

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**ANALIZA
WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ
W 2009 ROKU**

Warszawa czerwiec 2010

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Nr ewid. 141/2010/KBF

Nr ewid. 142/2010/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2009 ROKU



Zatwierdzona przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w dniu 9 czerwca 2010 roku

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

JACEK JEZIEFSKI

Spis treści

	Str.
1. Wprowadzenie.....	5
2. Synteza i podstawowe ustalenia z kontroli	6
3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań	18
3.1. Opinia dotycząca sprawozdań budżetowych	18
3.2. Ocena ksiąg rachunkowych	19
4. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa	25
4.1. Realizacja założeń makroekonomicznych	25
4.2. Prawne warunki wykonania budżetu państwa.....	34
4.3. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa	38
5. Dochody budżetu państwa.....	45
5.1. Dochody podatkowe.....	53
5.2. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.....	59
5.3. Dochody niepodatkowe.....	60
6. Wydatki budżetu państwa.....	65
6.1. Dotacje i subwencje.....	72
6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	81
6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	829
6.4. Wydatki majątkowe.....	93
6.5. Obsługa długu publicznego	101
6.6. Środki własne Unii Europejskiej.....	105
6.7. Wydatki w ujęciu zadaniowym.....	108
7. Wykonanie budżetów państwa przez wojewodów.....	113
8. Deficyt budżetu państwa	121
8.1. Deficyt budżetu państwa i pozostałe potrzeby pożyczkowe.....	121
8.2. Finansowanie krajowe.....	124
8.3. Finansowanie zagraniczne	126
8.4. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie	128
8.5. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej	131

9. Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego	132
9.1. Państwowe fundusze celowe	132
9.2. Agencje rządowe	146
10. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa ...	153
10.1. Dług krajowy	155
10.2. Dług zagraniczny Skarbu Państwa	156
10.3. Strategia zarządzania długiem publicznym	158
10.4. Realizacja celów i założeń zawartych w Programie Konwergencji	159
10.5. Należności Skarbu Państwa	159
11. Rozliczenia z Unią Europejską	163
12. Wykonanie założeń polityki pieniężnej	178

Spis załączników:

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2009 r.	189
--	-----

Załącznik nr 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2009 r.	198
--	-----

Załącznik nr 3

Kryteria oceny wykonania budżetu	199
--	-----

Załącznik nr 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r.	202
---	-----

Załącznik nr 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2009 r. w porównaniu do ocen za 2008 r. ...	206
--	-----

Załącznik nr 6

Spis tabel i wykresów	212
-----------------------------	-----

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli przedkłada analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 r., zatwierdzoną przez Kolegium NIK w dniu 9 czerwca 2010 r. Analiza zawiera poświadczenie rzetelności sprawozdań budżetowych, omówienie realizacji założeń makroekonomicznych, ocenę wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów, wydatków, deficytu, ocenę wykonania planów finansowych przez państwowe fundusze celowe i agencje rządowe, państwowego długu publicznego, rozliczeń z Unią Europejską i wykonania założeń polityki pieniężnej.

Kontrolami przeprowadzonymi przez departamenty i delegatury NIK w okresie od grudnia 2009 r. do maja 2010 r. objęto wykonanie dochodów i wydatków budżetu państwa w częściach budżetowych, wykonanie planów finansowych agencji i funduszy celowych, wykorzystanie dotacji z budżetu państwa przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego. Zbadano również wykonanie założeń polityki pieniężnej. Łącznie skontrolowano 371 jednostek, których wykaz stanowi załącznik nr 1. W analizie wykorzystano również wyniki innych kontroli przeprowadzonych wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową, wymienione w załączniku nr 2 oraz materiały sprawozdawcze i analityczne Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, a także Głównego Urzędu Statystycznego.

Kontrola została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli¹ oraz założeniami metodycznymi² do kontroli wykonania budżetu państwa.

W toku kontroli dokonano oceny przestrzegania przepisów, zasad i procedur stosowanych przy realizacji dochodów i wydatków budżetowych, oceny prawidłowości i rzetelności prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz oceny funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w kontrolowanych jednostkach. Do oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz planów finansowych państwowych funduszy i agencji, zastosowano trzystopniową skalę ocen, przedstawioną w załączniku nr 3.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa oraz w kontroli założeń polityki pieniężnej wobec instytucji sektora rządowego stosowano kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, wobec jednostek samorządu terytorialnego – legalności, gospodarności i rzetelności, a wobec jednostek niepublicznych – kryteria legalności i gospodarności.

Oprócz analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli sporządziła szczegółowe informacje o wynikach kontroli w poszczególnych częściach budżetowych, o realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych, o powiązaniach budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa oraz o realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Wykaz informacji przedłożonych Sejmowi zamieszczono w załączniku nr 4. Zestawienie ocen wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz ocen wykonania planów finansowych funduszy celowych i agencji rządowych zawiera załącznik nr 5.

¹ http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf

² http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf

2. Synteza i podstawowe ustalenia z kontroli

Opracowanie i wykonanie ustawy budżetowej na rok 2009 przebiegało w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego, który wpływał na sytuację makroekonomiczną w Polsce. Spowolnienie wzrostu gospodarczego rozpoczęło się w II połowie 2008 r., a więc w czasie opracowywania projektu budżetu państwa. Tempo wzrostu gospodarczego było najniższe na początku 2009 r., kiedy ustawa budżetowa była już wykonywana. W sytuacji dużej niepewności co do wpływu kryzysu na gospodarkę Polski, prognozy budżetowe były zmieniane. Ostateczny kształt budżetowi państwa został nadany w sierpniu 2009 r., po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009.

Sytuacja w gospodarce światowej i niepewność co do tego, jak mocny będzie wpływ kryzysu na polską gospodarkę, stanowiły ważne przesłanki formułowania ostrożnych założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej na rok 2009.³ Na tym etapie planowania przyjęto jednak nadmiernie optymistyczne założenia. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2009 r. z września 2008 r. założono, że tempo wzrostu gospodarczego w 2009 r. zwolni do 4,8%. W grudniu 2008 r. Rada Ministrów zgłosiła poprawkę do projektu budżetu, w której przewidywane tempo wzrostu PKB w 2009 r. ograniczono do 3,7%. W uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy budżetowej z lipca 2009 r. przewidywano obniżenie w 2009 r. tempa wzrostu PKB do 0,2%. Rzeczywiste tempo wzrostu gospodarczego w 2009 r. wyniosło 1,8%.

W ustawie budżetowej na rok 2009 przyjęto prognozę dochodów na poziomie 303 mld zł. Limit wydatków określono na kwotę 321,2 mld zł. Deficyt budżetowy zaplanowano w wysokości 18,2 mld zł. Po uchwaleniu tej ustawy, w związku z kryzysem finansowym na świecie i obawami o jego oddziaływanie na gospodarkę Polski, a w konsekwencji na wykonanie przyjętej w ustawie prognozy dochodów, podjęto decyzję o ograniczeniu zaplanowanych wydatków o nie mniej niż 10%. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2009 r. uznała za konieczne przygotowanie zmian w realizacji budżetu państwa z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu PKB w 2009 r. na poziomie 1,7% i ograniczeniem wydatków o około 17,4 mld zł. Przyjęto, że ograniczenie będzie miało charakter czasowy, a decyzja o potrzebie trwałego zmniejszenia wydatków zostanie podjęta w terminie późniejszym i będzie uzależniona od sytuacji finansów publicznych. Prace nad nowelizacją ustawy budżetowej rozpoczęto w czerwcu 2009 r. Wyniki realizacji budżetu za I półrocze 2009 r. wykazały, że mimo zastosowanych redukcji wydatków, deficyt osiągnął poziom 91,4% planu rocznego. W dniu 17 lipca 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009.⁴ W wyniku tej nowelizacji prognozę dochodów obniżono o 30,1 mld zł, a wydatki zredukowano o 21,1 mld zł, podnosząc jednocześnie deficyt do kwoty 27,2 mld zł.

Dochody budżetu państwa w 2009 r. wyniosły 274,2 mld zł i były o 1,3 mld zł wyższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach. Wydatki zrealizowano w wysokości 298,0 mld zł. Były one niższe od limitu ustawowego o 2,1 mld zł. W rezultacie deficyt budżetu państwa, planowany na 27,2 mld zł, wyniósł 23,8 mld zł.

³ Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58).

⁴ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz.U. Nr 128, poz. 1057).

Wymienione wyżej kwoty dochodów, wydatków i deficytu zostały podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.” Stanowią one sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części, co zostało potwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli po badaniu sprawozdań budżetowych. Biorąc to pod uwagę oraz uwzględniając wyniki przeprowadzonych kontroli NIK stwierdziła, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. przekazuje prawdziwy obraz wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów, wydatków, należności i zobowiązań.

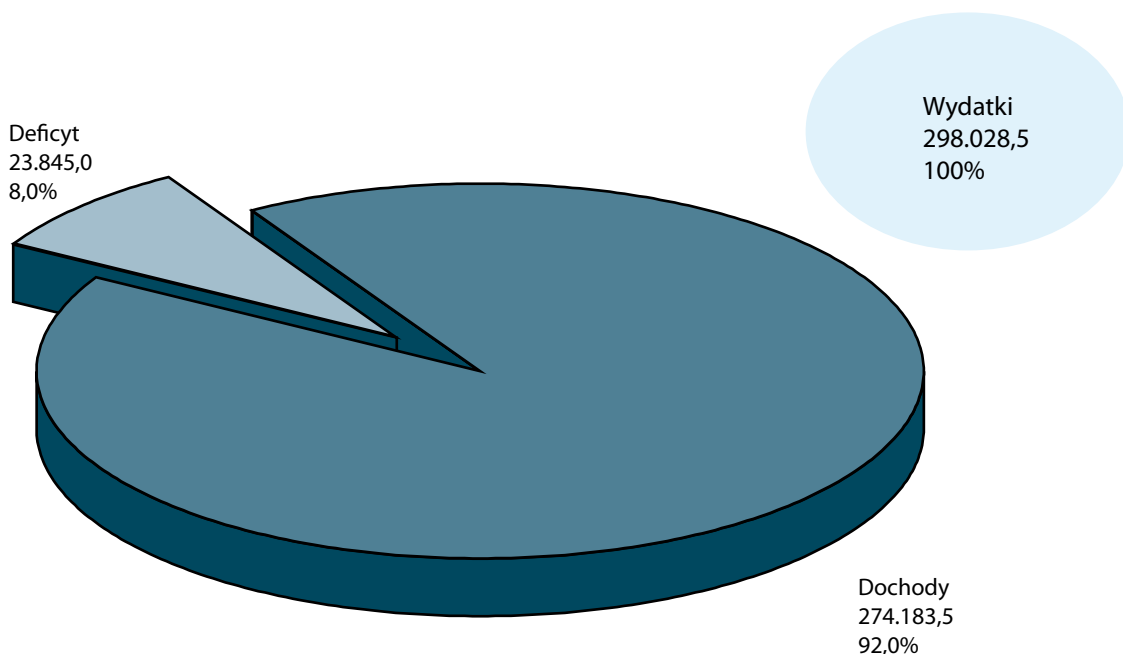
Zmniejszyła się liczba nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli. NIK oceniła pozytywnie lub pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie wszystkich części budżetowych oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji.

W 2009 r. uległa poprawie relacja dochodów do wydatków budżetu państwa. Dochody budżetu państwa wystarczyły na sfinansowanie 92,0% wydatków (wykres 1), podczas gdy w 2008 r. relacja ta wynosiła 91,2%. Deficyt budżetu państwa, w porównaniu do 2008 r., był niższy o 2,1%, lecz deficyt sektora finansów publicznych był ponad dwukrotnie wyższy niż w 2008 r. i wyniósł 51,1 mld zł. Względnie dobry wynik budżetu państwa osiągnięto kosztem pogorszenia wyników sektora ubezpieczeń społecznych i jednostek samorządu terytorialnego.

W 2009 r. przyrost państwowego długu publicznego był większy niż w poprzednim roku. Zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się o 72,1 mld zł i na koniec 2009 r. wyniosło 669,9 mld zł, a jego relacja do PKB osiągnęła 49,8%. Relacja ta przybliżyła się do granicznego poziomu 50%, powyżej którego – zgodnie z ustawą o finansach publicznych – muszą być wprowadzone

1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2009 r.

[mln zł]



procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Wzrost kwoty państwowego długu publicznego był konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa, sektora samorządowego i sektora ubezpieczeń społecznych. W tym ostatnim przypadku nastąpił najwyższy wzrost zadłużenia. Istotne pogorszenie sytuacji sektora publicznego jest w znacznej mierze konsekwencją braku reform systemowych. W latach poprzednich Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że poprawa stanu równowagi finansów publicznych nie ma charakteru trwałego i bez działań na rzecz efektywnego wykorzystania środków publicznych może nastąpić ponowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych. NIK zwracała także uwagę, że w celu ograniczenia deficytu nie były wykorzystywane w pełni nawet proste oszczędności nie wymagające reform strukturalnych.

Zmniejszenia wydatków wprowadzone w trakcie roku wymusiły w niektórych częściach budżetu państwa ograniczenie skali wykonywanych zadań przez dysponentów. Sposób wprowadzenia tych zmian powodował, że dysponenci części budżetowych, odstępując od części zadań lub przenosząc ich realizację na następne lata, nie mieli możliwości pełnej oceny skutków podejmowanych decyzji. Szczególnie niekorzystnie ograniczenie wydatków wpłynęło na realizację programów wieloletnich, gdyż przedłużone zostały terminy ich zakończenia. Najwyższe ograniczenie wydatków w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 9 stycznia 2009 r. wystąpiło w częściach 29 – Obrona narodowa, 39 – Transport, 42 – Sprawy wewnętrzne i 79 – Obsługa długu krajowego. Nie miało natomiast istotnego znaczenia ekonomicznego wprowadzenie oszczędności w wydatkach budżetu państwa przez ustalenie – na okres od dnia 1 marca do 31 grudnia 2009 r. – wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r. oraz ograniczenia wypłacania nagród. Przepisy regulujące te kwestie były przy tym niejasne.

Stan zaawansowania prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego nie umożliwiał w 2009 r. wykorzystania tego narzędzia do celów zarządczych. Występowały trudności w zdefiniowaniu działań, będących najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej. Nie dla każdego działania określony został rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik do jego monitorowania i rozliczania. Tylko w niektórych jednostkach była prowadzona ewidencja księgowa w układzie zadaniowym, gdyż obowiązujące przepisy prawne nie zobowiązywały wprost do jej prowadzenia. Brak ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym utrudnia rzetelne opracowanie informacji o wykonaniu zadań i podzadań w ramach planowanych kwot wydatków.

Istotną rolę w równoważeniu budżetu państwa odegrały środki z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. Dochody z tego tytułu wyniosły 31,9 mld zł, a wydatki budżetu państwa podlegające zwrotowi 24,5 mld zł (nadwyżka 7,4 mld zł). Względne oszczędności w wydatkach budżetu państwa uzyskano kosztem pogorszenia sytuacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dotacja z budżetu państwa była za niska. Fundusz nie był w stanie pokryć zwiększonych wydatków z przychodów własnych, w związku z czym zaciągnął kredyty w bankach komercyjnych na łączną kwotę 4,0 mld zł oraz otrzymał z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w kwocie 5,5 mld zł.

Mimo trudnej sytuacji gospodarczej, Rząd powstrzymał się od podejmowania działań antykryzysowych, wymagających bezpośredniego zaangażowania środków budżetowych na większą skalę,

między innymi w celu pobudzenia popytu. Pozwoliło to utrzymać dyscyplinę wykonania budżetu państwa. Na koniec roku zobowiązania państwowych jednostek budżetowych były znacznie niższe niż na koniec 2008 r.

