



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.09.2020

Pan Tadeusz Kościński  
Minister Finansów  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. - Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r. oraz wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[kbf@nik.gov.pl](mailto:kbf@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none"><li>– Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.</li><li>– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.</li><li>– Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.</li><li>– Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.</li></ul>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2020 z 7 stycznia 2020 r.</li><li>2. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2020 z 7 stycznia 2020 r.</li><li>3. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2020 z 7 stycznia 2020 r.</li><li>4. Agata Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2020 z 7 stycznia 2020 r.</li><li>5. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/10/2020 z 7 stycznia 2020 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-10)

## II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny planowania dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2019, wykonania zadań przez Ministra Finansów <sup>2</sup> z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>3</sup> (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp) oraz przeprowadzenie analizy wykonania budżetu państwa w częściach 81 – <i>Rezerwa ogólna</i> i 83 – <i>Rezerwy celowe</i> . W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>– przyjęta prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2019;</li><li>– wyliczenie planowanych kwot wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych;</li><li>– planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa;</li></ul>

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów należy rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r. był to Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- ustalenie kwot wydatków na finansowanie potrzeb obronnych w wysokości określonej w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> (dalej: ustawa o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych);
- ustalenie kwot wydatków na finansowanie ochrony zdrowia w wysokości określonej w art. 131c ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>5</sup>;
- opracowanie i aktualizowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;
- wydawanie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków;
- wykorzystanie przeglądów wydatków oraz ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi, o których mowa w art. 176 ufp, w planowaniu budżetu na rok 2019.

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

- analizy porównawczej prognoz makroekonomicznych Ministerstwa Finansów z prognozami innych ośrodków prognostycznych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Komisji Europejskiej, Narodowego Banku Polskiego, niezależnych analityków i ekonomistów) oraz danymi Głównego Urzędu Statystycznego<sup>6</sup>;
- kontroli prawidłowości obliczenia wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych;
- ustalenia planu wydatków budżetu państwa na 2019 r. na finansowanie potrzeb obronnych i ochrony zdrowia;
- analizy przebiegu opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2019 i harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- analizy planowania dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r.;
- analizy wielkości planowanych rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz danych dotyczących rozdysponowania rezerw, zmiany ich przeznaczenia i utworzenia nowych rezerw w trakcie roku;
- analizy dokumentów dotyczących wybranych przypadków odmowy rozdysponowania środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych;
- kontroli prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań;
- porównania projektu planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (dalej także: WPF);
- analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa – według wstępnych danych ze sprawozdań złożonych w lutym 2020 r.;
- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty i zobowiązań budżetu państwa;
- analizy postępów w zakresie reformy systemu budżetowego;
- analizy wykonywania przeglądów wydatków publicznych oraz dokonywania ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych.

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1453, ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1373, ze zm.

<sup>6</sup> Według stanu na 28 lutego 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli, badając wykonanie budżetu państwa w częściach 81 i 83, nie ocenia działań Ministra Finansów w zakresie planowania i zarządzania w 2019 r. środkami ujętymi w rezerwach budżetowych. Działania te zostaną ocenione w ramach kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, która zostanie przeprowadzona na przełomie III i IV kwartału 2020 r.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowo kontrolowanej działalności.*

### III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>7</sup>

#### OCENA OGÓLNA

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r. oraz wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych.**

Ocena ta nie dotyczy planowania i wykonania środków ujętych w częściach 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe*, w odniesieniu do których dokonano jedynie analizy porównawczej danych za 2019 r. z danymi roku ubiegłego.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Budżet państwa został zaplanowany w oparciu o wiarygodną prognozę makroekonomiczną.

Prace planistyczne dotyczące budżetu państwa na rok 2019 przebiegały zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej<sup>8</sup>, tzw. noty budżetowej (dalej: nota budżetowa) i pozwoliły na terminowe opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2019 i przedłożenie go Sejmowi.

Prognozowana w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.<sup>9</sup> (dalej: ustawa budżetowa) wielkość dochodów budżetowych wyniosła 387 734,5 mln zł i była wyższa od prognozy na 2018 r. o 9,0%, tj. o 32 029,1 mln zł. Limit wydatków budżetu państwa na 2019 rok został ustalony na kwotę 416 234,5 mln zł i była to kwota wyższa od limitu z roku 2018 o 4,8%, tj. o 19 037,1 mln zł. Deficyt budżetu państwa ustalono na kwotę nie większą niż 28 500,0 mln zł.

Rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 237,5 mln zł, tj. o 10,2% niższej niż w budżecie państwa na rok 2018. Z rezerwy tej zwiększono plany wydatków 39 części budżetowych łącznie o 232,6 mln zł. Kwota ta stanowiła 97,9% rezerwy.

W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 29 961,9 mln zł, tj. o 26,5% wyższej niż w roku poprzednim. Z rezerw rozdysponowano 27 131,7 mln zł, tj. 99,6% planu po zmianach (27 232,6 mln zł). Zmiany przeznaczenia wyniosły 1 375,0 mln zł. W części 85 – *Rezerwy celowe* zablokowano wydatki w kwocie 6 873,0 mln zł. Środki te zostały przeniesione do budżetów wojewodów, na realizację Programu „Rodzina 500+” (5 213,4 mln zł), oraz do utworzonych w grudniu 2019 r. nowych rezerw celowych. W rezultacie dokonanych blokad, przeniesień i zmian przeznaczenia 27,5% kwoty rezerw celowych budżetu państwa zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2019 ostatecznie zostało przeznaczonych na inne cele niż przewidziane w tej ustawie.

Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane z uwzględnieniem minimalnych progów określonych w art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych. Zgodnie z postanowieniami art. 15 i 16 ustawy o budżecie

<sup>7</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>8</sup> Dz.U. poz. 1154.

<sup>9</sup> Dz.U. poz. 198.

496,3 mln zł z łącznej kwoty 44 674,0 mln zł zaplanowanej na finansowanie potrzeb obronnych RP w ramach ustawowego limitu 2% prognozowanego PKB zostało przeznaczone na zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz na zadania z zakresu ochrony zdrowia, a nie bezpośrednio na cele obronne.

Wydatki na finansowanie ochrony zdrowia w kwocie 97 571,0 mln zł (4,92% w relacji do PKB z 2017 r.) zostały zaplanowane z uwzględnieniem minimalnych progów określonych w art. 131c ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tj. minimum 4,86% produktu krajowego brutto<sup>10</sup>, ustalonego według stanu na dzień 31 sierpnia na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto<sup>11</sup>.

W trakcie roku zostały wprowadzone rozwiązania, stanowiące realizację obietnic programowych Rządu, które nie były uwzględnione w budżecie na rok 2019, w tym przede wszystkim rozszerzenie Programu „Rodzina 500+”. Skutki finansowe tych rozwiązań dla budżetu państwa, tj. zwiększenie wydatków i zmniejszenie dochodów, oszacowano na 12 016 mln zł. Pomimo istotnych skutków uchwalonych zmian przepisów ustawa budżetowa na rok 2019 nie była nowelizowana. W celu zapewnienia finansowania nowych zadań dokonano zmian w strukturze wydatków w oparciu o instrumenty przewidziane w ustawie o finansach publicznych, takie jak blokowanie planowanych wydatków i przeniesienia wydatków pomiędzy częściami budżetowymi. Wiązało się to jednak z koniecznością rezygnacji z realizacji niektórych zadań.

Ministerstwo Finansów nie było w pełni przygotowane do korzystania z instrumentu przewidzianego w art. 177 ust. 3 pkt 1 upf, tj. blokowania planowanych wydatków w zakresie całego budżetu państwa. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedostosowaniu funkcjonalności Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor do procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 upf, oraz
- niewypracowaniu ścieżki procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków, pomimo niejednolitego postępowania dysponentów i zgłaszanych wątpliwości.

NIK ocenia te działania jako nierzetelne.

Dochody budżetu państwa w 2019 r. wyniosły 400 118,4 mln zł<sup>12</sup> i były wyższe od prognozy ujętej w ustawie budżetowej o 3,2%.

Wydatki budżetu państwa wykonano w wysokości 414 271,9 mln zł<sup>13</sup>, co stanowiło 99,5% limitu określonego w ustawie budżetowej. Deficyt budżetu państwa w wysokości 14 153,5 mln zł był wyższy od deficytu zrealizowanego w 2018 r. o 3 747,3 mln zł. Deficyt budżetu państwa w 2019 r. stanowił 49,7% maksymalnego

<sup>10</sup> Według informacji wynikającej z obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 14 maja 2018 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2017 r. wartość ta wyniosła 1 982,1 mld zł.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 114, poz. 1188, ze zm.

<sup>12</sup> Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2019 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 10 marca 2020 r. (dochody) i 4 marca 2020 r. (wydatki).

<sup>13</sup> Kwota 414 271,9 mln zł obejmuje 137,1 mln zł wydatków, które nie wygasły z upływem 2019 r. Kwota 137,1 mln zł wynika ze złożonych przez dysponentów części sprawozdań Rb-28 tj. sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Według ustawy o budżecie kwota wydatków niewygasających wyniosła 138,3 mln zł i taka kwota została przez Ministerstwo Finansów w dniu 31 grudnia 2019 r. przekazana na rachunek wydatków niewygasających.

poziomu deficytu określonego w ustawie budżetowej i jednocześnie 3,5% wykonanych dochodów, podczas gdy w 2018 r. było to 2,7%. Na niskie wykonanie deficytu wpłynęła przede wszystkim wyższa od prognozowanej (o 12 383,9 mln zł) realizacja dochodów. Największe pozycje dochodów budżetu państwa stanowiły dochody podatkowe 91,8% (367 290,7 mln zł) i dochody niepodatkowe 7,8% (31 379,1 mln zł). Wydatków budżetu państwa nie wykonano w wysokości 1 962,6 mln zł.

Źródłem finansowania części wydatków na wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych były środki zaplanowane w rezerwach celowych.

W 2019 r. dochody i wydatki budżetu środków europejskich wyniosły odpowiednio 73 549,1 i 70 906,6 mln zł. Dochody stanowiły 105,5% prognozy ujętej w ustawie budżetowej oraz były wyższe o 16,1% od dochodów zrealizowanych w 2018 r. Wydatki budżetu środków europejskich w 2019 r. stanowiły 83,1% limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej oraz były wyższe o 6,1% od kwoty wydatków z 2018 r. Nadwyżka dochodów nad wydatkami w budżecie środków europejskich wyniosła 2 642,5 mln zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zapisano maksymalny deficyt na poziomie 15 565,3 mln zł.

Wielkości wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, związane z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej, obliczono w sposób wskazany w tej ustawie, na podstawie danych źródłowych oraz przyjętych założeń. Przyjęcie licznych eksperckich założeń, przy ustalaniu wartości działań dyskrejonalnych stabilizującej reguły wydatkowej powoduje, że nie ma możliwości pełnej weryfikacji ich poprawności.

W związku z wdrożonym w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup> rozwiązaniem polegającym na sfinansowaniu jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastej emerytury)<sup>15</sup> w wysokości 8 736,5 mln zł z Funduszu Solidarnościowego, wydatki te nie zostały objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej. Rozwiązanie to osłabia działanie reguły wydatkowej.

W 2019 r. w dalszym ciągu nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego”, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. Pomimo upływu trzech i pół roku nie zrealizowano nadrzędnych celów reformy, tj. nie przyjęto rozwiązań legislacyjnych, niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych, a także zwiększenia efektywności wydatków ze środków publicznych. Układ zadaniowy wydatków nadal nie stanowił narzędzia zarządzania finansami publicznymi, a jedynie odwzorowanie wydatków zaplanowanych w ujęciu tradycyjnym.

W 2019 r., podobnie jak w latach 2016-2018, Minister Finansów nie korzystał z zawartego w art. 176 ufp upoważnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych. W 2019 r. zakończono dwa przeglądy wydatków, dotyczące wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ufp oraz finansowania kultury fizycznej i sportu. Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest, między innymi, poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

<sup>14</sup> Dz.U. poz. 2473.

<sup>15</sup> Świadczenie to wprowadzono ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. (Dz.U. poz. 743).

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- udzieleniu odpowiedzi ze znaczną zwłoką, w przedostatnim dniu roku budżetowego, na wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Finansów od marca 2019 r. o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa;
- niezamieszczeniu w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 omówienia scenariusza makroekonomicznego w zakresie założeń dotyczących prognozy wielkości eksportu netto i kursu walutowego na trzy kolejne lata, co oznaczało brak pełnego dostosowania do treści art. 142 pkt 2 ufp.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały kluczowego znaczenia dla realizacji budżetu państwa w 2019 r.

## **IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>16</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Planowanie budżetu państwa**

#### **1.1 Prognoza makroekonomiczna**

Opis stanu faktycznego

Z porównania szacowanych wartości parametrów makroekonomicznych, stanowiących podstawę opracowania ustawy budżetowej na rok 2019 wyliczonych w Ministerstwie Finansów z wartościami uzyskanymi z Komisji Europejskiej (KE), Narodowego Banku Polskiego (NBP) i od niezależnych analityków i ekonomistów Reuters wynika, że sporządzone w 2018 r. prognozy Ministerstwa Finansów nie odbiegały znacząco od prognoz makroekonomicznych innych instytucji.

Według wstępnego szacunku GUS opublikowanego 29 stycznia 2020 r.<sup>17</sup> produkt krajowy brutto w 2019 r. wzrósł realnie o 4,1%, wobec 5,1% w 2018 r. Prognoza Ministerstwa Finansów zapisana w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 25 września 2019 r. wynosiła 3,8% i była zbliżona do wstępnego szacunku GUS. Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej zmniejszyło się z 2,0% w 2018 r. do 1,4% w 2019 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, czyli największego partnera handlowego Polski, obniżyło się, we wskazanych latach, z 1,4% do 0,6%. Pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej w UE nie miało jednak znaczącego wpływu na stan polskiej gospodarki. Głównymi filarami wzrostu gospodarczego były eksport netto (prognozowany na -0,3%, a zrealizowany na 0,8%) i konsumpcja krajowa (wzrost o 3,9%, wobec prognozy 3,2%). Wysoka dynamika eksportu skutkowałą polepszeniem bilansu handlowego w porównaniu do 2018 roku, gdzie deficyt kształtował się na poziomie -5,0 mld euro, a na koniec 2019 r. nadwyżka wyniosła +1,8 mld euro. W 2019 r. Polska odnotowała wysoką nadwyżkę na rachunku bieżącym (na poziomie 1,1% PKB), wobec planowanego deficytu w wysokości 1,0% PKB. Wskaźnik inflacji w 2019 r. okazał się zgodny z prognozą i wzrósł do poziomu 2,3%, wobec 1,6% w 2018 r. Nakłady brutto na środki trwałe wyniosły 7,8%, podczas gdy wzrost tej kategorii prognozowany był na 8,4%. Stopa rejestrowanego bezrobocia spadła do 5,2%, w stosunku do 5,8% w roku 2018.

Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od prognoz, co przełożyło się na wyższe dochody i w konsekwencji na niższy deficyt budżetu

<sup>16</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>17</sup> Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2019 roku - szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2019-roku-szacunek-wstepny,2,9.html>.

państwa. Zdaniem NIK, przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożnego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej na 2019 r. było uzasadnione.

Zgodnie z art. 142 pkt 2 ufp w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 należało omówić scenariusz makroekonomiczny na rok budżetowy i trzy kolejne lata, w szczególności założenia makroekonomiczne dotyczące prognozy:

- 1) produktu krajowego brutto i jego składowych, w tym:
  - a) wielkości eksportu netto,
  - b) popytu krajowego, w tym konsumpcji prywatnej i zbiorowej,
  - c) nakładów brutto na środki trwałe,
- 2) poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych,
- 3) kursu walutowego,
- 4) przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej,
- 5) poziomu zatrudnienia i bezrobocia,
- 6) salda obrotów bieżących.

Z ustaleń kontroli NIK wynika że założenia makroekonomiczne dotyczące dwóch parametrów, tj. wielkości eksportu netto i kursu walutowego, na trzy kolejne lata tylko wskazano, bez omówienia. Pozostałe parametry makroekonomiczne zostały omówione w formie krótkiego opisu, bez wskazania powiązań i zależności przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi wskaźnikami, zakończonego odpowiednimi wnioskami z oceny.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej podał, że głównym celem art. 142 pkt 2 ufp jest przede wszystkim odzwierciedlenie obowiązku przewidzianego w art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>18</sup>. W związku z powyższym cel ten został spełniony, co zgodne jest z intencją ustawodawcy.

