przez państwowe jednostki budżetowe.
6. Inwestycje strukturalne PKP PLK SA.
7. Koordynacja i realizacja działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanych ze środków UE a Wspólną Polityką Rolną i z funduszy strukturalnych.
8. Obniżanie dochodów do opodatkowania o straty z działalności gospodarczej.
9. Organizacja systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności.
10. Prowadzenie konkursów i zawieranie umów przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na przykładzie wybranych działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.
11. Przygotowanie gmin i szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym.
12. Realizacja dochodów i wydatków przez wybrane gminy województwa lubuskiego ze szczególnym uwzględnieniem źródeł finansowania deficytu oraz wpływu zadłużenia jednostek na realizację zadań.
13. Realizacja inwestycji drogowych przez powiatowe i gminne jednostki samorządu terytorialnego w ramach Działania I 1 RPO Województwa Łódzkiego – Drogi.
14. Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego.
15. Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.
16. Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.
17. Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego w 2012 r.
18. Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych.
19. Wykorzystanie przez państwowe instytucje kultury zadań Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
20. Wykorzystanie środków publicznych na naukę.
21. Zadłużenie wybranych instytucji sektora finansów publicznych oraz Krajowego Funduszu Drogowego.
22. Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej ze szczególnym uwzględnieniem środków europejskich.
23. Funkcjonowanie funduszy sołeckich.

Aneks nr 6

Kryteria oceny wykonania budżetu państwa

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Oceny ogólnej wykonania budżetu dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest w sytuacjach, gdy:

- nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub miały one charakter formalny i występowały sporadycznie,
- ustalone nieprawidłowości nie mogą mieć wpływu na rozstrzygnięcia postępowań; stwierdzone nieprawidłowości (uchybień), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków, jak i środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich,
- nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt B,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie.

B. Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowana jest, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,
- stwierdzono nie mniej niż 0,25% uszczupień dochodów (w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części), będących następstwem działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem,
- stwierdzono nie mniej niż 0,25% wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części lub, gdy stwierdzono, że nie mniej niż 0,75% wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych – gdy stwierdzone nieprawidłowości miały wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.) lub nie mniej niż 0,25% wydatków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich dokonanych z naruszeniem prawa,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

C. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzono powyżej 0,75% uszczupień dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem,
- stwierdzono powyżej 0,75% wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne lub stwierdzono, że powyżej 3% wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa lub powyżej 0,75% wydatków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, w tym budżetu środków europejskich, dokonanych zostało z naruszeniem prawa,
- sprawozdania zaopiniowano negatywnie.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz jednostek będących dysponentami III stopnia stosuje się odpowiednio zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do tej grupy.

Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 Rezerwa ogólna, 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 Rezerwy celowe), części związanych z obsługą długu publicznego (78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 Obsługa długu krajowego), części obejmującej 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:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy:

- nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
- stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysponowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78, 79 i 87, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,

sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

B. Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości stosowana jest, gdy:

- nie zostały spełnione kryteria oceny negatywnej,
- stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie, które nie miały zasadniczego wpływu na wykonanie budżetu w danej części,

sprawozdania budżetowe zaopiniowano pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

C. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano negatywnie.

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części¹³⁹ klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen częściowych dla dochodów i wydatków.

2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części według następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

¹³⁹ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny częściowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{W}{D} \times 100\%$$

Do ocen częściowych przyporządkować należy następujące liczby punktów:

pozytywna	5
pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	3
negatywna	1

Oceny częściowe 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 lub efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach bieżących i zostały usunięte w trakcie kontroli, lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o dwa punkty można dokonać, gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia lub niskiej realizacji zadań rzeczowych, lub niepodania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe, lub nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej.

Podwyższenia oceny o dwa punkty można dokonać, 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.

3. Liczby punktów określające częściowe oceny dotyczące dochodów i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85 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 celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dyspono-

waniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Relację stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Zasady ustalania ocen ogólnych są następujące:

pozytywna, gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 4,

pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 2, a mniejszy od 4,

negatywna, gdy wynik końcowy jest mniejszy od 2.

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 zwłaszcza sytuacji, w której wydatkowane zostały środki zaplanowane w ustawie budżetowej, a nie osiągnięto zakładanych celów, lub uległy istotnemu pogorszeniu wskaźniki opisujące realizację zadań.