



RPW/58430/2019 P
Data: 2019-04-30



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.11.2019

P/19/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska – Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. ¹ Wcześniej funkcję tę pełnił Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. ² do dnia 9 stycznia 2018 r. ³
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/109/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.2. Marcin Tomalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/114/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.3. Anna Piкуła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/115/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.4. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/29/2019 z dnia 25 stycznia 2019 r.5. Piotr Korczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/3/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-10)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny planowania dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2018, wykonania zadań przez Ministra Finansów⁵ z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej: ustawa o finansach publicznych lub ufp) oraz wykonania budżetu państwa w częściach 81 – *Rezerwa ogólna*, 83 – *Rezerwy celowe*. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Ocenie podlegały w szczególności:

- przyjęta prognoza makroekonomiczna stanowiąca podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2018;
- wyliczenie planowanych kwot wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych;

¹ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

² Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942).

³ Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

⁵ 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 dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. był to Minister Rozwoju i Finansów.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, 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 Polskiej⁷;
- planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa;
- planowanie wydatków w części 81 – *Rezerwa ogólna* i części 83 – *Rezerwy celowe* oraz rozdysponowanie środków zaplanowanych w rezerwach;
- opracowanie harmonogramu realizacji budżetu państwa;
- wydawanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań realizowanych w ramach środków z rezerw celowych;
- wstępne wykonanie budżetu państwa w układzie zadaniowym na podstawie Rb-BZ1 według stanu na dzień 26 marca 2019 r.

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, Banku Światowego, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Komisji Europejskiej, Narodowego Banku Polskiego i jego ekspertów) oraz danymi Głównego Urzędu Statystycznego⁸,
- kontroli prawidłowości obliczenia wydatków określonych w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz ustalenia planu wydatków budżetu państwa na 2018 r. na finansowanie potrzeb obronnych,
- analizy przebiegu opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2018 i harmonogramu realizacji budżetu państwa,
- analizy planowania dochodów i wydatków budżetu państwa w 2018 r.,
- analizy planowania, rozdysponowania i zmiany przeznaczenia rezerw celowych i rezerwy ogólnej,
- kontroli prawidłowości wydawania przez Ministra Finansów wybranych decyzji o rozdysponowaniu rezerw celowych i rezerwy ogólnej oraz wybranych decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania zadań,
- porównania projektu planu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa oraz rocznymi sprawozdaniami z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- analizy wykonania planu dochodów i wydatków budżetu państwa – według danych ze sprawozdań złożonych do dnia 10 kwietnia 2019 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.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 37, ze zm.

⁸ Według stanu na 10 kwietnia 2019 r.

III. Charakterystyka kontrolowanej działalności

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz przedstawia Radzie Ministrów projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem.

Minister Finansów wylicza dopuszczalny limit wydatków wskazanych w art. 112aa ust. 3 ufp. W porozumieniu z dysponentami części budżetowych, opracowuje harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa. Sprawuje ogólną kontrolę realizacji budżetu i może dokonywać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp i jednostek samorządu terytorialnego.

Minister Finansów podaje do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące wykonania budżetu państwa za okresy miesięczne, w tym kwotę deficytu lub nadwyżki.

Minister Finansów odpowiada za proces inicjowania, przeprowadzania i koordynacji przeglądów wydatków. Do Ministra Finansów należy także wypracowanie szczegółowych rozwiązań legislacyjnych niezbędnych dla przeprowadzenia reformy systemu budżetowego.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁹ planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2017 r., wykonanie zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych i wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe.

Budżet państwa został zaplanowany w oparciu o wiarygodną prognozę makroekonomiczną. Wielkości wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, związane z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej, zostały obliczone w sposób wskazany w tej ustawie, na podstawie danych źródłowych oraz przyjętych założeń.

Prace planistyczne dotyczące budżetu państwa na rok 2018 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 budżetowej¹⁰ (tzw. noty budżetowej, dalej: nota budżetowa z czerwca 2017 r.) i pozwoliły na terminowe opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2018 i przedłożenie go Sejmowi.

Przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.¹¹ prognozowana kwota dochodów budżetu państwa była wyższa od prognozy na 2017 rok o 9,3%, tj. o 30.277,4 mln zł. Limit wydatków budżetu państwa na 2018 rok ustalono na kwotę 397.197,4 mln zł i był on wyższy od limitu z roku 2017 o 3,2%, tj. o 12.423,9 mln zł. Deficyt budżetu państwa ustalono na kwotę nie większą niż 41.492,0 mln zł.

⁹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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 opisową.

¹⁰ Dz.U. poz. 1154.

¹¹ Dz.U. poz. 291.

W 2018 roku dochody budżetu państwa wyniosły 379.688,2 mln zł¹² i były wyższe od prognozy ujętej w ustawie budżetowej na rok 2018 o 6,7%. Największy wzrost dochodów odnotowano w podatku od towarów i usług 105,4% planu (więcej o 8.947,1 mln zł). Wykonane wydatki budżetu państwa w 2018 r. w kwocie 390.454,3 mln zł¹³ stanowiły 98,3% limitu określonego w ustawie budżetowej. Deficyt budżetu państwa w 2018 roku był niższy od deficytu zrealizowanego w 2017 roku o 14.587,7 mln zł i wyniósł 10.766,1 mln zł. Deficyt budżetu państwa stanowił w 2018 roku 2,8% wykonanych dochodów. Rok wcześniej relacja ta wyniosła 11,7%.

W 2018 r. zrealizowano 97,8% (63.328,2 mln zł) prognozowanej kwoty dochodów budżetu środków europejskich (64.782,8 mln zł). Dochody te były wyższe niż w roku ubiegłym o 15.736,8 mln zł tj. o 33,1%. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 66.852,7 mln zł. Stanowiły one 83,3% zaplanowanej kwoty (80.243,0 mln zł). Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.524,5 mln zł i stanowił 22,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2018.

Rezerwa ogólna została zaplanowana i rozdysponowana zgodnie z przepisami art. 140 ust. 1 i art. 155 ufp. Poziom rezerwy nie przekroczył limitu ustalonego w art. 140 ust. 1 ufp, wynoszącego 0,2% planowanych wydatków budżetu państwa.

Podziału rezerw celowych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2018 dokonano zgodnie z art. 154 ufp. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków dysponentów części budżetowych z rezerw celowych wydawane były bez zbędnej zwłoki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Minister Finansów w trakcie roku utworzył, w trybie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, nową rezerwę celową poz. 94 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” w kwocie 2.776,5 mln zł, a następnie dokonał zmiany jej przeznaczenia. Zgodnie z art. 177 ust. 7 ufp. nowo utworzoną rezerwę, o której mowa w art. 177 ust. 6 ufp przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej. Minister Finansów przeznaczył te środki w przeważającej części na wydatki związane z modernizacją Sił Zbrojnych oraz na zmianę struktury właścicielskiej w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Najwyższa Izba Kontroli prezentuje odmienne od Ministra Finansów stanowisko co do tworzenia i zmiany przeznaczenia rezerwy utworzonej na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, jednak zdaniem NIK, art. 154 ust. 9 ufp nie może mieć zastosowania do rezerw tworzonych na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp. Przyjęcie tezy, że Minister Finansów może w trybie określonym w art. 154 ust. 9 ufp zmienić przeznaczenie tej rezerwy pozbawiałoby art. 177 ust. 7 jakiegokolwiek doniosłości prawnej.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą realizacji przeglądów wydatków. Były one wykonywane w czasie dłuższym niż zakładany. W rezultacie nie udało się zrealizować postanowień Rady Ministrów zapisanych w Wieloletnich

¹² Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2018 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 8 marca 2019 r. (dochody) i 1 marca 2019 r. (wydatki).

¹³ Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2346) oraz ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2018 r. (Dz.U. poz. 2383).

Planach Finansowych Państwa na lata 2016-2019¹⁴ oraz na lata 2017-2020¹⁵, stanowiących o tym, 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 publiczne. Z sześciu tematów wytypowanych do objęcia przeglądami wydatków w 2018 r. nie rozpoczęto realizacji ani jednego. Jednocześnie nie zakończono żadnego z pięciu przeglądów, rozpoczętych w latach wcześniejszych. Mimo wydłużania się, w stosunku do planu, okresów realizacji przeglądów wydatków, działania podejmowane w celu przyspieszenia przeglądów i wdrożenia rekomendacji nie przyniosły efektów.

W 2018 r., podobnie jak w latach 2016-2017, Minister Finansów nie korzystał z zawartego w art. 176 ufp upoważnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych.

NIK zwraca również uwagę na podejmowane przez Ministra Finansów działania naruszające zasadę roczności budżetu. W opracowanym pod koniec 2018 r. przez Ministra Finansów projekcie nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹⁶ (zwanej dalej ustawą okobudżetową) przyjęto rozwiązanie umożliwiające dokonanie w ramach budżetu 2018 r. szeregu wydatków przeznaczonych na realizację zadań w 2019 r. Środki mogły być przeznaczone między innymi na:

- wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Reprywatyzacji (2.100,0 mln zł),
- wpłatę z budżetu państwa do Funduszu Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł),
- zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia (1.800,0 mln zł),
- dotacje celowe dla Narodowego Funduszu Zdrowia na finansowanie w 2019 r. świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych między innymi dla osób nieubezpieczonych (320,2 mln zł),
- objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1.800,0 mln zł).

Łącznie w wymienionym projekcie ustawy przewidziano możliwość wydatkowania z budżetu państwa środków w kwocie 7.985,7 mln zł. Jednocześnie założono, że w 2018 r. nie będzie możliwe wykorzystanie znacznej części z tych środków (47,2%) i przyjęto rozwiązanie, że wydatki te mogą być wykorzystane w 2019 r. Ostatecznie w uchwalonej przez Parlament ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹⁷ przewidziano możliwość utworzenia nowej rezerwy celowej w kwocie 10.985,7 mln zł i rozdysponowania tych środków na cele określone w tej ustawie.

Poza wydatkami, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2018 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r.¹⁸ (1.339,9 mln zł), na mocy wyżej wymienionej ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. dodatkowo określono wydatki niewygasające w kwocie 3.777,5 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że, co do zasady, instytucja wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego, określona w art. 181 ufp miała

¹⁴ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019 (M.P. poz. 454).

¹⁵ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017-2020 (M.P. poz. 439).

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2371, ze zm.

¹⁷ Dz.U. poz. 2383.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego, Dz.U. poz. 2346.

umożliwić sfinansowanie prowadzonych w trakcie roku budżetowego, ale niezakończonych do 31 grudnia inwestycji, niezrealizowanych przed końcem roku zakupów towarów i usług w związku z przedłużającymi się procedurami wynikającymi z przepisów o zamówieniach publicznych i tym podobnych sytuacji. Przyjęte w ustawie o finansach publicznych rozwiązanie miało służyć uelastycznieniu gospodarki budżetowej oraz pomagać w dokonywaniu inwestycji w zgodzie z wymagającą czasu procedurą udzielania zamówień publicznych, nie zaś ustalaniu tuż przed zakończeniem roku budżetowego nowych zadań. Łącznie na podstawie wyżej wymienionej ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. do wykorzystania w 2019 r. przeniesiono wydatki w kwocie 5.117,4 mln zł, co stanowiło 1,3% planowanych wydatków budżetu państwa. W latach 2017 i 2016 relacja ta wynosiła odpowiednio 0,3% i 0,2%, a w 2015 r. wydatki takie nie wystąpiły. Ponad 70% wydatków niewygasających miało zostać przeznaczone na realizację zadań nie planowanych wcześniej do wykonania w 2018 r.

Zdaniem NIK, wydatki, które miały być poniesione dopiero w 2019 r., zgodnie z zasadą roczności budżetu, powinny być ujęte w planie finansowym wydatków według ustawy budżetowej na rok 2019.

Rezerwy celowe co do zasady zostały zaplanowane zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 ufp. NIK zwraca uwagę, że trzy istotne kwotowo rezerwy celowe, tj.:

- poz. 8 „Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich (...)” na kwotę 4.952,7 mln zł,
- poz. 45 „Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju” na kwotę 512,0 mln zł,
- poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa” na kwotę 688,7 mln zł

podobnie jak w latach poprzednich, zostały zaplanowane w nadmiernej wysokości. W trakcie roku budżetowego na pierwotne cele rozdysponowano poniżej 45% środków z tych rezerw, a część niewykorzystanych środków z rezerwy poz. 8 i poz. 73 w łącznej kwocie 1.529,3 mln zł, w trybie art. 154 ust. 9 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych, została przeznaczona na inne cele. Analogiczna sytuacja wystąpiła w latach 2016-2017, kiedy również dokonywano zmiany przeznaczenia środków z rezerw poz. 8 i poz. 73. Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając potrzebę elastycznego wykorzystania środków z rezerw, wskazuje konieczność dążenia do zapewnienia precyzji w planowaniu i stabilności gospodarowania budżetowego.

Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane z uwzględnieniem minimalnych progów określonych w art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 20 i 21 ustawy o budżecie, 435,3 mln zł z łącznej kwoty 41.144,0 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 na cele obronne. Wskazane wydatki celom obronnym mogą służyć tylko w określonych okolicznościach, w tym w szczególności w czasie wojny.

Minister Finansów prawidłowo realizował obowiązki formalne wynikające z ufp związane z układem zadaniowym budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Aktualne pozostają jednak, zgłaszane przez NIK w poprzednich latach, uwagi

dotyczące dokonania zmian w sposobie funkcjonowania całego systemu budżetowania zadaniowego. Zmiany te w szczególności powinny polegać na takiej organizacji procedury planistycznej, by:

- a) układ budżetu państwa był ustalany z realnym uwzględnieniem celów określonych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa i w innych dokumentach określających strategię rozwoju,
- b) plan wydatków w układzie administracyjnym (według części budżetowych) był podporządkowany planowi wydatków w układzie funkcji i zadań, co oznaczałoby zasadniczą zmianę stosowanych dotychczas metod planowania budżetowego¹⁹.

Zgodnie z art. 174 pkt 2 ufp Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W roku 2018 kontroli tej nie wykonywano. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoją opinię, wyrażoną w poprzednich latach, że Minister Finansów powinien sprawować ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym, wynikającą z art. 174 pkt 2 ufp i nawet jeśli można rozważać potrzebę zmiany lub rozbudowania przepisu dotyczącego sprawozdawczości budżetowej, to nie ma uzasadnienia dla zaniechania tej kontroli. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż od ponad dwóch lat nie sfinalizowano prac nad przygotowanym w 2017 r. projektem zmian w obecnej ustawie o finansach publicznych.

W 2018 r. w dalszym ciągu nie podejmowano istotnych działań związanych z wdrażaniem „Założeń reformy systemu budżetowego”. Od czasu przyjęcia w lipcu 2016 r. przez Radę Ministrów wyżej wymienionego dokumentu, czyli przez prawie dwa i pół roku, jedynym znaczącym działaniem przeprowadzonym w Ministerstwie Finansów na rzecz poprawy funkcjonowania systemu budżetowego było połączenie – w nocie budżetowej z czerwca 2017 r. – procesu planowania ustawy budżetowej na rok kolejny z procesem przygotowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

V. Wyniki kontroli

1. Planowanie budżetu państwa

1.1. Prognoza makroekonomiczna

Opis stanu faktycznego

Budżet państwa na 2018 r. został zaplanowany, między innymi, w oparciu o prognozę makroekonomiczną na lata 2017 i 2018, sporządzoną w Ministerstwie Finansów. Z porównania wartości wyliczonych w Ministerstwie Finansów z wartościami uzyskanymi przez inne ośrodki progностyczne wynika, że sporządzone w 2017 r. prognozy Ministerstwa Finansów nie odbiegały znacząco od prognoz makroekonomicznych innych instytucji. Należy przy tym podkreślić, że prognoza tempa wzrostu PKB – w ujęciu realnym – na 2018 r. opracowana w Ministerstwie Finansów (3,8%) była bardziej trafna od większości prognoz publikowanych przez ośrodki progностyczne w pierwszej połowie 2017 r. Na przykład w 2017 r. w czerwcu OECD prognozowała 3,1%, a Bank Światowy – 3,2%, w maju Komisja Europejska – 3,2%, w marcu NBP – 3,3%, a eksperci ankietowani przez NBP – 3,5% (mediana prognoz).