Z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. wynika, że scenariusz makroekonomiczny porównano z prognozami KE, NBP i niezależnych analityków i ekonomistów Reuters w zakresie prognoz realnego wzrostu PKB i tempa inflacji. Art. 142 pkt 2a ufp stanowi, że scenariusz makroekonomiczny powinien być porównany z najbardziej aktualnymi prognozami Komisji Europejskiej i prognozami przygotowanymi przez inne niezależne instytucje wraz z omówieniem znaczących różnic. Z ustaleń NIK wynika, że Ministerstwo Finansów dysponowało nie tylko prognozami KE, NBP i niezależnych analityków i ekonomistów Reuters, ale także prognozami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Prognozy MFW i OECD nie zostały jednak uwzględnione w analizie porównawczej, gdyż jak wynika z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej, porównania z prognozami innych niezależnych instytucji również były dokonane, ale nie były one odzwierciedlane w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na dany rok.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. w analizie wrażliwości deficytu i długu publicznego nie opisano przyczyn przyjęcia takich, a nie innych założeń dotyczących tempa wzrostu gospodarczego i wzrostu krótkookresowej stopy procentowej (w obydwu przypadkach wzrost o 1 punkt procentowy). Zawarte w uzasadnieniu treści są bardzo krótkie i hasłowe.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej przyjęte założenia w analizie wrażliwości są zgodne z praktyką rynkową.

---

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011, str. 41.



NIK już w wystąpieniach pokontrolnych po wcześniejszych kontrolach budżetowych podnosiła, że bez czytelniejszych opisów część makroekonomiczna pozostaje w pewnym oderwaniu od innych rozdziałów uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 14-15, 23, 53, 83-91, 207-210, 217-218)

## **1.2 Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2019**

Proces planowania budżetu na rok 2019 był realizowany w oparciu o tzw. notę budżetową. W stosunku do zasad obowiązujących w latach poprzednich zasadnicza różnica polegała na przesunięciu terminu przedłożenia planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych z miesiąca czerwca na luty, co miało na celu powiązanie prezentowanych danych z danymi przedkładanymi do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Do 1 lutego 2018 r. Minister Finansów udostępnił dysponentom wskaźniki służące do opracowania prognoz WPF i zbiorcze zestawienie celów i mierników funkcji państwa. Dysponenci części budżetowych przedłożyli Ministrowi Finansów formularze planów rzeczowych oraz materiały planistyczne w zakresie WPF, w formie określonej w § 7 i 8 noty budżetowej oraz w terminie określonym w tych przepisach, tj. do 25 lutego 2018 r. W § 12 noty budżetowej przewidziano możliwość dokonywania przez dysponentów, w okresie od 1 do 18 czerwca, aktualizacji planów rzeczowych zadań do realizacji oraz obowiązek aktualizacji formularzy dotyczących zadań finansowanych ze środków UE i EFTA. Zaktualizowane dane były przekazywane w terminie do 18 czerwca 2018 r. Wstępne kwoty wydatków, o których mowa w § 13 ust. 1 noty budżetowej, Minister Finansów przekazał dysponentom w dniach od 26 czerwca do 13 lipca 2018 r. Do 30 lipca 2018 r. dysponenci opracowali i przedłożyli Ministrowi Finansów projekty planów dochodów i wydatków.

Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2019 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów 20 sierpnia 2018 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt 21 sierpnia 2018 r. Ostateczny projekt ustawy budżetowej uchwalony przez Radę Ministrów 25 września 2018 r. wpłynął do Sejmu 27 września 2018 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ustawy o finansach publicznych. W trakcie prac w parlamencie prognoza dochodów jak i limit wydatków budżetu państwa uległy zwiększeniu – w porównaniu z projektem rządowym – o 122,9 mln zł, co stanowiło 0,03% prognozowanych dochodów i planowanych wydatków budżetu państwa. Ustawa budżetowa na rok 2019 została uchwalona przez Sejm 16 stycznia 2019 r. i podpisana przez Prezydenta 30 stycznia 2019 r.

Ustawa nie była nowelizowana w trakcie roku, lecz w związku z przyjęciem przez Rząd do realizacji w roku 2019 nowych zadań, które nie były planowane na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2019 (w tym poszerzenie programu „Rodzina 500+”) i które spowodowały istotne wzrosty po stronie wydatkowej sektora finansów publicznych, w trakcie roku dokonano zmian w strukturze wydatków poprzez blokowanie planowanych wydatków i przesunięcia środków, głównie do części budżetowych, których dysponentami są wojewodowie. Zmiany zostały omówione w dalszej części wystąpienia.

Przygotowanie projektu ustawy budżetowej na 2019 r. zostało poprzedzone przyjęciem 23 kwietnia 2018 r. przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021<sup>19</sup> oraz przyjęciem 18 czerwca 2018 r. założeń projektu budżetu państwa na rok 2019.

<sup>19</sup> Uchwała nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021 (M.P. poz. 455).

Zgodnie z art. 105 ustawy o finansach publicznych WFPF powinien stanowić podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Na potrzebę ściślejszego powiązania planowania rocznego z planami wieloletnimi NIK zwraca uwagę od 2015 r. Problem ten został dostrzeżony także przez Radę Ministrów w przyjętych przez nią w 2016 r. założeniach reformy systemu budżetowego.

Materiały do WFPF w zakresie wydatków części budżetowych, zgodnie z § 3 ust. 1 noty budżetowej, powinny być opracowywane na podstawie wyjściowej kwoty wydatków. W myśl § 3 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia wyjściową kwotą wydatków części budżetowych stanowił poziom wydatków roku bieżącego pomniejszony o kwoty wynikające z analizy ich racjonalności i efektywności, rozwoju nowoczesnych technologii oraz rekomendacji z przeglądów wydatków, a także o wydatki na realizację zadań, co do których nie przewiduje się kontynuacji, w tym wydatki o charakterze jednorazowym. W Ministerstwie Finansów nie weryfikowano wielkości wyjściowych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że cytowane przepisy były kierowane do dysponentów części budżetowych opracowujących materiały do WFPF i miały na celu urealnienie i ujednoczenie prognoz wydatków planowanych przez dysponentów na lata n+1 i n+2.

W toku kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło dokumentów ani wyliczeń wskazujących na powiązanie „wyjściowej” kwoty wydatków z kwotą „wstępną”, będącą – w myśl § 2 pkt 2 lit. c noty budżetowej – podstawą do obliczania wydatków danej części budżetu państwa na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej. Świadczy to o braku postępów w powiązaniu planowania rocznego z planowaniem wieloletnim.

(akta kontroli str. 2534-2593, 2663-2666, 3626-3631, 4267-4273)

W WFPF wstępnie określono na rok 2019 kwotę wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obliczoną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Kwota ta wyniosła 844,9 mld zł i stanowiła punkt wyjściowy do obliczenia kwoty wydatków na potrzeby ustawy budżetowej na 2019 r. Wartość działań dyskrejonalnych oszacowano na 7,2 mld zł.

Ponadto WFPF zawierał główne cele polityki społecznej i gospodarczej rządu, które zostały powtórzone we wstępie do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

W WFPF jest bardzo mało parametrów, które można wprost powiązać z ustawą budżetową, a ich wartości nie były dla roku 2019 stabilne. Wartość działań dyskrejonalnych na rok 2019 oraz kwota wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w okresie pomiędzy WFPF 2018-2021 a projektem ustawy budżetowej została podwyższona. Podobna sytuacja wystąpiła w WFPF 2017-2020 i projekcie ustawy budżetowej na 2018 rok. Ponadto w horyzoncie czasowym objętym Wieloletnimi Planami Finansowymi Państwa przyjętymi przez Radę Ministrów, począwszy od kwietnia 2016 r. do kwietnia 2018 r., szacowana kwota wydatków na rok 2019 obliczona zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową w każdym z tych trzech lat była inna.

Ponadto przeniesienie do WFPF treści ogólnych polityk państwa, które są i tak ujęte w strategiach rządowych, w tym Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, nie wyczerpuje przesłanki istoty dokumentu, jakim ma być wieloletni plan finansowy państwa. Stabilność rocznego planowania budżetu państwa nie uległa poprawie w ostatnich latach. Świadczy o tym skala zmian dokonywanych w planie wydatków budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśniła, że ustawa o finansach publicznych nie nakłada obowiązku, by projekt ustawy budżetowej wykorzystywał identyczne szacunki kwoty wydatków oraz działań dyskrejonalnych z WPPF. W WPPF zaprezentowano planowaną wstępną kwotę wydatków na rok przyszły, oszacowaną zgodnie z art. 112aa ufp i z uwzględnieniem m.in. skutków działań uszczelniających system podatkowy. Z kolei zgodnie z art. 142 pkt 1 ufp uzasadnienie dołączone do projektu ustawy budżetowej zawierało główne cele polityki społecznej i gospodarczej zgodne z WPPF. Wymogi te zostały zrealizowane. Odnośnie różnic w wydatkach między WPPF a ustawami budżetowymi, to podano, że Departament Polityki Makroekonomicznej na bieżąco zbiera i analizuje informacje dotyczące pojawiających się nowych projektów zmian systemowych, w szczególności w obszarze podatków i składek, które są uwzględniane w kwocie wydatków na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej. Do dnia przeliczenia kwoty wydatków na potrzeby ustawy budżetowej na 2019 r. w celach planistycznych była wykorzystywana kwota wskazana w WPPF na lata 2018-2021.

(akta kontroli str. 20, 96, 4193-4196)

### **1.3 Wyliczenie kwot wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych**

Zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych Ministerstwo Finansów ustaliło łączną kwotę wydatków na 2019 r. dla wybranych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych wymienionych w tym przepisie w wysokości 847 773,4 mln zł. Kwota ta była o 5,5% wyższa od kwoty wydatków wyznaczonych na rok 2018. Kwota w takiej wysokości została wykazana zarówno w uzasadnieniu i projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 przekazanym do Sejmu we wrześniu 2018 r., jak i w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.

Przy obliczaniu wydatków na 2019 r., o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Ministerstwo Finansów nie miało bezpośredniego wpływu na trzy z pięciu wartości, jakie należało wziąć pod uwagę w tych obliczeniach, tj. na:

- 1) ustalone rok wcześniej, analogiczne wydatki z ustawy budżetowej na 2018 r.;
- 2) wartość średniorocznego celu inflacyjnego, określanego przez Narodowy Bank Polski;
- 3) wartość wskaźnika korygującego, zależnego od poziomu długu publicznego i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wartości te zostały ujęte w prawidłowych kwotach. Czwartą wartość, dynamikę PKB, przyjęto w wysokości zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. Piątą wartość, finansowe skutki działań dyskrejonalnych po stronie dochodów, oszacowano na 10 210,2 mln zł. Na sumę działań dyskrejonalnych składały się następujące pozycje:

- 1) skutki ograniczenia luki podatkowej w związku z wyludzeniami VAT i zapobieganiem unikania płacenia podatku szacowane łącznie na 7 469,2 mln zł, w tym:
  - a) aktualizacja uwzględnionych w kwocie wydatków na rok 2017 i 2018 skutków wprowadzenia jednolitego pliku kontrolnego (JPK) ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup> oraz ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup> w wysokości 3 133,2 mln zł;

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1649, ze zm.

<sup>21</sup> Dz.U. poz. 846, ze zm.

- b) wdrożenie systemu teleinformatycznego izby rozliczeniowej (STIR) i mechanizmu analizy ryzyka wykorzystywania działalności banków i SKOK w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego dla wyludzeń skarbowych szacowane na 1 000,0 mln zł;
  - c) wprowadzenie tzw. mechanizmu podzielonej płatności (split payment) szacowane na 3 336,0 mln zł;
- 2) skutki projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> (podatek u źródła, płatności transgraniczne i informacja o schematach podatkowych) szacowane na 1 466,1 mln zł;
  - 3) skutki ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup> (opłata emisyjna) szacowane na 1 740,5 mln zł;
  - 4) skutki ustawy z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw<sup>24</sup> (opłata recyklingowa) szacowane na 1 153,0 mln zł;
  - 5) skutki ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji<sup>25</sup> (strefy ekonomiczne) szacowane na *minus* 1 030,0 mln zł;
  - 6) aktualizacja uwzględnionych w kwocie wydatków na rok 2017 skutków ustawy z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup> w wysokości *minus* 28,1 mln zł;
  - 7) aktualizacja uwzględnionych w kwocie wydatków na rok 2018 skutków ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>27</sup> w wysokości *minus* 560,5 mln zł.

Skutki działań dyskrecjonalnych były przedstawiane przez departamenty merytoryczne Departamentowi Polityki Makroekonomicznej, który analizował zgłoszone działania pod kątem ich uwzględnienia w stabilizującej regule wydatkowej.

W przypadku skutków opisanych w punktach 3-5 istnieje możliwość dokonania w miarę prawidłowej oceny tych kwot. Natomiast w przypadku skutków opisanych w punktach 1 i 2 w łącznej kwocie 8 935,3 mln zł nie można w pełni zweryfikować ich poprawności, a wynika to częściowo z międzyokresowej aktualizacji działań dyskrecjonalnych<sup>28</sup>. W przypadku dochodów z podatków VAT niezwykle trudno jest rozdzielić wpływ czynników związanych z koniunkturą gospodarczą od wpływu zmian systemowych związanych z przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi. Oznacza to, że szacunek luki VAT jest obarczony błędem wynikającym z braku uwzględnienia cyklu koniunkturalnego. W krajach UE i Komisji Europejskiej również nie uwzględnia się efektów cyklicznych, ze względu na brak prostego i jednoznacznego sposobu uwzględniania cyklu w wyliczeniach. Ministerstwo

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2193, ze zm.).

<sup>23</sup> Dz.U. poz. 1356, ze zm., dalej: ustawa o opłacie emisyjnej.

<sup>24</sup> Dz.U. poz. 2056, ze zm., dalej: ustawa o opłacie recyklingowej.

<sup>25</sup> Dz.U. poz. 1162, ze zm.

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 2024.

<sup>27</sup> Dz.U. poz. 2175, ze zm.

<sup>28</sup> Art. 112aa. ust 1 ufp - opis symbolu  $En(\Delta DDn)$ . W przypadku rezygnacji lub zmniejszenia wysokości uwzględnianych działań dyskrecjonalnych we wcześniejszych latach, należy uwzględnić ujemny skutek tego działania w roku obecnym.

Finansów opracowało ekonometryczną metodę kwantyfikacji luki VAT, która jednakże abstrahuje od potencjalnych cyklicznych i strukturalnych przyczyn kształtowania się luki VAT oraz bazuje na danych makroekonomicznych GUS, które opracowywane są z dużym opóźnieniem. Stąd stosuje się ekstrapolację danych, które podlegają ocenie po opublikowaniu ostatecznych danych. Wynika z tego, że kwoty przyjęte do obliczenia wartości działań dyskrecjonalnych w przypadku podatku VAT są wartościami opartymi na różnego rodzaju założeniach, co powoduje, że limit wydatków wyliczany w celu zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, przy zmienianych założeniach, może przybierać różne wartości. Skutki z aktualizacji opisane w punktach 1a), 6) i 7) wyliczone są zgodnie z niepublikowanym autorskim algorytmem opracowanym w Ministerstwie Finansów. Tym samym nie ma możliwości samodzielnego zweryfikowania poprawności zastosowanego algorytmu, dokonanych obliczeń.

Wartość działań dyskrecjonalnych na 2019 r. określona w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021 wyniosła 7,2 mld zł. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 zwiększono wartość działań dyskrecjonalnych o 3 mld zł w wyniku uwzględnienia:

- 1) skutków opłaty emisyjnej w wysokości 1 740,5 mln zł,
- 2) skutków opłaty recyklingowej w wysokości 1 153,0 mln zł,
- 3) wyższej o 676,0 mln zł wartości działań związanych z raportowaniem schematów podatkowych,
- 4) niższych o 562,0 mln zł skutków ograniczania luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganiem unikania płacenia podatku za lata 2017-018 (JPK).

W działaniach dyskrecjonalnych w WPF na lata 2018-2021:

- 1) nie uwzględniono skutków ustawy o opłacie emisyjnej, ponieważ została uchwalona 6 czerwca 2018 r., czyli po przyjęciu WPF przez Radę Ministrów;
- 2) nie uwzględniono skutków ustawy o opłacie recyklingowej, pomimo że ustawa weszła w życie 1 stycznia 2018 roku, a jej skutki w czasie opracowywania WPF były znane;
- 3) uwzględniono skutki ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw tylko w zakresie podatku u źródła i płatności transgranicznych. Nie uwzględniono skutków raportowania schematów podatkowych, pomimo że były one znane i analizowane łącznie z podatkiem u źródła i płatnościami transgranicznymi w Ocenie skutków regulacji;
- 4) dokonano zmniejszenia kwoty dochodów dyskrecjonalnych z tytułu JPK z 3 695 mln zł w WPF na 3 133 mln zł.

W wyjaśnieniach odnośnie skutków opisanych w punktach 2-4 Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wskazała, że:

- W przypadku ustawy o opłacie recyklingowej w kwietniu 2018 r. szacowano skutek finansowy działania tej ustawy poniżej progu dla działań dyskrecjonalnych. We wrześniu 2018 r. dokonano aktualizacji tego szacunku zgodnie z informacją z Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych o procedowaniu zmiany w opłacie recyklingowej wprowadzającej obowiązek pobrania opłaty nie tylko od lekkich toreb na zakupy z tworzyw sztucznych.
- Odnośnie ustaw wskazanych w punkcie 3) nie uwzględniono wówczas skutków raportowania schematów podatkowych, ponieważ działanie to nie spełniało kryterium istotności działań dyskrecjonalnych. Następnie w ramach prac

związanych z ustawą budżetową na 2019 decyzją Kierownictwa Ministerstwa Finansów podwyższono i uwzględniono w 2019 r. raportowanie schematów podatkowych łącznie z podatkiem u źródła i płatnościami transgranicznymi.