* * *

1. Nieprawidłowości w sprawozdaniach budżetowych stwierdzone u poszczególnych dysponentów nie miały istotnego wpływu na ocenę „Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.” Najwyższa Izba Kontroli wydała opinie bez zastrzeżeń o prawidłowości rocznych sprawozdań budżetowych sporządzonych przez dysponentów 104 części (w 2008 r. 91 części) na 116 objętych kontrolą⁵. Sprawozdania te przekazują rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2009 r. W 12 częściach budżetowych NIK wydała opinie z zastrzeżeniami (w 2008 r. w 20 częściach). Nie było opinii negatywnych o sprawozdaniach budżetowych, podczas gdy w 2008 r. negatywne opinie wydano w dwóch częściach budżetu państwa. Nieprawidłowości w sprawozdaniach polegały na zaniżeniu zobowiązań i należności oraz kwalifikacji niektórych dochodów i wydatków do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.
2. Budżet państwa był opracowywany i wykonywany w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrósł o 1,8%, wobec odpowiednio 5,1% w 2008 r., 6,8% w 2007 r. i 6,2% w 2006 r. Głównym czynnikiem wzrostu PKB w 2009 r. był popyt zagraniczny, którego wpływ na tempo wzrostu gospodarczego wyniósł 2,7 punktu procentowego. Było to wynikiem zmniejszenia ujemnego salda eksportu i importu. Wpływ popytu krajowego na tempo wzrostu PKB był ujemny i w skali roku wyniósł -0,9 punktu procentowego. Pogłębiający się kryzys gospodarczy o zasięgu globalnym, którego rozmiar i wpływ na polską gospodarkę trudno było przewidzieć powodował, że założenia do ustawy budżetowej na 2009 r. były kilkakrotnie korygowane. Realne tempo wzrostu PKB, które wyniosło 1,8%, było o 3 punkty procentowe niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2008 r. i o 1,6 punktu procentowego wyższe od wartości zakładanej w uzasadnieniu do zmiany ustawy budżetowej z lipca 2009 r. Wyższy niż zakładano w lipcu wzrost gospodarczy, wynikał głównie z niedoszacowania dodatniego wkładu eksportu netto na wzrost PKB, a w szczególności dużo większego niż planowano spadku importu. Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych wyniósł 3,5%. Był on niższy niż w 2008 r., ale o 0,6 punktu procentowego wyższy od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2008 r. i o 0,5 punktu procentowego przekroczył wskaźnik przyjęty w ustawie budżetowej po zmianach. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2009 r. ujemnym saldem w kwocie 5.505 mln euro, które było ponad trzykrotnie niższe niż w 2008 r. Relacja salda obrotów bieżących do PKB wyniosła -1,6%. Zmniejszenie nierównowagi zewnętrznej nastąpiło głównie w wyniku poprawy salda obrotów towarowych.

⁵ W opiniach nie uwzględniono, zgodnie z ustawą z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), danych dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego (część 56), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57), Agencji Wywiadu (część 59).

Spowolnienie wzrostu gospodarczego niekorzystnie wpłynęło na rynek pracy. Obniżyło się przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, a szczególnie w sektorze przedsiębiorstw. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2009 r. wyniosła 1.893 tys. osób i była wyższa o 28,4% niż na koniec 2008 r. Stopa bezrobocia na koniec 2009 r. wyniosła 11,9%, wobec 9,5% na koniec 2008 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej w 2009 r. rosły wolniej niż przed rokiem, przy czym w sferze budżetowej odnotowano wyższą dynamikę wynagrodzeń niż w sektorze przedsiębiorstw.

Średnie roczne kursy dolara amerykańskiego i euro w Narodowym Banku Polskim zwiększyły się w 2009 r. o 29,3% i o 23,1% w porównaniu ze średnimi rocznymi kursami tych walut w 2008 r.

3. Spowolnienie wzrostu gospodarczego oraz zmiany systemowe w PIT i VAT spowodowały w 2009 r. spadek, w porównaniu do roku poprzedniego, dochodów podatkowych budżetu państwa. Znacznie wzrosły za to dochody niepodatkowe i dochody ze środków Unii Europejskiej. Dochody podatkowe zmniejszyły się o 2,1%, podczas gdy dochody niepodatkowe wzrosły o 42,1%, a dochody ze środków UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi o 116,2%. Wśród dochodów podatkowych największy spadek odnotowano w dochodach z tytułu podatków PIT i CIT. Dochody budżetu państwa ogółem w 2009 r. wyniosły 274,2 mld zł i były wyższe o 0,5% od prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Nie uzyskano planowanych dochodów z dwóch tytułów. Wykonanie dochodów ze środków UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi było niższe od prognozy o 9,9 mld zł, a wykonanie dochodów z cła o 0,3 mld zł.
4. Dochody ze środków UE i innych źródeł zagranicznych wyniosły 31,9 mld zł, a wydatki budżetu państwa podlegające zwrotowi 24,5 mld zł (różnica 7,4 mld zł). Nie został zrealizowany plan przede wszystkim w zakresie dochodów ze środków na programy w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007–2013 (minus 7,3 mld zł) i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013 (minus 2,3 mld zł). Możliwość poprawy planowania dochodów ze środków z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi uzależniona jest od wprowadzenia przepisów dotyczących trybu i terminów ich przekazywania na dochody budżetu państwa.
5. Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 26,7 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. zwiększyły się o 6,9%. Relacja zaległości do wpływów ukształtowała się na podobnym poziomie, jak w 2008 i wyniosła 8,7%. W strukturze zaległości w 2009 r. zmniejszył się udział zaległości w dochodach podatkowych, a zwiększył udział zaległości w pozostałych dochodach. Najwyższą dynamikę zaległości w pozostałych dochodach odnotowano w pozycjach wpływy z różnych dochodów (wzrost o 59,1%) i wpływy związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego (wzrost o 37,9%).
6. W 2009 r. nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Utrzymywały się jednak znaczne różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej w 2009 r. w urzędach skarbowych wzrósł i wyniósł 25,0%, a w izbach celnych 1,4%. Z ustaleń kontroli wynika, że znaczne kwoty należności podatkowych pozostawały w szarej strefie. Niewystarczający był zakres prowadzonych kontroli wywiązywania się podatników z zobowiązań,

w relacji do liczby podatników spełniających kryteria objęcia kontrolą. Kontrole prowadzone przez urzędy kontroli skarbowej, jak i urzędy skarbowe w co najmniej połowie przypadków stwierdzają nieprawidłowości w postaci uszczupień w należnościach podatkowych. Urzędy skarbowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Nierzetelnie analizowały dostępne informacje o wartości transakcji wewnątrzwspólnotowych, dokonanych przez polskich podatników i ich kontrahentów, służące wykrywaniu nadużyć w zakresie podatku od towarów i usług. Polska administracja podatkowa nieterminowo odpowiadała na wnioski państw członkowskich o zbadanie określonych transakcji wewnątrzwspólnotowych. Usunięcie tych nieprawidłowości ma szczególne znaczenie w świetle rozszerzającej się skali oszustw podatkowych w zakresie transakcji dokonywanych z innymi krajami UE oraz procesu gromadzenia dochodów podatkowych.

7. Wydatki budżetu państwa wyniosły 298,0 mld zł. Były one o 7,2%, tj. o 23,2 mld zł niższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej i o 0,7%, tj. o 2,1 mld zł niższe od kwoty określonej w nowelizacji tej ustawy. Wydatki wzrosły w porównaniu do poprzedniego roku o 7,2%, a ich relacja do PKB zwiększyła się z 21,8% do 22,2%. Najwyższy wzrost wydatków, w porównaniu do 2008 r., nastąpił w zakresie obsługi długu publicznego (o 28,3%), finansowania projektów z udziałem środków UE (o 28,9%) oraz środków własnych UE (o 9,8%). W 2009 r. dysponenci części budżetowych mogli wykorzystywać także środki w kwocie 3,9 mld zł, które nie wygasły z upływem 2008 r. Z kwoty tej wykorzystano 3,2 mld zł, tj. 82,8%. Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem 2009 r. W 2010 r. nie ma więc takich środków do wykorzystania.
8. Łączna kwota rezerw celowych była niższa o 17% niż w 2008 r. Zwiększyło się wykorzystanie rezerw celowych. Rozdysponowano 26,6 mld zł, tj. 98,8% kwoty planowanej, podczas gdy w 2008 r. rozdysponowano 16,2 mld zł, tj. 50,6% kwoty planowanej. Kwota rezerwy ogólnej była wyższa o 52,7% niż w 2008 r. Rozdysponowano 114,1 mln zł, tj. 95,1% ustalonej kwoty (w 2008 r. – 94,7%). Podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiły przypadki uruchamiania wydatków z rezerwy ogólnej na takie zadania, które dysponenci części budżetowych powinni uwzględnić w swoich budżetach już na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej.
9. Mimo ograniczenia limitów wydatków w trakcie roku, zobowiązania państwowych jednostek budżetowych, na koniec 2009 r., uległy znacznemu zmniejszeniu w porównaniu do stanu z końca 2008 r. Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych, według stanu na 31 grudnia 2009 r., wyniosły 3,4 mld zł, co oznacza prawie trzykrotne zmniejszenie w porównaniu do stanu z roku poprzedniego (9,4 mld zł). Zobowiązania wymagalne, które stanowiły 11,0% zobowiązań ogółem, wyniosły 0,4 mld zł. Na przestrzeni roku zobowiązania wymagalne zmniejszyły się prawie dwukrotnie. W kwocie ogółem zobowiązań wymagalnych 98,6% stanowiły zobowiązania urzędów morskich w Gdyni i Szczecinie z tytułu niezapłaconego podatku od nieruchomości za grunty pokryte morskimi wodami wewnętrznymi za lata 2004–2006.
10. Wydatki majątkowe wyniosły 25,9 mld zł, tj. 98,3% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. wzrosły one o 4,1 mld zł, tj. o 18,6%. Wydatki w tej grupie stanowiły 8,7% wydatków budżetu państwa, wobec 7,9% w 2008 r. Wzrost osiągnięto między innymi dzięki zwiększonej absorpcji środków unijnych z nowej perspektywy finansowej 2007–2013. Najwyższe kwoty wydatkowano w częściach

39 – Transport – 6,6 mld zł, 34 – Rozwój regionalny – 5,7 mld zł, 29 – Obrona narodowa – 4,8 mld zł. Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji inwestycji dotyczyły błędów w dokumentacji projektowej, nieterminowej realizacji inwestycji oraz niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, a także naruszeń przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych⁶ oraz ustawy – Prawo budowlane⁷. W wyniku kontroli oceniono negatywnie realizację inwestycji wieloletnich, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację inwestycji finansowanych z budżetów wojewodów oraz innych objętych kontrolą inwestycji zaplanowanych i finansowanych przez dysponentów części budżetowych.

11. Łączne wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły 32,2 mld zł i były wyższe od wydatków w roku 2008 o 7,1 mld zł, tj. o 28,3%. Był to najwyższy roczny przyrost kosztów obsługi długu w ostatnich latach, zarówno w ujęciu kwotowym, jak i procentowym. Przyczyną wzrostu było zwiększenie zadłużenia, osłabienie złotego oraz struktura płatności, w której relatywnie większy udział niż w latach poprzednich, miał wykup skarbowych papierów wartościowych z dyskontem, stanowiącym jednorazowo wypłacany skumulowany koszt obsługi danego papieru wartościowego. Koszty obsługi długu były wyższe niż deficyt budżetu państwa i stanowiły 10,8% wydatków budżetu państwa, wobec 9,0% w 2008 r.
12. Drugi rok z rzędu wzrastało zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej. W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 507.833 osób⁸ i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 18.438 osób, tj. o 3,8%. Najwyższy wzrost zatrudnienia dotyczył żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Nadal występowały rozbieżności pomiędzy zatrudnieniem planowanym i faktycznym. Różnica ta jednak w porównaniu do 2008 r. zmniejszyła się o 13.253 osoby. Wydatki na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 2009 r. wyniosły 24,2 mld zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 1.962,1 mln zł, tj. o 8,8%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 3.973 zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 4,9%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 4.022 zł i w porównaniu do roku 2008 wzrosło o 5,3%, a obniżyło się o 3,6% wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wprowadzenie oszczędności w wydatkach budżetu państwa w 2009 r. poprzez ustalenie – za okres od dnia 1 marca do 31 grudnia 2009 r. – wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r. nie miały istotnego znaczenia ekonomicznego.
13. W 2009 r. wdrażane były nowe elementy budżetu zadaniowego. Do projektu ustawy budżetowej zostało załączone zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące zadania i podzadania w ramach poszczególnych funkcji państwa wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz przewidywanych kosztów finansowych związanych z ich realizacją dla wszystkich dysponentów części budżetu państwa. W większości badanych jednostek prawidłowo sformułowano podzadania i określono ich cele. Występowały jednak trudności w zdefiniowaniu działań, będących najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej. Nie dla każdego podzadania określony został rzeczywisty

⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).

⁸ W przeliczeniu na pełne etaty. Liczba ta obejmuje dwie grupy pracowników: osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których limit zatrudnienia został określony w ustawie budżetowej oraz osoby nieobjęte tymi systemami.

koszt jego realizacji oraz miernik jego monitorowania i rozliczania. W niektórych jednostkach jako miernik realizacji celu badanego podzadania ustalono procent wykonania budżetu w stosunku do planu. Tak określony miernik nie zapewniał właściwego pomiaru realizacji wykonywanych przez te jednostki zadań i nie odpowiada podstawom koncepcji budżetowania zadaniowego. Miernik ten opisuje wyłącznie koszt realizacji działania, lecz nie mierzy dokonań oraz stopnia realizacji celu podzadania. Wskazane jest prowadzenie prac analitycznych w celu wypracowania precyzyjnych sformułowań podzadań, działań i mierników. Tylko w niektórych jednostkach była prowadzona ewidencja księgowa w układzie zadaniowym, gdyż obowiązujące przepisy prawne nie zobowiązywały wprost do jej prowadzenia. Brak ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym utrudnia rzetelne opracowanie informacji o wykonaniu zadań i podzadań w ramach planowanych kwot wydatków.

14. Wyższe – niż planowano w ustawie budżetowej po zmianach – dochody przy niższych wydatkach spowodowały, że deficyt budżetu państwa w 2009 r. był niższy od limitu ustawowego o 3,3 mld zł. Wyniósł on 23,8 mld zł. Deficyt budżetu państwa był także o 0,5 mld zł niższy niż w 2008 r. Deficyt budżetu państwa w relacji do PKB w 2009 r. stanowił 1,8 %, wobec 1,9% w 2008 r., 1,4% w 2007 r., 2,4% w 2006 r. Na wysokość deficytu wpływ miało przeprowadzenie niektórych operacji finansowych poza rachunkiem wydatków. Stąd prezentowana w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2009 r. kwota deficytu, choć poprawna formalnie i ustalona zgodnie z obowiązującymi przepisami, podobnie jak w latach poprzednich, nie oddaje w pełni stanu nierównowagi budżetowej. Zgodnie ze standardami unijnymi do kwoty deficytu wlicza się między innymi koszty reformy systemu ubezpieczeń społecznych, tzn. środki z budżetu państwa przeznaczone na refundację składek, przekazywanych z FUS do otwartych funduszy emerytalnych. W 2009 r. wyniosły one 21,1 mld zł. Po ich uwzględnieniu deficyt budżetu państwa wyniósłby 44,9 mld zł, czyli 3,3% PKB. Z pominięciem wydatków budżetu państwa udzielona została także pożyczka na wypłatę przez FUS gwarantowanych przez państwo świadczeń w kwocie 5,5 mld zł i pożyczka dla PKP w kwocie prawie 0,5 mld zł.
15. W 2009 r. znacznie wzrosły potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa. Wyniosły one 59,0 mld zł i były wyższe o 9,3 mld zł od przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Przekroczenie planu potrzeb pożyczkowych wynikało z wyższego o 5,5 mld zł ujemnego salda udzielonych i spłaconych pożyczek, wyższego o 3,6 mld zł przyrostu środków na rachunkach budżetowych, wyższego o 1,0 mld zł ujemnego salda przychodów i rozchodów z prywatyzacji oraz wyższego o 2,6 mld zł ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Potrzeby pożyczkowe zostały w 67,8% pokryte ze źródeł krajowych. Minister Finansów zapewnił płynność finansowania wydatków budżetu państwa, wykorzystując wszystkie instrumenty dostępne w 2009 r., takie jak sprzedaż skarbowych papierów wartościowych na rynki krajowe i zagraniczne, zaciąganie kredytów i pożyczek.
16. Nierzetelne zaplanowanie przychodów z prywatyzacji pośredniej było przyczyną niewykonania planu prywatyzacji. Przychody z prywatyzacji w 2009 r. wyniosły 4,9 mld zł, co stanowiło 40,9% kwoty planowanej. Z kwoty tej przekazano na obowiązkowe odpisy na fundusze celowe i rachunek ministra właściwego do spraw pracy 4,3 mld zł. Pozostała kwota, która wpłynęła do budżetu państwa stanowiła dofinansowanie reformy ubezpieczeń społecznych.