Wstępne obliczenia Głównego Urzędu Statystycznego opublikowane dnia 28 lutego 2019 r. wskazują na zwiększenie w 2018 r., drugi rok z rzędu, tempa wzrostu gospodarczego z 4,8% w 2017 r. do poziomu 5,1%, jednego z najwyższych w Unii Europejskiej. Spośród państw UE wyższy wzrost gospodarczy odnotowano jedynie

¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku, strona 277.

w Irlandii i Malcie. Warto zauważyć, że odbywało się to w warunkach wyraźnego pogorszenia sytuacji gospodarczej w otoczeniu Polski. Tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej zmniejszyło się z 2,6% w 2017 r. do 2,0% w 2018 r., a tempo wzrostu gospodarki Niemiec, czyli największego partnera handlowego Polski, obniżyło się z 2,2% do 1,4%. Pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej w UE nie miało jednak znaczącego wpływu na stan polskiej gospodarki. Wpływ salda obrotów z zagranicą na wzrost PKB Polski był w 2018 r. nieznacznie ujemny (-0,2 punktu procentowego), podczas gdy rok wcześniej saldo obrotów z zagranicą przyczyniło się do wzrostu PKB o 0,1 punktu procentowego, co wskazuje na brak istotnych zmian w tym zakresie.

Różnice pomiędzy prognozami Ministerstwa Finansów a wykonaniem podstawowych wskaźników makroekonomicznych nie miały negatywnego wpływu na wykonanie budżetu państwa w 2018 r. Sytuacja gospodarcza w Polsce okazała się korzystniejsza od przyjętego w prognozach scenariusza, co przełożyło się na wyższe dochody i w konsekwencji na niższy deficyt budżetu państwa. Zdaniem NIK przyjęcie przez Ministerstwo Finansów ostrożnego scenariusza rozwoju sytuacji gospodarczej na 2018 r. było uzasadnione.

W uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2018 r. nie wyjaśniono, jaki udział w planowanym wzroście dochodów budżetu państwa miały czynniki makroekonomiczne. Nie wskazano także, jak istotny wpływ na dynamikę dochodów budżetu państwa miały zmiany dynamiki podstawowych wielkości makroekonomicznych. Bez takiego opisu część makroekonomiczna uzasadnienia istnieje w pewnym oderwaniu od innych jego rozdziałów, co NIK podnosiła już w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów w 2018 r.

W nawiązaniu do tej uwagi Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej poinformował, że przy opracowaniu uzasadnienia ustawy budżetowej na 2018 r. kierowano się treścią art. 142 ustawy o finansach publicznych.

NIK zwraca uwagę, że wskazana w tym artykule lista składowych nie stanowi zamkniętego zbioru, o czym świadczy choćby zawarte tam wyrażenie „w szczególności”.

(dowód: akta kontroli str. 2177-2289, 4197-4204)

1.2. Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2018

Dysponenci części budżetowych przedłożyli Ministrowi Finansów plany rzeczowe zadań realizowanych ze środków budżetowych, w formie określonej w § 8 tzw. noty budżetowej oraz w terminie określonym w § 20 pkt 2 tego rozporządzenia, tj. do 22 czerwca 2017 r. a w przypadkach określonych w § 20 pkt 3 w terminie do 27 czerwca 2017 r. Wstępne kwoty wydatków, o których mowa w § 13 ust. 1 noty budżetowej z czerwca 2017 r., Minister Finansów przekazał dysponentom w dniach od 10 do 21 lipca 2017 r. Do dnia 7 sierpnia 2017 r. dysponenci opracowali i przedłożyli projekty planów dochodów i wydatków.

Wstępny projekt ustawy budżetowej na rok 2018 wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedłożył Radzie Ministrów 22 sierpnia 2017 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt 24 sierpnia 2017 r. Ostateczny projekt ustawy budżetowej uchwalony przez Radę Ministrów 26 września 2017 r. wpłynął do Sejmu 29 września 2017 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 2,4 mln zł, co stanowiło mniej niż 0,001% planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa. Ustawa budżetowa na rok 2018 została uchwalona przez Sejm

11 stycznia 2018 r. i podpisana przez Prezydenta w dniu 29 stycznia 2018 r. Ustawa nie była nowelizowana w trakcie roku.

Przygotowanie projektu ustawy budżetowej na 2018 r. zostało poprzedzone przyjęciem przez Radę Ministrów Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) na lata 2017-2020 oraz założeń projektu budżetu państwa na rok 2018.

Zgodnie z art. 105 ustawy o finansach publicznych WPFP 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.

W WPFP na lata 2017-2020 wstępnie określono na rok 2018 kwotę wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, obliczoną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Kwota ta wyniosła 801,7 mld zł. Wartość działań dyskrejonalnych pozwalających zwiększyć wyżej wymienioną kwotę wydatków oszacowano na 8,86 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 2872-2883, 2941-3138, 4213-4224, 4253-4259, 4274-4283, 4314-4321)

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

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych w Ministerstwie Finansów ustalono łączną kwotę wydatków na 2018 r. dla wybranych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych wymienionych w tym przepisie. Kwota ta wyniosła 803.950,1 mln zł i była o 5,1% wyższa od kwoty wydatków wyznaczonych na rok 2017. Kwota w takiej wysokości została wykazana zarówno w uzasadnieniu i projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 r. przekazanej do Sejmu we wrześniu 2017 r., jak i w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.

Przy obliczaniu wydatków na 2018 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, czyli na:

- ustalone rok wcześniej, analogiczne wydatki z 2017 r.,
- wartość średniorocznego celu inflacyjnego, określanego przez Narodowy Bank Polski,
- wartość wskaźnika korygującego, zależnego od poziomu długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Wartości te zostały ujęte w obliczeniach w prawidłowych kwotach. Czwartą wartość – prognozowaną na 2017 r. dynamikę realnego PKB – przyjęto w wysokości zawartej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2018 r. W przypadku piątej wartości – finansowych skutków działań dyskrejonalnych po stronie dochodów – oszacowanej na 11,1 mld zł, wzięto pod uwagę skutki:

- 1) ograniczenia luki podatkowej w związku z wyludzeniami VAT i zapobiegania unikaniu płacenia podatku w wysokości +10,1 mld zł,
- 2) zmian przepisów w podatkach dochodowych w łącznej wysokości +1,7 mld zł,
- 3) aktualizacji prognozy z 2017 r. dotyczącej ustanowienia podatku od niektórych instytucji finansowych w wysokości +0,3 mld zł,
- 4) wycofania zakładanego w roku wcześniejszym wprowadzenia podatku od sprzedaży detalicznej w wysokości -1,0 mld zł.

O ile w przypadku skutków opisanych w punktach 3 i 4 możliwość prawidłowego ustalenia ich kwot nie budzi wątpliwości, to w przypadku skutków opisanych w punktach 1 i 2 na łączną kwotę 11,8 mld zł nie można zweryfikować poprawności oszacowania tych kwot. Należy bowiem wskazać, że w przypadku dochodów z podatków (VAT, CIT) nie jest zazwyczaj możliwe oddzielenie wpływu czynników gospodarczych od wpływu zmian systemowych (prawnych). Kwoty przyjęte w Ministerstwie Finansów do obliczenia wartości działań dyskrecjonalnych w przypadku tych podatków są wartościami opartymi na różnego rodzaju założeniach. Taka sytuacja powoduje, że limit wydatków wyliczany w celu zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej, przy zmienianych założeniach, może przybierać różne wartości.

Wstępnie wartość działań dyskrecjonalnych na 2018 r. określona w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020 wyniosła 8,86 mld zł. Następnie w okresie od czerwca, gdy przystępowano do prac nad planowaniem ustawy budżetowej na 2018 r., do sierpnia 2017 r., gdy sporządzono projekt ustawy budżetowej przekazany Radzie Dialogu Społecznego, zwiększono wartość działań dyskrecjonalnych o około 1,9 mld zł, przede wszystkim w związku ze wzrostem szacunkowej wartości działań w VAT oraz z ustaleniem wartości działań w CIT. Pozwoliło to ustalić limit wydatków dla budżetu państwa, wynikający z reguły wydatkowej, powyżej limitu wydatków budżetu państwa ustalonych w czasie prac nad projektem ustawy budżetowej. Dodatkowo, we wrześniu 2017 r., przed przyjęciem projektu ustawy budżetowej na 2018 r. przez Radę Ministrów, zwiększono prognozowaną wartość skutków działań dyskrecjonalnych i kwotę wydatków wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej o około 0,3 mld zł, w związku z aktualizacją prognozy z 2017 r. dotyczącą ustanowienia podatku od niektórych instytucji finansowych. Ostatecznie limit wydatków budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej na rok 2018 (397.197,4 mln zł) był o około 1,0 mld zł, czyli o 0,26% niższy od limitu wydatków budżetu państwa (398.228,3 mln zł) wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Pozostawienie oszacowania skutków działań dyskrecjonalnych na poziomie ustalonym w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa z kwietnia 2017 r. oznaczałoby konieczność zaplanowania limitu wydatków budżetu państwa w kwocie niższej o około 1,2 mld zł mld zł w stosunku do kwoty ujętej w ustawie budżetowej na 2018 r.

W związku z utrzymaniem wysokiej dynamiki dochodów podatkowych i wykonaniem wyższych dochodów z VAT i CIT niż planowano w ustawie budżetowej na 2018 r., NIK nie kwestionuje zasadności zwiększenia oceny skutków działań dyskrecjonalnych. Wskazuje jednakże na ryzyko wynikające z ustalania tej wartości na podstawie założeń, które częściowo nie były możliwe do zweryfikowania.

Kwota wydatków ustalonych zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiła punkt wyjścia dla oszacowania limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 tej ustawy. Limit ten ustalono w ustawie budżetowej na 2018 r. na 597.458,5 mln zł (art. 1 ust. 4 tej ustawy).

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

Wychodząc od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wyznaczono górny limit dla wydatków budżetu państwa, wynikający z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej. W tym celu od limitu wydatków określonego w art. 112aa ust. 3 wyżej wymienionej ustawy:

- 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 ten sposób otrzymano kwotę równą 398.228,3 mln zł, która – zgodnie ze stabilizującą regułą wydatkową – stanowiła limit wydatków przy planowaniu budżetu państwa. Jak wskazano powyżej, limit wydatków budżetu państwa uchwalony w ustawie budżetowej na rok 2018 był o około 1,0 mld zł, czyli o 0,26% niższy od limitu wydatków budżetu państwa wynikającego z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

W uzasadnieniu ustawy budżetowej na 2018 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. Mimo to kwoty wydatków opisanych w art. 112aa ustawy o finansach publicznych przedstawiono w rozdziale III uzasadnienia, zatytułowanym „Podstawowe wielkości budżetu państwa w 2018 r.” oraz w rozdziale V „Wydatki budżetu państwa w 2018 r.”

Prawdą jest, że przepisy nie obligują do zamieszczania w uzasadnieniu 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. Bez wyodrębnienia w kwocie limitu wydatków, ustalonego zgodnie z art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, limitu stanowiącego górne ograniczenie dla planowanych wydatków budżetu państwa, niejasny staje się cel zamieszczenia w uzasadnieniu informacji o wydatkach obliczonych na podstawie wyżej wymienionego artykułu, gdyż nie wiadomo, czemu te obliczenia służą w kontekście planowania wydatków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2177-2352, 2872-2883, 4222-4316, 4322-4332)

1.4. Planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa

Prognoza dochodów budżetu państwa na rok 2018 w ustawie z 11 stycznia 2018 r. wyniosła 355.705,4 mln zł i była wyższa o 30.277,4 mln zł (o 9,3%) od prognozy przyjętej w ustawie budżetowej na rok 2017²⁰.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 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 wzrosną, w porównaniu z kwotą ujętą w ustawie budżetowej na 2017 r. o 30.517,4 mln zł (o 10,1%), w tym z tytułu podatku od towarów i usług o 22.517,0 mln zł (o 15,7%).

²⁰ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Limit wydatków budżetu państwa na rok 2018 wyniósł 397.197,4 mln zł i był wyższy o 12.423,9 mln zł, tj. o 3,2%, od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2017. Wzrost ten wynikał między innymi z ujęcia w ustawie budżetowej na 2018 r. większych o 4.212,7 mln zł środków na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego ze względu na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2018 r. i skutki obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn. Podobnie jak w roku 2017, niedobory środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo miały być w całości pokryte z budżetu państwa. W planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na 2018 r. nie przewidziano pożyczki z budżetu państwa.

O 3.992,0 mln zł zwiększono limit wydatków na obronę narodową. Ponadto, w ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano większe o 1.309,7 mln zł wydatki na finansowanie Programu „Rodzina 500 plus”, wyższe o 1.478,2 mln zł płatności do budżetu Unii Europejskiej oraz większe wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (o 1.258,0 mln zł). W budżecie uwzględniono także środki w kwocie 1.269,0 mln zł na wzrost wynagrodzeń nauczycieli o 5% od dnia 1 kwietnia 2018 r.

W 2018 zaplanowano niższe nakłady na infrastrukturę drogową i kolejową, w tym na Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) i Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (o 1.068,2 mln zł).

Deficyt budżetu państwa zaplanowano w kwocie 41.492,0 mln zł, tj. o 30,1% niższej od deficytu ujętego w ustawie budżetowej na rok 2017.

Planowane dochody budżetu środków europejskich na rok 2018 r. wyniosły 64.782,8 mln zł i stanowiły 107,6% prognozy ujętej w ustawie budżetowej na rok 2017. Wydatki budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 80.243,0 mln zł, o 14,9% wyższej niż w 2017 r. Blisko 45% wymienionego limitu wydatków ujęto w rezerwach celowych. Deficyt budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 15.460,2 mln zł, tj. o 60,5% wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2017 (9.634,5 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 3153-3306, 4346)

W trakcie roku ustawa budżetowa na rok 2018 nie była nowelizowana, jednak istotne zmiany w planie wydatków wprowadzono ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (dalej: nowelizacja ustawy o budżecie). Zbierane i analizowane na bieżąco w Departamencie Budżetu Państwa dane sprawozdawcze i szacunkowe wskazywały w IV kwartale, że w skali całego 2018 r. wydatki budżetu państwa będą istotnie niższe od założonych w ustawie budżetowej. Do listopada utrzymywała się nadwyżka w budżecie państwa. Według sprawozdania operatywnego z wykonania budżetu państwa za okres od stycznia do listopada 2018 r. po 11 miesiącach roku nadwyżka wyniosła 11.060,1 mln zł. Nadwyżka ta była w większym stopniu efektem niskiego wykorzystania limitu wydatków niż efektem przekroczenia planu dochodów. Na niższe wykonanie wydatków wpłynęła głównie dobra sytuacja na rynku pracy – wzrost wynagrodzeń i zatrudnienia – przekładająca się na wzrost przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne i niższe zapotrzebowanie na dotacje z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Niższe wykonanie dotyczyło także wydatków na dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego, obsługę długu Skarbu Państwa oraz w płatnościach Polski do budżetu Unii Europejskiej.