- Zgodnie z decyzją Kierownictwa Ministerstwa Finansów na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej na 2019 r. zdecydowano o niedokonaniu aktualizacji skutków ograniczenia luki podatkowej w związku z wyłudzeniami VAT i zapobieganiem unikania płacenia tego podatku (JPK, STIR, split payment). Przyjęto niższą, wcześniej oszacowaną, wartość, a nie tę braną pod uwagę przy pracach nad WFPF 2018-2021.

Oszacowanie skutków działań dyskrecjonalnych na poziomie ustalonym w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021 oznaczało, że kwota wydatków obliczona zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową była niższa o 2,9 mld zł w stosunku do wartości ujętej w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2019.

Kwota wydatków ustalonych zgodnie z art. 112aa ust. 1 ufp stanowiła punkt wyjścia dla oszacowania limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 ufp. Limit ten ustalono w ustawie budżetowej na rok 2019 w wysokości 622 612,3 mln zł (art. 1 ust. 4).

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. z dnia 25 września 2018 r. kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ufp, ustalono w wysokości 622 488,0 mln zł, czyli o 124,3 mln zł mniej niż w przyjętej przez Sejm ustawie budżetowej na 2019 rok. Wzrost limitu wydatków na etapie prac parlamentarnych wynikał wyłącznie ze zmian wydatków jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp, które z kolei były skutkiem każdorazowo przegłosowywanych poprawek poselskich na kolejnych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej.

W obliczeniach wykonanych w Ministerstwie Finansów uwzględniono wszystkie składniki kwoty limitu wydatków, określone w art. 112aa ust. 3 ufp, z uwzględnieniem ust. 2.

Wychodząc od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 ufp, wyznaczono górny limit dla wydatków budżetu państwa. W tym celu od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3:

- odjęto wydatki z funduszy i z rachunków, o których mowa w art. 11a, 163 i 223 tej ustawy;
- wyeliminowano z obliczeń skutki przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a tymi funduszami i rachunkami;
- dodano planowane wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 tej ustawy oraz wydatki budżetu państwa podlegające refundacji ze środków z Unii Europejskiej.

W powyższy sposób otrzymano kwotę 416 903,9 mln zł, która – zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową – stanowiła limit wydatków przy planowaniu budżetu państwa. Limit wydatków budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej na rok 2019 (416 234,5 mln zł) był o 669,4 mln zł, czyli o 0,16% niższy od limitu wydatków budżetu państwa wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. nie wyjaśniono, w jaki sposób kwoty wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych, wpływały na poziom planowanych wydatków budżetu państwa lub na poziom wydatków jednostek, których plany finansowe ujęto w tej ustawie.

Przepisy nie obligują do zamieszczania w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej opisu przejścia pomiędzy nieprzekraczalnym limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a limitem wydatków dla budżetu państwa. Jednakże, zdaniem NIK, kwoty wydatków wynikających z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej powinny być wykazywane w powiązaniu z limitem wydatków budżetu państwa, aby pokazać, czy i w jaki sposób stosowanie reguły wpływa na ograniczenie wielkości wydatków tego budżetu.

(akta kontroli str. 15-19, 49-54, 91-95, 98, 181-186, 210-212, 4193-4196)

W związku z przyjętym w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw rozwiązaniem polegającym na sfinansowaniu jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastej emerytury) w wysokości 8 736,5 mln zł z Funduszu Solidarnościowego, który nie mieści się w zakresie podmiotowym stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), wydatki te nie zostały objęte zakresem SRW. Zdaniem NIK, rozwiązanie to osłabia działanie reguły wydatkowej.

(akta kontroli str. 2404-2411)

Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński wskazał, iż Fundusz Solidarnościowy pozostaje elementem sektora finansów publicznych, zatem jego wydatki oraz wynik, podobnie jak w przypadku m.in. pozostałych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wpływa na wydatki oraz wynik całego sektora finansów publicznych.

Zdaniem NIK, w sytuacji ponoszenia znacznych wydatków na cele społeczne z Funduszu Solidarnościowego, wskazane jest objęcie wydatków tego Funduszu stabilizującą regułą wydatkową.

(akta kontroli str. 4297-4300, 4354-4362)

#### **1.4 Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa**

Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2019 w ustawie z dnia 16 stycznia 2019 r. wyniosła 387 734,5 mln zł i była wyższa o 32 029,1 mln zł (o 9,0%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2018<sup>29</sup>.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019 wskazano, że prognozowany wzrost dochodów budżetu państwa z jednej strony będzie generowany przez wzrost gospodarczy przy jednoczesnym powrocie umiarkowanej inflacji, z drugiej strony będzie efektem już wdrożonych oraz przygotowywanych zmian systemowych mających na celu odbudowę strumienia dochodów podatkowych i uszczelnienie systemu podatkowego. Przewidywano, że dochody podatkowe budżetu państwa wyniosą 359 731,3 mln zł i wzrosną, w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na rok 2018, o 28 058,7 mln zł (o 8,5%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 13 600,0 mln zł (o 8,2%) i podatku dochodowego od osób fizycznych o 8 800,0 mln zł (o 15,9%).

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2019 wyniósł 416 234,5 mln zł i był wyższy o 19 037,1 mln zł, tj. o 4,8%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2018. Wzrost ten wynikał między innymi z ujęcia w ustawie budżetowej na rok 2019 większych o 4 318,0 mln zł subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym części oświatowej o 2 832,4 mln zł. W kwocie części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniono między innymi skutki wzrostu, od 1 stycznia 2019 r., wynagrodzeń nauczycieli o 5%. W 2019 r. zaplanowano również zwiększenie wydatków na:

<sup>29</sup> Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291).

- finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (o 3 530,0 mln zł),
- dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 2 752,7 mln zł),
- polską składkę członkowską do budżetu Unii Europejskiej (o 2 563,6 mln zł),
- wynagrodzenia w sferze budżetowej (o 2 483,5 mln zł),
- finansowanie zadań w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki (o 1 377,6 mln zł),
- finansowanie *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020* (o 1 106,3 mln zł).

W stosunku do ustawy budżetowej na rok 2018 mniej środków zaplanowano na finansowanie Programu „Rodzina 500 plus” (o 2 976,6 mln zł), na obsługę długu Skarbu Państwa (o 1 500,0 mln zł) oraz na finansowanie zadań w obszarze mieszkalnictwa (o 903,3 mln zł). Przy szacowaniu wydatków na Program „Rodzina 500 plus” wzięto pod uwagę czynniki ekonomiczne i demograficzne, takie jak poprawiająca się sytuacja ekonomiczna rodzin, skutkująca obniżeniem liczby rodzin uprawnionych do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, oraz zmniejszanie się populacji kobiet w wieku 15-49 lat, będące efektem wchodzenia w wiek rozrodzony roczników niżu demograficznego.

Zaplanowany w ustawie budżetowej na 2019 r. deficyt w wysokości 28 500,0 mln zł był o 31,3% niższy od deficytu ujętego w ustawie budżetowej na rok 2018.

Planowane dochody budżetu środków europejskich na 2019 r. wyniosły 69 716,4 mln zł i były o 7,6% wyższe od dochodów planowanych na 2018 r. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w wysokości 85 281,7 mln zł, tj. o 6,3% wyższej niż w 2018 r. Ponad 42% limitu wydatków ujęto w rezerwach celowych. Deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany w wysokości 15 565,3 mln zł, tj. o 0,7% większej niż w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 1787-1982, 2674-2689, 3621-3625, 4207-4266)

Ustawa budżetowa na 2019 r. nie była nowelizowana, jednak w trakcie roku budżetowego wprowadzono szereg rozwiązań, określanych m.in. jako „nowa piątka”, wywołujących skutki po stronie dochodowej i wydatkowej budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych. Były to:

- 1) objęcie programem „Rodzina 500+” wszystkich dzieci do 18. roku życia (wypłata „500+” na pierwsze dziecko) – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup> (dalej: ustawa rozszerzająca Program „Rodzina 500+”);
- 2) wypłata dodatkowego świadczenia dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastej emerytury) w wysokości 1 100 zł brutto – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.;
- 3) zwolnienie z podatku dochodowego pracowników do 26. roku życia (od 1 sierpnia 2019 r.) – rozwiązanie wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>31</sup>;
- 4) obniżenie stawki PIT z 18% do 17%<sup>32</sup> i podniesienie kosztów uzyskania przychodów (od 1 października 2019 r.) – rozwiązanie wprowadzone ustawą

<sup>30</sup> Dz.U. poz. 924.

<sup>31</sup> Dz.U. poz. 1394.

<sup>32</sup> Dla dochodów uzyskanych w 2019 r. stosuje się stawkę 17,75%.



z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>33</sup>;

- 5) przywrócenie zredukowanych połączeń autobusowych, w szczególności w mniejszych miastach i wsiach. W celu realizacji zadania w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>34</sup> przewidziano mechanizm wsparcia organizatorów publicznego transportu zbiorowego (jednostek samorządu terytorialnego).

Skutki wprowadzenia wymienionych wyżej rozwiązań – według ocen skutków regulacji zawartych w uzasadnieniach do projektów wymienionych ustaw – oszacowano łącznie na 22 335 mln zł, z tego:

- zmniejszenie (*per saldo*) dochodów budżetu państwa – na 1 305 mln zł,
- zwiększenie wydatków budżetu państwa – na 10 711 mln zł, w tym 9 576 mln zł na wypłatę świadczeń z Programu „Rodzina 500+”,
- zmniejszenie (*per saldo*) przychodów/dochodów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – na 316 mln zł,
- zwiększenie wydatków/kosztów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych – na 10 003 mln zł, w tym głównie wydatków ZUS (8 508 mln zł) i KRUS (1 255 mln zł) związanych z wypłatą trzynastej emerytury.

(akta kontroli str. 3174-3178)

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

Rezerwę ogólną zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2019 w wysokości 237,5 mln zł, tj. o 24,2 mln zł (o 10,2%) niższej niż w budżecie państwa na rok 2018. Rezerwa ogólna stanowiła 0,06% wydatków budżetu i około 29% dopuszczalnej wielkości rezerwy ogólnej wynikającej z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (832,5 mln zł). Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019, przedstawionym Radzie Ministrów, zaplanował rezerwę ogólną w wysokości 235,0 mln zł. Na etapie prac parlamentarnych kwotę rezerwy zwiększono o 2,5 mln zł. Relacja wydatków zaplanowanych w rezerwie ogólnej do ogółu wydatków budżetu państwa w roku 2019 była nieznacznie niższa niż w roku 2018 (0,07%) i na podobnym poziomie jak w roku 2017 (0,06%).

(akta kontroli str. 375-461, 501-506)

W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 29 961,9 mln zł, tj. o 6 271,0 mln zł (o 26,5%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2018. W budżecie na 2019 r. kwota rezerw stanowiła 7,2% planowanych wydatków budżetu państwa. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że na wzrost kwoty wydatków w części 83 *Rezerwy celowe* wpłynęło ujęcie w tej części budżetowej między innymi wydatków na:

- uzupełnienie płatności polskiej składki do budżetu UE (2 000,0 mln zł),
- uzupełnienie wpłat do budżetu Unii Europejskiej w związku z wystąpieniem z UE Wielkiej Brytanii (1 050,0 mln zł),
- zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego oraz na dopłaty do czynszu (520,0 mln zł),
- realizację rządowego programu „Dobry Start” (490,3 mln zł),

<sup>33</sup> Dz.U. poz. 1835.

<sup>34</sup> Dz.U. poz. 1123.

- realizację zadań w obszarze kultury oraz wspieranie produkcji audiowizualnej (318,5 mln zł),
- udzielenie dotacji podmiotowej nowej państwowej osobie prawnej – Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego (75,0 mln zł).

Przepis art. 140 ust. 3 ufp określa limit wysokości wybranych rezerw celowych. Dla sumy rezerw celowych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw oraz dla tych, których utworzenie wynika z braku możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej, ustalono górną granicę wysokości odpowiadającą 5% wydatków budżetu. Suma planowanych na 2019 r. rezerw celowych tworzonych na podstawie wymienionych przesłanek (art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ufp) stanowiła 5,7% wydatków budżetu. Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 zawarło przepis wyłączający stosowanie wymienionego ograniczenia dla budżetu na 2019 r. Zgodnie z art. 18 ustawy o budżecie w roku 2019 do sumy rezerw celowych, o której mowa w art. 140 ust. 3 ufp, nie wlicza się rezerw celowych utworzonych zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Wyłączenie to oznacza, że limit 5% wydatków odnosi się tylko do rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 ufp, wyniosła 18 681,6 mln i nie przekroczyła ustawowego limitu 5% wydatków budżetowych (20 811,7 mln zł).

Na rok 2019 zaplanowano wydatki w 83 pozycjach rezerw celowych budżetu państwa, gdy przed rokiem w 88 pozycjach. Zrezygnowano z 18 tytułów rezerw i utworzono 13 nowych. Najwyższe kwoty, powyżej 1 mld zł, zaplanowano w rezerwach:

- poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* (7 445,2 mln zł),
- poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* (1 492,7 mln zł),
- poz. 52 *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* (1 415,0 mln zł),
- poz. 69 *Środki na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020* (1 411,4 mln zł),
- poz. 7 *Dopłaty do paliwa rolniczego* (1 180,0 mln zł),
- poz. 79 *Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych oraz na świadczenia uzupełniające* (1 079,3 mln zł),
- poz. 4 *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły* (1 061,0 mln zł),
- poz. 34 *Środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne i zasiłki dla opiekunów i na realizację art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* (1 055,2 mln zł),
- poz. 30 *Środki na uzupełnienie wpłat do budżetu Unii Europejskiej w związku z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z UE* (1 050,0 mln zł).

Wymienione dziewięć pozycji stanowiło 57,4% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej w części 83 – *Rezerwy celowe*.

(akta kontroli str. 507-557, 939-948, 949-958, 2667-2673)

W rezerwach celowych budżetu środków europejskich, w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2019, zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 35 996,5 mln zł, tj. o 0,8% wyższej niż przed rokiem (35 720,2 mln zł). Rezerwy celowe stanowiły 42,2% planowanych wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 1636-1646)

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2019, zatwierdzonym przez Radę Ministrów 25 września 2018 r. i przekazanym do Sejmu, uwzględniono kwoty wynikające z zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 3 633,6 mln zł, z tego:

- 1 297,0 mln zł w rezerwach budżetu państwa<sup>35</sup>, w szczególności:
  - a) poz. 8 *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich*;
  - b) poz. 34 *Środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenie rodzinne i zasiłki dla opiekunów i na realizację art. 10 ustawy o wspieraniu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem"*;
  - c) poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych*;
  - d) poz. 69 *Środki na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020*;
  - e) poz. 88 *Uzupełnienie wydatków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP ...*
- 2 336,6 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich, poz. 98 – *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

Środki uwzględnione w projekcie obejmowały kwoty wynikające z 300 zapewnień udzielonych na rok 2019 w roku 2018 r. i latach poprzednich.

W uchwalonej ustawie budżetowej na rok 2019 w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 2 985,5 mln zł, z tego 1 356,0 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 1 629,5 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich<sup>36</sup>. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 382.

(akta kontroli str. 3641, 3670-3674, 3762, 3765-3858, 3974-3977)

## 1.6 Wydatki na cele obronne

Zgodnie z art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2019 r. przeznaczyć wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB, przy czym wartość PKB należało ustalić w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na 2019 r.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Pozycje rezerw (część 83, załącznik nr 2 do projektu ustawy budżetowej): 8, 9, 22, 34, 44, 45, 57, 59, 69, 88.

<sup>36</sup> Rezerwa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*.

<sup>37</sup> Art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych.

Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne RP powinien wynieść co najmniej 20%<sup>38</sup>, a udział wydatków przeznaczonych na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach na finansowanie potrzeb obronnych państwa – nie mniej niż 2,5%<sup>39</sup>.

Do wyliczenia wysokości wydatków obronnych na rok 2019 przyjęto prognozowane PKB na rok 2019 w cenach bieżących w wysokości 2 233,7 mld zł, co oznaczało, że na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2019 r. przeznaczyć co najmniej 44 674,0 mln zł, w tym na wydatki majątkowe nie mniej niż 8 934,8 mln zł, a na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności – co najmniej 1 116,9 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. z 19 sierpnia 2018 r. zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych w wysokości 44 674,0 mln zł, tj., co stanowiło 2,0% planowanej wartości PKB na 2019 r.;
- majątkowe przeznaczone na potrzeby obronne RP w wysokości 12 530,5 mln zł, co stanowiło 28,0% wydatków obronnych, o 8% więcej od minimalnego limitu;
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1 118,8 mln zł, co stanowiło 2,5% wydatków obronnych.