17. Dług Skarbu Państwa na koniec 2009 r. był wyższy niż planowano i wyniósł 631,5 mld zł. W stosunku do roku poprzedniego dług wzrósł o 61,5 mld zł, osiągając poziom 47,0% PKB. Na wzrost długu Skarbu Państwa w 2009 r. wpłynęło głównie finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przyrost długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 42,5 mld zł, a zagranicznego 19,0 mld zł. Wzrost długu krajowego dotyczył przede wszystkim skarbowych obligacji rynkowych. Na zwiększenie stanu zadłużenia zagranicznego w 2009 r. wpłynęła w szczególności emisja nowych obligacji.
18. Przyrost państwowego długu publicznego w 2009 r. był większy niż w 2008 r. Zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się o 72,1 mld zł i na koniec 2009 r. wyniosło 669,9 mld zł, a jego relacja do PKB osiągnęła 49,8%. Relacja ta przybliżyła się do granicznego poziomu 50%, powyżej którego ustawa o finansach publicznych określa procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Wzrost kwoty państwowego długu publicznego (po konsolidacji) był konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 56,9 mld zł, sektora samorządowego o 11,2 mld zł i sektora ubezpieczeń społecznych o 4,2 mld zł. Najwyższy wzrost zadłużenia wystąpił w sektorze ubezpieczeń społecznych (o 150,8%). Wzrost zadłużenia w sektorze samorządowym wyniósł 39,9%. Zadłużenie sektora rządowego zwiększyło się o 10,0%. Utrzymanie stanu zadłużenia poniżej 50% PKB było możliwe wskutek sfinansowania części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami z zaliczek z Unii Europejskiej oraz przeniesienia finansowania części inwestycji drogowych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego.
19. Dynamika wydatków państwowych funduszy celowych w 2009 r. znacznie wyprzedzała dynamikę przychodów. Wydatki wzrosły o 14,5% w porównaniu do poprzedniego roku, a przychody o 5,1%. Przychody 27 państwowych funduszy celowych wyniosły 182,0 mld zł i były o 2,0% niższe niż zaplanowano. Wydatki wyniosły 191,9 mld zł i przekroczyły kwotę planowaną o 2,8%. Przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 77,2% przychodów, a wydatki 79,9% wydatków funduszy. Łączny wynik państwowych funduszy celowych (-9,9 mld zł) był gorszy niż zaplanowano w ustawie budżetowej po zmianach (-0,9 mld zł) i znacznie gorszy niż w 2008 r., kiedy fundusze osiągnęły dodatni wynik 5,7 mld zł, głównie dzięki Funduszowi Pracy. Z budżetu państwa przekazane zostały dotacje do pięciu funduszy (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) w kwocie 48,1 mld zł. Dotacje te były o 1,0 mld zł, tj. o 2,0% niższe niż w 2008 r. Po uwzględnieniu środków na refundację składek przekazywanych przez ZUS do OFE, fundusze celowe otrzymały łącznie z budżetu państwa 69,2 mld zł. Kwota ta odpowiadała 23,2% wydatków budżetu państwa ogółem, wobec 24,8% w 2008 r. W szczególnie trudnej sytuacji finansowej był Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Przychody FUS stanowiły 91,5% kosztów, podczas gdy w 2008 r. wskaźnik ten wyniósł 100,9%. Pomimo wysokiego stanu środków na początku 2009 r., Fundusz nie był w stanie pokryć zwiększonych wydatków z przychodów własnych, w związku z czym zaciągnął kredyty w bankach komercyjnych na łączną kwotę 4,0 mld zł oraz otrzymał z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w wysokości 5,5 mld zł i dodatkowe środki w formie dotacji w kwocie 100,0 mln zł.

20. W ustawie budżetowej na rok 2009 ujęto plany finansowe 33 jednostek podsektora rządowego wykonujących zadania publiczne, z tego dziewięciu agencji. Przychody ośmiu agencji (bez Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości) wyniosły 6,5 mld zł, w porównaniu do 2008 r. były one niższe o 7,1%. Wpływy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości były o 61,5% wyższe niż w 2008 r. i wyniosły 2,4 mld zł. Jednostki te otrzymały z budżetu państwa dotacje w kwocie 4,6 mld zł, w tym 1,9 mld zł otrzymała Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, a 2,0 mld zł agencje realizujące ustawowe zadania w rolnictwie. Agencje rolne, pełniące funkcję agencji płatniczych, otrzymywały, podobnie jak w poprzednim roku, środki na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujmowane w ich planach finansowych. Środki te, w łącznej kwocie 20,3 mld zł, przekazywane były bezpośrednio przez Ministra Finansów lub za pośrednictwem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w formie dotacji celowych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. NIK podtrzymuje swoje stanowisko z lat ubiegłych, że brak ujęcia tych dotacji w planach finansowych agencji rolnych, prezentowanych w ustawie budżetowej, pozostaje w sprzeczności z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych. Na koniec 2009 roku trzy z dziewięciu agencji zamknęły rok ujemnym wynikiem finansowym brutto.
21. Zwiększyło się dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską. Wyniosło ono 26,7 mld zł, wobec 14,7 mld zł w 2008 r., 17,3 mld zł w 2007 r., 10,6 mld zł w 2006 r. Polska otrzymała w 2009 r. z Unii Europejskiej środki w wysokości 40,2 mld zł (w 2008 r. – 26,9 mld zł), z których na dochody budżetu państwa przekazano 32,5 mld zł (w 2008 r. – 14,7 mld zł). Do budżetu Unii Europejskiej wpłacono 13,4 mld zł (w 2008 r. – 12,2 mld zł). Napływ środków z UE był o 12,7% niższy niż planowano w ustawie budżetowej. Opóźnienia w realizacji zadań spowodowały niższe od planu wykorzystanie środków z programów perspektywy 2007–2013 (o 17,2%) i Wspólnej Polityki Rolnej (o 19,4%).
22. Rada Polityki Pieniężnej, podobnie jak w latach poprzednich, w 2009 r. kontynuowała realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy (p.p.). Inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) w całym 2009 r. kształtowała się powyżej celu inflacyjnego, a od marca do sierpnia w przedziale 3,5%–4%. Wzrost inflacji był głównie skutkiem zmian cen nośników energii, wyrobów akcyzowych, w tym napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, a także cen żywności i napojów bezalkoholowych. Czynniki te pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej. Średnioroczny wzrost inflacji wyniósł 3,5% i był niższy niż w 2008 r. (4,2%). Do czerwca 2009 r. stopy procentowe zostały obniżone czterokrotnie, łącznie o 1,5 p.p., tym samym nastąpiło złagodzenie polityki monetarnej na skutek spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego poniżej tempa wzrostu potencjalnego PKB. Ograniczeniu presji inflacyjnej sprzyjało również obniżenie popytu wewnętrznego oraz silny spadek jednostkowych kosztów pracy, a także utrudniony dostęp do kredytów, z uwagi na zaostrzenie, już od IV kwartału 2008 r., warunków kredytowych przez banki. Stawka rynkowa WIBOR 3M utrzymywała się, szczególnie od maja, znacznie powyżej stopy referencyjnej. Było to skutkiem wzrostu ryzyka kredytowego w okresie osłabienia koniunktury gospodarczej oraz utrzymującej się niechęci banków do wzajemnego pożyczania środków. Dla utrzymania stabilności sektora bankowego i wsparcia akcji kredytowej i sfery realnej, NBP rozszerzył zakres instrumentów

Pakietu Zaufania oraz wprowadził nowe niestandardowe instrumenty polityki pieniężnej. Ich stosowanie, przy ograniczonej aktywności na rynku międzybankowym i deponowaniu przez banki znacznych nadwyżek środków w NBP, wpłynęło na spadek krótkoterminowej stopy POLONIA znacznie poniżej stopy referencyjnej.

23. W 2009 r. nastąpiło dalsze pogłębienie nierównowagi sektora publicznego. Spadek dynamiki dochodów publicznych, gorsze niż zakładano wyniki finansowe sektora ubezpieczeń społecznych i jednostek samorządu terytorialnego spowodowały, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zwiększył się z 3,7% w 2008 r. do 7,1% w 2009 r.⁹ Wskaźnik ten był wyższy niż zakładano i osiągnął najwyższy poziom odkąd dane te są obliczane przez GUS i przesyłane do Komisji Europejskiej. Szczególnie wyraźne było pogorszenie wyniku podsektora ubezpieczeń społecznych. Jeszcze w 2008 r. nadwyżka w tym sektorze wynosiła 5,2 mld zł, podczas gdy w 2009 r. wystąpił deficyt w kwocie 12,6 mld zł. Był to kolejny rok, w którym zwiększył się przyrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a jego relacja do PKB zwiększyła się z 47,2% w 2008 r. do 51,0% w 2009 r. Poziom tego wskaźnika, w przeciwieństwie do wskaźnika deficytu, wypełniał fiskalne kryteria konwergencji. Przekroczenie dopuszczalnego w UE deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (3%) skutkowało tym, że w maju 2009 r. Komisja Europejska rozpoczęła ponownie wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu. Główną przyczyną pogarszania się stanu finansów publicznych był brak wcześniejszych działań systemowych na rzecz efektywnego wykorzystania środków publicznych. Na konieczność podjęcia takich działań Najwyższa Izba Kontroli wskazywała zarówno po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r., kiedy relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB była przejściowo niska (1,9%), jak i po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., kiedy przekroczyła poziom 3%.
24. Zmniejszenia wydatków budżetu państwa wprowadzone w styczniu 2009 r. spowodowały wprawdzie ograniczenie skali wykonywanych zadań przez dysponentów poszczególnych części budżetu państwa, ale nie zakłóciły w większości jednostek realizacji ich celów statutowych. Wprowadzone zmiany wpłynęły niekorzystnie na realizację programów wieloletnich, gdyż przedłużone zostały terminy ich zakończenia, a także ograniczone nakłady do poniesienia w 2009 r. Zmniejszenie wydatków nastąpiło również w wyniku przeniesienia finansowania części inwestycji drogowych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego. Podjęte działania wynikały z konieczności utrzymania podstawowych relacji budżetu państwa na bezpiecznym poziomie. Szczególnie istotne było niedopuszczenie do nadmiernego wzrostu państwowego długu publicznego, który mógł doprowadzić do przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych. W celu uniknięcia tej sytuacji do sfinansowania części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wykorzystane zostały także środki z Unii Europejskiej. Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. należy ocenić pozytywnie. Można jednak mieć obawy, że bez zdecydowanych reform finansów publicznych trudno będzie w przyszłości osiągnąć podobne rezultaty.

⁹ Deficyt i dług obliczony według zasad Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 95), *Komunikat GUS* z dnia 22 kwietnia 2010 r.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, poza wnioskami przedstawionymi w informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach, wskazuje na ujawnione w kontroli problemy, które wymagają:

- 1) podjęcia działań mających na celu przybliżenie prezentacji deficytu krajowego do zaakceptowanych przez Polskę norm unijnych,
- 2) zwiększenia liczby czynności sprawdzających przez organy podatkowe, a także kontroli wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych w obszarach zwiększonego ryzyka,
- 3) dokonania aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012,
- 4) podjęcia działań w celu poprawy zasad i warunków udzielania dofinansowania na realizację celów określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* w zakresie wsparcia budowy nowych jednostek odnawialnych źródeł energii, z wykorzystaniem środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- 5) kompleksowego uregulowania zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

3. Poświadczenie rzetelności sprawozdań

3.1. Opinia dotycząca sprawozdań budżetowych

Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu w 2009 r. we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Badaniu poddano również sprawozdania łączne sporządzone przez dysponentów części. Kontrolą objęto sprawozdawczość dysponentów 116 części budżetowych, w tym 16 wojewodów (części 85/02–32), 11 sądów apelacyjnych (części 15/02–12) oraz 13 z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych (część 86). Zbadano sprawozdania Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-N – o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych, Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w zakresie:

- poprawności i terminowości sporządzenia łącznych sprawozdań budżetowych,
- prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg rachunkowych do rocznych sprawozdań jednostkowych oraz terminowości ich sporządzenia,

a także księgi rachunkowe stanowiące podstawę do ich sporządzenia w zakresie:

- skuteczności funkcjonowania systemu rachunkowości i kontroli finansowej,
- prawidłowości ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej zdarzeń mających wpływ na wykonanie budżetu.

Roczne sprawozdania budżetowe¹⁰ sporządzone przez dysponentów 104 części budżetu państwa, tj. 89,7% części objętych badaniem, przekazują prawidłowy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2009 r., w związku z czym zaopiniowane zostały przez NIK bez zastrzeżeń. Sprawozdania pozostałych 12 dysponentów części, NIK zaopiniowała z zastrzeżeniami do co najmniej jednego sprawozdania. Dotyczyło to głównie sprawozdania Rb-28 w następujących częściach 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich, 15/00 Sądy powszechne, 20 – Gospodarka, 25 – Kultura fizyczna i sport, 29 – Obrona narodowa, 37 – Sprawiedliwość, 45 – Sprawy zagraniczne, 70 – Komisja Nadzoru Finansowego, 85/02 – województwo dolnośląskie, 85/06 – Województwo lubelskie, 85/32 – Województwo zachodniopomorskie oraz sprawozdania Rb-27 w części 37 – Sprawiedliwość, 85/06 – Województwo lubelskie, 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.

Najwyższa Izba Kontroli po zbadaniu sprawozdań budżetowych zgłosiła uwagi do danych ujętych w sprawozdaniach Rb-27 – na kwotę 561,5 tys. zł, Rb-28 – na kwotę 138.913,2 tys. zł, Rb-N – na kwotę 3.833,5 tys. zł, Rb-Z – na kwotę 738,0 tys. zł. Stwierdzone przez NIK zaniżenia bądź zawyżenia kwot dochodów, należności lub zobowiązań nie przekroczyły przyjętych w kontroli wykonania budżetu państwa dopuszczalnych wartości błędów. Stwierdzone nieprawidłowości zostały w znacznej części skorygowane w trakcie kontroli lub po jej zakończeniu i nie miały istotnego wpływu na wielkości dochodów i wydatków oraz należności i zobowiązań prezentowanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.

¹⁰ W opiniach nie uwzględniono danych dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego (część 56), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (część 57), Agencji Wywiadu (część 59).

Kontrolą objęto również roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe 197 dysponentów budżetu państwa III stopnia, wydając opinie¹¹:

- pozytywne – 168 (85,3%) dysponentom,
- pozytywne z zastrzeżeniami – 28 (14,2%) dysponentom,
- negatywną – do sporządzonego przez Prokuraturę Okręgową w Opolu sprawozdania Rb-27 z uwagi na nieprawidłowe zaklasyfikowanie dochodów w kwocie 5,2 tys. zł, co stanowiło 18,1% uzyskanych przez jednostkę dochodów, a także sprawozdania Rb-28 i Rb-Z, w których nie wykazano zobowiązań (w tym wymagalnych) na kwotę 9,4 tys. zł.