Przygotowany w Ministerstwie Finansów projekt nowelizacji ustawy o budżecie został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2018 r. i w tym samym dniu został wniesiony do Sejmu. Projekt ten zawierał szereg rozwiązań umożliwiających przekazanie z budżetu państwa środków na realizację zadań publicznych, nieprzewidzianych w ustawie budżetowej na rok 2018. Uchwalona ustawa z 6 grudnia 2018 r. upoważniała Ministra Finansów do utworzenia, z kwoty wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, nowej rezerwy celowej w kwocie 10.985,7 mln zł. Środki z tej rezerwy miały być przeznaczone na:

- zwiększenie funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia (1.800,0 mln zł),
- objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1.800,0 mln zł),
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Reprywatyzacji (2.100,0 mln zł), Funduszu Emerytur Pomostowych (1.000,0 mln zł), Funduszu Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł) i Funduszu Rezerwy Demograficznej (2.000,0 mln zł),
- dotacje celowe dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na realizację pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w roku 2018 suszy lub powodzi (715,5 mln zł),
- dotacje celowe dla Narodowego Funduszu Zdrowia przeznaczone na finansowanie w 2019 r. świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych między innymi dla osób nieubezpieczonych (320,2 mln zł),
- dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego (150,0 mln zł).

Zdaniem NIK przyjęte w ww. ustawie rozwiązania stoją w sprzeczności z zasadą roczności budżetu. Przykładowo, w ramach planu wydatków na rok 2018 przekazano środki na sfinansowanie świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych między innymi dla osób nieubezpieczonych oraz na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych, które mogą być wykorzystane do 31 grudnia 2019 r. Oznacza to, że w ramach budżetu na rok 2018 sfinansowano zadania przewidziane do realizacji w 2019 r. W celu umożliwienia wcześniejszego przekazania środków na wymienione cele zmieniono przepisy ustaw o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych²¹ oraz o Funduszu Dróg Samorządowych²².

Sytuacja finansowa przynajmniej niektórych z wymienionych w nowelizacji ustawy o budżecie jednostek, którym mogły być przekazane środki z budżetu państwa nie wymagała natychmiastowego, tj. przed końcem 2018 r., zasilenia tymi środkami. Na przykład, w Funduszu Reprywatyzacji wystąpił wysoki stan funduszu, zarówno na początek, jak i na koniec 2018 r. (odpowiednio 3.181,6 mln zł i 5.247,8 mln zł). W piśmie z lutego 2019 r. Dyrektor Departamentu Skarbu Państwa w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Reprywatyzacji nastąpi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników²³, przy czym nie wskazał żadnych konkretnych przedsięwzięć, które miałyby zostać sfinansowane ze środków tego funduszu. Z treści pisma wynika, że wykorzystanie środków dopiero nastąpi. Prowadzi to do wniosku, że nie było konieczności zasilania funduszu już w 2018 r. Z kolei w Funduszu Emerytur Pomostowych stan środków na początek 2018 r. wyniósł 23,8 mln zł. W ustawie budżetowej na rok 2018 przyjęto,

²¹ Zmieniono treść art. 11 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1532, ze zm.

²² Zmieniono treść art. 50 i 51 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych, Dz.U. poz. 2161, ze zm.

²³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2170, ze zm.

że na koniec roku stan funduszu wyniesie 17,9 mln zł, a w rezultacie dokonanej na koniec roku wpłaty wyniósł on 1.042,1 mln zł. Gdyby nie dokonano wpłaty w kwocie 1.000,0 mln zł, stan funduszu na koniec 2018 r. i tak byłby wyższy od planowanego w ustawie budżetowej na rok 2018. Przekazanie wpłaty do tego funduszu okazało się działaniem niespójnym z zapisami ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.²⁴, w której przyjęto, że stan funduszu na początek roku 2019 wyniósł 14,8 mln zł oraz, że przychody funduszu w 2019 r. wyniosą 1.096,6 mln zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 818,0 mln zł, a koszty – 1.098,7 mln zł.

W nowelizacji ustawy o budżecie państwa założono, że wydatki z budżetu państwa, o których mowa w art. 29b-29d i art. 29f ustawy o budżecie państwa oraz art. 50 ust. 3 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, na przykład wydatki na objęcie akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz na dotacje celowe dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie zostaną zrealizowane w 2018 r. W dodanym art. 38c ustawy o budżecie państwa określono, że wydatki te nie wygasają z upływem roku budżetowego 2018.

(dowód: akta kontroli str. 4070-4194)

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

Rezerwę ogólną zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2018 w wysokości 261,7 mln zł, o 33,2 mln zł (o 14,5%) większej od rezerwy ogólnej w budżecie państwa na rok 2017. Rezerwa ogólna stanowiła 0,07% wydatków budżetu i około 30% dopuszczalnej wielkości rezerwy ogólnej wynikającej z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (794,4 mln zł). Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 przedstawionym Radzie Ministrów zaplanował rezerwę ogólną w wysokości 200,0 mln zł. Zwiększenie planowanej kwoty rezerwy ogólnej w ustawie budżetowej na rok 2018 było wynikiem poprawek poselskich wprowadzonych do projektu budżetu państwa na etapie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową. Relacja wydatków zaplanowanych w rezerwie ogólnej do ogółu wydatków budżetu państwa w roku 2018 była nieznacznie wyższa niż w roku 2016 (0,05%) i 2017 (0,06%).

(dowód: akta kontroli str. 446-450, 565-569)

W rezerwach celowych budżetu państwa zaplanowano środki w kwocie 23.690,9 mln zł, tj. o 128,6 mln zł (o 0,5%) wyższej niż w ustawie budżetowej na rok 2017 (przed zmianą) oraz o 1.602,8 mln zł (o 7,3%) wyższej w stosunku do znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2017.

Suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust 2 pkt 1 i 4 ufp wyniosła 17.715,9 mln i nie przekroczyła ustawowego limitu 5% wydatków budżetowych określonego w art.140 ust. 3 ufp (19.859,9 mln zł):

(dowód: akta kontroli str. 926-933, 940-943)

Na rok 2018 zaplanowano wydatki w 88 pozycjach rezerw celowych budżetu państwa, gdy przed rokiem w 80 pozycjach, a po zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 – w 83 pozycjach. W strukturze planowanych rezerw celowych budżetu państwa w 2018 r., w porównaniu z rokiem 2017, nastąpiły znaczne zmiany. Zrezygnowano z siedmiu tytułów rezerw i utworzono 15 nowych. Najwyższe kwoty, powyżej 1 mld zł, zaplanowano w rezerwach na:

- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA, projektów z udziałem innych środków pochodzących

²⁴ Dz.U. poz. 198.

z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE (poz. 8),

- zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego (poz. 52),
- przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizację zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły (poz. 4),
- realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁵, realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁶ (poz. 77).

Wymienione cztery pozycje stanowiły 36,9% wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej w części 83 – *Rezerwy celowe*.

W trakcie roku utworzono dwie nowe rezerwy celowe: rezerwę na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w kwocie 2.776,5 mln zł (poz. 94) na podstawie art. 177 ust. 6 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, oraz rezerwę na realizację wydatków określonych w art. 38d ustawy o budżecie w kwocie 10.985,7 mln zł (poz. 95).

W wyniku powyższych działań zwiększono plan wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe* do kwoty 37.453,1 mln zł, tj. o 58,1%. Był to najwyższy wzrost odnotowany w trakcie roku od 17 lat. W efekcie tych zmian zaplanowane rezerwy celowe w kwocie 37.453,1 mln zł stanowiły 9,4% wydatków budżetu państwa.

Kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych w 2018 r. wyniosła 3.181,0 mln zł i była wyższa niż w roku 2017 (1.866,7 mln zł) o 170,4%. Najwyższa kwota niewykorzystanych środków z rezerw celowych wystąpiła w poz. 8 „*Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich...*”, dalej nazywanej rezerwą na współfinansowanie (1.544,5 mln zł, tj. 31,2% planu), przy czym w trakcie roku, w trybie określonym w art. 154 ust. 9 ufp, zmieniono przeznaczenie kwoty 1.392,7 mln zł. Oznacza to, że zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem z rezerwy wykorzystano 2.015,5 mln zł, tj. 40,7% środków, a pozostałych nie wykorzystano lub wykorzystano na inne cele. Wysoka kwota pozostała nierozdysponowana także między innymi w poz. 73 „*Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa*” (180,6 mln zł, 26% planu). W trakcie roku, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych zmieniono przeznaczenie części środków z rezerwy poz. 73 w kwocie 136,7 mln zł. Z tej kwoty wykorzystano 136,6 mln zł. Oznacza to, że zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem rezerwy wykorzystano 53,9% środków. Także w rezerwie poz. 45 „*Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*”²⁷ pozostała nierozdysponowana kwota (159,1 mln zł, tj. 31% planu). Łącznie w wymienionych trzech rezerwach pozostały środki w kwocie 1.884,2 mln zł, stanowiącej 59,2% całkowitej kwoty niewykorzystanych środków rezerw celowych. Wykorzystanie środków, zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, w wyżej wymienionych pozycjach rezerw celowych utrzymywało się w latach 2015-2018 na poziomie od 8,6% do 56,3% (poz. 8), od 6,7% do 68,9% (poz. 45) i od 5,7% do 64,9% (poz. 73).

²⁵ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2018 r. poz. 2134, ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2018 r. poz. 998, ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, ze zm..

Planowanie w ustawach budżetowych oraz wykorzystanie środków z rezerwy na współfinansowanie w latach 2015-2018 przedstawiało się następująco:

- na rok 2015 zaplanowano 5.733,8 mln zł (3.984,8 mln zł po nowelizacji), wykorzystano 3.229,6 mln zł (56,3,4% planu przed nowelizacją);
- na rok 2016 – 3.780,3 mln zł, z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem²⁸ wykorzystano 1.396,5 mln zł (36,9% planu);
- na rok 2017 – 4.077,8 mln zł, z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 349,0 mln zł (8,6% planu);
- na rok 2018 – 4.952,7 mln zł, z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 2.015,5 mln zł (40,7% planu).

Kwotę rezerwy na współfinansowanie na 2018 r. w wysokości 4.952,7 mln zł zaplanowano w Departamencie Instytucji Płatniczej na podstawie formularzy planistycznych F-NSS(BP) opracowanych w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, szacunków dokonanych w uzgodnieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie wydatków na współfinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej oraz własnych szacunków Departamentu Instytucji Płatniczej w pozostałym zakresie.

W największym stopniu nie wykorzystano środków zgłoszonych do rezerwy przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (z kwoty 1.959,4 mln zł nie wykorzystano 1.307,7 mln zł) oraz zaplanowanych bezpośrednio przez Departament Instytucji Płatniczej (z kwoty 1.560,3 mln zł nie rozdysponowano 1.383,2 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 940-947,1043)

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła, że przyczynami niewykorzystania środków zaplanowanych w rezerwie na współfinansowanie były przesunięcia realizacji projektów w ramach programów perspektywy finansowej 2014-2020. Podkreśliła również, że zgodnie z art. 194 ufp istnieje możliwość przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Ponadto, zgodnie z *Procedurą uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania* (...) dysponenci mogą wnioskować o uruchomienie rezerwy celowej dopiero po wydatkowaniu środków ujętych w częściach budżetowych zaplanowanych łącznie na wszystkie programy strukturalne w wysokości nie mniejszej niż 70% (po pomniejszeniu o określone wyłączenia).

(dowód: akta kontroli str. 979-981, 1041-1050)

Planowanie w ustawach budżetowych oraz wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 45 „Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (...)” w latach 2015-2018 przedstawiało się następująco:

- na rok 2015 zaplanowano 354,0 mln zł (271,5 mln zł po nowelizacji), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem²⁹ wykorzystano 221,0 mln zł (62,4% planu przed nowelizacją);
- na rok 2016 – 230,0 mln zł (120,5 mln zł według planu po zmianach), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 56,8 mln zł (24,7% pierwotnego planu);

²⁸ Zgodnie z przeznaczeniem rezerwy wskazanym w ustawie budżetowej; w wyliczeniach pominięto kwoty rezerwy rozdysponowane na inne cele, w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ufp.

²⁹ Zgodnie z przeznaczeniem rezerwy wskazanym w ustawie budżetowej; w wyliczeniach pominięto kwoty rezerwy rozdysponowane na inne cele, w wyniku zmian przeznaczenia dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ufp.

- na rok 2017 – 350,0 mln zł (344,8 mln zł po nowelizacji), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 23,4 mln zł (6,7% pierwotnego planu);
- na rok 2018 – 512,0 mln zł, z czego wykorzystano 352,9 mln zł (68,9%).

Wyjaśniając przyczyny różnicy pomiędzy kwotą planowaną a rozdysponowaną w 2018 r. Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej podała, że Departament zaplanował rezerwę poz. 45 uwzględniając udzielone przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania, o których mowa w art. 153 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a także wniosek ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego o zwiększenie kwoty rezerwy, w stosunku do kwoty zaplanowanej na rok 2017, o 640,0 mln zł w związku z rosnącym zapotrzebowaniem na finansowanie inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 940-947, 1023)

Planowanie w ustawach budżetowych oraz wykorzystanie środków z rezerwy celowej poz. 73 „Rezerwa na zmiany systemowe (...)” w latach 2015-2018 przedstawiało się następująco:

- na rok 2015 zaplanowano 391,7 mln zł (80,2 mln zł po nowelizacji), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem³⁰ wykorzystano 22,2 mln zł (5,7% planu przed nowelizacją);
- na rok 2016 – 549,6 mln zł (230,8 mln zł według planu po zmianach), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 152,7 mln zł (27,8% pierwotnego planu);
- na rok 2017 – 379,8 mln zł (345,2 mln zł po nowelizacji), z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 246,4 mln zł (64,9% planu przed nowelizacją) i
- na rok 2018 – 688,7 mln zł, z czego zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem wykorzystano 371,4 mln zł (53,9%).

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że różnica pomiędzy kwotą rozdysponowaną w 2018 r. a kwotą zaplanowaną w rezerwie wynikała z przesunięcia terminów realizowanych zadań. Część ustaw, na podstawie których uruchamiane były środki z rezerwy weszła w życie w trakcie roku budżetowego, bądź ich proces legislacyjny nie zakończył się w 2018 r., co spowodowało niewykorzystanie części środków z rezerwy.

(dowód: akta kontroli str. 672-678)

Zdaniem NIK, mając na uwadze powtarzający się niski stopień wykorzystania środków z wyżej wymienionych trzech rezerw celowych, konieczne jest podjęcie działań mających na celu doskonalenie metod planowania i wzmocnienie nadzoru Ministra Finansów nad planowaniem tych rezerw.

W rezerwach celowych budżetu środków europejskich, w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2018, zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 35.720,2 mln zł, tj. o 0,7% niższej niż przed rokiem. Rezerwy celowe stanowiły 44,5% planowanych wydatków budżetu środków europejskich. Relacja kwoty planowanych rezerw celowych w budżecie państwa i w budżecie środków europejskich do łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wynosiła 12,4%, wobec 8,6% w 2016 r. i 8,2% w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 939)

³⁰ Zgodnie z przeznaczeniem rezerwy wskazanym w ustawie budżetowej; w wyczerpieniach pominięto kwoty rezerwy rozdysponowane na inne cele, w wyniku zmian przeznaczania dokonanych w trybie art. 154 ust. 9 ufp.