Wydatki obronne na rok 2019 r. zaplanowano zgodnie z limitem stanowiącym 2,0% planowanej wartości PKB. Na minimalnym, wymaganym poziomie 2,5% wydatków obronnych były również zaplanowane wydatki przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe.

Zarówno w trakcie prac rządowych, jak i parlamentarnych nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019 wydatki na cele związane z obronnością państwa nie uległy zmianie. Wydatki zaplanowano z uwzględnieniem wymogów ustawowych dotyczących: kwoty w relacji do wartości PKB, udziału wydatków majątkowych, udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe.

Zgodnie z art. 15 ustawy o budżecie w ramach limitu 2% wydatków, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych, zaplanowano finansowanie realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020<sup>40</sup>, w kwocie 453,2 mln zł. Środki te zostały ujęte w rezerwie celowej poz. 88. Zgodnie z art. 16 ustawy o budżecie w roku 2019 przedsięwzięcia związane z zapobieganiem negatywnym skutkom deficytu pilotów w Śmigłowcowej Służbie Ratownictwa Medycznego (HEMS) oraz modernizacja samolotowego zespołu transportowego w Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym w Warszawie są finansowane w ramach limitu 2% wydatków, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych do kwoty 43,1 mln zł.

Zsumowana kwota wynosząca 496,3 mln zł na wydatki z art. 15 i 16 ustawy o budżecie stanowi 1,1% wydatków zaplanowanych na finansowanie potrzeb obronnych (44 674,0 mln zł) w ramach limitu 2% prognozowanego PKB na rok 2019.

W ustawie budżetowej na rok 2019 została ujęta w części 29 – *Obrona narodowa* kwota wydatków w wysokości 230,6 mln zł przeznaczona na kształcenie w uczelniach wojskowych studentów stacjonarnych i doktorantów będących osobami cywilnymi, która nie jest wliczana do limitu 2%. Zgodnie z art. 460 ust. 10

---

<sup>38</sup> Art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

<sup>39</sup> Art. 7 ust. 3b ww. ustawy.

<sup>40</sup> Dz.U. 2019 r. poz. 2198.

ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>41</sup>, wydatki ze środków finansowych, o których mowa w ust. 8 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy, nie stanowią wydatków budżetowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji Sił Zbrojnych.

(dowód: akta kontroli: str. 3982-3998, 4008-4017)

## 1.7 Finansowanie ochrony zdrowia

Zgodnie z art. 131c ust. 1 pkt 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na finansowanie ochrony zdrowia na rok 2019 przeznaczają się środki finansowe w wysokości nie niższej niż 4,86% produktu krajowego brutto.

Na finansowanie ochrony zdrowia zaplanowano w roku 2019 kwotę 97 571,0 mln zł, tj. kwotę o 1 241,0 mln zł złotych wyższą niż wynika to z wyciszczenia minimalnego limitu określonego w art. 131c ust. 1 pkt 2 wyżej powołanej ustawy (tj. 96 330,0 mln zł). Stosownie do art. 131c ust. 2 wyżej powołanej ustawy przy planowaniu wydatków na finansowanie ochrony zdrowia uwzględniono wartość produktu krajowego brutto ustaloną na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto. Według informacji wynikającej z obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 14 maja 2018 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2017 r.<sup>42</sup> wartość ta wyniosła 1 982,1 mld zł.

Zaplanowane środki finansowe na ochronę zdrowia objęły:

- 1) wydatki budżetowe w części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia w wysokości 6 266,0 mln zł;
- 2) wydatki budżetowe w dziale „ochrona zdrowia” w innych częściach budżetu państwa w wysokości 4 738,0 mln zł;
- 3) koszty Narodowego Funduszu Zdrowia ujęte w planie finansowym Funduszu (z wyłączeniem wydatków budżetowych przekazywanych do Funduszu) w wysokości 84 225,0 mln zł;
- 4) odpis dla Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, ujęte w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia, w wysokości 51,0 mln zł;
- 5) koszty związane z realizacją staży podyplomowych lekarzy i lekarzy dentyistów oraz specjalizacji lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych w wysokości 2 243,0 mln zł;
- 6) koszty ujęte w planie finansowym Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, o którym mowa w art. 88 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>43</sup> w wysokości 48,0 mln zł.

(akta kontroli str. 3982-3987, 3999-4015, 4025-4036)

## 1.8 Planowanie wydatków w układzie zadaniowym

Podstawą do sporządzenia projektu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym był projekt planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich sporządzony w układzie klasyfikacji budżetowej oraz obowiązujący w pracach nad projektem ustawy budżetowej na rok 2019 katalog funkcji zadań, podzadań i działań układu zadaniowego. Katalog ten, zgodnie

<sup>41</sup> Dz.U. z 2020, poz. 85, ze zm.

<sup>42</sup> M.P. poz. 474.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 847, ze zm.

z § 10 noty budżetowej, został udostępniony 24 maja 2018 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów<sup>44</sup>.

Katalog (zaktualizowany w styczniu 2019) obejmował: 21 funkcji, 89 zadań, 272 podzadania oraz 870 działania, podczas gdy przed rokiem wyróżniono dwa podzadania więcej i trzy działania mniej.

Struktura układu zadaniowego na 2019 r. została – względem lat poprzednich – zmodyfikowana w zakresie wynikającym ze zmian stanu prawnego, np. ustanowienia nowych programów rządowych, nowych zadań publicznych itp.

W szczególności dokonano następujących zmian:

- 1) zlikwidowano zadanie 3.2 *Szkolnictwo wyższe* wraz z czterema podzadaniami oraz 15 działaniami,
- 2) dodano zadanie 16.6 *Pożytek publiczny i wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* wraz z jednym podzadaniem i jednym działaniem,
- 3) zlikwidowano podzadanie 10.2.2 *Rozbudowa infrastruktury służącej praktycznym zastosowaniom* wraz z dwoma działaniami,
- 4) dodano podzadania:
  - a) 1.11.3 *Spisy powszechnie* wraz z dwoma działaniami,
  - b) 10.1.4 *Wsparcie procesu kształcenia* wraz z ośmioma działaniami,
- 5) zlikwidowano trzy inne działania i dodano 12 nowych działań.

W Ministerstwie Finansów, w celu ułatwienia dysponentom późniejszego przypisania wydatków do odpowiednich działań na 2019 r., opracowano wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2019 oraz indykatywne klucze przejścia, umożliwiające powiązanie struktury na 2019 r. ze strukturą katalogów na lata 2014-2018<sup>45</sup>.

Układ zadaniowy wydatków, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2019 r., stosownie do wymogu określonego w art. 142 pkt 10 i 11 upf, został sporządzony w układzie zadań określonych w art. 2 pkt 3 upf wraz z celami i miernikami stopnia realizacji celów. Minister Finansów, działając na podstawie ust. 8 pkt 6 tiret pierwsze załącznika nr 48 do noty budżetowej, wyraził zgodę na wyodrębnienie jednego podzadania z dwoma działaniami i czterech nowych działań:

- działanie 18.1.1.3 *Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego* – w związku z wyodrębnieniem w Sądzie Najwyższym dwóch nowych izb tego Sądu, tj. Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej oraz Spraw Publicznych, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>46</sup>;
- działanie 7.1.2.10 *Dopłaty do czynszów w pierwszych latach najmu mieszkania* – w związku z przyjęciem przez Sejm ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania<sup>47</sup>;
- działanie 19.1.1.3 *Odbudowa komunikacji autobusowej* – w związku z utworzeniem funduszu celowego pn. Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej;
- działanie 13.1.2.8 *Zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami* – w związku z utworzeniem funduszu celowego pn. Fundusz

<sup>44</sup> Zakładka: Działalność/Finanse publiczne/Budżet zadaniowy/Katalog.

<sup>45</sup> Zakładka: Działalność/Finanse publiczne/Budżet zadaniowy/Katalog.

<sup>46</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 825, ze zm.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 551.

Dostępności oraz w związku z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>48</sup>;

- podzadanie 1.11.3 *Spisy powszechne* i dwa działania: 1.11.3.1 *Powszechny Spis Rolny 2020* oraz 1.11.3.2 *Narodowy Spis Powszechny 2021* – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o powszechnym spisie rolnym w 2020 r.<sup>49</sup> oraz ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r.<sup>50</sup>

Zestawienie wydatków budżetowych w układzie zadaniowym zostało sporządzone przez dysponentów części budżetowych w układzie zgodnym z formularzami WFPF udostępnionymi w aplikacji Trezor BZ. W przesłanym 14 stycznia 2020 r. Najwyższej Izbie Kontroli przez Departament Budżetu Państwa zestawieniu „WFPF 2019 NIK”, kwoty wydatków dla wszystkich części budżetowych są – zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich – zgodne z ustawą budżetową na rok 2019.

Wydatki w układzie zadań państwa zaplanowano w wysokości 435 320,3 mln zł. Kwota ta obejmuje wydatki budżetu państwa (386 035,1 mln zł) i budżetu środków europejskich (49 285,2 mln zł), bez rezerwy ogólnej i rezerw celowych. Po doliczeniu rezerw ujętych w częściach budżetowych:

- *Rezerwa ogólna* (237,5 mln zł w budżecie państwa) i
- *Rezerwy celowe* (29 961,9 mln zł w budżecie państwa i 35 996,5 mln zł w budżecie środków europejskich),

zbiorcze kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich były w układzie zadaniowym zgodne z ustawą budżetową na 2019 r. i wyniosły ogółem 501 516,2 mln zł, z tego wydatki budżetu państwa – 416 234,5 mln zł, wydatki budżetu środków europejskich – 85 281,7 mln zł.

(akta kontroli str. 1647-1779)

## 1.9 Przebieg prac nad opracowaniem harmonogramu

Zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>51</sup> harmonogram, o którym mowa w art. 147 ufp został opracowywany w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Harmonogram, podpisany przez Podsekretarza Stanu 1 lutego 2019 r., został sporządzony na podstawie zatwierdzonych w systemie projektów planów finansowych. Następnie harmonogram ten został dostosowany wyłącznie w zakresie różnic kwotowych dla dysponentów, u których plan finansowy wynikający z ustawy budżetowej różnił się od planu sporządzonego na podstawie projektu ustawy. Harmonogram, uzupełniony o ww. zmiany, został podpisany przez Podsekretarza Stanu 15 marca 2019 r., a następnie w trakcie roku był aktualizowany – zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp – w wyniku:

- decyzji Ministra Finansów w sprawie przeniesienia wydatków z rezerw do odpowiednich części budżetowych,
- dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów i przesunięć w czasie finansowania zadań określonych przepisami prawa jak i zawartymi umowami,
- blokad planowanych wydatków,
- utworzenia nowych pozycji rezerw celowych,

<sup>48</sup> Dz.U. poz.1696.

<sup>49</sup> Dz.U. poz.1728.

<sup>50</sup> Dz.U. poz.1775.

<sup>51</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2225, ze zm.

- decyzji Ministra Finansów wydanych na podstawie ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+”,
- decyzji Ministra Finansów wydanych na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019<sup>52</sup>.

(akta kontroli str. 2211-2235)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Z analizy uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2019 r. pod kątem wykonania obowiązków wynikających z art. 142 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że w uzasadnieniu brak jest omówienia scenariusza makroekonomicznego w zakresie założeń dotyczących prognozy wielkości eksportu netto i kursu walutowego na trzy kolejne lata. Oznacza to brak pełnego dostosowania do treści art. 142 pkt 2 tejże ustawy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśniła, że głównym celem art. 142 pkt 2 ufp jest przede wszystkim odzwierciedlenie obowiązku przewidzianego w art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich i w związku z powyższym – jej zdaniem – cel ten został spełniony.

(akta kontroli str. 207, 217, 277-278)

Zdaniem NIK, należy zapewnić wykonywanie obowiązującego przepisu prawa i wzmocnić kontrolę nad treścią tekstu zamieszczanego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie budżetu państwa.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów prognozy makroekonomiczne, stanowiące podstawę planowania budżetu państwa na 2019 r., były wiarygodne. Wielkość wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, obliczono w sposób wskazany w tej ustawie, na podstawie danych źródłowych. Liczne eksperckie założenia przyjęte przy ustalaniu wartości działań dyskrejonalnych stabilizującej reguły wydatkowej utrudniają jednak dokonanie pełnej weryfikacji ich poprawności.

Prace planistyczne dotyczące budżetu państwa na rok 2019 przebiegały zgodnie z notą budżetową i pozwoliły na terminowe opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2019 i przedłożenie go Sejmowi.

Wydatki na obronę narodową i ochronę zdrowia zaplanowano w wysokościach zgodnych z wymogami ustawowymi.

OBSZAR

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

### **2.1 Realizacja i zmiany harmonogramu**

Opis stanu  
faktycznego

Dochody budżetu państwa w dziesięciu pierwszych miesiącach 2019 roku przekroczyły prognozowane kwoty średnio o 4,8%, a w listopadzie i grudniu zrealizowano dochody w wysokości odpowiednio 96,5% i 96,0% prognozowanej

<sup>52</sup> Dz.U. poz. 2490.



kwoty. Niższe od prognozowanych dochody budżetu państwa były efektem mniej korzystnej sytuacji gospodarczej w dwóch ostatnich miesiącach roku oraz dokonaniem w grudniu zwrotów podatku w kwocie około 800 mln zł. Przesunięcie na grudzień zwrotów podatku przypadających na pierwsze dni 2020 r. wynikało z wdrożenia nowego systemu księgowego w urzędach skarbowych i braku możliwości realizacji zwrotów w trakcie wdrażania systemu.

W sześciu miesiącach dochody przekroczyły kwoty przyjęte w harmonogramie o ponad 5%, w tym w maju o 8,2% (o 2 503,8 mln zł), we wrześniu o 7,2% (o 2 220,1 mln zł), w czerwcu o 6,4% (o 1 763,8 mln zł), a w miesiącach styczeń, luty i lipiec odpowiednio o 5,2%, 5,9% i 5,1% (o 1 926,3 mln zł, 1 440,8 mln zł i 1 764,5 mln zł).

Średnia z różnic dla poszczególnych miesięcy pomiędzy prognozą zawartą w harmonogramie a wykonaniem w 2019 r. spadła do 4,6%, podczas gdy w 2018 r. wynosiła ona 8,0%.

(akta kontroli str. 2479-2515)

Dysponenci w trakcie roku budżetowego otrzymali środki budżetowe w wysokości 414 756,7 mln zł, z czego 47,6% przekazano w pierwszym półroczu, a 52,4% w drugim. Podobnie jak w latach ubiegłych najwyższe środki, w wysokości 45 760,2 mln zł, zostały przekazane dysponentom w grudniu. W pozostałych 11 miesiącach średnio przekazywano dysponentom 33 545,1 mln zł.

(akta kontroli str. 2595-2597, 2627-2660)

W 2019 r. zrealizowano wydatki w łącznej kwocie 414 271,9 mln zł, co oznacza, że wykonano 99,5% planu. W pięciu miesiącach wydatki budżetu państwa były wyższe od kwot zaplanowanych w harmonogramie, przy czym w maju i czerwcu różnica ta wyniosła odpowiednio 4 780,1 i 2 976,7 mln zł, co oznacza, że wydatki przekroczyły kwoty zaplanowane<sup>53</sup> w tych miesiącach o ponad 15% i 10%. Wyższe od zaplanowanych wydatki w ww. miesiącach wynikały między innymi z:

- przekazania wyższej dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co wpłynęło na zwiększenie wydatków w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*;
- dostosowania harmonogramu do przewidywanej wysokości składki Polski oraz szacowanych płatności z tytułu ceł dla części 84 – *Środki własne Unii Europejskiej*;
- przeprowadzenia przetargu zamiany obligacji rynkowych oraz transakcji na instrumentach pochodnych dla części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Mniejsza o 1 962,6 mln zł od planowanej kwota zrealizowanych wydatków wynikała z między innymi z mniejszych o 14,9% (o 5 784,1 mln zł) wydatków w listopadzie, co z kolei wynikało głównie ze zmiany sytuacji płynnościowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Średnia z różnic pomiędzy planem wydatków zawartym w harmonogramie a zrealizowanymi wydatkami zmalała w 2019 r. do 5,1% podczas gdy w 2018 r. było to 9,5%.

(akta kontroli str. 2502-2505)

W trakcie roku budżetowego, zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp, harmonogram podlegał aktualizacji na wniosek dysponentów części budżetowych lub Ministra Finansów.

<sup>53</sup> Według harmonogramu podpisanego 15 marca 2019 r.

W 2019 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono w systemie Trezor 11 026 wniosków o aktualizację harmonogramu na łączną kwotę 35 262,4 mln zł.

(akta kontroli str. 2211-2227)

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

Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (231,7 mln zł) oraz uprawnienia Ministra Finansów (4,8 mln zł) wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa<sup>54</sup>.