3.2. Ocena ksiąg rachunkowych

Jednostkowe sprawozdania budżetowe sporządzone zostały na podstawie ksiąg rachunkowych prowadzonych przez dysponentów środków budżetowych, a sprawozdania łączne na podstawie sprawozdań jednostkowych dysponentów podległych. Nieprawidłowości w łącznych i jednostkowych sprawozdaniach wynikały z błędów w ujmowaniu zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych jednostek, a także niewystarczających mechanizmów kontrolnych po stronie systemów księgowych, jak również po stronie służb księgowych. Opinie o rocznych sprawozdaniach budżetowych, wydane zostały na podstawie badania wiarygodności ksiąg rachunkowych. Przy ich wydawaniu uwzględniono także wyniki badania poprawności formalnej dowodów oraz zapisów księgowych (badanie zgodności), prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów oraz prawidłowości przeniesienia danych z ksiąg do sprawozdań budżetowych. Badaniem objęto księgi rachunkowe w 201¹² jednostkach, tj. o 3,1% więcej niż w 2008 r., z tego w 17 naczelnych instytucjach władzy państwowej i sądowniczej, 76 centralnych urzędach administracji rządowej oraz jednostkach im podległych, 63 jednostkach wojewódzkiej administracji rządowej oraz 45 innych jednostkach, w tym w 22 sądach okręgowych i rejonowych, 4 regionalnych izbach obrachunkowych i 13 samorządowych kolegiach odwoławczych. W 116 jednostkach (57,7% badanych jednostek) księgi rachunkowe były sprawdzane po raz pierwszy od co najmniej trzech lat.

Ocenę zgodności i wiarygodności ksiąg w zakresie ewidencji wydatków i zobowiązań wydano na podstawie badania próby wybranej metodami statystycznymi, ze zbioru dowodów będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom. Badanie realizacji dochodów przeprowadzono na podstawie próby dobranej metodami niestatystycznymi. W 189 przypadkach (94,0% badanych jednostek) doboru próby wydatków dokonano z zastosowaniem tzw. metody monetarnej¹³, w pozostałych 12 (6,0%) zastosowano prosty dobór losowy, niezależny od wartości zapisów księgowych, uzupełniając go o dowody odpowiadające największym pozycjom wydatków kontrolowanych jednostek.

Sprawdzenie dowodów księgowych¹⁴ poprzedzone było przeglądem analitycznym ksiąg rachunkowych prowadzonym pod kątem poprawności zapisów, sekwencji dat, ciągłości zapisów

¹¹ Wyniki nie obejmują, zgodnie z ustawą z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, danych dotyczących Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego dysponenta części 29 – Obrona narodowa.

¹² Księgi rachunkowe sprawdzono w 201 jednostkach, przy czym w odniesieniu do 19 izb i urzędów skarbowych nie wydano opinii o sprawozdawczości rocznej za 2009 r., gdyż kontrolą objęto tylko dziewięć miesięcy 2009 r.

¹³ Metoda monetarna (*Monetary Unit Sampling*) jest zalecaną przez standardy międzynarodowe statystyczną metodą doboru próby w badaniu wiarygodności, uwzględniającą wartość transakcji przy ich losowaniu do badania.

¹⁴ Pod względem zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.).

w dzienniku i terminowości księgowania. Pełny przegląd analityczny z zastosowaniem narzędzi informatycznych na całym udostępnionym zbiorze zapisów księgowych możliwy był w przypadku 142 (70,6%) jednostek. W pozostałych jednostkach przegląd ograniczono do wybranych cech zapisów, w tym pod kątem prawidłowości okresu księgowania.

Liczebność próby uzależniona była od wyników analizy ryzyka, przy ocenie którego uwzględniono zarówno wyniki kontroli z lat ubiegłych, jak i wyniki oceny organizacji oraz skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, a także efekty przeglądu analitycznego. Przebadano około 37,9 tys. dowodów księgowych w 201 kontrolowanych jednostkach, co daje średnio 188 dowodów na jednostkę. Wartość transakcji objętych badaniem wynosiła 6.889,2 mln zł, z czego kwota 1.838,2 mln zł dotyczyła transakcji dobranych celowo.

Wyniki badania próby były ekstrapolowane metodami statystycznymi. Przy wydawaniu ocen uwzględniono również transakcje i zapisy księgowe, które zostały wyselekcjonowane w wyniku przeglądu analitycznego lub przez dobór celowy oraz błędy o charakterze systematycznym. Oceny zostały wydane w oparciu o jednolite kryteria dotyczące wartości tolerowanego błędu (progu istotności). Proóg istotności przy badaniu wiarygodności wyznaczany był oddzielnie dla nieprawidłowości wpływających na sprawozdania roczne i bieżące, i wynosił odpowiednio 1,5% i 2,25% wydatków objętych oceną, a w przypadku nieprawidłowości o charakterze formalnym (badanie zgodności) określony został jako 5% zbioru objętego badaniem.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych

Kontrolą objęto próbę zapisów/dowodów księgowych pod kątem prawidłowości ewidencji księgowej w zakresie kwot transakcji, okresu księgowania i wskazania podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi sporządzane są roczne i bieżące sprawozdania budżetowe.

W badanym zbiorze transakcji u 41 dysponentów środków budżetowych (20,4%) stwierdzono nieprawidłowości wpływające na sprawozdania roczne jednostek na łączną kwotę 162,1 mln zł, w tym kwota 136,0 mln zł dotyczyła błędnego ujęcia przez Ministerstwo Gospodarki składki na rzecz organizacji międzynarodowej – Fundusz Badawczy Węgla i Stali. Przynależność do tej organizacji wynika z art. 31 Traktatu o Przystąpieniu RP do UE. Składka została ujęta w § 4540 *Składki do organizacji międzynarodowych*, zamiast w § 4690 *Składki do organizacji międzynarodowych, w których uczestnictwo związane jest z członkostwem w Unii Europejskiej*. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły również kwalifikacji transakcji do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej oraz do niewłaściwego okresu sprawozdawczego.

W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej wydano 182 oceny, w tym:

- pozytywne – 146 (80,2%) dysponentom środków budżetowych,
- pozytywne z zastrzeżeniami – 29 (15,9%) dysponentom,
- negatywne – siedmiu (3,8%) dysponentom.

Negatywnie zaopiniowano wiarygodność roczną ksiąg rachunkowych w Prokuraturze Okręgowej w Opolu i Zielonej Górze, Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, a także w Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym w Poznaniu oraz Kuratorium

Oświaty i Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Kielcach. We wszystkich wskazanych jednostkach zakwestionowano zapisy, które księgowane były do niewłaściwego okresu sprawozdawczego lub ujęte zostały w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

W badanym zbiorze operacji dotyczących wydatków i zobowiązań u 68 dysponentów środków budżetowych (33,8%) wykryto nieprawidłowości wpływające na sprawozdania bieżące na łączną kwotę 172,3 mln zł. Podobnie jak w przypadku nieprawidłowości dotyczących sprawozdań rocznych, kwota 136,0 mln zł dotyczyła wyżej opisanej nieprawidłowości w Ministerstwie Gospodarki. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły głównie księgowania operacji gospodarczych do niewłaściwego okresu sprawozdawczego, co powodowało zaniżenie stanu zobowiązań niewymagalnych wykazywanych w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28. W zakresie wiarygodności ksiąg w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej wydano oceny:

- pozytywne dla 147 dysponentów środków budżetowych (73,1%),
- pozytywne z zastrzeżeniami dla 34 dysponentów (16,9%),
- negatywne dla 20 dysponentów (10,0%), w tym dla dziewięciu jednostek administracji wojewódzkiej (14,3%) oraz sześciu centralnych urzędów administracji rządowej oraz jednostek im podległych (7,9%).

Badanie skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej (zgodności)

Badanie przeprowadzono na podstawie próby wylosowanych zapisów/dowodów księgowych skontrolowanych pod względem poprawności formalnej dowodu, kompletności i poprawności w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji oraz kompletności i poprawności formalnej zapisów księgowych.

W wyniku badania wydano 201 opinii o skuteczności systemu rachunkowości i kontroli finansowej, z czego 122 opinie pozytywne, 41 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami oraz 38 opinii negatywnych. Opinie negatywne wydano w stosunku do 14 centralnych urzędów administracji rządowej oraz jednostek im podległych, 13 jednostek administracji wojewódzkiej, jednej naczelnej instytucji władzy państwowej i sądowniczej oraz 10 innych jednostek.

Najczęściej występujące nieprawidłowości, ujawnione w trakcie badania zgodności dotyczyły naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości, w tym:

- wskazywania w zapisach księgowych niewłaściwych dat dokonania operacji gospodarczej lub braku wszystkich wymaganych ustawą dat,
- braku lub nieprawidłowego wskazania na dowodach księgowych miesiąca księgowania,
- błędów w zakresie zatwierdzenia i wskazania sposobu ujęcia dowodów w księgach rachunkowych (dekretacja),
- ujęcia w księgach niepoprawnych danych identyfikacyjnych dowodów księgowych,
- uchybień w zakresie akceptacji dowodów pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym.

Organizacja systemu rachunkowości i kontroli finansowej

Organizację systemu rachunkowości i kontroli finansowej w 166 jednostkach badano pod kątem:

- przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz pla-

nów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁵,

- ustanowienia procedur kontroli finansowej, mających na celu eliminowanie potencjalnych nieprawidłowości,
- funkcjonowania systemu rachunkowości, w tym księgowości komputerowej.

Do organizacji systemów rachunkowości wniesiono zastrzeżenia dotyczące najczęściej:

- kompletności i trwałości danych zawartych w komputerowych zapisach księgowych – w 33 jednostkach, tj. 19,9%,
- kompletności lub aktualności dokumentacji zasad rachunkowości – w 30 jednostkach, tj. 18,1%,
- dostosowania zakładowego planu kont do potrzeb sprawozdawczych i wymogów rozporządzenia Ministra Finansów – w 20 jednostkach, tj. 12,0%.

W procedurach kontroli finansowej, stosowanych przez kontrolowane jednostki, wskazano na nieprawidłowości dotyczące głównie nieprecyzyjnych zasad obiegu dokumentów oraz kompletności ewidencji rozrachunków, czemu towarzyszyła zasada księgowania operacji gospodarczych w terminie ich płatności, tj. ujęcie kasowe zamiast memoriałowego. W szczególności:

- w 12 jednostkach (7,2%) nie określono jednoznacznie granicznych terminów księgowania do właściwych okresów sprawozdawczych,
- w 10 jednostkach (6,0%) wystąpiły różne odstępstwa od zasady księgowania rozrachunków,
- w siedmiu jednostkach (4,2%) nie zostały określone procedury dotyczące terminów postępowania z dowodami księgowymi obcymi lub były one nieprecyzyjne.

Ponadto w czterech jednostkach kierownicy nie ustalili szczegółowych zasad udzielania zamówień publicznych.

W 161 jednostkach, tj. w 97,0% jednostek objętych kontrolą funkcjonował system księgowości komputerowej, a w pięciu jednostkach księgowość prowadzono systemem ręcznym. W 21 przypadkach stwierdzono brak pisemnego dopuszczenia przez kierownika aktualnej wersji oprogramowania do stosowania w jednostce. Natomiast w 11 jednostkach system finansowo-księgowy nie umożliwiał ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich wymaganych przepisami elementów zapisów księgowych. W 10 przypadkach możliwe było dokonywanie zmian w zatwierdzonych zapisach księgowych, w związku z czym sprawozdania jednostek, a w szczególności roczne sprawozdania budżetowe, sporządzane były na podstawie zapisów tymczasowych, nieposiadających wymaganego atrybutu zapisu księgowego jakim jest jego trwałość. Ponadto w 17 jednostkach, tj. 10,6% badanych, system komputerowy nie zapewniał kontroli kompletności zapisów księgowych, co mogło prowadzić do błędów lub braków w zapisach księgowych.

Badanie prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów

Prawidłowość przeprowadzonej inwentaryzacji sprawdzono w 150 jednostkach. Kontrola obejmowała sprawdzenie:

- potwierdzenia stanu środków pieniężnych znajdujących się na rachunkach bankowych na dzień 31 grudnia 2009 r. oraz ustalenia w drodze spisu z natury stanu gotówki w kasie w ostatnim dniu roku,

¹⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

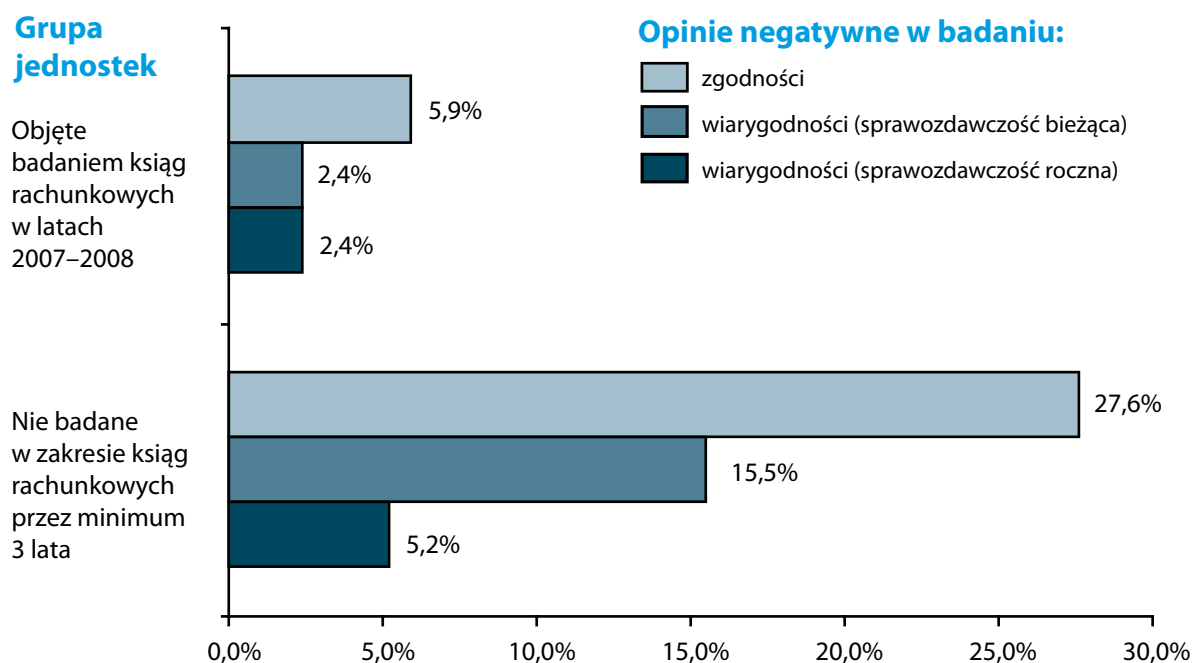
- przeprowadzenia spisu z natury rzeczowych aktywów trwałych,
- poprawności inwentaryzacji w drodze uzyskania od kontrahentów potwierdzeń wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu należności,
- weryfikacji sald aktywów i pasywów, które nie mogły być zinwentaryzowane w drodze spisu z natury lub uzgodnienia sald.

Stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzeniu inwentaryzacji w 26 jednostkach objętych kontrolą. Nieprawidłowości te dotyczyły najczęściej:

- zaniechania przeprowadzania inwentaryzacji w odniesieniu do niektórych grup składników aktywów i pasywów (w dziewięciu jednostkach),
- braków lub błędów formalnych w dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji (w sześciu jednostkach),
- przeprowadzenia inwentaryzacji po terminie (w sześciu jednostkach).

Podsumowując wyniki badania ksiąg rachunkowych należy stwierdzić, że podobnie jak w latach poprzednich, utrzymuje się wysoki odsetek jednostek, w stosunku do których nie wydano opinii pozytywnej w zakresie rzetelności ksiąg. W porównaniu do lat poprzednich nie odnotowano znaczącego spadku liczby jednostek, w stosunku do których wydano opinie negatywne i z zastrzeżeniami. Udział tych jednostek utrzymuje się na poziomie ok. 40% (39,3% w 2009 r., 41,5% w 2008 r., 45,1% w 2007 r.). W co czwartej jednostce zgłoszono zastrzeżenia do wiarygodności ksiąg rachunkowych mającej wpływ na sprawozdawczość bieżącą (26,9% w 2009 r., 25,1% w 2008 r., 27,4% w 2007 r.), a w co piątej w zakresie wiarygodności w odniesieniu do sprawozdawczości rocznej (19,8% w 2009 r., 19,0% w 2008 r., 22,0% w 2007 r.).

2. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej (% kontrolowanych jednostek)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Należy jednak zauważyć (wykres 2), że liczba jednostek, w których wydano opinie negatywne jest znacznie niższa w przypadku jednostek powtórnie kontrolowanych przez NIK w ciągu ostatnich trzech lat (2,4% w badaniu wiarygodności rocznej i bieżącej oraz 5,9% w badaniu zgodności) niż w przypadku jednostek niekontrolowanych w tym okresie (5,2% w badaniu wiarygodności rocznej, 15,5% w badaniu wiarygodności bieżącej oraz 27,6% w badaniu zgodności). Świadczy to o skuteczności kontroli i wskazuje na potrzebę objęcia nią kolejnych dysponentów środków budżetowych w latach następnych. Poza tym, jak wskazują wyniki kontroli, pozostaje nadal aktualna uwaga NIK dotycząca konieczności doprecyzowania i ujednolicenia zasad oraz technik prowadzenia rachunkowości u dysponentów wszystkich szczebli.

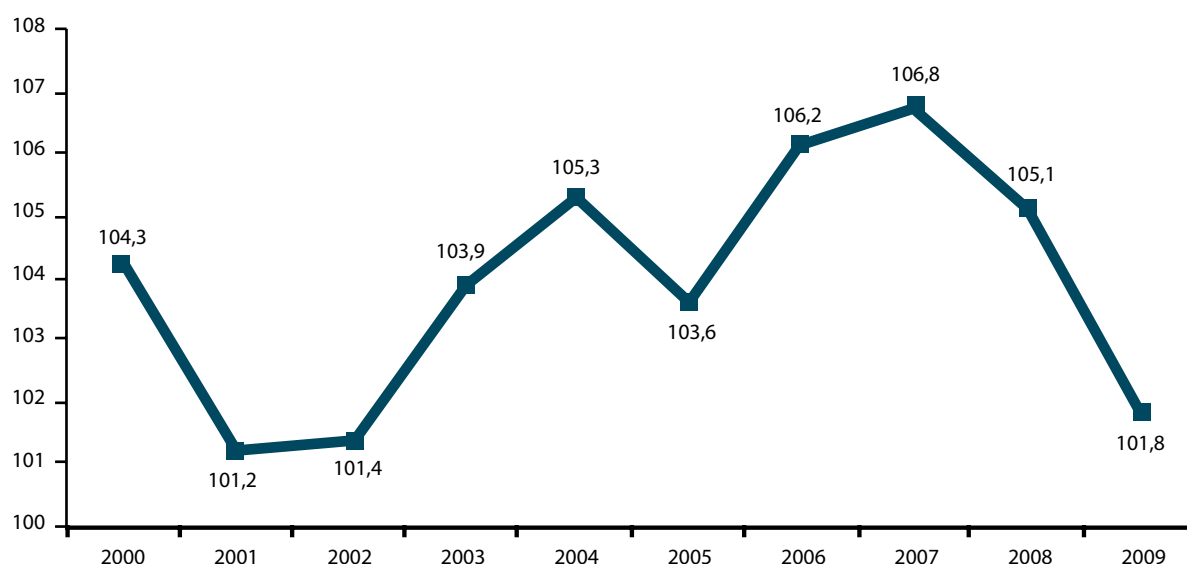
4. Ogólne warunki wykonania budżetu państwa

4.1. Realizacja założeń makroekonomicznych

Po trzech latach wysokiego wzrostu gospodarczego w 2009 r. nastąpiło jego spowolnienie. Produkt krajowy brutto, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrósł w ujęciu realnym o 1,8%, wobec odpowiednio 5,1% w 2008 r., 6,8% w 2007 r. i 6,2% w 2006 r.

Wzrost gospodarczy w latach 2000–2009 przedstawiono na wykresie 3.

3. PKB w latach 2000–2009 (rok poprzedni = 100)



Źródło: Dane GUS.

Wpływ międzynarodowego kryzysu na gospodarkę Polski okazał się mniejszy niż w większości krajów Unii Europejskiej. Polska, jako jedyny kraj członkowski, osiągnęła w 2009 r. wzrost gospodarczy. Przeciętny spadek PKB w krajach Unii Europejskiej w 2009 r. wyniósł 4,2%¹⁶.

Kwartalne wskaźniki wzrostu gospodarczego w latach 2008–2009 pokazują, że spowolnienie gospodarcze w Polsce rozpoczęło się w III kwartale 2008 r. Najniższy wzrost gospodarczy był w I kwartale 2009 r. (0,8%). Od tego momentu tempo wzrostu gospodarczego stopniowo zwiększało się. W IV kwartale 2009 r. PKB wzrósł o 3,3% w porównaniu do IV kwartału 2008 r. Tempo wzrostu PKB w poszczególnych kwartałach przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wzrost PKB w latach 2008–2009

Kwartały	2008	2009
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	106,2	100,8
II	106,0	101,2
III	105,1	101,8
IV	103,0	103,3

Źródło: Informacja GUS w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2009 r., Warszawa, 22 kwietnia 2010 r.

¹⁶ Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – luty 2010, GUS, Warszawa, marzec 2010 r.

Tempo wzrostu gospodarczego w 2009 r. było o 3,0 punkty procentowe niższe niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2008 r., o 1,9 punktu procentowego niższe niż w poprawce rządu do ustawy budżetowej z grudnia 2008 r. i o 1,6 punktu procentowego wyższe niż przyjęto do nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r.

W odróżnieniu od wzrostu gospodarczego, inflacja w 2009 r. była w miarę stabilna. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych był niższy niż w roku poprzednim. Inflację w poszczególnych kwartałach dla lat 2008–2009 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Inflacja w latach 2008–2009

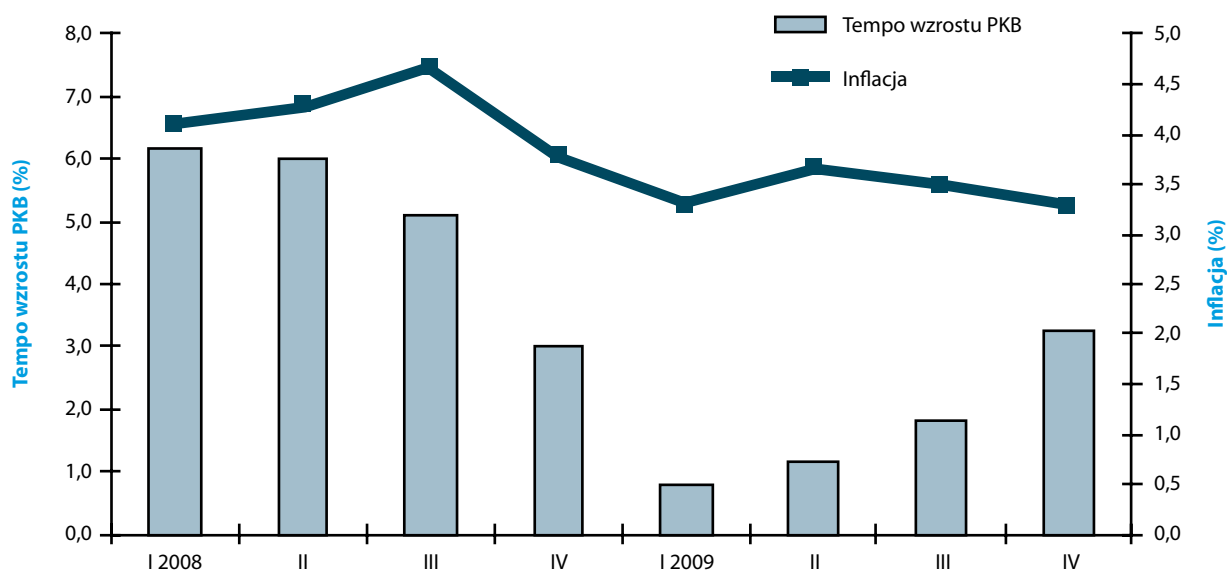
Kwartały	2008	2009
	Analogiczny okres roku poprzedniego = 100	
I	104,1	103,3
II	104,3	103,7
III	104,7	103,5
IV	103,8	103,3

Źródło: Kwartałne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1995–2010, GUS.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2009 r. wyniósł 3,5% i był wyższy o 0,6 punktu procentowego od założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2008 r. i w poprawce rządu z grudnia 2008 r. oraz o 0,5 punktu procentowego wyższy niż przyjęto do nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r.

Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji (roczne stopy wzrostu) w kolejnych kwartałach 2008 r. i 2009 r. przedstawia wykres 4.

4. Tempo wzrostu PKB i inflacja w kwartałach 2008–2009

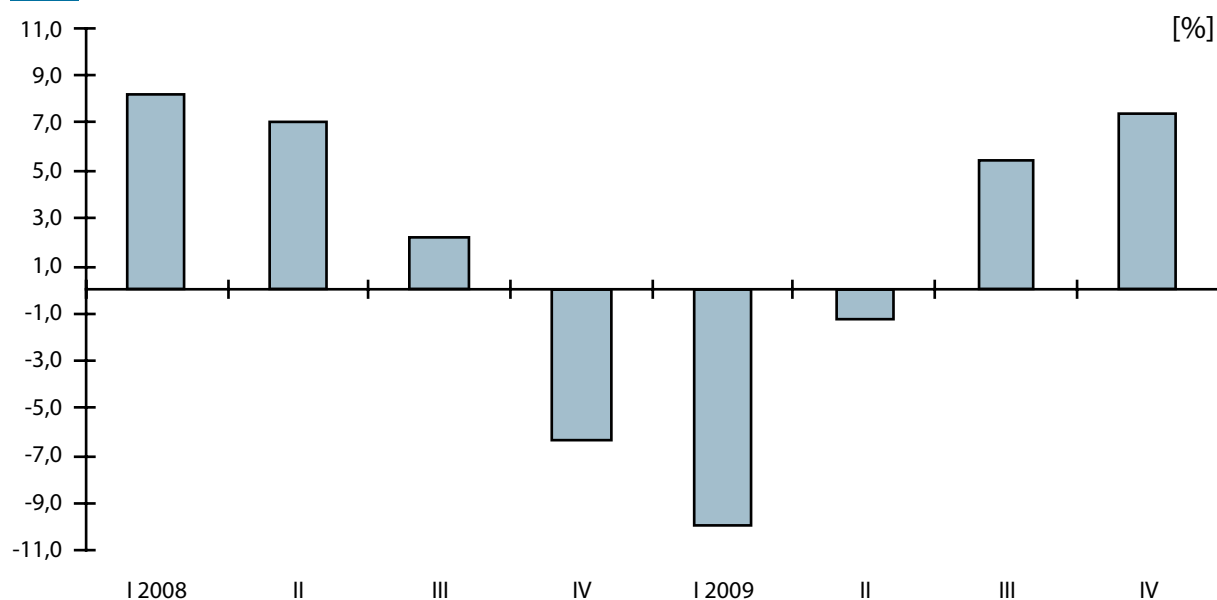


Źródło: Dane GUS.

Pogłębiający się na początku 2009 roku kryzys na rynkach finansowych oraz pogarszająca się koniunktura w gospodarce światowej wpłynęły niekorzystnie na sytuację finansową przedsiębiorstw krajowych, rynek pracy i stan finansów publicznych. W drugiej połowie 2009 r. sytuacja gospodarcza zaczęła się poprawiać, czego wyrazem była m.in. poprawa w ostatnich miesiącach roku dynamiki produkcji w przemyśle i sprzedaży detalicznej.

Produkcja sprzedana przemysłu w 2009 r. była o 3,5% niższa niż w roku poprzednim (w 2008 r. wzrost o 3,6%). Zmniejszenie produkcji obserwowano we wszystkich sekcjach przemysłu, z wyjątkiem dostawy wody, gospodarowania ściekami i odpadami oraz rekultywacji. Spadek produkcji występował w trzech pierwszych kwartałach. W IV kwartale odnotowano wzrost produkcji w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu przedstawiono na wykresie 5.

5. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2008–2009



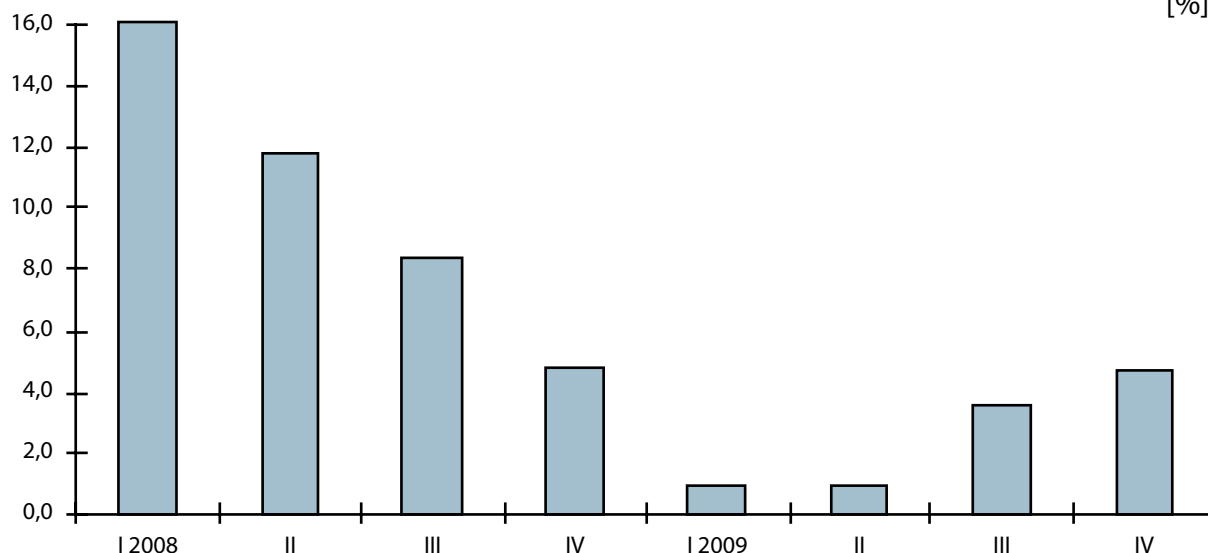
Źródło: Dane GUS.

Sprzedaż detaliczna (w cenach stałych) w 2009 r. była o 1,3% wyższa niż w roku poprzednim (w 2008 r. wzrost o 5,0%). Wzrost sprzedaży odnotowano m.in. w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż żywności, napojów i wyrobów tytoniowych, a spadek w przedsiębiorstwach prowadzących sprzedaż paliw stałych, ciekłych i gazowych oraz sprzedaż pojazdów samochodowych, motocykli i części.

Po nieznacznym wzroście sprzedaży detalicznej w dwóch pierwszych kwartałach w stosunku do sprzedaży sprzed roku, w drugiej połowie roku obserwowano ponowne przyspieszanie tempa jej wzrostu. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w poszczególnych kwartałach 2008–2009 przedstawia wykres 6.

6. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2008–2009

[%]



Źródło: Dane GUS.

Produkt krajowy brutto i jego składowe

Założenia do ustawy budżetowej na 2009 r. były kilkakrotnie zmieniane. Wynikało to z pogłębiającego się kryzysu gospodarczego o zasięgu globalnym, którego rozmiar i wpływ na polską gospodarkę trudno było przewidzieć.