W projekcie budżetu państwa na rok 2018, zatwierdzonym przez Radę Ministrów 26 września 2017 r. i przekazanym do Sejmu, uwzględniono kwoty wynikające z zapewnień finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 3.277,1 mln zł, z tego 892,1 mln zł w rezerwach budżetu państwa³¹ w szczególności:

- poz. 4 – *Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły;*
- poz. 8 – *Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich ...;*
- poz. 57 – *Kontynuacja budowy i utrzymanie systemów informatycznych w ochronie zdrowia ...;*
- poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej;*
- poz. 90 – *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 ...*

i 2.385,0 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich. Środki przeznaczone w projekcie obejmowały zarówno kwoty wynikające z tytułu 319 zapewnień udzielonych w 2017 r. i latach poprzednich, jak i kwoty wynikające z zapewnień, które zostały udzielone na 2018 r.

W uchwalonej ustawie budżetowej na rok 2018 w rezerwach celowych zaplanowano środki na zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań w kwocie 3.618,0 mln zł, z tego 1.142,5 mln zł w rezerwach budżetu państwa i 2.475,4 mln zł w rezerwie budżetu środków europejskich, czyli o 340,9 mln zł więcej niż na etapie planowania. Łączna liczba zapewnień do sfinansowania w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosła 345. Wzrost kwoty na zapewnienia finansowania lub dofinansowania o 340,9 mln zł wynikał ze zmian decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydanych przez Ministra Finansów z inicjatywy dysponentów części budżetowych po przekazaniu do Sejmu projektu ustawy budżetowej.

Zgodnie z art. 153 ust. 1 ufp Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa (dalej: zapewnienia) w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach. Również środki na zapewnienia finansowania udzielone w latach poprzednich zostały w projekcie budżetu ujęte w rezerwach celowych, a nie w częściach dysponentów, którym tych zapewnień udzielono. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, iż „planowanie we właściwej części budżetowej kwoty ujętej w zapewnieniu finansowania a dotyczącej kolejnego roku budżetowego, wymagałoby odpowiedniej zmiany decyzji o zapewnieniu w zakresie tej kwoty (zmniejszenia). Kwota zapewnienia nie może być jednocześnie ujmowana w zapewnieniu i projekcie budżetu, bo oznaczałoby to podwójne planowanie – kwestie te były podnoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli. W konsekwencji przyjęcie takiego trybu postępowania pozbawiłoby dysponenta części budżetowej umocowania do zaciągnięcia zobowiązań skutkujących wydatkami z budżetu roku następnego do czasu uchwalenia budżetu na ten rok, a zaciągnięte już zobowiązania nie miałyby pokrycia ani w planie finansowym, ani w zapewnieniu finansowania, co stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 11-18; 20-29; 93-115; 118-119; 136-176; 388-392)

³¹ Pozycje rezerw (część 83, załącznik nr 2 do projektu ustawy budżetowej): 4, 8, 9, 45, 57, 59, 69, 73 i 90.

1.6. Wydatki na cele obronne

Zgodnie z art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa o finansowaniu Sił Zbrojnych), na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2018 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 2018 r.³² Udział wydatków majątkowych w wydatkach przeznaczonych na potrzeby obronne RP powinien wynieść co najmniej 20%³³, 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%³⁴.

Według założeń projektu budżetu państwa na rok 2018 PKB w cenach bieżących miało wynieść 2.057,2 mld zł, co oznaczało, że na finansowanie potrzeb obronnych RP należało w 2018 r. przeznaczyć co najmniej 41.144,0 mln zł, w tym na wydatki majątkowe nie mniej niż 8.228,8 mln zł, a na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności – co najmniej 1.028,6 mln zł.

W projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. z 22 sierpnia 2017 r. zaplanowano wydatki:

- określone w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy w wysokości 41.144,0 mln zł, co stanowiło 2,0% planowanej wartości PKB,
- majątkowe na potrzeby obronne RP w wysokości 11.278,9 mln zł, co stanowiło 27,4% planowanych wydatków ogółem na finansowanie potrzeb obronnych,
- przeznaczone na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wysokości 1.030,4 mln zł, co stanowiło 2,5% planowanych wydatków na potrzeby obronne.

W trakcie dalszych prac legislacyjnych ogólna kwota na finansowanie potrzeb obronnych oraz kwota na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności nie zostały zmienione. Zwiększono kwotę planowanych wydatków majątkowych na potrzeby obronne RP o 39,0 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2018 wydatki na cele związane z obronnością państwa zaplanowano z uwzględnieniem wymogów ustawowych dotyczących: kwoty w relacji do wartości PKB, udziału wydatków majątkowych, udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe.

Zarówno w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 i w uchwalonej ustawie w kwocie wydatków na potrzeby obronności uwzględniono środki w wysokości 809,2 mln zł na realizację programu wieloletniego *Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)*, który – w myśl § 3 ust. 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r.³⁵, w brzmieniu obowiązującym na etapie opracowywania ustawy budżetowej na rok 2018 – nie powinien być brany pod uwagę przy obliczaniu minimalnej kwoty wydatków określonej w art. 7 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy. Dopiero w trakcie realizacji budżetu, uchwałą nr 134

³² Art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych (w brzmieniu obowiązującym od dnia 14 listopada 2017 r.).

³³ Art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

³⁴ Art. 7 ust. 3b ww. ustawy.

³⁵ Uchwała nr 73 Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)” (M.P. poz. 604, ze zm.). W § 3 ust. 1 uchwały, w brzmieniu obowiązującym w trakcie planowania budżetu na rok 2018, zapisano, że finansowanie Programu będzie realizowane przez coroczne zwiększenie limitu wydatków obronnych ponad minimalny poziom określony w art. 7 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o finansowaniu Sił Zbrojnych RP do wysokości 1,7 mld zł w latach 2016-2021.

z dnia 25 września 2018 r.³⁶ Rada Ministrów dostosowała brzmienie zapisów uchwały z 2016 r. do treści ustawy budżetowej na rok 2018

(dowód: akta kontroli str. 3329-3368, 4462-4463, 4472)

Zgodnie z postanowieniami art. 20 i 21 ustawy o budżecie część (1,1%) wydatków zaplanowanych na finansowanie potrzeb obronnych RP w ramach limitu 2%, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych RP, została przeznaczona nie na zadania z zakresu obrony narodowej, lecz na zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz na zadania z zakresu ochrony zdrowia. Dotyczyło to wydatków w wysokości 435,3 mln zł zaplanowanych na realizację „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020” i „Programu zapobieżenia negatywnym skutkom deficytu pilotów w Śmigłowej Służbie Ratownictwa Medycznego (HEMS) oraz modernizacji samolotowego zespołu transportowego w Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym w Warszawie”.

(dowód: akta kontroli str. 2050-2176, 4460-4462, 4469-4472)

1.7. Przebieg prac nad opracowaniem harmonogramu

Harmonogram realizacji budżetu państwa zgodnie z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁷ opracowany był z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa *Trezor*. Harmonogram został opracowany na podstawie zatwierdzonych w systemie projektów planów finansowych o których mowa w art. 143 up. Minister Finansów w dniu 17 stycznia 2018 roku podpisał harmonogram dochodów i wydatków sporządzony na podstawie projektów planów finansowych, a następnie w dniu 16 marca 2018 r. podpisał harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2018 rok. Harmonogram został dostosowany wyłącznie w zakresie różnic kwotowych dla tych dysponentów, u których plan finansowy wynikający z ustawy budżetowej różnił się od planu sporządzonego na podstawie projektu ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1487-1554)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Na str. 40 uzasadnienia ustawy budżetowej na 2018 r.³⁸ przedstawiono inną kwotę skutków działań dyskrejonalnych w zakresie ograniczenia luki podatkowej w związku z wyludzeniami VAT i w zakresie zapobiegania unikaniu płacenia podatku (10.799.692 tys. zł) niż faktycznie przyjęto do obliczenia kwot wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych (10.126.350 tys. zł). Różnica między kwotą faktycznie przyjętą w obliczeniach a kwotą wykazaną w uzasadnieniu wyniosła minus 673.342 tys. zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Makroekonomicznej wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości było omyłkowe podanie w uzasadnieniu ustawy budżetowej sumy kwoty, która była prawidłowa, oraz kwot stanowiących skutki dwóch innych działań dyskrejonalnych opisanych oddzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 2180-2183, 2205 2250-2256, 4307-4309)

³⁶ M.P. poz. 968. Znowelizowany § 3 ust. 1 tej uchwały stanowi, iż Program jest finansowany z budżetu państwa z wydatków obronnych, z uwzględnieniem zwiększenia limitu tych wydatków ponad minimalny poziom określony w art. 7 ust. 1 ustawy o finansowaniu Sił Zbrojnych RP w roku 2017.

³⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 2225.

³⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej z września 2017 r.

Zdaniem NIK należy wzmocnić kontrolę nad poprawnością treści tekstów zamieszczanych w projekcie uzasadnienia do ustawy budżetowej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie budżetu państwa.

Przygotowane w Ministerstwie Finansów prognozy makroekonomiczne, stanowiące podstawę planowania budżetu państwa na 2018 r., uwzględniały informacje dostępne w czasie sporządzania tych prognoz, a także ryzyka wynikające z oddziaływania czynników zewnętrznych na przyszły stan gospodarki w Polsce.

Rezerwa ogólna i rezerwy celowe zostały zaplanowane w wysokościach nieprzekraczających limitów określonych w art. 140 ust. 1 i ust. 3 ufp.

Analiza rezerw celowych poz. 8, 45 i 73 w latach 2016-2018, wskazuje, iż poprawy wymaga planowanie tych pozycji rezerw.

Opracowane przez Ministerstwo Finansów pod koniec 2018 r. rozwiązania polegające na ujęciu w planie wydatków roku 2018 r. zadań przewidzianych do realizacji w 2019 r. nie były zgodne z zasadą roczności budżetu.

Wydatki na finansowanie potrzeb obronnych zostały zaplanowane z uwzględnieniem art. 7 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym w ramach tego limitu ujęto także wydatki na zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz na zadania z zakresu ochrony zdrowia.

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

2.1. Zmiany i realizacja harmonogramu

Opis stanu faktycznego

Dochody budżetu państwa we wszystkich miesiącach 2018 r., z wyjątkiem stycznia i lipca, przekroczyły kwoty przyjęte w harmonogramie. Największe odchylenie dochodów wystąpiło w marcu (więcej o 14,7%, tj. o 3.394,4 mln zł), czerwcu (więcej o 14,4%, tj. o 3.525,5 mln zł) oraz w listopadzie i grudniu (więcej odpowiednio o 15,0% i 12,1%, tj. o 4.436,9 i 3.917,0 mln zł). Dochody podatkowe były wyższe od zaplanowanych o 5,3%, na co w największym stopniu miały wpływ większe od prognozowanych wpływy z podatku od towarów i usług o 5,4% oraz z podatku dochodowego od osób fizycznych o 7,3%. Dochody niepodatkowe zrealizowano w wysokości wyższej od prognozowanej o 31,9%, co wynikało przede wszystkim z uzyskania o 3,436,4 mln zł wyższych od planowanych wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

(dowód: akta kontroli str. 1864-1908)

W 2018 roku przekazano dysponentom środki budżetowe w wysokości 386.029,1 mln zł, z czego od stycznia do czerwca – 172.478,5 mln zł (44,7%), a w drugim półroczu 213.550,7 mln zł (55,3%). Podobnie jak w roku ubiegłym największe kwoty (łącznie 53.668,4 mln zł³⁹) zostały przekazane w miesiącu grudniu. W jedenastu pierwszych miesiącach 2018 roku realizowano wydatki średnio w miesiącu w wysokości 30.212,3 mln zł, a w grudniu tego roku w kwocie niemal dwukrotnie wyższej.

(dowód: akta kontroli str. 1511-1518, 1953-1954)

Harmonogram realizacji wydatków zgodnie z art. 147 ust. 3 ufp był aktualizowany na wnioski dysponentów części budżetowych. W czterech miesiącach wydatki budżetu

³⁹ W 2017 r. przekazano dysponentom kwotę 49.679,4 mln zł.

państwa były wyższe od zaplanowanych, z czego największa różnica wystąpiła w lipcu (więcej o 4.040,8 mln zł, tj. o 11,1%) i w grudniu (więcej o 11.732,1 mln zł, tj. 25,3%). W pozostałych miesiącach wydatki były niższe od zaplanowanych, a odchylenia wyniosły od 2,1% w maju do 21,8% w listopadzie. Było to związane między innymi z:

- niższym zapotrzebowaniem na dotację z budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynikającym z utrzymującej się w 2018 roku dobrej sytuacji na rynku pracy,
- wolniejszym od zakładanego tempem realizacji wydatków majątkowych,
- realizacją wydatków przeniesionych z wcześniejszych miesięcy 2018 r. na grudzień.

Ponadto wzrost wydatków w grudniu spowodowany był wykonaniem uprawnień i upoważnień przewidzianych w nowelizacji ustawy o budżecie, co wiązało się z przekazaniem do dysponentów w dniu 31 grudnia 2018 r. dodatkowych środków w wysokości 7.220,2 mln zł.

Ministerstwo Finansów dokonywało aktualizacji harmonogramu dostosowując go do zrealizowanych wpływów i bieżących potrzeb dysponentów w związku z wydanymi decyzjami zmieniającymi plany finansowe oraz na podstawie zgłoszeń dysponentów zgodnie z art. 147 ust. 3 upf. Dokonywane w harmonogramie zmiany powodują szczególnie w ostatnich miesiącach roku znaczne różnice pomiędzy kwotami wynikającymi z harmonogramu opracowanego na podstawie ustawy budżetowej a kwotami zrealizowanych dochodów i wydatków. W ocenie NIK dla zobrazowania sytuacji budżetu niezbędne jest odniesienie zrealizowanych kwot dochodów i wydatków nie tylko do tak zaktualizowanego harmonogramu, ale również do danych wynikających z jego pierwotnej wersji.

(dowód: akta kontroli str. 1487-1491, 1524-1528)

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

Kwota środków z rezerwy ogólnej zwiększająca budżety dysponentów wyniosła 261,1 mln zł, tj. 99,8% kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2018. Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (16,0 mln zł), na podstawie zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (243,6 mln zł) oraz decyzji Ministra Finansów (1,6 mln zł) upoważnionych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁴⁰ do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot. Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy wskazane w art. 155 upf oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego wyżej rozporządzenia⁴¹. Zwiększono plany wydatków 31 części budżetowych, w tym 12 budżetów wojewodów.

Wydatki z rezerwy ogólnej były przeznaczone między innymi na: pomoc rodzinom na obszarach dotkniętych klęskami żywiołowymi lub konfliktami zbrojnymi, wyjątkowe wydarzenia państwowe i kulturalne („100-lecie Niepodległości”), nagrody dla sportowców, którzy odnieśli znaczące sukcesy na arenie międzynarodowej, finansowanie kosztów leczenia osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz.U. poz. 500).