Decyzjami Ministra Finansów zwiększono plany wydatków 39 części budżetowych (w tym 16 części, których dysponentami są wojewodowie) łącznie o 232,6 mln zł. Kwota ta stanowiła 97,9% kwoty rezerwy ogólnej ujętej w ustawie budżetowej (237,5 mln zł).

(akta kontroli str. 282-287)

Wydatki z rezerwy ogólnej miały być przeznaczone między innymi na: nagrody dla sportowców, którzy odnieśli znaczące sukcesy na arenie międzynarodowej, prace remontowo-konserwatorskie przy obiektach zabytkowych, dofinansowanie nieprzewidzianych wydatków związanych z inwestycjami strategicznymi, dofinansowanie remontów szpitali, szkół i innych obiektów oraz wsparcie organizacji pozarządowych.

W 2019 r. Minister Finansów wydał blisko 200 decyzji (łącznie z korektami) w sprawie rozdysponowania rezerwy ogólnej.

(akta kontroli str. 288-323)

O przyznanie kwot z rezerwy ogólnej budżetu państwa w 2019 r. zwracał się między innymi Rzecznik Praw Obywatelskich. Pismami z 11 marca 2019 r., 21 maja 2019 r., 5 lipca 2019 r. i 18 października 2019 r. wnosił o zwiększenie wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania Biura Rzecznika. Na wyżej wymienione pisma Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński udzielił odpowiedzi dopiero 30 grudnia 2019 r., tj. po upływie (odpowiednio) 294, 223, 178 i 73 dni. Odpowiedź wpłynęła do Biura Rzecznika 2 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 421-461, 4202)

W ustawie budżetowej na rok 2019 w części 83 – *Rezerwy celowe* zaplanowano wydatki w kwocie 29 961,9 mln zł. W trakcie roku plan rezerw celowych został:

- zmniejszony o 6 873,0 mln zł, w wyniku dokonanych blokad i przeniesień;
- zwiększony o 4 143,7 mln zł w wyniku utworzenia nowych rezerw celowych.

W drugiej połowie 2019 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp lub art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+”, zablokował planowane wydatki w części 83 – *Rezerwy celowe* w kwocie 6 873,0 mln zł. Zablokowane środki zostały przeniesione do budżetów wojewodów, na realizację Programu „Rodzina 500+” (5 213,4 mln zł), oraz do utworzonych w grudniu 2019 r. nowych rezerw celowych.

Minister Finansów 16 grudnia 2019 r., na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, utworzył rezerwę na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w kwocie 550,0 mln zł (poz. 99). Następnie Minister Finansów zablokował część środków z tej rezerwy w kwocie 300,0 mln zł. Środki zablokowane w 67 częściach budżetowych, w tym w rezerwach celowych, zostały wykorzystane do utworzenia 31 grudnia 2019 r.

<sup>54</sup> Dz.U. poz. 500.

rezerwy na realizację wydatków określonych w art. 24d ustawy o budżecie w kwocie 3 593,7 mln zł (poz. 100).

W wyniku powyższych działań plan wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe* został zmniejszony do kwoty 27 232,6 mln zł. Z tej kwoty rozdysponowano 27 131,7 mln zł, tj. 99,6% środków, w drodze przeniesień do 118 części budżetowych. Minister Finansów wydał w tej sprawie 5,5 tys. decyzji (łącznie z korektami).

Na podstawie art. 154 ust. 9 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zmieniono w części przeznaczenie wydatków ujętych w 14 tytułach rezerw na kwotę 1 375,0 mln zł, co stanowiło 5,0% limitu (po zmianach) części 83 – *Rezerwy celowe*. Po zmianach przeznaczenia środki miały być wykorzystane między innymi na:

- pokrycie prognozowanego niedoboru w limicie cz. 84, tj. na zapłatę polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej z tytułu środka własnego DNB oraz tytułu udziałów w opłatach celnych (610,0 mln zł);
- sfinansowanie skutków wejścia w życie uchwały nr 86/2019 Rady Ministrów z dnia 6 września 2019 r. w sprawie ustanowienia programu pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych spowodowane wystąpieniem w 2019 r. suszy, gradu, deszczu nawalnego, przymrozków wiosennych lub powodzi oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>55</sup> (500,0 mln zł);
- sfinansowanie świadczenia rekompensacyjnego z tytułu utraty prawa do bezpłatnego węgla (74,0 mln zł).

Biorąc pod uwagę:

- zmiany przeznaczenia dokonane w trybie art. 154 ust. 9 ufp w kwocie 1 375,0 mln zł oraz
- przeniesienia dokonane na podstawie ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+” oraz ustawy o budżecie w łącznej kwocie 6 873,0 mln zł,

można stwierdzić, że 27,5% kwoty rezerw celowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2019 ostatecznie zostało przeznaczonych na inne cele niż przewidziane w ustawie.

(akta kontroli str. 558-709, 730-938, 2594-2626, 2693-2718, 2852-2854, 3190-3279, 4239-4262)

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 24 004,6 mln zł, tj. 66,7% planowanej kwoty (w 2018 r. 24 800,0 mln zł, tj. 69,4% planu). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 23 996,8 mln zł, tj. 66,7% planowanej kwoty, natomiast z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) rozdysponowano 7,8 mln zł, tj. 46,4% kwoty planowanej.

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w roku 2019 wpływ miały przede wszystkim:

- zmiany w harmonogramach płatności dokonywanych przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale 2019 r. i przesunięcia tych płatności na kolejny rok budżetowy;
- oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych,

<sup>55</sup> Dz.U. poz. 187, ze zm.

- przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy, w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce roku 2019;
- przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego, na kolejny rok budżetowy;
- możliwość wykorzystania w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów.

(akta kontroli str. 710-729)

## 2.3 Zapewnienia finansowania

Zgodnie z art. 153 ust. 1 upf Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, 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:

- 1) projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 upf,
- 2) wydatków bieżących lub inwestycyjnych,
- 3) programów wieloletnich.

Szczegółowy tryb składania wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa działań i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)<sup>56</sup>.

Do Ministerstwa Finansów w 2019 r. wpłynęło łącznie 283<sup>57</sup> wniosków o zapewnienie finansowania i dofinansowania.

W 2019 r. udzielono 260<sup>58</sup> zapewnień finansowania i dofinansowania, wydano 122 korekt oraz osiem anulowań zapewnień finansowania i dofinansowania.

(akta kontroli str. 3641, 3672)

W 2019 r. Minister Finansów na podstawie wniosków złożonych w 2019 r. udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 260 zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na kwotę 3 646,5 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2019 r. w kwocie 471,4 mln zł,
- do sfinansowania po 2019 r. w kwocie 3 175,1 mln zł.

Na kwotę 1 876,8 mln zł zapewnień na rok 2019 r. z budżetu państwa i budżetu środków europejskich złożyły się:

- zapewnienia udzielone w 2019 r. – 487,0 mln zł,
- zapewnienia udzielone w latach poprzednich – 1 389,8 mln zł.

W związku z udzielonymi na rok 2019 zapewnieniami (1 876,8 mln zł) Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych na łączną kwotę 1 777,1 mln zł, która stanowi 94,7% łącznej kwoty 1 876,8 mln zł zapewnień na rok 2019 (1 208,7 mln zł

<sup>56</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1532.

<sup>57</sup> Nie dotyczy wniosków o korektę i anulowanie.

<sup>58</sup> Na podstawie wniosków złożonych w 2019 r.

w budżecie państwa i 568,4 mln zł w budżecie środków europejskich<sup>59</sup>). Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/podzadań objętych zapewnieniem.

Badanie 16 decyzji (6,2% ogółu wydanych decyzji<sup>60</sup>) o udzieleniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania wykazało, że decyzje były wydawane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonał zgodnie z art. 154 ust. 3 ufp, tj. nie później niż do dnia 20 grudnia.

W 2019 r. negatywnie rozpatrzono czternaście wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania. Szczegółowe badanie w tym zakresie nie wykazało nieprawidłowości.

Obowiązek ewidencjonowania decyzji o udzieleniu zapewnienia finansowania i dofinansowania należał w Ministerstwie Finansów do:

- Zespołu Rozdysponowania Rezerw Budżetu Państwa, który odpowiadał za prowadzenie ewidencji decyzji o zapewnieniu w zakresie środków budżetu państwa;
- Departamentu Instytucji Płatniczej, który odpowiadał za prowadzenie ewidencji decyzji o zapewnieniu w zakresie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz środków niepodlegających zwrotowi z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)<sup>61</sup>.

Ewidencje obejmowały szczegółowe informacje, takie jak: nazwa komórki MF, nr decyzji, nazwa zadania objętego finansowaniem lub dofinansowaniem, symbol, data decyzji, podstawa prawna, pozycja rezerwy celowej, uwagi, a także data wniosku oraz dane Wnioskodawcy. Nadzór nad całością sprawował Departament Budżetu Państwa.

Ewidencje decyzji oraz korekt decyzji wydanych w 2019 r. o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydatków w zakresie środków budżetu państwa przedłożone do kontroli<sup>62</sup> dostarczały informacji o skali udzielonych zapewnień, wartości środków zabezpieczonych w rezerwie celowej, środkach dotychczas uruchomionych i pozostających w dyspozycji Ministra Finansów. Ewidencja zapewnień była prowadzona w arkuszu kalkulacyjnym w wyżej wymienionych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów, w podziale na zapewnienia udzielone na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1<sup>63</sup> ufp oraz na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3<sup>64</sup> ufp.

W 2019 r. w Ministerstwie Finansów nie zostały zakończone prace mające na celu rozszerzenie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor o nową funkcjonalność „Zapewnienia finansowania”. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że 13 sierpnia 2019 r. zostało złożone do Spółki Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. *Wstępne Zlecenie pracy* na realizację zadania pn. „System

<sup>59</sup> Rezerwa poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich w części 83 – Rezerwy celowe*.

<sup>60</sup> 260 decyzji na podstawie wniosków złożonych w 2019 r.

<sup>61</sup> Całość spraw związanych z finansowaniem z rezerw celowych poz. 8 i 98, w tym związanych z zapewnieniem finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa.

<sup>62</sup> Przez Departament Budżetu Państwa, pismo z 6 lutego 2018 r., znak: BP4.0811.1.2019 oraz przez Departament Instytucji Płatniczej, pismo z 14 lutego 2019 r., znak: IP6.0811.2.2019.14.GJE.

<sup>63</sup> Projekty finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA.

<sup>64</sup> Wydatki bieżące lub inwestycyjne oraz programy wieloletnie.

TREZOR – analiza wymagań dla obszaru zapewnienia finansowania<sup>65</sup>. Sporządzono dokumentację analityczną projektu System Trezor – analiza wymagań dla obszaru zapewnienia finansowania. W 2019 r. nie ewidencjonowano w systemie Trezor zapewnień finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 3632-3731, 3760-3858, 3974-3981)

## 2.4 Blokady

W trakcie roku 2019 dysponenti części budżetowych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp dokonali blokad wydatków budżetu państwa w 95 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i siedmiu samorządowych kolegiach odwoławczych) na kwotę 14 059,5 mln zł. Znacząca większość (95,9% dokonanych blokad) była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp).

W związku z przyjęciem do realizacji w 2019 r. zadań z tzw. nowej piątki, nieplanowanych na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2019, Minister Finansów, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, podjął decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w zakresie 12 części budżetowych w kwocie 8 929,9 mln zł, z tego:

- na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp – w kwocie 3 716,5 mln zł,
- na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+” – w kwocie 5 213,4 mln zł.

Łącznie blokady Ministra Finansów i dysponentów części budżetu państwa objęły wydatki w kwocie 22 989,4 mln zł w 96 częściach budżetowych. W 2018 r. dokonano blokad w 90 częściach budżetowych na kwotę 15 147,9 mln zł<sup>66</sup>.

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 22 741,5 mln zł (98,9%), z tego:

- 9 861,3 mln zł na realizację programu „Rodzina 500+” – w trybie przeniesień dokonanych na podstawie art. 14 ust. 4 i 5 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+”;
- 8 736,5 mln zł na refundację wydatków związanych z tzw. trzynastą emeryturą – środki przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw;
- 550,0 mln zł na utworzenie nowej rezerwy celowej (poz. 99), na podstawie art. 177 ust. 6 ufp, na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa;
- 3 593,7 mln zł na utworzenie nowej rezerwy celowej (poz. 100), na podstawie art. 24d ustawy o budżecie (po nowelizacji z dnia 20 grudnia 2019 r.), w celu przekazania środków do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz dokonania wpłaty na Fundusz Wsparcia Policji – fundusz centralny.

Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wynosiła 248,0 mln zł i była mniejsza niż w roku poprzednim (1 385,6 mln zł).

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2019 r. wynosiła 173,7 mln zł (w 2018 r. 303,7 mln zł). Środki te pozostały niewykorzystane.

<sup>65</sup> Na podstawie art. 143 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz.U. poz. 730, wprowadzona została możliwość zlecania realizacji zadań w zakresie systemów teleinformatycznych służących do obsługi budżetu państwa spółce celowej.

<sup>66</sup> Podana kwota nie uwzględnia dwóch blokad czasowych w cz. 41 – Środowisko do 31 sierpnia 2018 r. na łączną kwotę 2,4 mln zł.

Przepis § 23 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa stanowi, że procesy w zakresie decyzji, o których mowa w art. 177 ustawy o finansach publicznych (o blokowaniu planowanych wydatków), są realizowane w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor.

Decyzje dysponentów części budżetu państwa były – co do zasady – realizowane (tj. generowane i podpisywane) w systemie Trezor, zgodnie z § 23 ust. 3 tego rozporządzenia.

Natomiast spośród 17 decyzji Ministra Finansów o blokowaniu wydatków w 2019 r. na kwotę 10 253,8 mln zł (po korektach 8 929,9 mln zł):

- w jednym przypadku decyzję w sprawie blokowania planowanych wydatków (w kwocie 3,0 mln zł) w systemie Trezor zatwierdził kierownik jednostki (dysponent części 16 budżetu państwa); następnie, po czterech dniach decyzję<sup>67</sup> w tej samej sprawie (poza systemem Trezor) wydał Minister Finansów;
- w trzech przypadkach decyzje<sup>68</sup> (o blokadach na kwotę 1 540,0 mln zł<sup>69</sup>) zostały przygotowane i podpisane poza systemem Trezor, a następnie zostały wprowadzone do systemu Trezor przez dysponentów części, po upływie od 23 do 91 dni od wydania decyzji przez Ministra Finansów, przy czym decyzje te figurowały w systemie pod inną datą niż data ich wydania, a jako organ wydający decyzję widniał inny organ niż w decyzji papierowej (Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego lub Minister Obrony lub Minister Energii, zamiast Ministra Finansów);
- w czterech przypadkach decyzje<sup>70</sup> (o blokadach na kwotę 1 245,7 mln zł<sup>71</sup>) zostały przygotowane i podpisane poza systemem Trezor, a następnie zostały wprowadzone do tego systemu przez pracowników Ministerstwa Finansów, po upływie od 171 do 270 dni od dnia wydania decyzji przez Ministra Finansów;
- w pięciu przypadkach decyzje<sup>72</sup> wydane na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+”, dotyczące blokowania wydatków (w kwocie 5 240,9 mln zł<sup>73</sup>) w części 83 – *Rezerwy celowe*, zostały przygotowane i podpisane poza systemem Trezor i w ogóle nie znalazły odwzorowania w tym systemie;
- w dwóch przypadkach decyzje<sup>74</sup> (o blokadach na kwotę 564,6 mln zł) zostały przygotowane i podpisane poza systemem Trezor i w ogóle nie znalazły

---

<sup>67</sup> Decyzja nr BP2.4142.9.2019 z 12 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*.

<sup>68</sup> Decyzje: nr BP2.4142.4.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, nr BP2.4142.2.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w części 29 – *Obrona narodowa*, nr BP2.4142.7.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w częściach 47 – *Energia* i 48 – *Gospodarka złożami kopalin*.

<sup>69</sup> Po korektach dokonanych w dalszej części roku zablokowana kwota została zmniejszona do 1 046,0 mln zł.

<sup>70</sup> Decyzje: nr BP2.4142.5.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w częściach 32 – *Rolnictwo* i 33 – *Rozwój wsi*, nr BP2.4142.1.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w części 46 – *Zdrowie*, nr BP2.4142.8.2019 z 12 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w częściach 18 – *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* i 34 – *Rozwój regionalny*, nr BP2.4142.6.2019 z 15 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w części 39 – *Transport*.

<sup>71</sup> Po korektach dokonanych w dalszej części roku zablokowana kwota została zmniejszona do 1 008,0 mln zł.

<sup>72</sup> Decyzje: nr BP2.4142.11.2019 z 5 września 2019 r., nr BP2.4142.11.2019.1 z 10 września 2019 r., nr BP2.4142.11.2019.4 z 26 września 2019 r., nr BP2.4142.11.2019.7 z 18 października 2019 r., nr BP2.4142.11.2019.16 z 5 grudnia 2019 r.