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2009 r. z września 2008 r. założono, że tempo wzrostu gospodarczego w 2009 r. zwolni do 4,8%. Prognoza ta została przygotowana przy założeniu, że wpływ kryzysu na polską gospodarkę będzie ograniczony, na co wskazywały dostępne wtedy dane makroekonomiczne za pierwsze półrocze 2008 r. (w II kwartale 2008 r. PKB zwiększył się o 6,0%). W drugiej połowie 2008 r. sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, a skutki kryzysu stawały się coraz bardziej dotkliwe dla budżetu państwa. Biorąc to pod uwagę Rada Ministrów w grudniu 2008 r. zgłosiła poprawkę do projektu budżetu, w której przewidywane tempo wzrostu PKB w 2009 r. ograniczono do 3,7%. Niezależnie od tego w styczniu 2009 r. Rząd opracował tzw. scenariusz zapasowy, w którym uwzględniono jeszcze głębsze spowolnienie tempa wzrostu PKB w 2009 r. (do 1,7%). Jednocześnie Rząd podjął działania ograniczające wydatki budżetu państwa.

W pierwszej połowie 2009 r. perspektywy na wzrost gospodarczy stawały się coraz gorsze. Tempo wzrostu gospodarczego wciąż spadało (od 5,1% w III kwartale 2008 r. przez 3,1% w IV kwartale 2008 r. do 0,8% w I kwartale 2009 r.). W uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 r. z lipca 2009 r. przewidziano w konsekwencji obniżenie w 2009 r. tempa wzrostu PKB do 0,2%.

Dane dotyczące prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2009 r. w zakresie PKB i jego składowych oraz dane obrazujące ich rzeczywiste wykonanie w 2008 r. i 2009 r. przedstawione zostały w tabeli 3.

Tabela 3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2008 Wykonanie	Założenia na 2009			2009 Wykonanie
			wrzesień 2008	grudzień 2008	lipiec 2009	
PKB (ceny bieżące)	mld zł	1.275,4	1.381,4	1359,0	1.305,5	1.344,0
PKB (ceny stałe)	%	105,1	104,8	103,7	100,2	101,8
Eksport	%	107,1	106,0	103,0	94,0	92,0
Import	%	108,0	107,3	101,8	92,6	86,5
Popyt krajowy	%	105,5	105,4	103,1	99,3	99,1
Spożycie	%	106,3	104,5	104,2	102,0	102,1
– indywidualne	%	105,9	105,1	104,6	102,1	102,3
– zbiorowe	%	107,4	102,5	102,7	101,9	101,7
Akumulacja	%	102,9	108,3	99,7	90,3	89,0
– nakłady brutto na środki trwałe	%	108,2	110,0	104,4	98,1	99,6

Źródło: Uzasadnienia do ustaw budżetowych na 2009 r.; Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB za 2009 r., kwiecień 2010, Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 14 maja 2010 r.

Głównym czynnikiem wzrostu PKB w 2009 r. był popyt zagraniczny (eksport netto), którego wpływ na tempo wzrostu gospodarczego wyniósł 2,7 punktu procentowego. Było to wynikiem głębszego spadku importu niż eksportu. Import zmniejszył się o 13,5%, a eksport – o 8,0%. Wpływ popytu krajowego na tempo wzrostu PKB był ujemny i w skali roku wyniósł 0,9 punktu procentowego. Popyt krajowy, po siedmiu latach wzrostu, obniżył się o 0,9%. Wpłynął na to głęboki spadek akumulacji (o 11%), przy niewielkim zmniejszeniu nakładów brutto na środki trwałe (o 0,4%). Spożycie wzrosło o 2,1%, w tym indywidualne o 2,3%.

Realne tempo wzrostu PKB, które wyniosło 1,8%, było o 1,6 punktu procentowego wyższe od wartości zakładanej w uzasadnieniu do zmiany ustawy budżetowej z lipca 2009 r. Różnica ta wynika głównie z niedoszacowania dodatniego wkładu eksportu netto we wzrost PKB, a w szczególności dużo większego niż planowano spadku importu (-13,5% wobec planowanego -7,4%).

Bilans płatniczy

W uzasadnieniu do ustawy budżetowej z września 2008 r. założono, że w 2009 r. zwiększy się ujemne saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego i jego relacja do PKB. W kolejnych prognozach wielkości te były zmniejszane. W lipcu 2009 r. zakładano, że saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego wyniesie -9.450 mln euro, co w relacji do PKB stanowiło -3,2%.

Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się w 2009 r. ujemnym saldem w kwocie 5.505 mln euro, ponad trzykrotnie niższym niż w 2008 r. Relacja salda obrotów bieżących do PKB wyniosła -1,6%. Zmniejszenie nierównowagi zewnętrznej nastąpiło głównie w wyniku poprawy salda obrotów towarowych. Nie uległo większym zmianom dodatnie saldo usług i ujemne saldo dochodów. Nieznacznie pogorszyło się dodatnie saldo transferów bieżących.

Ujemne saldo obrotów towarowych poprawiło się z 17.724 mln euro w 2008 r. do 3.183 mln euro w 2009 r. Wpływy z eksportu towarów wyniosły 100.215 mln euro, wobec 120.890 mln euro

w 2008 r., a wypłaty za import towarów zmniejszyły się ze 138.614 mln euro w 2008 r. do 103.398 mln euro w 2009 r. Po wyraźnym osłabieniu w pierwszym półroczu, w ostatnich miesiącach roku wystąpiła poprawa dynamiki w obrotach handlu zagranicznego.

Dane dotyczące prognoz opracowanych na etapie konstrukcji budżetu na 2009 r. w zakresie bilansu płatniczego oraz dane obrazujące rzeczywiste wykonanie w 2008 r. i 2009 r. przedstawione zostały w tabeli 4.

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	Założenia na 2009			2009 Wykonanie
		wrzesień 2008	grudzień 2008	lipiec 2009	
	mln euro				
A. Rachunek bieżący	-18.302	-23.972	-15.422	-9.450	-5.505
w tym:					
Obroty towarowe: saldo	-17.724	-21.300	-12350	-11.000	-3.183
Wpływy z eksportu	120.890	137.100	127.700	96.000	100.215
Wypłaty za import	138.614	158.400	140.050	107.000	103.398
B. Rachunek kapitałowy i finansowy	30.783	40.500	20.300	11.600	30.575
w tym:					
Inwestycje bezpośrednie (netto)	7.984	9.500	7.000	5.500	6.180
Relacja salda obrotów bieżących do PKB (%)	-5,1	-5,8	-4,2	-3,2	-1,6

Źródło: Uzasadnienia do ustaw budżetowych na 2009 r.; Bilans płatniczy, dane roczne, NBP.

Eksport liczony w cenach bieżących w złotych był większy niż w 2008 r. o 2,9%, a import obniżył się o 8,5%. Wymiana zamknęła się ujemnym saldem w wysokości 37.714 mln zł, wobec 91.645,2 mln zł w 2008 r. Obroty handlu zagranicznego liczone w euro zmniejszyły się po stronie eksportu o 17,1%, a po stronie importu o 26,3%.

W strukturze geograficznej obrotów w 2009 r., w porównaniu do poprzedniego roku, obniżył się udział krajów Europy Środkowo-Wschodniej w obrotach ogółem, a wzrosło znaczenie krajów rozwiniętych, w tym krajów UE. Największym odbiorcą polskich produktów w 2009 r. była – podobnie jak w latach poprzednich – Unia Europejska. Eksport do krajów Unii Europejskiej stanowił 79,3% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 61,5% wartości importu ogółem (w 2008 r. odpowiednio 77,8% i 61,9%). Znacznie zwiększyło się dodatnie saldo w obrotach z tymi krajami (z 2.285,9 mln euro w 2008 r. do 11.857,5 mln euro w 2009 r.). Najwyższy udział w obrotach handlu zagranicznego miały Niemcy. Udział Niemiec w eksporcie ogółem wzrósł z 25,0% w 2008 r. do 26,1% w 2009 r., a w imporcie ogółem obniżył się z 23,0% do 22,4%. W obrotach z Niemcami uzyskano dodatnie saldo w kwocie 1.585,2 mln euro, wobec -3.631,1 mln euro w 2008 r. Obroty towarowe z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, w porównaniu do 2008 r., zmniejszyły się w eksporcie o 24,1%, a w imporcie o 19,9%. Eksport do tych krajów stanowił 7,6% wartości eksportu ogółem, a import z tych krajów – 10,2% wartości importu ogółem (w 2008 r. odpowiednio 10,3% i 11,6%), a ujemne saldo zmniejszyło się z 4.561,9 mln euro w 2008 r. do 3.413,0 mln euro w 2009 r.

Saldo obrotów kapitałowych i finansowych bilansu płatniczego zmniejszyło się nieznacznie z 30.783 mln euro w 2008 r. do 30.575 mln euro w 2009 r., lecz z dużą nadwyżką pokryło deficyt obrotów bieżących.

Podobnie, jak w roku poprzednim nastąpił spadek zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce z 10.030 mln euro w 2008 r. do 8.251 mln euro w 2009 r., tj. o 17,7%, wobec 34,2% w 2008 r. Nie zmieniła się istotnie wysokość polskich inwestycji bezpośrednich za granicą (2.071 mln euro w 2009 r., wobec 2.046 mln euro w 2008 r.).

Rynek pracy

Spowolnienie wzrostu gospodarczego niekorzystnie wpłynęło na rynek pracy. W 2009 r. zmniejszyła się liczba pracujących w gospodarce narodowej. Obniżyło się przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw, a jego dynamika w kolejnych kwartałach pogarszała się. Stopniowo wzrastała liczba bezrobotnych, która na koniec 2009 r. była najwyższa od sierpnia 2007 r.

W założeniach do projektu budżetu z września 2008 r. przyjęto, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej i w sektorze przedsiębiorstw w 2009 r. będzie wyższe niż w 2008 r. oraz zmniejszy się liczba zarejestrowanych bezrobotnych. W kolejnych prognozach wielkości te były korygowane.

Dane dotyczące rządowej prognozy zatrudnienia na 2009 r. oraz dane obrazujące rzeczywiste wykonanie w 2008 r. i 2009 r. przedstawione zostały w tabeli 5.

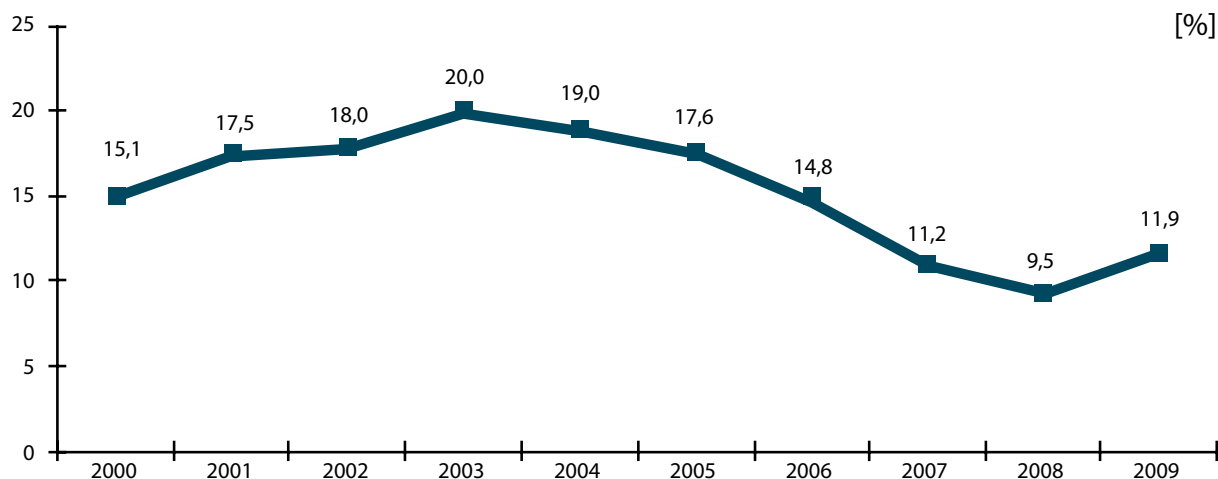
Tabela 5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	Założenia na 2009			2009 Wykonanie
		wrzesień 2008	grudzień 2008	lipiec 2009	
	Liczba osób w tysiącach				
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej,	9.851	9.785	9.683	9.523	9.812
w tym w sektorze przedsiębiorstw	5.392	5.560	–	5.262	5.327
Bezrobotni	1.478	1.285	–	1.952	1.893
Stopa bezrobocia (%)	9,5	8,5	9,4	12,5	11,9

Źródło: Uzasadnienia do ustaw budżetowych na 2009 r., Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2010 r.

Sytuacja na rynku pracy odbiegała od tego, co zakładano. Prognozy z września 2008 r. w zakresie zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw okazały się zawyżone. Z kolei założenia do zmiany ustawy budżetowej z lipca 2009 r. były zbyt pesymistyczne. Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej w 2009 r. wyniosło 9.812 tys. osób, tj. o 0,4% mniej niż w roku poprzednim. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5.327 tys. osób i było o 1,2% niższe niż w 2008 r. Wpłynął na to przede wszystkim spadek zatrudnienia w przetwórstwie przemysłowym (o 6,7%). W założeniach do budżetu z lipca 2009 r. przewidywano spadek zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw o 2,4%.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy na koniec 2009 r. wyniosła 1.893 tys. osób i była wyższa o 28,4% niż na koniec 2008 r. Stopa bezrobocia na koniec 2009 r. wyniosła 11,9%, co oznacza, że w skali roku wzrosła o 2,4 punktu procentowego. Kształtowanie się stopy bezrobocia w latach 2000–2009 przedstawiono na wykresie 7.

7. Stopa bezrobocia w latach 2000–2009

Źródło: Dane GUS.

W 2009 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 3.083,8 tys. osób jako nowi bezrobotni, tj. o 24,5% więcej niż przed rokiem. Osoby rejestrujące się po raz kolejny stanowiły 77,9%. Z ewidencji bezrobotnych skreślono 2.664,8 tys. osób, tj. o 3,1% mniej niż w 2008 r. Główną przyczyną wyrejestrowania było podjęcie pracy. Na koniec 2009 r., nie posiadało prawa do zasiłku 1.512,7 tys. bezrobotnych, tj. o 25,8% więcej niż w poprzednim roku. W 2009 r. nieznacznie zmniejszył się odsetek osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia (do 20,7%) w ogólnej liczbie bezrobotnych. Wzrósł natomiast udział osób poniżej 25 roku życia (do 22,5%) i absolwentów szkół wyższych poniżej 27 roku życia do 1,8%.

Wynagrodzenia i świadczenia społeczne

Porównanie rządowych prognoz w sferze wynagrodzeń i świadczeń społecznych z danymi o wykonaniu prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	Założenia na 2009			2009 Wykonanie
		wrzesień 2008	grudzień 2008	lipiec 2009	
	zł				
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce, w tym:	2.942	3.193	3.193	3.086	3.103
– w sektorze przedsiębiorstw	3.186	3.453	–	3.349	3.324
– w jednostkach sfery budżetowej	3.099	3.288	–	3.272	3.310
Przeciętna emerytura i renta					
– z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	1.419	1.549	–	1.552	1.543
– rolników indywidualnych	858	912	–	911	911

Źródło: Uzasadnienia do ustaw budżetowych na 2009 r.; Biuletyn Statystyczny Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2010 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej w 2009 r. rosły wolniej niż przed rokiem. W sferze budżetowej odnotowano wyższą dynamikę wynagrodzeń niż w sektorze przedsiębiorstw.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ogółem wyniosło 3.103 zł i było o 5,5% (realnie o 2,1%) wyższe niż przed rokiem. Wzrost ten był o 0,3 punktu procentowego wyższy niż założono w lipcu 2009 r. przy nowelizacji ustawy budżetowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 3.325 zł i było o 4,4% (realnie o 1,1%) wyższe niż przed rokiem. W sferze budżetowej (państwowej i samorządowej) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było nieznacznie niższe niż w sektorze przedsiębiorstw i wyniosło 3.310 zł, natomiast wzrost przeciętnego wynagrodzenia był wyższy (nominalnie wzrosło o 6,8%, a realnie o 3,4%). W 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenia nominalne brutto w gospodarce narodowej wzrosły o 10,1%, w tym w sektorze przedsiębiorstw o 10,3%, a w jednostkach sfery budżetowej o 11,7%.

Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych w 2009 r. wyniosła 1.543 zł i była o 8,7% wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych była o 6,2% wyższa niż przed rokiem i wyniosła 911 zł, a przeciętna liczba emerytów i rencistów wzrosła o 0,8% i wynosiła 9.332 tys. osób.

Ceny, rynek pieniężny i walutowy

Średnioroczny wzrost cen konsumpcyjnych (inflacja) był niższy niż w 2008 r., ale o 0,5 punktu procentowego przekroczył wskaźnik przyjęty w ustawie budżetowej po zmianach. Największy wpływ na poziom tego wskaźnika miał w 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych związanych z mieszkaniem oraz cen napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych. Szczegółowe informacje dotyczące kształtowania się inflacji oraz stóp procentowych znajdują się w rozdziale *Wykonanie założeń polityki pieniężnej*.

Wzrost cen produkcji sprzedanej przemysłu był niższy o 0,9 punktu procentowego niż założono w uzasadnieniu do zmiany ustawy budżetowej z lipca 2008 r. i wyniósł 3,4%. Najwyższy wzrost cen wystąpił w sekcji wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę oraz w górnictwie i wydobywaniu. Porównanie prognoz w zakresie cen, rynku pieniężnego i walutowego oraz ich rzeczywiste wykonanie w 2008 r. i 2009 r. prezentuje tabela 7.

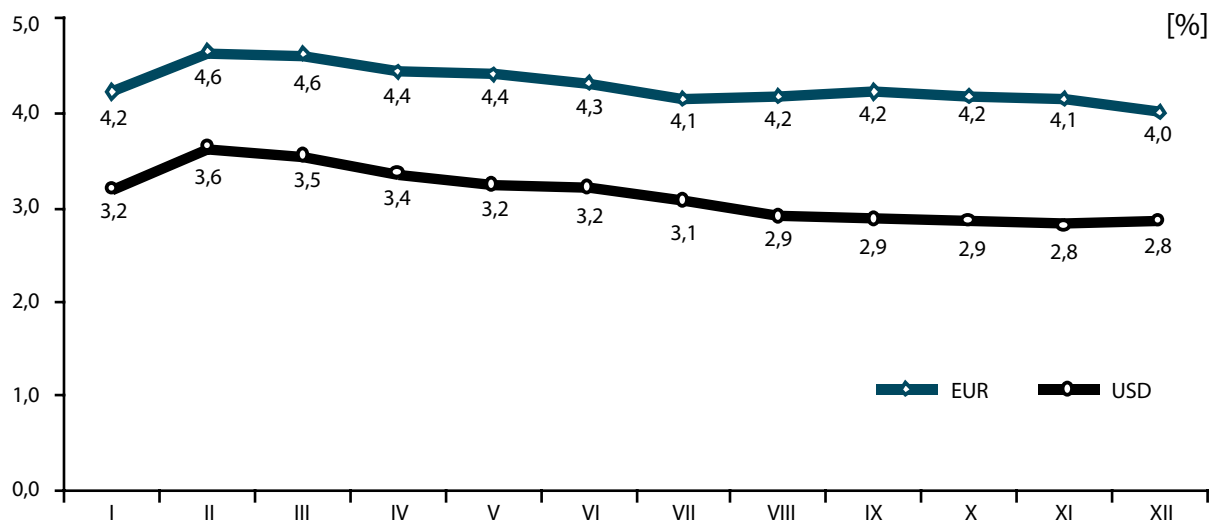
Tabela 7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2008 Wykonanie	Założenia na 2009			2009 Wykonanie
			wrzesień 2008	grudzień 2008	lipiec 2009	
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	Poprzedni rok = 100	104,2	102,9	102,9	103,0	103,5
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	jw.	102,2	102,6	102,5	104,5	103,4
Stopa procentowa operacji otwartego rynku (średnio w okresie)	%	5,7	6,2	4,3	3,7	3,8
Kurs walutowy (średni)	zł/USD	2,41	2,34	2,80	3,30	3,12
Kurs walutowy (średni)	zł/EUR	3,52	3,35	3,70	4,41	4,33

Źródło: Uzasadnienia do ustaw budżetowych na 2009 r.; *Biuletyn Statystyczny* Nr 3 GUS, Warszawa, kwiecień 2010 r.

Po obniżeniu w lutym 2009 r. wartości złotego wobec walut obcych (EUR, USD), w dalszych miesiącach roku jego wartość stopniowo umacniała się. Kształtowanie się kursów walut w poszczególnych miesiącach 2009 r. przedstawia wykres 8.

8. Średnie kursy walut w miesiącach 2009 r.



Źródło: Dane GUS.

W założeniach do zmiany ustawy budżetowej z lipca 2009 r. przyjęto, że średni kurs dolara amerykańskiego wyniesie w 2009 r. 3,0 zł, a kurs euro ukształtuje się na poziomie 4,41 zł. W rzeczywistości średni kurs dolara amerykańskiego wyniósł 3,12 zł, a euro – 4,43 zł. Średnie roczne kursy dolara amerykańskiego i euro w Narodowym Banku Polskim zwiększyły się w 2009 r. o 29,3% i o 23,1% w porównaniu ze średnimi rocznymi kursami tych walut w 2008 r.

*
* * *

Spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało obniżenie dynamiki dochodów podatkowych budżetu państwa. Tylko w niewielkim stopniu przeciwdziałała temu wyższa niż przewidywano inflacja. Spadek zatrudnienia i dynamiki wynagrodzeń niekorzystnie oddziaływał na wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Pogorszenie sprzedaży przedsiębiorstw ograniczyło wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Osłabienie złotego w stosunku do poprzedniego roku wpłynęło na wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

4.2. Prawne warunki wykonania budżetu państwa

Warunki prawne wykonania budżetu państwa w 2009 r. zdecydowanie odbiegały od warunków wykonania ustaw budżetowych w latach ubiegłych. Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. weszła w życie 23 stycznia 2009 r. Zarówno w trakcie prac nad projektem tej ustawy, jak również po jej wejściu w życie, zmiany ulegały uwarunkowania ekonomiczne stanowiące podstawę do jej opracowania. Sytuacja ta wymuszała konieczność zastosowania przedsięwzięć, pozwalających na wykonanie budżetu państwa, zapewniając utrzymanie równowagi budżetowej.

Projekt ustawy budżetowej został przedłożony przez Radę Ministrów Sejmowi w terminie wymaganym Konstytucją RP i ustawą o finansach publicznych, tj. do 30 września 2008 r. Rada Ministrów w grudniu 2008 r. przygotowała poprawkę do projektu ustawy budżetowej, w której ograniczono prognozowane na 2009 r. tempo wzrostu PKB z 4,8% do 3,7%, zmniejszono dochody z VAT i wydatki w różnych częściach budżetu państwa o 1.710 mln zł oraz zwiększono limit poręczeń i gwarancji, które mogą być udzielone w 2009 r. przez Skarb Państwa z 15.000 mln zł na 40.000 mln zł.

Rada Ministrów, w dniu 27 stycznia 2009 r., zdecydowała o konieczności okresowego ograniczenia niektórych wydatków budżetu państwa na rok 2009 o nie mniej niż 10%. Podjęte przez Radę Ministrów działania miały ograniczyć wydatki budżetu państwa o 17,4 mld zł. Rada Ministrów zobowiązała również Ministra Finansów do przygotowania w porozumieniu z właściwymi ministrami, w trybie pilnym, harmonogramu realizacji wydatków uwzględniającego ich ograniczenie. Poszczególni ministrowie otrzymywali sukcesywnie od Ministra Finansów oraz z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pisma w sprawie ograniczenia wydatków budżetowych w swoich częściach z jednoczesnym ustaleniem kwot tych ograniczeń. Decyzja o charakterze trwałego ograniczenia została przesunięta w czasie i uzależniona od sytuacji finansów publicznych. Ustawa budżetowa została znowelizowana na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009. Nowelizacja ta weszła w życie 14 sierpnia 2009 r.

Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 doprowadziło przede wszystkim do zmiany podstawowych wielkości decydujących o wykonaniu budżetu państwa zawartych w ustawie budżetowej na 2009 r. Dokonano zwiększenia deficytu budżetowego z kwoty 18,2 mld zł do 27,2 mld zł, zwiększono limit przyrostu zadłużenia na dzień 31 grudnia 2009 r. z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych z kwoty 70,0 mld zł do kwoty 80,0 mld zł, zwiększono dopuszczalny limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa z kwoty 40,0 mld zł do 55 zł, zmniejszono kwoty rezerw celowych dla państwowych jednostek budżetowych z przeznaczeniem na zwiększenia wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w zakresie wynagrodzeń z 11,7 mln zł do 1,0 mln zł, zwiększono ogólną rezerwę budżetową z 90,0 mln zł do 137,4 mln zł, zmniejszono limit wynagrodzenia dla urzędników służby cywilnej z 6.381,6 mln zł do 6.298,3 mln zł.

W ustawie zmieniającej ustawę budżetową na 2009, zostały zmniejszone wydatki w poszczególnych częściach budżetowych. Kwoty zmniejszeń odpowiadały w zasadzie ograniczeniom ustalonym na początku 2009 r. Największa kwota ograniczeń dotyczyła części 83 – Rezerwy celowe (o 10,6 mld zł), w tym zadań z zakresu finansowania Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej, programów operacyjnych, programów pomocy technicznej, innych programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz dotacji celowych na realizację świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a także zadań realizowanych z rezerwy solidarności społecznej.

Ograniczenia w niektórych częściach budżetowych spowodowały konieczność zmiany ustaw określających zasady wydatkowania środków z budżetu państwa na cele związane z infrastrukturą drogową i bezpieczeństwem publicznym. W części 39 – Transport, ograniczenia dotyczyły głównie zadań realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Zmiany te były związane z nowym mechanizmem finansowania dróg krajowych wprowadzonym ustawą

z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁷. Istotą tego mechanizmu było przeniesienie źródła finansowania inwestycji w infrastrukturę drogową, zawartych w programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 z budżetu państwa na Krajowy Fundusz Drogowy. Zmiany wprowadzone w części 42 – Sprawy wewnętrzne spowodowały konieczność przeniesienia zadań i wydatków realizowanych w ramach programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009 do realizacji w latach 2010–2011. Zmieniona została ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011”¹⁸. Ograniczenia wydatków w części 42 – Sprawy wewnętrzne spowodowały także utratę płynności finansowej niektórych jednostek budżetowych. W Policji zmniejszenia planowanych wydatków wyniosły 802,1 mln zł. W efekcie został istotnie zmniejszony plan wydatków rzeczowych Policji do poziomu znacznie odbiegającego od potrzeb realizowanych w latach poprzednich, tj. do 762 mln zł wobec 1.162 mln zł w 2007 r. i 1.077 mln zł w 2008 r. Skutkowało to między innymi zakłóceniami w terminowym regulowaniu zobowiązań oraz pozapłaćowych świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy.

Ograniczenia w części 28 – Nauka dotyczyły głównie zmniejszenia wydatków w zakresie dotacji na działalność statutową i inwestycyjną jednostek naukowych oraz na badania własne szkół wyższych, projekty badawcze i celowe w dziedzinie obronności oraz dotacji celowej dla Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Nowelizacja ustawy budżetowej na 2009 r. wprowadziła również istotne zmiany po stronie dochodowej budżetu państwa. Ze względu na racjonalne zarządzanie finansami państwa podwyższono prognozę dochodów w ramach środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dotyczyło to środków pozostających na rachunkach Ministerstwa Finansów, które pochodziły z przekazanych do Polski należności z tytułu zaliczek i refundacji wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013. Zgodnie z art. 96 pkt 16 i art. 200 ust. 4 ustawy o finansach publicznych¹⁹ środki pochodzące m.in. z funduszy strukturalnych stanowiły dochody budżetu państwa po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Przed przekazaniem na dochody budżetu państwa, środki te zgodnie z art. 200 ust. 1 ustawy o finansach publicznych były gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, których dysponentem jest Minister Finansów. Przepisy te miały zastosowanie do programów i projektów realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych NIK wniosła o określenie w ustawie o finansach publicznych lub innym akcie prawnym terminów przekazywania środków z UE na rachunek dochodów budżetu państwa danego roku budżetowego.

Przyjmując jako uzasadnienie potrzebę ograniczania wydatków budżetowych, w 2009 r. wprowadzono zmianę systemu wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska pań-

¹⁷ Dz.U. Nr 86, poz. 720.

¹⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 35, poz. 213 ze zm. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2009” (Dz.U. z 2009 r. Nr 144, poz. 1174).

¹⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

stwowe określonego w przepisach ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe²⁰. Zmiany te w porównaniu z innymi ograniczeniami wprowadzonymi w drodze nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2009 miały marginalne znaczenie ekonomiczne.

Na podstawie ustawy z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw²¹, która weszła w życie 1 marca 2009 r. wprowadzono zasadę, zgodnie z którą za okres od dnia 1 marca 2009 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustala się w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r. Ponadto z dniem 1 marca 2009 r. wszedł w życie zakaz wypłacania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe.

Na warunki wykonania budżetu państwa w 2009 r. wpływ miały także zmiany dotyczące funkcjonowania systemu podatkowego, które wprawdzie zostały wprowadzone do ustaw podatkowych w latach ubiegłych, lecz ich skutki oddziaływały na wykonanie budżetu w 2009 r. Zmiany te przyczyniły się do spadku dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku od towarów i usług. Najistotniejsze zmiany o charakterze systemowym dotyczyły podatku dochodowego od osób fizycznych. Dokonano zmiany skali podatkowej polegającej na redukcji ilości progów podatkowych i stawek podatkowych obowiązujących w przedziałach podatkowych. Do dochodów podatkowych osób fizycznych, od 1 stycznia 2009 r. miała zastosowanie skala podatkowa ze stawkami 18% i 32%, progiem 85.528 zł i kwotą zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł.

Na wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług największy wpływ miała zmiana polegająca na skróceniu terminu zwrotów podatku z maksymalnie 180 dni do 60 dni oraz umożliwienie przedsiębiorcom dokonującym importu towarów zastosowanie uproszczonych form rozliczania podatku należnego w deklaracji podatkowej.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. zmieniony został art. 18 pkt 2 w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². W obecnym brzmieniu przepis ten stanowi, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zastosowanie przez ustawodawcę koniunkcji w opisie przedmiotu, którego dotyczy naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tzn. „sprawozdanie z wykonania procesów gromadzenia (...) i rozdysponowania” rodzi poważne wątpliwości, do jakich sprawozdań może znaleźć zastosowanie omawiany przepis. Sprawozdania wymienione w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³ w zasadzie dotyczą albo procesów gromadze-

²⁰ Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 33, poz. 254.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

nia środków publicznych, albo ich rozdysponowania. Charakter przepisu art. 18 pkt 2, który statuuje odpowiedzialność za naruszenie określonych obowiązków pod groźbą kary, wymusza konieczność jego ścisłej interpretacji.