⁴¹ Zgodnie z § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. W myśl zaś § 1 ust. 2 tego rozporządzenia Minister Finansów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów.

zdrowotnego, dofinansowanie nieprzewidzianych wydatków związanych z inwestycjami strategicznymi, pomoc Polakom za granicą, finansowanie akcji ratunkowych oraz dofinansowanie remontów szpitali, szkół i innych obiektów oraz wsparcie organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 408-439)

W 2018 r. z rezerw celowych rozdysponowano 34.264,4 mln zł (4.775 decyzjami), co stanowiło 91,5% planu po zmianach. Na podstawie art. 154 ust. 9 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zmieniono w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w 22 tytułach rezerw na kwotę 5.568,4 mln zł, co stanowiło 14,9% limitu części 83 – *Rezerwy celowe* (po zmianach). Skala dokonanych zmian przeznaczenia była niższa niż w 2017 r. (o 22%) i wyższa niż w 2016 r. (o 5,2%). W jednym przypadku zmiana przeznaczenia dotyczyła rezerwy utworzonej w trybie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, co zostało omówione w dalszej części wystąpienia (w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 934-947)

Badanie 33 decyzji, w tym dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej (11), rezerw celowych budżetu państwa (22) na łączną kwotę 10.157,7 mln zł, tj. 29,4% rozdysponowanej kwoty rezerw wykazało, że decyzje wydawane były bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zbadano wszystkie odmowy wydania przez Ministra Finansów decyzji uruchomienia środków z rezerwy ogólnej (8) i rezerw celowych (20). Wydanie decyzji w sprawie uruchomienia środków z rezerwy ogólnej i rezerw celowych lub odmowa wydania takiej decyzji poprzedzone były przeprowadzeniem analizy wniosków pod kątem podstaw materialnoprawnych do dokonywania wydatku z budżetu państwa. Wnioski dysponentów, które zostały rozpatrzone negatywnie nie spełniały określonych warunków formalnych lub nie dotyczyły ważnych, nieprzewidzianych sytuacji, na finansowanie których nie można było znaleźć oszczędności w trybie odpowiednio dokonanych przeniesień wydatków w ramach posiadanych środków przez dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 934-939)

W jednym przypadku analiza poprzedzająca wydanie decyzji w sprawie uruchomienia środków z rezerwy celowej, w ocenie NIK, nie uwzględniała istotnego elementu warunkującego możliwość wydatkowania środków, o które wnioskował dysponent. Na podstawie wniosku Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych nr 202/18 z dnia 3 października 2018 r., decyzją⁴² z dnia 13 października 2018 r., Minister Finansów zwiększył plan części 56 – *Centralne Biuro Antykorupcyjne* z rezerwy celowej poz. 47 o kwotę 31,0 mln zł, w tym 9,4 mln zł z przeznaczeniem na zakup siedziby Delegatury CBA we Wrocławiu.

Z ustaleń kontroli NIK w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wynika, że dopiero 9 grudnia 2018 r. Szef CBA zwrócił się z wnioskiem do Ministra Inwestycji i Rozwoju o wyrażenie zgody na zakup nieruchomości. Zgoda taka wymagana jest na mocy art. 135 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na nieuzyskanie do końca 2018 r. zgody właściwego ministra na zakup nieruchomości, kwotę 9,4 mln zł uwzględniono w wykazie wydatków, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r.⁴³

⁴² Nr MF/FS6.4143.3.12.2018.MF.4440.

⁴³ Dz.U. poz. 2346.

Z notatki MF/FS6.4143.3.12.2018.MF.4440 z 10 października 2018 r. sporządzonej w związku z projektem decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa dotyczącej uruchomienia środków z rezerwy poz. 47 nie wynika, aby w Ministerstwie Finansów weryfikowano fakt posiadania przez dysponenta wymaganej zgody Ministra Inwestycji i Rozwoju na zakup nieruchomości przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zdaniem NIK, zasadnym jest rozważenie przez Ministra Finansów zobligowania dysponentów występujących o uruchomienie środków z rezerw celowych na zakup lub budowę nieruchomości na potrzeby organów administracji rządowej do przedkładania informacji/dokumentów na okoliczność spełnienia warunku dotyczącego uzyskania stosownej zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i gospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 3307-3324, 4376-4377)

Minister Finansów w trakcie roku utworzył nową rezerwę celową w trybie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, a następnie dokonał zmiany jej przeznaczenia.

W dniu 12 października 2018 r. Minister Finansów, na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp, wystąpił do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o wyrażenie pozytywnej opinii w sprawie utworzenia nowej rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa w wysokości 2.776.500 tys. zł. W tym samym piśmie Minister zwrócił się z prośbą o wyrażenie pozytywnej opinii w sprawie zmiany przeznaczenia tej nowej rezerwy celowej w trybie art. 154 ust. 9 ufp. Na posiedzeniu w dniu 15 października 2018 r. Komisja Finansów Publicznych pozytywnie zaopiniowała propozycję utworzenia ze środków zablokowanych w części 73 – *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* nowej rezerwy celowej (opinia nr 212) oraz zaaprobowała zmianę przeznaczenia rezerwy (opinia nr 213). Po zmianie przeznaczenia środki zamiast na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa miały być przekazane na: wydatki związane z modernizacją Sił Zbrojnych, zmianę struktury właścicielskiej w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz na wydatki głównie informatyczne w Prokuraturze Krajowej.

Zgodnie z art. 177 ust. 6 ufp Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, może utworzyć nową rezerwę celową i przenieść do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane na podstawie ust. 1 pkt 2 i 3 (czyli z powodu opóźnień w realizacji zadań lub nadmiaru posiadanych środków). Jednakże z ust. 7 tego artykułu wynika, że rezerwę, o której mowa w ust. 6, przeznaczają się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej. Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp Minister Finansów może, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej, jednak zdaniem NIK, art. 154 ust. 9 nie ma zastosowania do rezerw tworzonych na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp. Przyjęcie tezy, że Minister Finansów może w trybie określonym w art. 154 ust. 9 ufp zmienić poznaczenie tej rezerwy pozbawiałoby art. 177 ust. 7 jakiegokolwiek doniosłości prawnej.

Decyzją⁴⁴ z dnia 15 października 2018 r. Minister Finansów utworzył nową rezerwę celową poz. 94 „*Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*” w kwocie 2.776.500 tys. zł. W tym samym dniu Minister Finansów wydał decyzję⁴⁵ o rozdysponowaniu środków z tej rezerwy na wydatki związane z modernizacją Sił Zbrojnych (1.600.000 tys. zł), zmianę struktury właścicielskiej w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i objęcie akcji tej spółki (1.166.500 tys. zł) oraz na wydatki prokuratury związane głównie z informatyzacją (10.000 tys. zł).

⁴⁴ Nr MF/BP4.4143.16.1.2018.RC.

⁴⁵ Nr MF/FG5.4143.3.98.2018.MF.4660, MF/FG6.4143.3.236.2018.MF.4659 i MF/FS6.4143.3.14.2018.MF.4662.

Utworzenie rezerwy celowej na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa nie było związane z żadnymi zobowiązaniami wymagalnymi Skarbu Państwa. Świadczy o tym fakt, że w jednym piśmie (z dnia 12 października 2018 r.) Minister Finansów wnioskował o wyrażenie opinii w sprawie utworzenia rezerwy i zmiany jej przeznaczenia. Także wcześniejsza korespondencja prowadzona z Ministerstwem Finansów przez Ministra Infrastruktury, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego wyraźnie wskazuje na co naprawdę miały być przeznaczone środki nowej rezerwy celowej.

Podsekretarz Stanu, który z upoważnienia Ministra Finansów podejmował opisane wyżej działania, nie zgodził się z przedstawioną przez NIK argumentacją i wyraził opinię, że przepis art. 154 ust. 9 ufp może mieć zastosowanie także do rezerw celowych utworzonych w trybie art. 177 ust. 6 ufp.

Zdaniem NIK powinna mieć zastosowanie odmienna interpretacja wskazanych wyżej przepisów. Gdyby ustawodawca założył możliwość przeznaczania nowo utworzonych rezerw celowych na dowolne cele, dopuściłby możliwość określenia przeznaczenia nowo utworzonej rezerwy celowej już na etapie jej tworzenia oraz nie formułowałby przepisu art. 177 ust. 7 w jego obecnym brzmieniu.

NIK nie podziela także stanowiska zaprezentowanego w przedmiotowym wyjaśnieniu, że nie ma różnic pomiędzy nadmiarem środków ujętych w rezerwach utworzonych w toku prac nad ustawą budżetową a nadmiarem środków wynikających z blokad dokonanych przez dysponentów w toku wykonania budżetu. Zdaniem NIK nie znajduje uzasadnienia planowanie rezerw w nadmiernych kwotach na etapie prac nad ustawą budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 4053-4069)

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 24.800,0 mln zł, tj. 69,4% planowanej kwoty (w 2017 r. 17.028,0 mln zł, tj. 47,3% planu). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 24.793,4 mln zł, tj. 69,5% planowanej kwoty, natomiast z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) rozdysponowano 6,5 mln zł, tj. 11,8% kwoty planowanej.

(dowód: akta kontroli str. 939)

2.3. Zapewnienia finansowania

Do Ministerstwa Finansów w 2018 r. wpłynęło łącznie 408 wniosków dotyczących zapewnień finansowania lub dofinansowania w zakresie roku 2018, w tym 269 wniosków o wydanie decyzji o zapewnieniu, 129 wniosków o skorygowanie decyzji o zapewnieniu oraz 10 wniosków o anulowanie tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 11-18, 20-29, 81-92, 118-134)

W 2018 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, udzielił z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 324⁴⁶ zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć na rok 2018 i lata następne na kwotę 2.319,5 mln zł, z tego:

- do sfinansowania w 2018 r. w kwocie 247,0 mln zł;
- do sfinansowania po 2018 r. w kwocie 2.072,5 mln zł.

Dziewięć wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania rozpatrzono w 2018 r. negatywnie.

⁴⁶ Liczba obejmuje nowe decyzje wydane w 2018 r. (po uwzględnieniu zmian i anulowaniach decyzji).

Na kwotę 1.802,7 mln zł⁴⁷ zapewnień na rok 2018 z budżetu państwa i budżetu środków europejskich złożyły się:

- a) zapewnienia udzielone w 2018 roku – 247,0 mln zł;
- b) zapewnienia udzielone w latach poprzednich – 1.555,7 mln zł⁴⁸.

Realizując zapewnienia na 2018 r. udzielone na kwotę 1.802,7 mln zł Minister Finansów uruchomił środki z rezerw celowych na kwotę 525,0 mln zł w budżecie państwa i 876,7 mln zł w budżecie środków europejskich. Łączna kwota uruchomionych środków z rezerw celowych w budżecie państwa i w budżecie środków europejskich wyniosła 1.401,7 mln zł. Uruchomienia te polegały na przeniesieniu środków z części budżetowej 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/podzadań objętych zapewnieniem.

Kwota środków uruchomionych w 2018 r. na podstawie promes stanowiła 77,8% łącznej kwoty 1.802,7 mln zł zapewnień na rok 2018 wraz z kwotami zapewnień z lat poprzednich oraz 38,7% łącznej kwoty 3.618,0 mln zł na zapewnienia ujętej w rezerwach celowych.

Badanie 19 decyzji (7,5% ogółu wydanych decyzji) o udzieleniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania wykazało, że decyzje były wydawane bez zbędnej zwłoki. Podziału rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały 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.

Nie stwierdzono nieprawidłowości we wszystkich zbadanych dziewięciu odmowach udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania.

Zgodnie z § 15 pkt 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Budżetu Państwa z dnia 7 sierpnia 2018 r., do zadań Zespołu Rozdysponowania Rezerw Budżetu Państwa należy prowadzenie ewidencji decyzji o zapewnieniu, z wyjątkiem decyzji, których ewidencję prowadzi Departament Instytucji Płatniczej⁴⁹. Ewidencja zapewnień prowadzona była w arkuszu kalkulacyjnym w wyżej wymienionych komórkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów, w podziale na zapewnienia udzielone na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1⁵⁰ ufp oraz na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3⁵¹ ufp.

Ewidencje decyzji oraz korekt decyzji wydanych w 2018 r. o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania wydatków w zakresie środków budżetu państwa przedłożone do kontroli⁵², dostarczały informacji o skali udzielonych zapewnień, wartości środków zabezpieczonych w rezerwie celowej, środkach dotychczas uruchomionych i pozostających w dyspozycji Ministra Finansów.

Tegoroczne dodatkowe zestawienie ewidencji decyzji zapewnień w Departamencie Budżetu Państwa przedłożone do kontroli wskazuje, że sugestia Najwyższej Izby Kontroli dotycząca prowadzenia ewidencji zapewnień finansowania została uwzględniona.

⁴⁷ Po uwzględnieniu korekt i anulowanych zapewnień.

⁴⁸ Zapewnienia wynikające z decyzji o zapewnieniach wydanych przed rokiem 2018.

⁴⁹ Zgodnie z § 17 pkt 1e wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Instytucji Płatniczej z dnia 25 maja 2016 r. do zadań Wydziału Planowania i Realizacji Budżetu w Zakresie UE (IP6) należy prowadzenie ewidencji wydanych decyzji Ministra o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia.

⁵⁰ Projekty finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA.

⁵¹ Wydatki bieżące lub inwestycyjne oraz programy wieloletnie.

⁵² Przez Departament Budżetu Państwa, pismo z dnia 6 lutego 2018 r., znak: BP4.0811.1.2019 oraz przez Departament Instytucji Płatniczej, pismo z dnia 14 lutego 2019 r., znak: IP6.0811.2.2019.14.GJE.

W 2018 r. Ministerstwo Finansów kontynuowało prace mające na celu rozszerzenie Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa Trezor o nową funkcjonalność „Zapewnienia finansowania”. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że w efekcie prac powstała część dokumentacji wymaganej do przygotowania modyfikacji Systemu Trezor, tj. Lista wymagań biznesowych oraz Model Procesów Biznesowych. Harmonogram dalszych prac dla funkcjonalności „Zapewnienia finansowania” nie został opracowany, ponieważ zakończono współpracę z wykonawcą, który odpowiedzialny był m. in. za przygotowanie i wdrożenie wyżej wymienionej funkcjonalności. Wdrożenie nowej funkcjonalności będzie kontynuowane w najbliższym możliwym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 286-288, 297-232, 339-387, 2872-2885, 2936-2940)

2.4. Blokady

W trakcie roku 2018 dysponenti części budżetowych na podstawie art. 177 ust. 1 ufp dokonali blokad wydatków budżetu państwa w 90 częściach budżetowych (w tym w 11 sądach apelacyjnych, 16 województwach i 3 samorządowych kolegiach odwoławczych) na kwotę 15.147,9 mln zł⁵³ (w 2017 r. – dokonano blokad w 85 częściach na kwotę 12.070,2 mln zł).

Znacząca większość (96,7% dokonanych blokad) była wynikiem stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków (art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp).

Z zablokowanych wydatków wykorzystano 13.762,2 mln zł (90,9%) na utworzenie dwóch nowych tytułów rezerw celowych (pozycje 94 i 95). Kwota niewykorzystanych środków na wydatki z pozostałych blokad wynosiła 1.385,6 mln zł i była mniejsza niż w roku poprzednim o 2.890,6 mln zł.

Suma blokad wydatków budżetu środków europejskich w 2018 r. wynosiła 303,7 mln zł (w 2017 r. 1.239,1 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 627-671)

2.5. Pozostałe zmiany i przeniesienia w planie wydatków

Kwoty wydatków zawarte w ustawie budżetowej na 2018 r. podlegały zmianie na skutek przeniesień dokonywanych zarówno przez Ministra Finansów, jak i dysponentów poszczególnych części. Były one realizowane w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa Trezor. Funkcjonalność Systemu powodowała, że podejmowane decyzje o przeniesieniach na poziomie dysponentów automatycznie były odzwierciedlane w planie poszczególnych jednostek budżetowych w momencie podpisania w systemie. Departament Budżetu Państwa w Ministerstwie Finansów dokonywał analizy przekazywanych przez dysponentów sprawozdań z wykonania planu dochodów i wydatków z uwzględnieniem zmian, między innymi w zakresie prawidłowej klasyfikacji budżetowej. W 2018 roku przeniesienia planowanych wydatków w budżecie państwa wynikały również z rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów⁵⁴ (190,4 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1591-1593, 1800-1857)

W jednym przypadku, w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych wystąpił błąd

⁵³ Podana kwota nie uwzględnia dwóch blokad czasowych w cz. 41 – Środowisko do dnia 31 sierpnia 2018 r. na łączną kwotę 2,4 mln zł.