<sup>73</sup> Po korektach w kwota zablokowana wyniosła 5 213,4 mln zł.

<sup>74</sup> Decyzje: nr BP2.4142.3.2019 z 1 kwietnia 2019 r. blokująca wydatki w częściach 17 – *Administracja publiczna*, cz. 42 – *Sprawy wewnętrzne*, cz. 43 – *Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*, 80 – *Regionalne izby obrachunkowe*, decyzja (bez numeru) z 19 sierpnia 2019 r. blokująca wydatki w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

odwzorowania w tym systemie, a kwoty objęte decyzjami ostatecznie zostały odblokowane;

- w dwóch przypadkach decyzje<sup>75</sup> dotyczące blokowania wydatków (w kwocie 1 659,6 mln zł) w części 83 – *Rezerwy celowe* zostały przygotowane i zatwierdzone w systemie Trezor.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że niejedolite podejście w tym zakresie wynikało z niestandardowej sytuacji, jaka miała miejsce w trakcie 2019 r. związanej z finansowaniem nowych priorytetowych zadań Rządu, które nie były planowane na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Na dzień podjęcia decyzji w sprawie blokowania planowanych na rok 2019 wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+” system Trezor nie posiadał funkcjonalności dostosowanej do tego typu decyzji. Decyzje te zostały wydane w formie papierowej, a znalazły odwzorowanie w systemie Trezor dopiero po dodaniu nowej funkcjonalności. W niektórych przypadkach dysponenti po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów w formie papierowej dokonali jej odzwierciedlenia w systemie Trezor jako decyzji dysponenta. Ponieważ większość decyzji Ministra Finansów została odwzorowana w systemie Trezor pod koniec roku budżetowego a nie była ukończona funkcjonalność umożliwiającą wprowadzanie korekt decyzji Ministra Finansów, zrezygnowano z wprowadzenia do systemu decyzji, które zostały w całości odblokowane.

NIK negatywnie ocenia fakt niedostosowania funkcjonalności systemu Trezor do procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp. Uprawnienie do blokowania wydatków w zakresie całego budżetu państwa (z wyłączeniem jednostek objętych tzw. autonomią budżetową) określone w art. 177 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych przysługuje Ministrowi Finansów od wielu lat, od początku obowiązywania tej ustawy, tj. od 2010 r. Minister Rozwoju i Finansów 18 października 2017 r. wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>76</sup>, w którym nałożono obowiązek zatwierdzania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp w systemie Trezor, a jednocześnie nie zapewniono możliwości technicznych procedowania tego typu spraw w tym systemie.

Ponadto w sytuacji braku odpowiedniej funkcjonalności Ministerstwo Finansów nie wypracowało jednolitej ścieżki procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków i nie skierowało do dysponentów żadnych wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2594-2626, 2690-2899, 3435-3440, 4239-4262)

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

Zmiany planu wydatków budżetu państwa były dokonywane zarówno przez dysponentów, jak i Ministra Finansów. Przeniesienia wydatków dokonane przez dysponentów były realizowane bezpośrednio w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Przeniesienia wydatków pomiędzy częściami i działami budżetu państwa były dokonywane w 2019 r. na podstawie przepisów ufp, ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw oraz na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 2211- 2478)

<sup>75</sup> Decyzje: nr MF/BP4.4143.15.1.2019.BMF z 11 grudnia 2019 r., nr MF/BP4.4143.15.2.2019.BMF z 30 grudnia 2019 r.

<sup>76</sup> Dz.U. poz. 1986.



W 2019 r. Minister Finansów, działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na przesunięcia wydatków majątkowych w 61 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach i jednym samorządowym kolegium odwoławczym. Dysponenci za zgodą Ministra Finansów dokonali zmniejszeń planowanych wydatków majątkowych w budżecie państwa na łączną kwotę 1 106,8 mln zł i zwiększeń wydatków o 420,2 mln zł, tj. *per saldo minus* 686,6 mln zł (w 2018 r. saldo wyniosło *plus* 395,7 mln zł, a w 2017 r. *minus* 225,9 mln zł.). Ponad 77,7% kwoty zmniejszeń (860,3 mln zł) dotyczyło przeniesienia wydatków w części 29 – *Obrona Narodowa*, z czego 500,0 mln zł dotyczyło zmniejszenia wydatków na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, z przeznaczeniem tych środków na Fundusz Dróg Samorządowych.

Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie wydatków majątkowych w czterech częściach budżetu państwa na łączną kwotę 30,7 mln zł, z czego w przypadku odmów na kwotę 22,4 mln zł Minister Finansów wskazał na zasadność zastosowania przez dysponenta trybu wynikającego z art. 177 ufp., zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Minister Finansów wydał łącznie 97 decyzji na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ufp – o przeniesieniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich na łączną kwotę 708,6 mln zł.

Badaniem objęto decyzje obejmujące 58,6% wartości wszystkich decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp oraz 59,7% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. W zbadanej próbie nieprawidłowości nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 2236-2478)

## 2.6 Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa<sup>77</sup>

W 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 400 118,4 mln zł, tj. 103,2% prognozowanej kwoty (387 734,5 mln zł). Dochody podatkowe stanowiły 91,8% (367 290,7 mln zł), dochody niepodatkowe 7,8% (31 379,1 mln zł), a środki z Unii Europejskiej i inne środki 0,4% (1 448,6 mln zł) wszystkich dochodów budżetu państwa w 2019 r. Powyżej kwoty prognozowanej zrealizowano dochody podatkowe (o 7 559,4 mln zł, tj. o 2,1%) i dochody niepodatkowe (o 5 573,0 mln zł, tj. o 21,6%), a poniżej dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi (o 748,6 mln zł, tj. o 34,1%).

W strukturze dochodów podatkowych największy udział miał podatek od towarów i usług (49,3%), podatek akcyzowy (19,7%) i podatek dochodowy od osób fizycznych (17,8%). Wyższe od zaplanowanych dochody niepodatkowe w największym stopniu wynikały z wyższych od zaplanowanych dochodów z uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (o 2 048,6 mln zł).

W porównaniu do 2018 r. dochody wzrosły o 20 070,2 mln zł (o 5,3%), z czego dochody podatkowe wzrosły o 17 936,9 mln zł (o 5,1%), dochody niepodatkowe o 2 491,1 mln zł (o 8,6%), a środki z UE i innych źródeł spadły o 357,8 mln zł (o 19,8%). W porównaniu do wykonania dochodów w roku poprzednim, w 2019 r. największy wzrost w zakresie podatków stanowiących znaczny udział w dochodach podatkowych dotyczył podatku dochodowego od osób prawnych (o 15,4%, tj. o 5 343,9 mln zł), podatku od towarów i usług (o 3,4%, tj. o 5 944,7 mln zł) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (o 9,9%, tj. o 5 886,2 mln zł). Dochody niepodatkowe wzrosły o 8,6%, przy czym największy wzrost zanotowano

<sup>77</sup> Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2019 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 10 marca 2020 r. (dochody) i 4 marca 2020 r. (wydatki).

w zakresie dochodów z dywidend i wpłat z zysku o 25,7%. W 2019 r. nie uzyskano dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Na koniec roku należności pozostałe do zapłaty wyniosły 146 356,2 mln zł, a zaległości – 132 501,0 mln zł. Podobnie jak w latach ubiegłych najwyższe kwoty należności i zaległości wystąpiły w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (odpowiednio: 123 818,5 mln zł i 112 030,4 mln zł) i dotyczyły podatku od towarów i usług (odpowiednio: 94 522,5 mln zł i 86 494,2 mln zł). W porównaniu do 2018 r. należności i zaległości wzrosły o 4,1% i 5,3%.

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. wyniosły (razem z wydatkami niewygasającymi) 414 271,9 mln zł i stanowiły 99,5% zaplanowanej kwoty (416 234,5 mln zł). W porównaniu do roku 2018 r. wydatki wzrosły o 6,1% (o 23 817,5 mln zł). Wzrost wydatków w największym stopniu dotyczył wydatków w grupie ekonomicznej dotacje i subwencje (o 22 042,4 mln zł), wydatki bieżące jednostek budżetowych (o 6 131,8 mln zł). Wzrost wydatków grupie subwencji i dotacji był w znacznej mierze związany z wyższymi wydatkami na realizację Programu „Rodzina 500+”<sup>78</sup> (o 8 421,6 mln zł) oraz wzrostem subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego (o 5 338,1 mln zł). Natomiast spadek zanotowano w grupie wydatków majątkowych (o 29,8%, tj. o 7 884,3 mln zł) oraz w wydatkach na obsługę długu skarbu państwa (o 7,3%, tj. o 2 150,2 mln zł). W 2019 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 96,6% wydatków, podczas gdy w 2018 r. było to 97,3%, a w 2017 r. – 93,3%.

W 2019 r. dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 73 549,1 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 16,1% i jednocześnie przekroczyły prognozy na 2019 r. o 5,5%. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w wysokości 70 906,6 mln zł i stanowiły one 83,1% planu zapisanego w ustawie budżetowej oraz były wyższe od wydatków z 2018 r. o 6,1%. Nadwyżka budżetu środków europejskich wyniosła 2 642,5 mln zł wobec planowanego deficytu w wysokości 15 565,3 mln zł.

Wprowadzone w trakcie roku zmiany w strukturze wydatków i przeniesienia pomiędzy działami a częściami budżetu państwa w największym stopniu wpłynęły na wydatki w części 85/02-32 – *Województwa*. Planowana w ustawie budżetowej na 49 371,6 mln zł łączna kwota wydatków w tej części została w trakcie roku zwiększona o 18 268,0 mln zł (o 37,0%). Zrealizowane przez wojewodów wydatki wyniosły 66 972,1 mln zł, co oznacza, że wydatkowano o 17 600,5 mln zł więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej.

We wszystkich grupach ekonomicznych<sup>79</sup>, z wyjątkiem dotacji i subwencji, zrealizowane wydatki budżetu państwa były niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej, w tym w trzech grupach ekonomicznych wydatki były mniejsze od zaplanowanych o kwotę większą niż 3 mld zł. Największe różnice pomiędzy planem według ustawy budżetowej na rok 2019 a wykonaniem dotyczyły wydatków na współfinansowanie (3 833,3 mln zł, tj. 36,3%) i wydatków majątkowych (3 173,4 mln zł, tj. 14,6%). W grupie dotacje i subwencje zrealizowane wydatki były o 10 749,5 mln zł wyższe od planowanych w ustawie.

(akta kontroli str. 2479-2515, 4207-4266)

Największy był udział wydatków w grupie dotacje i subwencje (56,3%). Wyniosły one 233 329,1 mln zł. Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły

<sup>78</sup> Ogółem wydatki na realizację programu „Rodzina 500+” wyniosły w 2019 r. 31 180,2 mln zł i stanowiły 132,6% wydatków wykonanych w 2018 r. (22 758,0 mln zł).

<sup>79</sup> W tym z grupą współfinansowanie.

78 197,2 mln zł, z tego większość (63,2%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne<sup>80</sup> (49 417,5 mln zł).

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych zwiększały środki z rezerw celowych. Z 26 pozycji rezerw celowych na wynagrodzenia i pochodne rozdysponowano środki w wysokości 1 648,5 mln zł<sup>81</sup>. Zostały one skierowane do 88 części budżetowych, w tym wszystkich budżetów wojewodów i 23 samorządowych kolegiów odwoławczych. Najwięcej środków pochodziło z pięciu pozycji rezerw, tj:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych* na wynagrodzenia i pochodne (420,9 mln zł, tj. 60,8% środków rozdysponowanych z tej pozycji rezerw);
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów realizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* (117,6 mln zł, tj. 48,3% środków rozdysponowanych z tej pozycji rezerw);
- poz. 64 *Środki na modernizację Służby Więziennej* (111,5 mln zł, tj. 51,4% środków rozdysponowanych z tej pozycji rezerw);
- poz. 69 *Środki na realizację Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020* (598,7 mln zł, tj. 42,8% środków rozdysponowanych z tej pozycji rezerw);
- poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* (117,4 mln zł, tj. 8,7% środków rozdysponowanych z tej pozycji rezerw).

Z uzasadnienia niektórych decyzji wynika, że środki te zostały przekazane na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników wybranych jednostek. Decyzje te będą skutkowały wzrostem wydatków w kolejnych latach. Na przykład dwoma decyzjami<sup>82</sup> z 6 marca 2019 r. plan finansowy części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* został zwiększony z rezerwy celowej poz. 44 o 403,6 mln zł i rezerwy celowej poz. 49 – o 38,1 mln zł<sup>83</sup>. Powyższe środki zostały przeznaczone na podwyższenie uposażeń i wynagrodzeń wraz z pochodnymi z dniem 1 stycznia 2019 r. dla pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w izbach administracji skarbowej, Ministerstwie Finansów, Centrum Informatyki Resortu Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkole Skarbowości.

(akta kontroli str. 1786, plik NIK\_Raport\_Trezor\_nr 101, 4301-4302, 4317-4331)

Zagadnienie to zostanie dogłębnie przeanalizowane w trakcie kontroli P/20/012 *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*, która zostanie przeprowadzona na przełomie III i IV kwartału 2020 r.

Jednym z nowych zadań, które przyjęto do realizacji w 2019 r. i które nie było zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019, była wypłata jednorazowego świadczenia dla emerytów i rencistów w wysokości 1 100 zł brutto, tzw. trzynastej emerytury. Świadczenie to wprowadzono ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. W art. 7 ust. 1 ustawy określono, że decyzje w sprawie jednorazowego świadczenia

<sup>80</sup> Uwzględniono wydatki klasyfikowane w paragrafach 401-412.

<sup>81</sup> Uwzględniono wydatki klasyfikowane w paragrafach 4010, 4020, 4030, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4090, 4110, 4120.

<sup>82</sup> Nr MF/FK1.443.3.8.2019.MF.546 i MF.FK1.4143.3.7.2019.MF.544.

<sup>83</sup> Decyzje te były następnie korygowane i ostateczne kwoty przeniesień wyniosły odpowiednio 389,9 mln zł i 31,1 mln zł.

pieniężnego wydaje i świadczenie to wypłaca organ wypłacający świadczenie, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy, czyli organ wypłacający emeryturę lub rentę.

W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy, opracowanego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podano, że jednorazowe świadczenie pieniężne zostanie sfinansowane w ramach wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Pracy oraz w ramach środków pozostających w dyspozycji pozostałych dysponentów poszczególnych części budżetowych, tj. części 29 – *Obrona narodowa*, części 37 – *Sprawiedliwość* oraz części 42 – *Sprawy wewnętrzne* na 2019 r. Koszt wypłaty jednorazowego świadczenia (wg Oceny skutków regulacji do projektu ustawy) oszacowano na 10 793 mln zł, z tego:

- wydatki budżetu państwa – 890 mln zł,
- wydatki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych 9 903 mln zł, z tego:
  - ZUS – 8 508 mln zł, KRUS – 1 255 mln zł, FP – 111 mln zł, FEP – 29 mln zł.

Wypłata świadczenia miała zostać sfinansowana przez jednostki, których wydatki, zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, są uwzględniane w tzw. stabilizującej regule wydatkowej.

Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmiany dotyczące źródeł finansowania wypłaty trzynastej emerytury, dokonano zmiany nazwy funduszu (na Fundusz Solidarnościowy), celu oraz przeznaczenia środków tego funduszu. Na podstawie art. 31a ust. 2 znowelizowanej ustawy o Funduszu Solidarnościowym fundusz ten dokonał w 2019 r. refundacji jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów w 2019 r. sfinansowanego przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Na podstawie art. 31a ust. 3 tej ustawy Minister Finansów, decyzją z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019, przeniósł zablokowane wydatki w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, rozdziale 75303 – *Fundusz Ubezpieczeń Społecznych*, paragrafie 2430 – *Dotacja z budżetu dla państwowego funduszu celowego* do rozdziału 75308 – *Fundusz Rezerwy Demograficznej*, paragrafu 2970 – *Różne przelewy*, w ramach tej samej części budżetowej. Tego samego dnia środki z budżetu państwa w kwocie 8 736,5 mln zł z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Rezerwy Demograficznej zostały przekazane na rachunek wydatków dysponenta części budżetowej 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Na podstawie art. 31a ust. 4 wymienionej ustawy Funduszowi Solidarnościowemu, ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, została udzielona nieoprocentowana pożyczka w kwocie 8 736,5 mln zł, która – według postanowień umowy zawartej 23 grudnia 2019 r. – podlega zwrotowi w terminie do 31 grudnia 2034 r. Płatność pierwszej raty w wysokości 870 000 tys. zł. przypada do 30 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 2404-2411)

W wyniku przyjęcia wyżej wymienionych rozwiązań w 2019 r. wydatki w kwocie 8 736,5 mln zł nie zostały objęte zakresem obowiązywania stabilizującej reguły wydatkowej. Rozwiązanie to jest niezgodne z celem wprowadzenia tej reguły do ustawy o finansach publicznych. Zdaniem NIK, regułą powinien być objęty możliwie szeroki zakres podmiotów sektora finansów publicznych.