⁵⁴ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych określonych w ustawie budżetowej na rok 2018: z dnia 30 kwietnia 2018 r. (Dz.U. poz. 831), z dnia 19 maja 2018 r. (Dz.U. poz. 987), z dnia 26 czerwca 2018 r. (Dz.U. poz. 1278), z dnia 12 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1390), z dnia 18 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1426), z dnia 3 sierpnia 2018 r. (Dz.U. poz. 1524), z dnia 8 października 2018 r. (Dz.U. poz. 1950), z dnia 7 września 2018 r. (Dz.U. poz. 1774).

polegający na niewłaściwym wskazaniu klasyfikacji budżetowej. W załączniku nr 4 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r.⁵⁵ „Przeniesienia planowanych dochodów budżetowych między częściami 85 i 22”, w części dotyczącej przeniesienia planowanych dochodów budżetowych w kwocie 168.821 zł z części 85/30 – *Województwo wielkopolskie* do części 22 – *Gospodarka wodna* dokonano zmniejszenia dochodów w paragrafach 069 i 075⁵⁶, podczas gdy takie dochody w budżetach wojewodów były klasyfikowane w paragrafie 235 *Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego*. Projekt rozporządzenia został opracowany w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Pracownicy Ministerstwa Finansów, którzy opiniowali projekt tego rozporządzenia nie zauważyli błędu w klasyfikacji budżetowej. Błąd ten został skorygowany dopiero po zakończeniu roku budżetowego (rozporządzeniem z 22 stycznia 2019 r.⁵⁷), gdy rozporządzenie z 7 września 2018 r. już wygasło.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, właściwego w sprawach klasyfikacji budżetowej, podniosła, że zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 ufp to dysponenti części budżetowych sprawują nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych. Dysponent części budżetowej posiada szereg obowiązków i uprawnień w zakresie projektowania, jak i wykonywania planu finansowego części budżetowych, które pozostają w jego dyspozycji.

NIK, mając na uwadze obowiązki dysponentów części budżetowych, zauważa że w wymienionym rozporządzeniu zmniejszono plan dochodów części 85/30 – *Województwo wielkopolskie* w paragrafach, w których nie były planowane żadne dochody w tej części. W Ministerstwie Finansów nie wykryto błędu i nie odniesiono się do niego w opinii do projektu rozporządzenia z sierpnia 2018 r. Na wcześniejszym etapie procedowania projektu rozporządzenia, w czerwcu 2018 r., Ministerstwo Finansów zgłosiło szereg uwag do jego treści, dotyczących posługiwania się błędnymi nazwami części, działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. Potwierdza to, że rolą Departamentu Budżetu Państwa było zaopiniowanie projektu w szczególności w zakresie prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 3420-3744, 4378-4381)

Minister Finansów w 2018 roku na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wydał 431 zgód na zwiększenie bądź zmniejszenie wydatków majątkowych w 71 częściach budżetu państwa, w tym w szesnastu województwach i dwóch samorządowych kolegiach odwoławczych. Planowane wydatki majątkowe dysponentów, za zgodą Ministra Finansów, zostały zmniejszone o łączną kwotę 380,9 mln zł i zwiększone o 776,7 mln zł, tj. per saldo plus 395,7 mln zł (w 2017 roku saldo wynosiło minus 225,9 mln zł, w 2016 roku 477,2 mln zł).

Na podstawie art. 194 ust. 1 ufp (w tym na wniosek, o którym mowa w ust. 2 tej ustawy) Minister Finansów dokonał 110 przeniesień⁵⁸ środków w budżecie państwa

⁵⁵ Dz.U. poz. 1774.

⁵⁶ § 069 Wpływy z różnych opłat (zmniejszenie o 152.323 zł) oraz § 075 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze (zmniejszenie o 16.498 zł).

⁵⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, na rok 2018, Dz.U. poz. 184.

⁵⁸ Przeniesienia między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 ufp.

i budżecie środków europejskich na łączną kwotę 3.360,9 mln zł z czego 93,3% przypadła na budżet środków europejskich. Wzrost o 2.397,9 mln zł kwoty przeniesień w porównaniu do roku 2017 r. wynikał w największym stopniu z przeniesień związanych z przekształceniem Ministerstwa Rozwoju w Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Przekształcenie polegało na wyłączeniu z dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu gospodarka oraz włączeniu komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa obsługujących sprawy działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo⁵⁹.

Badaniem objęto wszystkie decyzje odmowne w sprawie zmiany planów wydatków wydane przez Ministra Finansów, 39,8% kwot z decyzji dotyczących zgód na zmianę planu wydatków wydanych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ufp w zakresie przeniesień w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz 74,4% kwot z decyzji wydanych na podstawie art. 194 ust. 1 ufp. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmian planów wydatków majątkowych w sześciu częściach budżetowych na łączną kwotę zmniejszeń 92,2 mln zł oraz na łączną kwotę zwiększeń 2,3 mln zł. Odmowy były uzasadnione i wynikały między innymi z braku podstaw prawnych do dokonania przeniesienia lub wskazania przez Ministra Finansów konieczności ograniczenia ponadplanowych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Minister Finansów nie wydał odmowy na zmianę planu wydatków w ramach budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1591-1799)

2.6. Układ zadaniowy

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 2018 katalog funkcji zadań, podzadań i działań układu zadaniowego. Katalog ten, zgodnie z § 20 pkt 1 noty budżetowej z czerwca 2017 r. został udostępniony 14 czerwca 2017 r. na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁶⁰.

Katalog (po aktualizacjach w wersji z lipca 2018 r.) obejmował:

- 21 funkcji,
- 89 zadań,
- 274 podzadania,
- 867 działania,

podczas gdy przed rokiem wyróżniono jedną funkcję więcej i trzy działania mniej.

Struktura układu zadaniowego na 2018 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 funkcję 5 – Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa – w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazaniem zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innym podmiotom

⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 116).

⁶⁰ Zakładka: Działalność/Finanse publiczne/Budżet zadaniowy/Katalog.

poszerzono zakres przedmiotowy 4. funkcji państwa nadając jej nową nazwę: Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym – oraz utworzono:

- podzadanie 1.3.4 – Obsługa Prezesa Rady Ministrów w zakresie zadań związanych z zarządzaniem mieniem państwowym wraz z jednym działaniem 1.3.4.1 – Obsługa Prezesa Rady Ministrów w zakresie zadań związanych z zarządzaniem mieniem państwowym;
 - zadanie 4.4 – Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa wraz z dwoma podzadaniami, 4.4.1 – Zarządzanie mieniem państwowym z sześcioma działaniami oraz 4.4.2 – Wykonywanie zastępstwa procesowego i rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa z pięcioma działaniami;
 - zadanie 4.5 – Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst z jednym podzadaniem 4.5.1 – Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i jst z trzema działaniami;
- 2) dodano działanie 4.4.2.6 – Rozstrzyganie sporów między innymi niż Skarb Państwa państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych – w związku z utworzeniem Sądu Polubownego⁶¹;
- 3) dodano działanie 7.1.2.8 – Wykorzystanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa w celu stymulowania budownictwa mieszkaniowego – w związku z uchwałą Rady Ministrów⁶² oraz działanie 7.1.2.9 – Wsparcie społeczne budownictwa czynszowego, w tym budowy mieszkań komunalnych, mieszkań chronionych⁶³;
- 4) dodano działanie 13.4.1.6 – Wsparcie kobiet w ciąży i rodzin w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny – w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”⁶⁴;
- 5) dodano podzadanie 16.5.4 – Informatyzacja systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wraz z dwoma działaniami 16.5.4.1 – Wsparcie B+R budowy i funkcjonowania systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz 16.5.4.2 – Budowa i funkcjonowanie systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – w związku z przejęciem przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji koordynacji zadań dotyczących planowania budowy, eksploatacji i rozwoju systemu łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym wynikającym ze zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym⁶⁵.

Aktualizacja struktury układu zadaniowego na 2018 r. była związana między innymi z systemowymi zmianami w zakresie zarządzania mieniem Skarbu Państwa, w tym likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa i przekazaniem zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa innym podmiotom. W Ministerstwie Finansów w celu ułatwienia dysponentom późniejszego przypisania wydatków do odpowiednich działań na 2018 r., opracowano wskazówki dotyczące klasyfikowania niektórych wydatków w układzie zadaniowym na rok 2018 oraz indykatywne klucze

⁶¹ Na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2261, ze zm.) – wniosek Prokuraturii Generalnej RP.

⁶² Nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

⁶³ Wniosek Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

⁶⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 473 – wnioski wojewodów.

⁶⁵ Dz.U. Nr 98 poz. 978, ze zm. – wniosek Ministerstwa Cyfryzacji.

przejścia, umożliwiające powiązanie struktury na 2018 r. ze strukturą katalogów na lata 2014-2017⁶⁶.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, iż „klucze przejścia mają charakter indykacyjny i nie przesądzają o sposobie klasyfikowania w układzie zadaniowym konkretnych kategorii wydatków poszczególnych dysponentów i/lub jednostek ujmowanych w konkretnych pozycjach klasyfikacyjnych w latach poprzednich. W określonych przypadkach, uzasadnionych specyfiką danej kategorii wydatków, dysponent może więc ujmować niektóre wydatki w sposób inny niż wynikający z klucza przejścia, o ile jest to zgodne z kryterium przedmiotowym”.

Zdaniem NIK zmiana wykonawcy zadania nie powinna prowadzić do zmiany klasyfikacji zadaniowego układu wydatków, ponieważ nie zapewnia możliwości porównania układu zadaniowego wydatków budżetowych z lat ubiegłych do postaci odpowiadającej schematowi zadań, podzadań i działań obowiązujących w 2018 r. Oznacza to zarazem istotne problemy dla interpretacji zmian struktury wydatków budżetowych i dla oceny efektywności wykorzystania tych środków.

Układ zadaniowy wydatków, stanowiący element uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2018 r., stosownie do wymogu określonego w art. 142 pkt 10 i 11 ufp, został sporządzony w układzie zadań określonych w art. 2 pkt 3 ufp 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 z czerwca 2017 r., wyraził zgodę na wyodrębnienie trzech nowych działań:

- 3.1.2.12 – Funkcjonowanie szkół morskich, żeglugi śródlądowej i rybołówstwa (na wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej),
- 12.5.3.5 – Wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych (na wniosek wojewody śląskiego),
- 18.1.1.3 – Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Sądu Najwyższego).

Katalog funkcji, zadań, podzadań i działań na 2018 rok, uwzględniający wyżej wymienione zmiany, został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów odpowiednio 13 listopada 2017 r., 16 lutego 2018 r. i 5 lipca 2018 r.

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 9 stycznia 2019 r. Najwyższej Izbie Kontroli przez Departament Budżetu Państwa zestawieniu „WFPF 2018 NIK”, kwoty wydatków dla wszystkich części budżetowych, są – zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu środków europejskich – zgodne z ustawą budżetową na rok 2018.

Wydatki w układzie zadań państwa zaplanowano, bez uwzględnienia rezerw budżetowych w wysokości 417.767,6 mln zł, w tym dla budżetu państwa 373.244,8 mln zł, dla budżetu środków europejskich 44.522,8 mln zł. Po doliczeniu rezerw ujętych w części:

- *Rezerwa ogólna* 261,7 mln zł dla budżetu państwa;
- *Rezerwy celowe* 23.690,9 mln zł dla budżetu państwa i 35.720,2 mln zł dla budżetu środków europejskich;

zbiorcze kwoty wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich były w układzie zadaniowym zgodne z ustawą budżetową na 2018 r. i wyniosły

⁶⁶ Zakładka: Działalność/Finanse publiczne/Budżet zadaniowy/Katalog.

odpowiednio: 477.440,4 mln zł, w tym dla budżetu państwa 397.197,4 mln zł, dla budżetu środków europejskich 80.243,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-19, 177-296, 300)

Roczne sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za 2018 r. (Rb-BZ1) przekazane do Ministerstwa Finansów przez dysponentów części budżetowych do dnia 26 marca 2019 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 dnia 8 marca 2019 r. z pięcioma wyjątkami:

- dla części 24 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* kwotę wydatków zaniżono o 0,8 tys. zł;
- dla części 32 – *Rolnictwo* kwotę wydatków zawyżono o 40,0 tys. zł;
- dla części 34 – *Rozwój regionalny* kwotę wydatków zaniżono o 3,9 tys. zł;
- dla części 71 – *Urząd Transportu Kolejowego* kwotę wydatków zaniżono o 1.911,9 tys. zł;
- dla części 85 – *Województwa* kwotę wydatków zawyżono o 83,3 tys. zł.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶⁷, sprawozdania roczne za 2018 r. mogą być korygowane do dnia 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. Dysponenti złożą korekty w zakresie sprawozdań rocznych, które wyeliminują powstałe różnice. Poinformowała również, iż w zakresie części budżetowej 32 – *Rolnictwo* wpłynęła korekta i dane w zakresie wykonania są zgodne.

W czterech przypadkach wystąpiły rozbieżności, tj.:

- w części 32 – *Rolnictwo* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2018 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2018 r. (zaniżono o 10,0 tys. zł);
- 85/32 – *Województwo zachodniopomorskie* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2018 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2018 r. (zawyżono o 54,0 tys. zł);
- 86/89 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2018 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2018 r. (zaniżono o 6,0 tys. zł);
- 86/91 – *Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu* – kwota wydatków wskazanych w kolumnie „Plan według ustawy budżetowej na 2018 r.” nie zgadzała się z kwotą według ustawy budżetowej na 2018 r. (zaniżono o 2,0 tys. zł).

W toku kontroli stwierdzone rozbieżności zostały skorygowane.

Najwyższa Izba Kontroli w kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. w częściach budżetów wojewodów (85/02-32) stwierdziła, iż pomimo że wojewodowie realizują te same zadania, podzadania i działania to mierniki służące do oceny stopnia realizacji celów nie są jednolite. Badaniu podlegało ustalenie, czy dysponent wiodący zbierał i analizował dane dotyczące rodzajów podzadań

⁶⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1793, ze zm.

i przyjętych dla nich rodzajów i wartości mierników przez wojewodów. Najwyższa Izba Kontroli po zbadaniu pięciu niżej wymienionych zadań:

2.3 – System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności,

13.1 – Pomoc i integracja społeczna,

19.5 – Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu,

20.1 – System opieki zdrowotnej i dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej,

20.5 – Profilaktyka, edukacja i promocja zdrowia oraz nadzór sanitarno-epidemiologiczny

ustaliła, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako dysponent wiodący zbierał i analizował dane dotyczące przyjętych i stosowanych przez wojewodów mierników w ramach zadania 13.1. *Pomoc i integracja społeczna* oraz dane dotyczące rodzajów podzadań w tym zadaniu i wartości tych mierników. Natomiast ministrowie wiodący w sprawach transportu, spraw wewnętrznych i zdrowia nie zbierali i nie analizowali danych dotyczących rodzajów podzadań oraz przyjętych dla nich rodzajów i wartości mierników przez wojewodów. W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn powyższego wskazali, że poszczególni wojewodowie są dysponentami części budżetowej i sami definiują cele i mierniki dla realizowanych przez siebie podzadań i działań a formularze, w których definiowane są cele i mierniki na poziomach podzadań i działań, przekazywane są zgodnie z przepisami noty budżetowej przez dysponentów (w tym wojewodów) bezpośrednio do Ministerstwa Finansów. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji taka kontrola nie jest podyktowana obowiązującymi przepisami prawnymi (brak tytułu i podstaw prawnych), a Ministerstwo Finansów jest organem właściwym określającym procedury w przedmiotowym zakresie. Obowiązek analizowania celów i mierników określonych przez wojewodów, powinien być zainicjowany centralnie, ogólnie.

Na ten problem Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach wcześniejszych⁶⁸. Zdaniem NIK występująca niejednorodność mierników jest między innymi konsekwencją uregulowań noty budżetowej na 2018 r., w której Minister Finansów określił, że na poziomie podzadań i działań budżetowych mierniki i ich liczba definiowane są przez dysponentów części, a więc w tym przypadku wojewodów. Ponadto, Minister Finansów w wyżej wymienionej nocie określił, że należy zdefiniować nie więcej niż po trzy cele i mierniki, stąd możliwe było przyjęcie przez niektórych wojewodów jednego, wybranego przez siebie miernika.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji powinni mieć możliwość udziału w procedurze i wpływania na ujednoczenie mierników. Brak ujednoczenia podzadań, mierników i ich wartości nie sprzyja sprawowaniu nadzoru nad wydatkowaniem środków przez wojewodów. Z tego powodu Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie przyjęcia w nocie budżetowej, iż cele i mierniki dla zadań wykonywanych przez wojewodów ustalają – jednolicie dla wszystkich wojewodów – ministrowie właściwi w sprawach poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli: 300, 4333-4338)

Zgodnie z art. 174 pkt 2 ufp Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. W roku 2018 kontroli tej nie wykonywano. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej podtrzymała stanowisko wyrażone podczas poprzednich kontroli wykonania budżetu państwa, że w ramach prac nad reformą systemu budżetowego w 2017 r. przeanalizowano kwestię ogólnej kontroli Ministra Finansów, o której

⁶⁸ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*, strona 247; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku*, strona 281.

mowa w art. 174 pkt 2 ufp i biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia spójności przepisów dotyczących przedmiotowej kwestii z przepisami określającymi podział kompetencji w administracji rządowej w przygotowanym w 2017 r. projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych zaproponowano uchylenie przepisu art. 174 pkt 2 ufp⁶⁹. Natomiast Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa⁷⁰ podała, że dalsze prace dotyczące m. in. układu zadaniowego, zwiększania efektywności w procesie zarządzania budżetowego oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych kontynuowano w ramach projektu pn. Reforma systemu budżetowego. Etap I, którego zakończenie planowane jest na koniec grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoją opinię, wyrażoną w poprzednich latach⁷¹, że Minister Finansów powinien sprawować ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym i nawet, jeśli można rozważać potrzebę zmiany lub rozbudowania przepisu dotyczącego sprawozdawczości budżetowej, to nie ma uzasadnienia dla zaniechania tej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 324-338, 395-400, 2872-2885, 2936-2940, 4343-4345)

2.7. Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi w trybie art. 176 ustawy o finansach publicznych

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 kwietnia 2018 r., skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/18/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.”, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała sformułowaną od kilku lat uwagę⁷² 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 przepisu⁷³, 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 2018 r., podobnie jak w latach 2014, 2016 i 2017 r. 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 okresie od 10 marca 2017 r. do 16 kwietnia 2018 r. dokonywanie oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi określonej w art. 176 ufp należało do zadań Departamentu Audytu Środków Publicznych⁷⁴. Przed 10 marca

⁶⁹ Pismo PW z 7 marca 2017 r., znak: PW3.0811.1.2017 oraz stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów z 12 kwietnia 2017 r., znak: BKW2.0723.14.2017.; PW3.0811.1.2018 z dnia 21 lutego 2018 r., 7 marca 2018 r.

⁷⁰ Pismo BP z 2 kwietnia 2019 r., znak: BP8.0811.9.2019.

⁷¹ Wystąpienie pokontrolne z 27 kwietnia 2017 r., nr KBF.410.001.11.2017 oraz z 23 kwietnia 2018 r., nr KBF.410.001.11.2018.

⁷² Uwaga była między innymi sformułowana 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.”

⁷³ Instrument został wprowadzony do systemu prawa ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Poprzednia ustawa o finansach publicznych nie zawierała analogicznego rozwiązania.

⁷⁴ Departament DAS przejął to zadanie zgodnie z § 1 pkt 2) lit. a i pkt 6 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 marca 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MRiF poz. 51). Zadanie to ponownie zostało przesunięte do Departamentu PW zgodnie z §1 pkt 3 i pkt 10 lit. c zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2018 r. zmieniającego zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF poz. 43).

2017 r. oraz – ponownie – od 17 kwietnia 2018 r. zadanie to przypisano do Departamentu Polityki Wydatkowej.

W październiku 2018 r. w Ministerstwie Finansów uruchomiony został projekt *Ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi (Ocena 176+)*, którego celem było opracowanie procedury realizacji ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi. Według harmonogramu projektu przedstawienie Ministrowi Finansów ostatecznej procedury dokonywania ocen w trybie art. 176 ufp i zakończenie projektu ma nastąpić do końca 2019 r. Projekt podzielony został na cztery etapy. Pierwszy etap miał się zakończyć 11 stycznia 2019 r. Na tym etapie przewidziano realizację zadania „Uzgodnienia wewnętrzne i decyzja Komitetu Sterującego Projektu o wyborze wariantu”. Termin realizacji zadania nie został dotrzymany. W grudniu 2018 r. Zespół projektowy opracował dokument pn. *Koncepcja realizacji ocen planowania i gospodarowania środkami publicznymi*, ale żadna z propozycji sposobu realizacji ocen nie uzyskała akceptacji Komitetu Sterującego Projektu, którego posiedzenie odbyło się w dniu 21 stycznia 2019 r. Podjęto decyzję o procedowaniu i wyborze wariantu oceny po przekazaniu uzupełnionej *Koncepcji realizacji ocen (...)* przez Zespół projektowy.

Podsumowując, w 2018 r. prace nad procedurą dokonywania ocen znajdowały się w dalszym ciągu na początkowym etapie.

W 2017 r. Ministerstwo Finansów pracowało nad zmianą ustawy o finansach publicznych, w tym zmianą art. 176 ufp. Projekt ustawy z dnia 9 października 2017 r., po konsultacjach wewnętrznych, przewidywał rezygnację z wymogu kierowania się podczas przeprowadzania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego. Proponowano także upoważnienie/zobowiązanie Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego sposób i tryb przeprowadzania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi. W 2018 r., po przesunięciu zadania do Departamentu Polityki Wydatkowej, odstąpiono od zmiany art. 176 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 3949-4014)

2.8. 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 publicznych⁷⁵ 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 związku z tym w grudniu 2017 r. podsekretarz stanu sprawujący merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Departament Polityki Wydatkowej zaakceptował *Listę obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków publicznych w 2018 r.*, przygotowaną w tym departamencie zgodnie z § 3 ust. 3 wyżej wymienionego zarządzenia Nr 30. Jednakże żaden z sześciu tematów przeglądów wydatków znajdujących się na tej liście nie został podjęty do realizacji w 2018 r.

⁷⁵ Dz. Urz. MF poz. 31.

W tym czasie prowadzono natomiast sześć innych przeglądów wydatków, w tym pięć rozpoczętych w latach 2016-2017:

- 1) *w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej* (od września 2016 r.),
- 2) *na sport i kulturę fizyczną* (od czerwca 2017 r.),
- 3) *w obszarze wspierania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa* (od października 2017 r.),
- 4) *podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* (od listopada 2017 r.),
- 5) *w obszarze więziennictwa* (od października 2017 r.),
- 6) *w zakresie zakupów i wykorzystania zasobów teleinformatycznych i informatycznych w ministerstwach oraz podległych i nadzorowanych jednostkach administracji rządowej* (od grudnia 2018 r.).

Biorąc pod uwagę, że zakończenie przeglądu wydatków następuje wraz z przyjęciem przez Komitet Sterujący raportu z jego realizacji, w 2018 r. żaden z wyżej wymienionych sześciu przeglądów wydatków nie został zakończony. Taka sytuacja wydarzyła się po raz pierwszy, odkąd w 2015 r. rozpoczęto realizację przeglądów wydatków. W 2018 r. nie odbywały się również żadne posiedzenia Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych.

W przypadku *przeglądu wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych*, w programie przeglądu napisano, że będzie on trwał około 3 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 ponownie wysłany do opiniowania w tych departamentach, po czym sporządzono nowy projekt raportu.

W przypadku *przeglądu wydatków publicznych w obszarze kształtowania wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej – I etap: członkowie korpusu służby cywilnej* program został zatwierdzony we wrześniu 2016 r. Dyrektorka Departamentu Polityki Wydatkowej poinformowała wtedy innych członków Komitetu Sterującego, że przegląd będzie trwał około 6 miesięcy. Tymczasem prace prowadzono w roku 2017 i w pierwszej połowie 2018 r., po czym sporządzono jedynie częściowy raport (bez wniosków i rekomendacji), który przekazano zespołowi problemowemu Rady Dialogu Społecznego. Następnie, po ponad dwóch latach realizacji, zmieniono koncepcję przeglądu, włączając do niego również badanie zasad kształtowania wynagrodzeń innych grup pracowników państwowej sfery budżetowej.

W przypadku *przeglądu wydatków w obszarze finansowania kultury fizycznej i sportu* Komitet Sterujący zatwierdził program przeglądu w czerwcu 2017 r., a przewidywany czas wykonania prac wynosił około 6 miesięcy od zatwierdzenia programu. 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. W rezultacie przegląd wydatków nie został jeszcze zakończony.

W przypadku *przeglądu wydatków w obszarze więziennictwa*, w październiku 2017 r. przyjęto jego program, planowany okres realizacji wynosił około 6 miesięcy, w grudniu 2017 r. sporządzono raport częściowy, bez wniosków i rekomendacji, a w lutym 2018 r. otrzymano uwagi z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów natomiast przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości nie zgłosili uwag, ale też nie zaakceptowali

projektu raportu. Do marca 2019 r. raport końcowy z przeglądu nie został przyjęty przez Komitet Sterujący. Jak wskazała Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej, podczas uzupełniania projektu raportu zauważono, że większość potencjalnych rekomendacji już zrealizowano.

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 6 miesięcy od momentu przyjęcia przez Komitet Sterujący. Tymczasem czynności analityczno-badawcze trwały jeszcze w 2019 r. i nie zostały zakończone.

Mimo że zakładanym celem przeprowadzania przeglądów wydatków jest, między innymi, poprawa skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych, to przeglądy wydatków zrealizowane od 2015 r. nie miały wpływu na kształt ustawy budżetowej na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2353-2871, 4205-4212)

2.9. Realizacja działań wynikających z przyjętych przez Radę Ministrów „Założeń reformy systemu budżetowego”

W 2018 r. nie osiągnięto istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego”, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r. Od czasu przyjęcia przez Radę Ministrów wyżej wymienionego dokumentu, czyli przez prawie dwa i pół roku, jedynym skutecznym działaniem przeprowadzonym w Ministerstwie Finansów na rzecz poprawy funkcjonowania systemu budżetowego było połączenie – w nocy budżetowej z czerwca 2017 r. – procesu planowania ustawy budżetowej na rok kolejny z procesem przygotowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Nie zrealizowano również planu przygotowania nowej ustawy o finansach publicznych, co było jednym z zadań wyznaczonych przez Ministra Rozwoju i Finansów w Planie działalności na 2017 r., ale także odłożono prace nad przygotowanym w 2017 r. projektem zmian w obecnej ustawie o finansach publicznych, uwzględniającym niektóre reformy opisane w Założeniach.

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wynika, że w Ministerstwie Finansów są obecnie prowadzone prace nad reformą, których rezultatami mają być: analiza stanu obecnego, określenie stanu docelowego i koncepcja wdrożenia nowego systemu budżetowego. Należy jednak wskazać, że tego typu prace wykonywano już w latach wcześniejszych, na potrzeby opracowania „Założeń reformy systemu budżetowego” z 2016 r. oraz projektu zmiany ustawy o finansach publicznych z 2017 r. Z przekazanych informacji wynika, że rozwiązania w zakresie Wieloletnich Ram Finansowych Państwa, zawarte w przygotowanym w 2017 r. projekcie zmiany ustawy o finansach publicznych, wymagają zmian i rozbudowania. Jeśli chodzi o inne rozwiązania dotyczące reformy systemu budżetowego, to Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że konkretne propozycje zostaną wypracowane przez zespół realizujący projekt „Reforma systemu budżetowego”, którego pierwszy etap zakończy się 31 grudnia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 2872-2902, 4222-4230, 4317-4318)

2.10. Wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa

Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2018 r., a także zaprezentowane w wystąpieniu należności, zaległości i zobowiązania podano na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów na dzień 8 marca 2019 r. (dochody) i 1 marca 2019 r. (wydatki).

W 2018 r. dochody budżetu państwa wyniosły 379.688,2 mln zł i były wyższe od prognozy z ustawy budżetowej o 23.982,7 mln zł tj. 6,7%. W porównaniu do lat ubiegłych dochody w 2018 r. zrealizowano w kwocie wyższej niż w 2016 r. o 20,7% oraz o 8,4% niż w 2017 r. Powyżej kwoty prognozowanej zrealizowano dochody podatkowe (o 17.681,1 mln zł tj. o 5,3%) i dochody niepodatkowe (o 6.979,4 mln zł tj. o 31,9%), a poniżej dochody z tytułu środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi (677,8 mln zł tj. o 31,9%).

W strukturze dochodów podatkowych największy udział wynoszący 50,1% miał podatek VAT, kolejne istotne pozycje to podatek akcyzowy – 20,6% i podatek dochodowy od osób fizycznych – 17,0%.

Dochody niepodatkowe były wyższe od prognozowanych głównie z powodu uzyskania wyższych o 3.436,4 mln zł wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W 2018 r. nie uzyskano dochodów z wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Dochody w porównaniu do roku 2017 r. wzrosły o 8,4%, przede wszystkim w wyniku wzrostu dochodów z VAT o 18.145,9 mln zł, podatku dochodowego od osób fizycznych o 6.889,9 mln zł i dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych o 2.976,4 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2018 r. wyniosły 140.523,6 mln zł, a zaległości 125.755,9 mln zł. W porównaniu do roku 2017 kwota należności wzrosła o 13.277,1 mln zł tj. o 10,4%, a kwota zaległości o 11.199,3 mln zł, tj. o 9,8%. Największe kwoty należności i zaległości wystąpiły w części:

- 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (117.893,5 mln zł i 106.755,8 mln zł) i w ponad 76% dotyczyły podatku od towarów i usług (89.975,9 mln zł i 82.087,2 mln zł); należności z tytułu podatku VAT wzrosły w porównaniu do roku ubiegłego o 11,0%, a zaległości o 10,9%;
- 85 – *Województwa* (13.816,5 mln zł i 12.722,7 mln zł) powstałe przede wszystkim w rozdziale 85502 – *Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* (11.600,1 mln zł i 11.365,7 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1858-1882, 1937-1952, 1955)

Wydatki budżetu państwa w 2018 roku wyniosły (razem z wydatkami niewygasającymi) 390.454,3 mln zł i stanowiły 98,3% zaplanowanej kwoty (397.197,4 mln zł). W porównaniu do roku ubiegłego wydatki wzrosły o 3,9%, tj. o 14.685,8 mln zł, a w porównaniu do 2016 o 8,2%, tj. o 29.611,2 mln zł. W 2018 roku dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie 97,2% wydatków, podczas gdy w 2017 roku było to 93,2%, a w 2016 roku – 87,2%.