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

W 2019 r., podobnie jak w latach 2017 i 2018, wydatkowano środki budżetu państwa w ramach planu wydatków poprzedniego roku budżetowego. Kwota wydatków, które nie wygasły z upływem roku 2018, wyniosła 5 117,4 mln zł, z tego:

- 1 339,9 mln zł na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego<sup>84</sup>;
- 3 777,5 mln zł na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018<sup>85</sup>.

Dla większości zadań ostateczny termin wydatkowania środków przypadał na 31 marca 2019 r., a w przypadku dwóch zadań termin realizacji upływał 31 grudnia 2019 r.

Z kwoty 5 117,4 mln zł wydatkowano 4 893,0 mln zł, tj. 95,6% środków. Pozostałe środki w kwocie 224,4 mln zł zostały przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, z tego:

- 222,4 mln zł w dniach 16 i 19 kwietnia 2019 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 8 ufp (21 dni od ostatecznego terminu dokonania wydatków określonego w ustawie lub rozporządzeniu);
- 2,0 mln zł w okresie od 7 maja 2019 r. do 5 sierpnia 2019 r. oraz 17 lutego 2020 r., tj. po terminie określonym w art. 181 ust. 8 ufp. Dla zadań, których dotyczyły te zwroty, ostateczny termin ich realizacji przypadał 31 marca 2019 r., więc zwrot niewykorzystanych środków powinien nastąpić w ciągu 21 dni od upływu tego terminu.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że przyczyną późniejszego przekazania środków w kwocie 2,0 mln zł na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa było dokonywanie przez dysponentów części budżetowych zwrotów środków niewygasających po terminie określonym w art. 181 ust. 8 ufp. Zwrócone środki były niezwłocznie (w większości przypadków tego samego dnia) przekazywane na rachunek dochodów budżetu państwa.

(akta kontroli str. 2932-3023)

W 2019 r. dysponenci 26 części budżetowych wystąpili do Ministra Finansów o ujęcie wydatków w łącznej kwocie 320,8 mln zł w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2019. Rada Ministrów nie skorzystała z możliwości określonej w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. nie ustaliła – w drodze rozporządzenia – wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Wydatki niewygasające z upływem 2019 r. zostały natomiast określone w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (dalej: nowelizacja ustawy o budżecie). W ustawie tej uwzględniono:

- środki na realizację przedsięwzięć, o których mowa w art. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” w kwocie 103,7 mln zł;
- środki na zakup ambulansów dla ratownictwa medycznego, zaplanowane w budżecie państwa w części 46 – *Zdrowie* w kwocie 20,4 mln zł;
- środki na wydatki majątkowe dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaplanowane w budżecie państwa w części 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w kwocie 14,2 mln zł.

<sup>84</sup> Dz.U. poz. 2346.

<sup>85</sup> Dz.U. poz. 2383.

Środki te mogą być wykorzystane do 30 kwietnia 2020 r. W przypadku uwzględnienia wydatków w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 181 ust. 2 ufp termin wykorzystania środków nie mógłby wykraczać poza 31 marca 2020 r.

Łącznie kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. wyniosła 138,3 mln zł i stanowiła 0,03% planowanych wydatków budżetu państwa. W 2018 r. relacja ta wyniosła 1,3%, a w latach 2017 i 2016 – odpowiednio – 0,3% i 0,2%.

Przyjęcie powyższych rozwiązań (tj. ujęcie wydatków niewygasających w ustawie, a nie w rozporządzeniu Rady Ministrów) spowodowało, że w przepisach powszechnie obowiązujących nie określono wykazu zadań i planu finansowego wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W konsekwencji jeszcze w styczniu 2020 r. trwały uzgodnienia, które wydatki i w których częściach budżetowych mieszczą się kwocie 103,7 mln zł, przewidzianej na realizację przedsięwzięć w ramach wymienionego programu modernizacji. Świadczy o tym treść pisma Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nr DB-INR-311-33-2/2019(33) z 8 stycznia 2020 r., adresowanego do Dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej, w którym wskazywano, że chodzi o wydatki w częściach 42 – *Sprawy wewnętrzne* i 85 – *Wojewodowie*.

Dysponenti odpowiedzialni za wyżej wymienione zagadnienia wskazali szczegółową klasyfikację budżetową wraz z wyszczególnieniem zadań za pomocą Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgłaszając zadania w ramach „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017-2020” nie wskazał pełnej kwoty wynikającej z nowelizacji ustawy o budżecie. Powstała rozbieżność pomiędzy łączną kwotą zgłoszonych zadań w systemie Trezor a kwotą ujętą w wyżej wymienionej ustawie w wysokości 1,2 mln zł. Jak wynika z wyjaśnień złożonych w piśmie MSWiA<sup>86</sup> z 7 stycznia 2020 r. przesłanym do dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej „część zadań nie była realizowana ze środków Programu modernizacji, a ujęcie ich w wydatkach niewygasających wynikało z niejednoznacznych zapisów we wnioskach wojewodów”. Kwoty zgłoszone do uruchomienia zadań w systemie Trezor wyniosły łącznie 137,1 mln zł, z tego:

- część 42 – *Sprawy wewnętrzne* – 114,6 mln zł,
- część 46 – *Zdrowie* – 20,4 mln zł,
- część 85/06 – *Województwo lubelskie* – 0,8 mln zł,
- część 85/08 – *Województwo lubuskie* – 1,3 mln zł.

Ministerstwo Finansów 31 grudnia 2019 r. dokonało przeksięgowania na subkonto tzw. wydatków niewygasających kwoty 138,3 mln zł, tj. obejmującej całość wydatków zaplanowanych w nowelizacji ustawy o budżecie.

W ustawie tej nie uwzględniono zgłoszonych przez dysponentów wydatków w kwocie 182,6 mln zł, w tym zgłoszonych przez wojewodów – lubelskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego, wydatków dotyczących realizacji zadań w obszarze ochrony zdrowia, takich jak zakup sprzętu medycznego czy przebudowa i modernizacja pomieszczeń szpitali.

(akta kontroli str. 2932-2937, 3022-3023, 3111, 3185-3397)

Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński wyjaśnił, że wymienione zadania dotyczyły realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił także, że w 2019 r. sytuacja budżetowa ulegała zmianom w sposób dynamiczny,

<sup>86</sup> Znak: DB-INR-311-33-2/2019(32).

a więc i instrumenty gospodarki budżetowej musiały być dostosowane do tej dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Rada Ministrów, a więc organ, który systemowo podejmuje decyzję o określeniu wydatków niewygasających, uznała za zasadne przyjęcie tylko niektórych wydatków zgłoszonych do wykazu wydatków niewygasających i uwzględniła je w przepisach ustawowych.

Podsekretarz Stanu nie wyjaśnił jednak, jakie kryteria decydowały o ujęciu wydatków w wykazie, pomimo że to w Ministerstwie Finansów opracowano projekt ustawy.

(akta kontroli str. 4303-4314, 4343-4353)

## 2.8 Układ zadaniowy

Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2019 r. (Rb-BZ1) przekazane do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych do 11 marca 2020 r. były wewnętrznie zgodne, tj. kwoty dla funkcji, zadań i podzadań były zgodne z kwotami dla działań. Kwoty wydatków zawarte w Rb-BZ1 były zgodne z danymi z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) według wstępnej wersji otrzymanej z Ministerstwa Finansów z 13 marca 2020 r., z wyjątkiem czterech części budżetowych. Rozbieżności dotyczyły:

- części 85/16 – *Województwo opolskie* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2019 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2019 r. (zawyżono o 225,4 mln zł);
- części 86/39 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2019 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2019 r. (zniżono o 29,0 tys. zł);
- części 76 – *Urząd Komunikacji Elektronicznej* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan po zmianach budżet państwa 2019 r.” nie zgadzała się z kwotą według bazy wydatków BP plan po zmianach (zawyżono o 4,5 mln zł);
- części 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan po zmianach budżet państwa 2019 r.” nie zgadzała się z kwotą według bazy wydatków BP plan po zmianach (zaniżono o 1,0 mln zł).

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym<sup>87</sup> sprawozdania roczne za 2019 r. mogą być korygowane do 30 kwietnia 2019 r., a zatem po zakończeniu kontroli NIK. Wicedyrektor Departamentu Budżetu Państwa poinformowała, że wskazane rozbieżności zostały zgłoszone dysponentom w drodze kontaktów roboczych.

(akta kontroli str. 1786 plik RB-BZ1)

W 2019 roku została przez NIK przeprowadzona kontrola P/19/008 „Planowanie i realizacja budżetu zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego”. Zakres kontroli obejmował:

- wdrażanie budżetu zadaniowego jako narzędzia planowania i realizacji wydatków publicznych,
- planowanie wydatków w układzie zadaniowym,
- realizację wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.

<sup>87</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

Szczegółowe wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z 11 lutego 2020 r.

## **2.9 Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych**

W wystąpieniu pokontrolnym z 23 kwietnia 2018 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/18/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.”, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała formułowaną od kilku lat uwagę<sup>88</sup> o zasadności wykorzystywania nadanego Ministrowi Finansów uprawnienia do dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi, przewidzianej w art. 176 ustawy o finansach publicznych.

Od wprowadzenia tego przepisu<sup>89</sup>, tj. od 2010 r., dokonano ośmiu takich ocen. Ostatnia ocena została przeprowadzona w 2015 r., na zlecenie Komitetu Stałego Rady Ministrów. Dotyczyła ona prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających, związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i w przepisach krajowych.

W 2019 r., podobnie jak w latach – 2014, 2016, 2017 i 2018, Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, wynikającego z art. 176 ufp.

W 2019 r. dokonywanie oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi określonej w art. 176 ufp należało do zadań Departamentu Polityki Wydatkowej<sup>90</sup>.

W październiku 2018 r. w Ministerstwie Finansów został uruchomiony projekt *Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi (Ocena 176+)*, którego celem było opracowanie procedury realizacji ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi. Projekt podzielony został na cztery etapy. Według pierwotnego harmonogramu projektu przedstawienie Ministrowi Finansów ostatecznej procedury dokonywania ocen w trybie art. 176 ufp i zakończenie czwartego etapu projektu miało nastąpić do 31 grudnia 2019 r. Realizacja projektu nie została zakończona w 2019 r. Decyzję o zmianie harmonogramu projektu, polegającej na wydłużeniu czasu jego realizacji, podjęto 10 grudnia 2019 r. Termin przedstawienia Ministrowi Finansów ostatecznej procedury został przesunięty na 31 marca 2020 r. Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej wyjaśniła, że zmiana harmonogramu została podyktowana realizacją bieżących zadań Departamentu PW, które znacznie angażowały w 2019 r. uczestników projektu. To doprowadziło do wstrzymania prac zespołu projektowego nad ostatecznym kształtem procedury (produktu częściowego projektu). Prace zespołu projektowego zatrzymały się na wykonaniu zadania 3 dla drugiego etapu prac, tj. *opracowaniu wstępnej wersji procedury i przedstawieniu jej interesariuszom*.

Pomimo zmiany harmonogramu projektu i wydłużenia czasu jego realizacji, projekt nie był realizowany zgodnie ze zmienionym harmonogramem. Według zmienionego harmonogramu etap II powinien zakończyć się do 15 stycznia 2020 r., etap III – do 28 lutego 2020 r., a etap IV – do 31 marca 2020 r. Terminy te nie zostały dotrzymane.

(dowód: akta kontroli str. 3441-3612)

<sup>88</sup> Uwaga była między innymi formułowana w wystąpieniu pokontrolnym z 27 kwietnia 2017 r. skierowanym do Ministra Rozwoju i Finansów po kontroli nr P/17/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2016 r.”.

<sup>89</sup> Instrument został wprowadzony do systemu prawa ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Poprzednia ustawa o finansach publicznych nie zawierała analogicznego rozwiązania.

<sup>90</sup> Od marca 2020 r. zadanie to należy do Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości utworzonego z połączenia Departamentu Polityki Wydatkowej oraz Departamentu Rachunkowości i Rewizji Finansowej na podstawie zarządzenia nr 27 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. poz. 229.



## 2.10 Przeglądy wydatków

Zgodnie z treścią zarządzenia Nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych<sup>91</sup>, Komitet Sterujący jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Finansów w sprawach przeglądów wydatków publicznych, stanowiących instrument priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych. W myśl ww. zarządzenia Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów (PW) odpowiada za zarządzanie procesem przeglądu wydatków finansów publicznych, w tym przygotowuje listę obszarów i zagadnień podlegających przeglądom w poszczególnych latach, a także programy przeglądów.

W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016-2019 i na lata 2017-2020 wskazano, że w kolejnych latach planuje się prowadzenie 3-5 przeglądów rocznie, tak aby w cyklu 3-4 lat objąć przeglądami wydatków większość obszarów, w których ponoszone są istotne wydatki ze środków publicznych.

W dniu 18 czerwca 2019 r. została sporządzona do Podsekretarza Stanu sprawującego merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament Polityki Wydatkowej *Lista obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków publicznych w 2019 r.*, przygotowana w tym departamencie zgodnie z § 3 ust. 3 wyżej wymienionego zarządzenia Nr 30.

Departament Polityki Wydatkowej zwrócił się do Ministra Leszka Skiby o akceptację sześciu obszarów do objęcia przeglądami w 2019 r.:

- 1) wydatki na finansowanie zdrowia;
- 2) wydatki publiczne na ochronę środowiska;
- 3) wydatki na promocję eksportu;
- 4) wydatki na finansowanie Rządowego Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016-2017 oraz 2018-2020;
- 5) wydatki na działalność Inspekcji Sanitarnych (finansowanych z budżetów wojewodów: państwowe wojewódzkie inspektoraty sanitarne i państwowe powiatowe inspektoraty sanitarne oraz z budżetu Ministra Zdrowia: Główny Inspektorat Sanitarny i państwowe graniczne inspektoraty sanitarne), związane z realizacją ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych<sup>92</sup>;
- 6) wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej – II etap obejmujący obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – na wniosek Rady Dialogu Społecznego.

Obszary zostały wytypowane do objęcia przeglądem wydatków w oparciu o następujące kryteria: wielkość wydatków publicznych, opinie komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów, ograniczenia organizacyjne po stronie resortów, wynikające z realizacji innych strategicznych zadań, okres obowiązywania danej regulacji, dostępność danych umożliwiających przegląd wydatków publicznych.

W 2019 r. Komitet Sterujący zatwierdził dwa przeglądy wydatków rozpoczęte w latach poprzednich, a jeden przegląd znajdował się na etapie uzgodnieniowym z uczestnikami przeglądu.

---

<sup>91</sup> Dz. Urz. MF poz. 31.

<sup>92</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1471, ze zm.

W przypadku przeglądu wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w programie przeglądu napisano, że będzie on trwał około trzech miesięcy. Program przyjęto w listopadzie 2017 r., prace analityczno-badawcze trwały do czerwca 2018 r., później projekt raportu był opiniowany przez dwa inne departamenty w Ministerstwie Finansów. Następnie w grudniu 2018 r. i styczniu 2019 r. został on ponownie wysłany do opiniowania w Ministerstwie Finansów, po czym sporządzono nowy projekt raportu. Komitet Sterujący 3 września 2019 r. zaakceptował raport z przeglądu wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W przypadku przeglądu wydatków na finansowanie kultury fizycznej i sportu Komitet Sterujący zatwierdził program przeglądu w czerwcu 2017 r. Projekt raportu końcowego został przesłany do konsultacji w grudniu 2017 r., następnie przez ponad rok – do lutego 2019 r. – trwały uzgodnienia tego raportu z Ministerstwem Sportu i Turystyki oraz z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Przegląd wydatków został przyjęty przez Komitet Sterujący 14 sierpnia 2019 r., a efektem wniosków i rekomendacji była decyzja nr 45 Ministra Sportu i Turystyki<sup>93</sup> w sprawie programu opartego na zatwierdzonych wnioskach i rekomendacjach w postaci uzależnienia możliwości otrzymania przez związki sportowe kwoty dodatkowego dofinansowania od spełnienia pewnych warunków, np. pozyskanie przez wnioskodawców części środków na realizowane przedsięwzięcia z innych źródeł (tzw. wkładu własnego).

W przypadku przeglądu wydatków w obszarze wspierania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa, program przeglądu został zatwierdzony w październiku 2017 r., a planowany okres realizacji prac w ramach przeglądu wynosił około sześć miesięcy od momentu przyjęcia przez Komitet Sterujący. Tymczasem czynności analityczno-badawcze trwały jeszcze w 2019 r. i nie zostały zakończone. Na dzień 4 lutego 2020 r. nie zatwierdzono wniosków i rekomendacji. Komitet Sterujący w trybie obiegowym uzgodnił przegląd z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, ale nadal trwały uzgodnienia z Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

W 2019 r., spośród realizowanych przeglądów wydatków z lat poprzednich, zakończono dwa przeglądy wydatków (przegląd wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz przegląd wydatków na finansowanie kultury fizycznej i sportu), natomiast pozostałe przeglądy wydatków rozpoczęte przed 2019 r. nie zostały zakończone, tj:

- wydatki na zasoby teleinformatyczne i informatyczne w ministerstwach oraz podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej,
- wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej - II etap (obejmujący obszar kształtowania wynagrodzeń wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – wniosek Rady Dialogu Społecznego)<sup>94</sup>,
- przegląd wydatków publicznych w obszarze gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybołówstwa.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest między innymi poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane w ostatnich latach nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2019 r.