W 2018 r. zrealizowano 97,8% (63.328,2 mln zł) prognozowanej kwoty dochodów budżetu środków europejskich (64.782,8 mln zł). W porównaniu do roku ubiegłego dochody wzrosły o 15.736,8 mln zł tj. o 33,1%. Wydatki budżetu środków europejskich zrealizowano w kwocie 66.852,7 mln zł i stanowiły 83,3% zaplanowanej kwoty (80.243,0 mln zł). Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.524,5 mln zł i stanowił 22,8% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2018.

(dowód: akta kontroli str. 1858-1860, 1883-1936, 1955)

2.11. Wydatki, które nie wygasają z upływem roku budżetowego

W 2018 r. z kwoty 1.296,6 mln zł przeznaczonej na realizację zadań określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków

budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁷⁶ wydatkowano 1.011,9 mln zł, tj. 78,0%. Pozostałe środki w kwocie 284,8 mln zł zostały przekazane na dochody budżetu państwa, z tego większość w dniu 20 kwietnia 2018 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, a pozostała kwota (20,0 tys. zł), pochodząca ze zwrotu dotacji, w dniu 25 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3745-3765, 4382-4458)

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego określono wykaz wydatków, które mogą być dokonane do 31 marca 2019 r., w łącznej kwocie 1.339,9 mln zł. Wydatki uwzględnione w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2018 r. obejmowały przede wszystkim wydatki inwestycyjne wraz z towarzyszącymi im wydatkami bieżącymi oraz 166,0 mln zł dotacji celowych na wsparcie producentów rolnych, w tym na dopłaty do materiału siewnego, na refundację wydatków poniesionych przez producentów świń na dostosowanie gospodarstw do obowiązujących wymogów (bioasekuracja), na pomoc finansową dla producentów rolnych, w których gospodarstwach wystąpiły szkody spowodowane wystąpieniem w 2018 r. suszy lub powodzi oraz wystąpieniem w 2017 r. huraganu, deszczu nawalnego lub gradu.

Nowelizacją ustawy o budżecie przyjęto szereg rozwiązań umożliwiających przekazanie w 2018 r. z budżetu państwa środków na realizację zadań publicznych. Dla części tych środków, w kwocie 3.777,5 mln zł, przewidziano możliwość ich wydatkowania z budżetu państwa po zakończeniu roku budżetowego. Dotyczyło to środków na objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (1.800,0 mln zł), dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych (1.100,0 mln zł), realizację pomocy dla gospodarstw rolnych, w których powstały szkody spowodowane wystąpieniem w roku 2018 suszy lub powodzi (715,5 mln zł), dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego (150,0 mln zł) oraz realizację wydatków wynikających z Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2017-2026 przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (12,0 mln zł). Środki przeznaczone na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych oraz dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego mogły być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r., zaś pozostałe środki do dnia 31 marca 2019 r.

Łącznie na podstawie nowelizacji ustawy o budżecie z dnia 6 grudnia 2018 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego do wykorzystania w 2019 r. określono wydatki w kwocie 5.117,4 mln zł, co stanowiło 1,3% planowanych wydatków budżetu państwa. W latach 2017 i 2016 relacja ta wynosiła odpowiednio 0,3% i 0,2%, a w 2015 r. takie wydatki nie wystąpiły.

Wymienione wyżej akty prawne, opracowane w Ministerstwie Finansów, wprowadzają odstępstwo od zasady roczności budżetu. Ponadto należy zwrócić uwagę, że środki przeznaczone na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych nie miały służyć do sfinansowania zadań inwestycyjnych realizowanych w trakcie 2018 r. i z powodu opóźnień niezakończonych w 2018 r., co pociągałoby za sobą na przykład konieczność uregulowania zobowiązań za wykonane prace już w nowym roku budżetowym. W przypadku Funduszu Dróg Samorządowych żadne inwestycje nie były prowadzone w 2018 r., a ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych, w jej pierwotnym brzmieniu, przewidywała, że kwota przekazana z budżetu państwa

⁷⁶ Dz.U. poz. 2426.

wyniesie w 2019 r. maksymalnie 1,6 mld zł (podobnie jak w latach 2020-2027). W 2018 r. nie planowano przekazywania środków na ten fundusz żadnych środków.

Podsekretarz stanu Tomasz Robaczyński wyjaśnił, że wymienione zmiany zostały dokonane na wniosek Ministra Infrastruktury. Ich celem było umożliwienie przekazania dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 1,1 mld zł już w 2018 r. w celu jak najszybszego rozpoczęcia operacyjnego funkcjonowania Funduszu Dróg Samorządowych, a w efekcie skrócenia oczekiwania na rozpoczęcie procesu inwestycyjnego.

Powyższe wyjaśnienie stoi w sprzeczności z faktem, że do końca marca 2019 r. kwota 1,1 mld zł nie została przekazana na konto Funduszu Dróg Samorządowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie zadań przewidzianych do realizacji w 2019 r. środkami w ramach budżetu roku 2018 stanowi działanie naruszające zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz zakłóca porównywalność danych o wykonaniu budżetu państwa w poszczególnych latach.

Negatywny wpływ na przejrzystość ma również wyznaczenie dłuższego niż do 31 marca 2019 r. terminu wykorzystania środków na dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych oraz wydatków na zadania realizowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Oznacza to równoległe wykonywanie wydatków w trakcie 2019 r. zarówno w ramach planu na 2019 r., jak i planu na 2018 r. Oznacza to również, że Minister Finansów nie będzie mógł, w terminie określonym w art. 182 ust. 2 ufp, tj. do 31 maja 2019 r., przedstawić pełnej informacji o realizacji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. Informacja taka – w myśl art. 182 ust. 4 pkt 2 ufp – powinna być dołączona do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej.

Podsekretarz stanu Tomasz Robaczyński wyjaśnił, że w sytuacji wykonania wydatków ze środków na wydatki niewygasające po przekazaniu informacji w rocznym sprawozdaniu w wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. informacja taka zostanie przedstawiona w rocznym sprawozdaniu za 2019 r. Podsekretarz Stanu wskazał także, że poziom wykonania wydatków niewygasających w roku 2019 nie ma wpływu na dokonanie ostatecznego rozliczenia wykonania wydatków oraz deficytu w roku 2018. Wydatki niewygasające są bowiem w całości zaliczone do wykonania roku poprzedniego.

NIK zauważa jednak, że przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do sytuacji, w których sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. nie dostarcza pełnej informacji o realizacji wydatków w ramach budżetu 2018 r.

Minister Finansów w dniu 31 grudnia 2018 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 181 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, przekazał środki w kwocie 5.117,4 mln zł na wyodrębniony rachunek bankowy wydatków niewygasających prowadzony w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 3745-3748, 3766-3928, 4463-4467, 4472-4484)

Do 31 marca 2019 r., w związku z zapotrzebowaniami dysponentów części budżetowych, przekazane zostały środki na realizację wydatków, które nie wygasają z upływem 2018 r. w kwocie 3.914,1 mln zł, z tego:

- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w kwocie 1.236,6 mln zł, co stanowiło 92,3% środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających;

- na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. w kwocie 2.677,5 mln zł, co stanowiło 70,9% środków wymienionych w art. 38c tej ustawy; pozostałe środki, w kwocie 1.100,0 mln zł, mogą być wykorzystane do dnia 31 grudnia 2019 r.

Zgodnie z art. 181 ust. 8 ufp oraz art. 38c ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. ostateczne rozliczenie, w tym zwrot niewykorzystanych środków na dochody budżetu państwa, powinien nastąpić najpóźniej w ciągu 21 dni od terminów wskazanych w wyżej wymienionych aktach prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 3929-3948)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Długotrwała realizacja przeglądów wydatków uniemożliwiała wykonanie postanowienia zawartego w przyjętych przez Radę Ministrów: Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2016-2019 z kwietnia 2016 r. i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020 z kwietnia 2017 r., według których 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. Ponadto przedłużenie prac nad przeglądami wydatków rozpoczętymi w latach 2016-2017 było jedną z głównych przyczyn niepodjęcia żadnego z sześciu tematów, jakie znalazły się na *Liście obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków publicznych w 2018 r.* zaakceptowanej przez Podsekretarza Stanu sprawującego nadzór nad realizacją przeglądów wydatków.

Mimo wydłużania się, w stosunku do planu, okresów realizacji przeglądów wydatków rozpoczętych przed 2018 r., działania podejmowane w celu przyspieszenia realizacji przeglądów i wdrożenia rekomendacji nie przyniosły efektów. Nie wyznaczono również dodatkowych dat obligujących do zakończenia przeglądów.

Podsekretarz Stanu Leszek Skiba nadzorujący przeglądy wydatków poinformował, że na *Liście obszarów i zagadnień podlegających przeglądom wydatków publicznych w 2018 r.* celowo znalazło się więcej tematów, gdyż na podstawie doświadczeń z lat poprzednich przyjęto, że niektóre organy administracji rządowej mogą nie wyrazić zgody na przeprowadzenie przeglądu w obszarze ich właściwości. Wskazał także, że w 2018 r., oprócz prac nad przeglądami rozpoczętymi w latach poprzednich, prowadzono również czasochłonne prace przygotowawcze do przeglądu horyzontalnego w obszarze zasobów informatycznych. Nawiązując do postanowień zawartych w WFPF 2017-2020, Podsekretarz Stanu zwrócił uwagę, że w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021⁷⁷, w odróżnieniu od planu przyjętego rok wcześniej, nie określono liczby przeglądów do przeprowadzenia w ciągu roku. Ponadto z partycypacyjnego i uzgodnieniowego charakteru przeglądów wydatków, w których udział biorą różne podmioty, wynika, że przeglądy mogą trwać dłużej niż pierwotnie planowano. Zdaniem Podsekretarza Stanu proponowane w programach przeglądów terminy mają więc charakter jedynie roboczy.

Zdaniem NIK przyjęcie założenia o możliwej odmowie udziału w przeglądach ze strony niektórych podmiotów i związanej z tym konieczności zaplanowania większej niż można faktycznie zrealizować liczby tematów, nie uzasadnia niepodjęcia w 2018 r. żadnego z tematów przewidzianych do realizacji we wskazanym roku. Nie uzasadnia tego także podjęcie prac przygotowawczych nad przeglądem, który rozpoczął się dopiero w grudniu 2018 r., po upływie

⁷⁷ Uchwała nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021 (Dz.U. poz. 455).

prośby Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2018 r., zwłaszcza że podstawowe prace analityczno-badawcze powinny zostać wykonane w czasie wykonywania tego przeglądu. Co prawda w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021 nie powtórzono za WPF 2016-2019 i WPF 2017-2020, że planuje się prowadzić od 3 do 5 przeglądów rocznie w celu objęcia przeglądami wydatków w cyklu 3-4 lat większości obszarów o istotnych pod względem kwot wydatkach publicznych, ale nie oznacza to rezygnacji z tego zamierzenia. O utrzymaniu takiego zamiaru w 2018 r. świadczy fakt wytypowania do realizacji sześciu nowych tematów przeglądów wydatków w grudniu 2017 r. Co więcej, w WPF 2018-2021 podkreślono rolę przeglądów wydatków, wskazując na konieczność ich włączenia do procesu budżetowego w sposób umożliwiający wsparcie zarządzania wydatkami i przestrzeni fiskalną w kolejnych latach.

NIK nie podziela również przekonania o małej istotności wyznaczonych terminów realizacji przeglądów wydatków, a w przypadku przedłużania się prac nad przeglądami – o braku potrzeby wyznaczania dodatkowych dat ich zakończenia. Wyznaczenie wiarygodnego harmonogramu prac ma charakter dyscyplinujący, nie można też pominąć wpływu tego czynnika na zachowanie racjonalności ekonomicznej w podejmowanych działaniach, w tym na możliwość prowadzenia działań w sposób planowy, zgodnie z przyjmowaną corocznie listą obszarów i zagadnień podlegających przeglądowi wydatków publicznych w danym roku.

Należy też podkreślić, że rozpoczęty w listopadzie 2017 *przeгляд wydatków podmiotów wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* wykonywano jedynie w Ministerstwie Finansów. W przypadku tego przeglądu znaczenie czynnika partycypacyjnego i uzgodnieniowego miało więc mniejsze znaczenie, mimo to przekroczono planowany termin jego realizacji i nie zdołano w 2018 r. doprowadzić tego przeglądu do końca. Przedłużanie się okresu realizacji przeglądów wydatków rodzi również ryzyko, że ustalenia dokonane w ramach przeglądu i opracowane rekomendacje staną się nieaktualne.

(dowód: akta kontroli str. 2353-2871, 4205-4212)

Ocena cząstkowa

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

Rezerwa ogólna została zaplanowana i rozdysponowana zgodnie z przepisami art. 140 ust. 1 i art. 155 ufp. Poziom rezerwy nie przekroczył limitu ustalonego w art. 140 ust. 1 ufp, wynoszącego 0,2% planowanych wydatków budżetu państwa.

Podziału rezerw celowych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2018 dokonano zgodnie z art. 154 ufp. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia planu wydatków dysponentów części budżetowych z rezerw celowych wydawane były bez zbędnej zwłoki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wątpliwości NIK budzi przyjęty przez Ministra Finansów sposób rozdysponowania rezerwy poz. 94 „*Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa*”.

NIK zwraca uwagę, iż przeglądy wydatków publicznych nie były realizowane w terminach zakładanych w programach tych przeglądów. Mimo to nie wyznaczono dodatkowych dat obligujących do ich zakończenia, a działania podejmowane w celu ich przyspieszenia okazały się nieskuteczne.

Minister Finansów nie korzystał z uprawnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, wynikającego z art. 176 ufp.

Ponadto w 2018 r. nie osiągnięto istotnych postępów we wdrażaniu „Założeń reformy systemu budżetowego”, przyjętych przez Radę Ministrów w lipcu 2016 r.

VI. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w dalszym ciągu wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i zarządzaniu środkami publicznymi. NIK wnosi o rozważenie przyjęcia w nocie budżetowej, iż cele i mierniki dla zadań wykonywanych przez wojewodów ustalają – jednolicie dla wszystkich wojewodów – ministrowie właściwi w sprawach poszczególnych zadań.

NIK zauważa także potrzebę doskonalenia metod planowania wydatków w zakresie rezerw celowych poz. 8, 45 i 73 oraz rezygnacji z podejmowania działań naruszających zasadę roczności budżetu, takich jak finansowanie wydatków następnego roku budżetowego w ramach planu wydatków roku bieżącego.

Jednocześnie, mając na uwadze konieczność zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, a w szczególności zapewnienia odbiorcom dostępu do jak najpełniejszej informacji o procesach związanych z planowaniem i realizacją ustawy budżetowej, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne jest przedstawienie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wydatki budżetu państwa.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawa o NIK), wnosi o podjęcie działań zapewniających realizację przeglądów wydatków w zakładanym czasie.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 29 kwietnia 2019 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

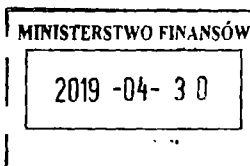
Podpis



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF. 410.001.11.2019



Pani
Teresa Czerwinska
Minister Finansów

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru

1919
2019

NAJWYŻSZA
IZBA
KONTROLI