---

<sup>93</sup> Decyzja nr 45 Ministra Sportu i Turystyki z 8 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia "Programu dofinansowania ze środków budżetu państwa zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich w 2020 r." (Dz. Urz. MSiT poz. 72).

<sup>94</sup> Pierwotnie przegląd dotyczył kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej, następnie rozszerzony na badanie zasad kształtowania wynagrodzeń innych grup pracowników państwowej sfery budżetowej.

Decyzją Dyrektora Generalnej Ministerstwa Finansów z 5 września 2019 r. został powołany projekt – *Wdrożenie przeglądów wydatków według ujednoczonych zasad*. Z treści karty projektu wynika, że projekt został powołany w celu między innymi realizacji wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.”. W ramach projektu wypracowana i wdrożona ma zostać nowa metoda dokonywania przeglądów według ujednoczonych, zestandaryzowanych zasad. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości wynika, że projekt znajduje się obecnie na etapie przygotowania wstępnej wersji podręcznika, nad którym prace, zgodnie z harmonogramem projektu, powinny zakończyć się 30 kwietnia 2020 r. Projekt powinien zakończyć się do 30 września 2020 r.

(akta kontroli: str. 4037-4050, 4078, 4141-4153, 4157-4160, 4188-4192)

## **2.11 Realizacja działań wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów „Założeń reformy systemu budżetowego”**

Rada Ministrów 26 lipca 2016 r. przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego”, które określają ramy koncepcyjne nowego systemu budżetowego oraz najważniejsze kierunki zmian w tym systemie. W szczególności przedmiotem reformy jest: wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych, zmiana przebiegu procesu budżetowego, redefinicja roli Rady Ministrów oraz innych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym, zastąpienie obecnego dualizmu klasyfikacyjnego i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym. Reforma obejmuje również uporządkowanie sprawozdawczości budżetowej oraz finansowej, instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych. W trakcie ubiegłorocznej kontroli P/19/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.” Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że konkretne propozycje zostaną wypracowane przez zespół realizujący projekt *Reforma systemu budżetowego*, którego pierwszy etap zakończy się 31 grudnia 2019 r. W trakcie obecnej kontroli P/20/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.” Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wskazała, że wydłużono realizację projektu *Reforma Systemu Budżetowego etap I (RSB I)* z 31 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. ze względu na przesunięcie terminu rozpoczęcia współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. W 2019 r. odbyły się dwie misje techniczne Międzynarodowego Funduszu Walutowego w zakresie reformy systemu budżetowego w Polsce. W dniach od 3 do 16 kwietnia 2019 r. w Ministerstwie Finansów odbyła się misja techniczna, której przedmiotem były zagadnienia dotyczące opracowania jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową, w tym, w szczególności, podsumowaniu prac analitycznych, wykonanych dotychczas w Ministerstwie Finansów oraz przygotowaniu ramowego planu działań, które będą realizowane przy udziale stałego doradcy MFW w Ministerstwie Finansów. W dniach 5-18 grudnia 2019 r. odbyła się kolejna misja techniczna, która obejmowała między innymi kwestie dotyczące poszczególnych segmentów klasyfikacji budżetowej zintegrowanej z planem kont, tworzenia średniookresowych ram budżetowych, powiązań z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości Sektora Publicznego, a także integracji cyklu fiskalnego i budżetowania ukierunkowanego na wyniki. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zakładany etap prac nie został zakończony w pierwotnym terminie. Nowy termin zakończenia prac w ramach pierwszego etapu realizacji projektu RSB I wyznaczono na 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 4162-4163, 4176-4180)

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

1. Ministerstwo Finansów nie dostosowało funkcjonalności systemu Trezor do procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp<sup>95</sup>, pomimo że 18 października 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, w którym nałożono obowiązek zatwierdzania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp w systemie Trezor. Podjęcie działań w celu zapewnienia technicznej możliwości procedowania tego typu spraw w systemie Trezor dopiero w trakcie 2019 r. NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Wprawdzie w § 2 wymienionego rozporządzenia określono, że do dnia 31 grudnia 2019 r. wnioski o decyzje i decyzje związane ze zmianami w projekcie planu finansowego i w planie finansowym mogą być składane i realizowane w formie papierowej, jednocześnie jednak określono, że wymagają one dodatkowo odzwierciedlenia w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów do zadań Departamentu Budżetu Państwa należy opracowywanie merytorycznych założeń oraz merytoryczny nadzór nad funkcjonowaniem i rozwojem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa – Trezor (§ 33 ust. 2 pkt 11 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów obowiązującego od 17 kwietnia 2019 r.<sup>96</sup> oraz § 31 ust. 2 pkt 10 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów obowiązującego przed 17 kwietnia 2019 r.<sup>97</sup>).

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że decyzje w sprawie blokowania planowanych na rok 2019 wydatków wydane na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp w porozumieniu z dysponentami części budżetowych oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy rozszerzającej Program „Rodzina 500+” były decyzjami niestandardowymi, podjętymi w związku z nietypową sytuacją, jaka miała miejsce w trakcie 2019 r. dotyczącą finansowania nowych, priorytetowych zadań Rządu, które nie były planowane na etapie opracowywania ustawy budżetowej na rok 2019.

(akta kontroli str. 2692-2899)

Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński udzielił wyjaśnień podobnej treści. Dodatkowo zwrócił uwagę, że przepis § 2 wymienionego rozporządzenia z 18 października 2017 r. przewidywał możliwość realizowania decyzji w formie papierowej do dnia 31 grudnia 2019 r., przy wymogu ich odzwierciedlenia w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przez kilka miesięcy nie było możliwości odwzorowania decyzji w systemie Trezor. Funkcjonalność dotycząca decyzji blokującej środki na wydatki budżetowe dysponenta, która pozwala na generowanie i zatwierdzanie decyzji Ministra Finansów, wydawanych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp, została zaimplementowana do systemu Trezor na przełomie trzeciego i czwartego kwartału 2019 r. W kwietniu 2020 r. w dalszym ciągu trwały prace nad wdrożeniem funkcjonalności umożliwiającej

<sup>95</sup> Wyjątek dotyczy decyzji o blokowaniu wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe*, wydawanych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp. System Trezor posiadał funkcjonalność przystosowaną do tego typu decyzji.

<sup>96</sup> Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MF poz. 51, ze zm.

<sup>97</sup> Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 21, ze zm.

składanie wniosków o korekty decyzji oraz wydawanie korekt decyzji w oparciu art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp.

(akta kontroli str. 4303-4311, 4343-4352)

Zdaniem NIK, możliwość generowania tego typu decyzji powinna być przewidziana w systemie Trezor, ponieważ wymieniony przepis ustawy o finansach publicznych, uprawniający Ministra Finansów do blokowania wydatków w zakresie całego budżetu państwa, obowiązuje od wielu lat, od wejścia w życie (w 2010 r.) tej ustawy.

2. W sytuacji braku odpowiedniej funkcjonalności systemu Trezor Ministerstwo Finansów nie wypracowało jednolitej ścieżki procedowania decyzji o blokowaniu planowanych wydatków i nie skierowało do dysponentów żadnych wytycznych w tym zakresie, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. O istniejących wątpliwościach, co do sposobu procedowania spraw dotyczących blokowania wydatków, świadczy niejedolite postępowanie dysponentów po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów o blokowaniu planowanych wydatków, a także korespondencja Ministra Inwestycji i Rozwoju Jerzego Kwiecińskiego kierowana do Podsekretarza Stanu Tomasza Robaczyńskiego. W pismach z 29 kwietnia 2019 r., 30 lipca 2019 r. i 9 września 2019 r. Minister Inwestycji i Rozwoju prosił o wskazanie ścieżki procedowania, która umożliwi uwzględnienie decyzji o blokowaniu wydatków w systemie Trezor. Minister Inwestycji i Rozwoju powoływał się przy tym na pismo Ministerstwa Finansów z 17 września 2018 r., znak BP2/K/3/2018, w którym wskazano, że decyzje o blokowaniu planowanych wydatków realizowane są wyłącznie za pomocą Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor 3.0.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że prace w celu dostosowania systemu Trezor do nowych przepisów ustawowych oraz nowego typu decyzji blokujących zostały podjęte natychmiast. Nie uznano za konieczne publikowania dodatkowych komunikatów wskazujących odrębną ścieżkę postępowania, która następnie, w kolejnych miesiącach, wymagałaby anulowania lub modyfikowania, co tylko służyłoby mnożeniu biurokratycznych obciążeń i trudności dla dysponentów części budżetowych. Prace dotyczące modyfikacji systemu Trezor trwały intensywnie i można było zakładać, że docelowa funkcjonalność wystartuje w oczekiwanym czasie.

Wyjaśnienia tej samej treści złożył Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński.

(akta kontroli str. 2692-2899, 4303-4311, 4343-4352)

Zdaniem NIK, wydanie komunikatu dotyczącego ścieżki procedowania spraw w tych konkretnych przypadkach bądź informującego o trwających pracach nad dostosowaniem systemu i konieczności powstrzymania się od określonych czynności pozwoliłoby wyjaśnić wątpliwości i stanowiłoby ułatwienie dla dysponentów części budżetowych.

3. Minister Finansów ze znaczną zwłoką udzielił odpowiedzi na kierowane do niego wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich o przyznanie kwot z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Pismami z 11 marca, 21 maja, 5 lipca i 18 października 2019 r. Rzecznik wnosił o zwiększenie planu wydatków części 08 budżetu państwa o środki niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Biura RPO. Na wyżej wymienione pisma działający w imieniu Ministra Finansów Podsekretarz Stanu Tomasz Robaczyński udzielił odpowiedzi dopiero 30 grudnia 2019 r., tj. po upływie (odpowiednio) 294, 223, 178 i 73 dni. Odpowiedź wpłynęła do Biura Rzecznika 2 stycznia 2020 r., tj. już po zakończeniu roku budżetowego, którego dotyczyły. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie wskazują wprawdzie terminu rozpatrywania wniosków dysponentów o przyznanie środków

z rezerwy ogólnej, jednak, w ocenie NIK, udzielenie odpowiedzi na pisma Rzecznika po tak długim czasie było działaniem nierzetelnym.

Podsekretarz Stanu podał przyczyny odmowy zwiększenia budżetu części 08 budżetu państwa z rezerwy ogólnej oraz poinformował, że stanowisko Ministra Finansów w kwestii zwiększenia budżetu tej części budżetowej o 490 tys. zł było znane Rzecznikowi Praw Obywatelskich już w 2018 roku z uwagi na wystąpienie w powyższej sprawie pismem z dnia 30 maja 2018 r., które zostało rozpatrzone już wtedy odmownie. Zostało ono następnie potwierdzone w kolejnym piśmie Ministra Finansów z dnia 15 października 2018 r.

(akta kontroli str. 421-461, 4202, 4303-4314, 4343-4352)

Zdaniem NIK podane argumenty nie uzasadniają udzielenia odpowiedzi na wnioski RPO z tak znaczną zwłoką.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych.

Dochody podatkowe zostały zrealizowane w wysokości wyższej od zaplanowanej o 3,2%, a wydatki wyniosły 99,5% kwoty określonej w ustawie budżetowej.

Ministerstwo Finansów zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych korzystało z instrumentów w niej przewidzianych, takich jak blokowanie wydatków, dokonywanie przeniesień między częściami budżetowymi, udzielanie zapewnień finansowania lub dofinansowania. Dokonane w trakcie roku zmiany struktury wydatków były skutkiem uchwalonych przepisów i konieczności sfinansowania nowych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały kluczowego znaczenia dla realizacji budżetu państwa w 2019 r.

W 2019 r. nie odnotowano istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego”. Minister Finansów nie korzystał z uprawnień do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, wynikającego z art. 176 ufp. Przeprowadzone w ostatnich latach przeglądy wydatków nie miały wpływu na opracowanie projektu ustawy budżetowej.

## V. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie funkcjonalności systemu Trezor umożliwiających korygowanie decyzji Ministra Finansów o blokowaniu planowanych wydatków wydanych na podstawie art. 177 ust. 3 pkt 1 ufp.
2. Opracowywanie uzasadnienia do projektów ustaw budżetowych zgodnie ze wszystkimi wymogami określonymi w art. 142 pkt 2 ufp.
3. Skrócenie czasu rozpatrywania wniosków dysponentów w sprawie przyznania środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa.

## VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie<sup>98</sup> umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z s ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>99</sup>, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
podpis

<sup>98</sup> Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

<sup>99</sup> Dz.U. poz.374, 567 i 568.

## Sprostowanie do wystąpienia pokontrolnego

z dnia 22 kwietnia 2020 r. skierowanego do Ministra Finansów po kontroli P/20/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. - Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r. oraz wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych”

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>100</sup> w treści wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych:

- na stronie 4 w wierszu 16 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słów „Rezerwę ogólną zaplanowano”, zapis „10,2%” zastępuje się zapisem „9,3%”,
- na stronie 4 w wierszu 10 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słów „W części”, zapis „85 – Rezerwy celowe” zastępuje się zapisem „83 – Rezerwy celowe”,
- na stronie 16 w wierszu 7-8 od góry, po słowach „w latach 2017-2020 (o 1 106,3 mln zł)” stawia się średnik i dodaje się zapis „podana kwota nie obejmuje wzrostu wydatków w ramach Programu modernizacji ujętych w rezerwie celowej (w 2018 r. – poz. 92, w 2019 r. – poz. 88) zaliczonych do wydatków obronnych, które zostały uwzględnione w tiret pierwszym.”,
- „z wyłączeniem wydatków ujętych w dziale 752 – *Obrona narodowa*”; podana w nawiasie kwota pozostaje bez zmian,
- na stronie 17 w wierszu 23 od góry, w zdaniu zaczynającym się od słów „Rezerwę ogólną zaplanowano”, zapis „10,2%” zastępuje się zapisem „9,3%”,
- na stronie 19 w wierszu 11 od góry, w zdaniu zaczynającym się od słów „W projekcie ustawy budżetowej”, zapis „3 633,6 mln zł” zastępuje się zapisem „3 633,4 mln zł”,
- na stronie 19 w wierszu 16 od dołu zapis „2 336,6 mln zł” zastępuje się zapisem „2 336,4 mln zł”,
- na stronie 23 w wierszu 9 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słowa „Harmonogram”, zapis „15 marca 2019 r.” zastępuje się zapisem „18 marca 2019 r.”,
- na stronie 28 w wierszu 14 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słów „W 2019 r. udzielono” zapis „122” zastępuje się zapisem „130”,
- na stronie 28 w wierszu 10 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słów „W 2019 r. Minister Finansów”, zapis „3 646,5 mln zł” zastępuje się zapisem „3 638,2 mln zł”,
- na stronie 28 w wierszu 9 od dołu zapis „471,4 mln zł” zastępuje się zapisem „463,1 mln zł”,
- na stronie 35 w wierszach 4-5 od góry, zdanie „Z 26 pozycji rezerw celowych na wynagrodzenia i pochodne rozdysponowano środki w wysokości 1 648,5 mln zł.” zastępuje się zdaniem „Z 30 pozycji rezerw celowych na wynagrodzenia i pochodne rozdysponowano środki w wysokości 1 652,7 mln zł.” Treść przypisu do tego zdania (nr 81) pozostaje bez zmian.
- na stronie 35 w wierszu 13 od góry słowo „realizowanych” zastępuje się słowem „zrealizowanych”,
- na stronie 35 w wierszu 21 od góry po słowach „rozdysponowanych z tej pozycji rezerw” zamiast znaku „)” stawia się średnik i dodaje zapis „przy uwzględnieniu również wydatków ujmowanych w paragrafie 4180 – *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności* kwota rozdysponowanych środków na wynagrodzenia i pochodne wyniosła 610,7 mln zł),”

<sup>100</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.



- na stronie 35 w przypisie nr 82 zapis „Nr MF/FK1.443.3.8.2019.MF.546” zastępuje się zapisem „Nr MF/FK1.4143.3.8.2019.MF.546”,
- na stronie 35 w przypisie nr 83 zapis „389,9 mln zł” zastępuje się zapisem „398,9 mln zł”,
- na stronie 39 w wierszu 13 od dołu, w zdaniu zaczynającym się od słów „Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów” zapis „do 30 kwietnia 2019 r.” zastępuje się zapisem „do 30 kwietnia 2020 r.”.

Sprostowanie niniejszych omyłek nie podlega zaskarżeniu.

Warszawa, dnia 22 maja 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*