4.3. Przebieg i sposób realizacji budżetu państwa

Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na gospodarkę w Polsce okazał się większy niż prognozowano w 2008 r., w okresie przygotowywania projektu ustawy budżetowej na 2009 r. Warunki makroekonomiczne do realizacji budżetu państwa w 2009 r. były mniej sprzyjające niż w roku poprzednim. Wolniej niż zakładano w 2008 r. przy konstrukcji budżetu rozwijała się gospodarka i wyższy był wzrost inflacji w skali roku. Wobec pogłębiającego się światowego kryzysu gospodarczego w pierwszych miesiącach 2009 r. i wynikających z niego zagrożeń dla polskiej gospodarki, zaistniała konieczność nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. Przyjęte w niej założenia dotyczące przebiegu procesów gospodarczych okazały się bardziej realistyczne.²⁴

Dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa

W ustawie budżetowej na 2009 r. przyjęto prognozę dochodów na poziomie 303.034,8 mln zł, tj. wyższym o 49.487,5 mln zł (o 19,5%) niż zrealizowane dochody w 2008 r. Limit wydatków określono na kwotę 321.221,1 mln zł, tj. większą o 43.327,6 mln zł (o 15,6%) niż wydatki poniesione w 2008 r. Deficyt budżetowy zaplanowano w wysokości 18.186,3 mln zł, tj. niższej od faktycznego deficytu ubiegłorocznego o 6.159,9 mln zł (o 25,3%). Po uchwaleniu tej ustawy Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2009 r., po rozpatrzeniu „Informacji o aktualnej sytuacji gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Europie”, uznała za konieczne przygotowanie zmian w realizacji budżetu państwa z uwzględnieniem wskaźnika wzrostu PKB w 2009 r. na poziomie 1,7% i ograniczenia wydatków o około 17,4 mld zł. Do przygotowania restrykcyjnego harmonogramu wydatków został zobowiązany Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi dysponentami części budżetowych. Przyjęty w dniu 30 marca 2009 r. harmonogram dochodów i wydatków w 2009 r. uwzględnił w wydatkach ogółem, ustalonych w ustawie budżetowej na 2009 r. w kwocie 321.221,1 mln zł, czasowe ich ograniczenie o 17.292,6 mln zł, co stanowiło 5,3% kwoty wydatków ogółem. Kwota ograniczeń wydatków ustalona została w oparciu o prognozę dochodów z marca 2009 r. Najwyższe kwotowo ograniczenia wydatków wystąpiły w częściach:

- 83 – Rezerwy celowe – 8.580,1 mln zł (24,9% planowanych wydatków w części),
- 29 – Obrona narodowa – 1.947,0 mln zł (7,9%),
- 85/02-32 – Województwa – 1.887,1 mln zł (9,7%),
- 42 – Sprawy wewnętrzne – 1.026,2 mln zł (5,9%),
- 28 – Nauka – 605,0 mln zł (12,2%).

Prace nad nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. rozpoczęto w czerwcu 2009 r. Wyniki realizacji budżetu za I półrocze 2009 r. wykazały, że mimo zastosowanych redukcji wydatków, deficyt osiągnął poziom 91,4% planu rocznego. Dochody w I półroczu zostały zrealizowane na poziomie 44,3% planu rocznego, a wydatki osiągnęły wysokość 47,0% tego planu. W dniu 17 lipca 2009 r. Sejm uchw-

²⁴ Szczegóły w rozdziale *Realizacja założeń makroekonomicznych*.

lił ustawę o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r., która weszła w życie w dniu 14 sierpnia 2009 r. W wyniku tej nowelizacji prognozę dochodów obniżono do kwoty 272.911,5 mln zł, tj. o 30.123,3 mln zł (o 9,9%), a wydatki zredukowano do 300.097,8 mln zł, tj. o 21.123,3 mln zł (o 6,6%), podnosząc deficyt do kwoty 27.186,3 mln zł, tj. o 9.000,0 mln zł (o 49,5%). Zmiana ta nie objęła wydatków w części 29 – Obrona narodowa ze względu na art. 7 ust. 1 ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP²⁵, który stanowi, iż na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Obniżenie wydatków w części 29 o zakładaną kwotę 1.947 mln zł spowodowałoby zmniejszenie planowanych wydatków poniżej progu określonego w tej ustawie. Minister Obrony Narodowej, na polecenie Rady Ministrów, dokonał przeglądu wydatków w tej części i zdecydował o wstrzymaniu lub ograniczeniu realizacji niektórych zadań w 2009 r., a następnie wprowadził blokadę wydatków. Kwota zablokowanych wydatków wyniosła 1.743 mln zł.

W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2009 r., podobnie jak w ustawie budżetowej z dnia 9 stycznia 2009 r., nie została zachowana równowaga dochodów i wydatków refundowanych ze środków z Unii Europejskiej, gdyż kwota dochodów z tych środków zwiększona została do 41.763,5 mln zł, tj. o 8.162,0 mln zł, a kwota wydatków refundowanych zmniejszona do 36.906 mln zł.

Realizacja podstawowych wielkości przyjętych w ustawie budżetowej na rok 2009 (po zmianach) była następująca:

- dochody – 274.183,5 mln zł były wyższe od prognozowanych o 1.272,0 mln zł (o 0,5%), podczas gdy w 2008 r. były niższe o 28.345 mln zł (o 10,1%), a w 2007 r. wyższe o 7.415 mln zł (o 3,2%),
- wydatki – 298.028,5 mln zł były niższe od planowanych o 2.069,3 mln zł (o 0,7%), podczas gdy w 2008 r. były niższe o 31.089 mln zł (o 10,1%), a w 2007 r. niższe o 6.629 mln zł (o 2,6%),
- deficyt budżetowy – 23.845,0 mln zł był niższy od planowanego o 3.341,2 mln zł (o 12,3%), podczas gdy w 2008 r. był niższy o 2.744 mln zł (o 10,1%), a w 2007 r. niższy o 14.043 mln zł (o 46,8%).

Budżet roku 2007 realizowano w sprzyjających warunkach, co pozwoliło na osiągnięcie dochodów wyższych od planowanych i poniesienie wydatków niższych od ustalonego limitu. W konsekwencji deficyt był znacząco niższy niż zakładano. W 2008 r. warunki do realizacji budżetu pogorszyły się i nie osiągnięto prognozowanych dochodów, ale wprowadzone oszczędności w wydatkach pozwoliły na osiągnięcie deficytu na poziomie niższym od zakładanego. Problemy z osiąganiem dochodów budżetowych pogłębiły się w 2009 r., a głównym czynnikiem determinującym dochody budżetu państwa było najsilniejsze od 2001 r. spowolnienie wzrostu gospodarczego. W związku z tym przy nowelizacji budżetu w lipcu 2009 r. prognozę dochodów obniżono o 9,9%. Brak możliwości obniżenia w tak dużym stopniu limitu wydatków spowodował zwiększenie planowanego deficytu budżetowego o 49,5%.

Najwyższe dochody w 2009 r. uzyskano z tytułu podatku od towarów i usług (99.454,7 mln zł) i podatku akcyzowego (53.926,9 mln zł). Prognoza w zakresie wykonania tych dochodów została przekroczona odpowiednio o 5,8% i 3,9%. Nie zrealizowano prognozy w zakresie wysokości środków z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi oraz dochodów z cła. Pozyskanie środków z Unii Europejskiej w wysokości 31.871,3 mln zł było niższe od prognozy o 9.892,2 mln zł, tj. o 23,7%. Niższe wykonanie tych dochodów od kwoty przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej wynikało z niż-

²⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570.

szych od założonych potrzeb w zakresie środków z Unii Europejskiej. W mniejszym stopniu niż zakładano wykorzystano te środki na równoważenie budżetu. Dochody z cła osiągnięto w wysokości 1.627,5 mln zł, tj. mniej od prognozy o 15,1%. W pozostałych dochodach niepodatkowych oraz dochodach zagranicznych prognozy przekroczone odpowiednio o 44,6% i 28,3%. Pomimo niekorzystnych warunków makroekonomicznych w 2009 r. dynamika dochodów, w porównaniu do poprzedniego roku, wyniosła 108,1%.

W porównaniu do 2008 r. wydatki budżetu państwa w 2009 r. były wyższe o 20.135,0 mln zł, tj. o 7,2%. Znaczącym zmianom uległa struktura wydatków. Największy wzrost wydatków związany był ze zwiększoną absorpcją środków unijnych w zakresie perspektywy 2007–2013, zwiększeniem wydatków na obsługę długu krajowego i długu zagranicznego oraz z podwyższeniem polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki na dotacje i subwencje (44,9% ogółu wydatków), a następnie wydatki bieżące jednostek budżetowych (17,2% ogółu wydatków) i wydatki związane z obsługą długu publicznego (10,8% ogółu wydatków). Wydatki związane z finansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej stanowiły 10,9% wydatków ogółem w 2009 r. Limit tych wydatków określony w znowelizowanej ustawie budżetowej na poziomie 36.906,7 mln zł zrealizowano w 87,9%. W przypadku pozostałych grup wydatków najniższe wykonanie było w wydatkach bieżących jednostek budżetowych (95,4%).

W porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej na 2009 r. największy wzrost wydatków nastąpił w grupach środki własne UE o 8,3% i obsługa długu publicznego o 5,2%.

Przekroczenie prognozy dochodów, przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej, oraz niepełne wykonanie planu wydatków spowodowało, że deficyt budżetu państwa w 2009 r. był niższy od limitu ustawowego o 3.341,3 mln zł, tj. o 12,3%. W porównaniu do poprzedniego roku deficyt był niższy o 501,2 mln zł, tj. o 2,1%.

Porównanie planowanych i zrealizowanych dochodów, wydatków oraz deficytu budżetu państwa w 2008 i 2009 r. przedstawia tabela 8.

Tabela 8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008		2009			3:2	6:5
	Ustawa	Wykonanie	Ustawa*	Ustawa po zmianie**	Wykonanie		
	mln zł					%%	
1	2	3	4	5	6	7	8
DOCHODY	281.892,1	253.547,3	303.034,8	272.911,5	274.183,5	89,9	100,5
WYDATKI	308.982,7	277.893,5	321.221,1	300.097,8	298.028,5	89,9	99,3
WYNIK	-27.090,6	-24.346,2	-18.186,3	-27.186,3	-23.845,0	89,9	87,7

* Ustawa budżetowa z dnia 9 stycznia 2009 r.

** Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 17 lipca 2009 r.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2009 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2010 r.

Analiza wykonania dochodów w 2009 r. wskazuje, że najwyższe dochody w wysokości 71.601,5 mln zł (26,1% dochodów ogółem w 2009 r.) osiągnięto w IV kwartale a najniższe w wysokości 65.726,9 mln zł (24,0%) w I kwartale. Dochody osiągnięte w II kwartale w wysokości 68.662,1 mln zł

stanowiły 25,0% dochodów ogółem w 2009 r., a osiągnięte w III kwartale w wysokości 68.193,0 mln zł stanowiły 24,9%. Odwrotna sytuacja w tym zakresie miała miejsce w 2008 r. Wówczas najwyższe dochody osiągnięto w I i III kwartale, a najniższe w IV kwartale. Poziom osiąganych dochodów ogółem w kolejnych kwartałach 2009 r. i 2008 r. był względnie stabilny.

Struktura dochodów budżetowych w 2009 r. różniła się od struktury dochodów w 2008 r. Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem w 2009 r. (78,4%) był niższy niż w 2008 r. (86,6%). Znacząco wzrósł w 2009 r. udział dochodów ze środków z Unii Europejskiej, który wyniósł 11,6% wobec 5,8% w 2008 r., gdyż następowało zamknięcie starej perspektywy 2004–2006 i wpływały środki z nowej perspektywy 2007–2013. Wzrósł też udział dochodów niepodatkowych z 7,6% w 2008 r. do 10,0% w 2009 r.

W 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, nie wykonano planu dochodów ze środków Unii Europejskiej. Wynikało to głównie z opóźnień w realizacji projektów wspieranych tymi środkami. Niski był stopień realizacji zadań w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013, Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013 oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013.

Dane dotyczące dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa w kolejnych kwartałach 2009 r. przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa

Wyszczególnienie	Kwartaly 2009			
	I	II	III	IV
	mln zł			
Dochody ogółem	65.726,9	68.662,1	68.193,0	71.601,5
– podatkowe	55.715,0	48.087,7	53.848,6	57.227,5
– niepodatkowe	4.189,6	5.378,5	8.459,6	9.405,7
– środki z UE	5.822,3	15.195,9	5.884,8	4.968,3
Wydatki ogółem	76.946,7	74.071,5	72.907,5	74.102,8
– bieżące	13.589,4	12.333,7	11.630,9	13.678,6
– majątkowe	3.531,0	2.993,6	3.100,2	5.029,3
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	6.164,3	4.487,8	8.925,2	12.854,6
Wynik	-11.219,8	-5.409,4	-4.714,5	-2.501,3

Źródło: Sprawozdania operatywne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Największe wydatki budżetowe w 2009 r. wystąpiły w I kwartale (76.946,7 mln zł), w odróżnieniu do 2008 r., w którym największe wydatki zrealizowano w IV kwartale. Wzrost wydatków budżetowych w I kwartale 2009 r. związany był ze spłatą części zobowiązań jednostek budżetowych z 2008 r. W grudniu 2008 r., w wyniku kryzysu światowego na rynkach finansowych i spadku dochodów budżetu państwa, ograniczono środki na wydatki budżetowe, co w konsekwencji znacząco wpłynęło na powstanie zobowiązań państwowych jednostek budżetowych w kwocie 9.444 mln zł, w tym wymagalne w wysokości 1.046 mln zł. Zobowiązania wymagalne powstały głównie w częściach:

- 29 – Obrona narodowa – 728 mln zł,
- 32 – Rolnictwo – 68 mln zł,
- 35 – Rynki rolne – 72 mln zł,
- 42 – Sprawy wewnętrzne – 19 mln zł.

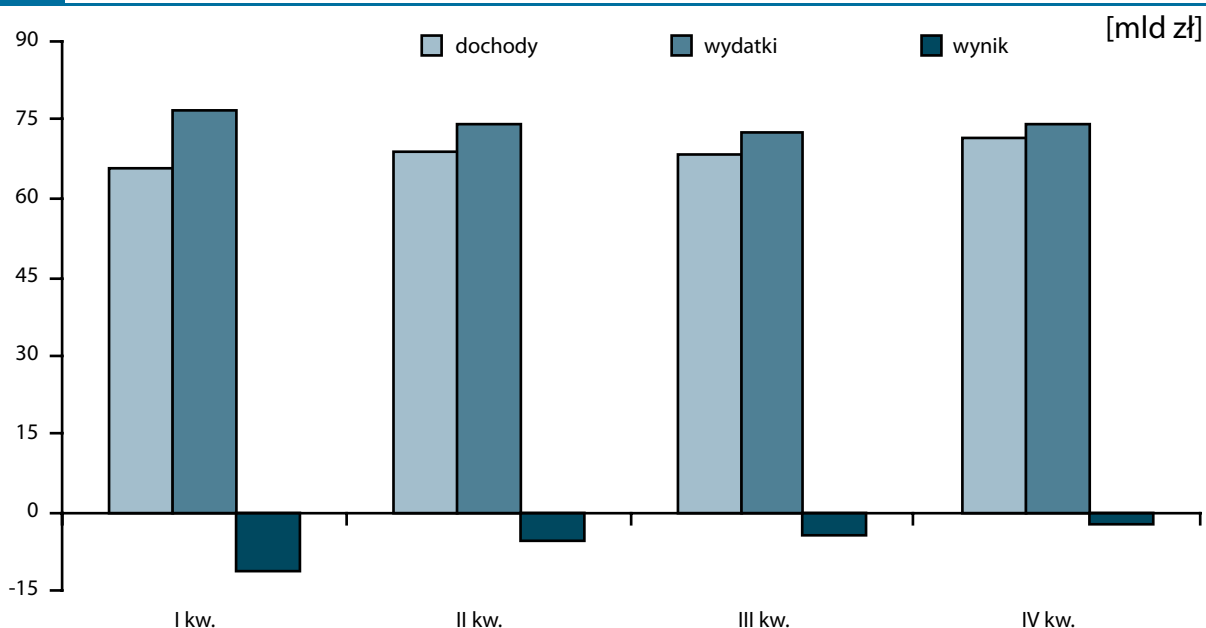
Spłata tych zobowiązań następowała w okresie styczeń–luty 2009 r. W lutym 2009 r. w stosunku do grudnia 2008 r. zobowiązania wymagalne spadły o kwotę 956,3 mln zł, tj. o 91,5%.

Realizacja wydatków w 2009 r. w układzie kwartalnym przedstawiała się następująco: w I kwartale 76.946,7 mln zł (25,8% wydatków rocznych), w II kwartale 74.071,5 mln zł (24,9%), w III kwartale 72.907,5 mln zł (24,5%), w IV kwartale 74.102,8 mln zł (24,9%). Poziom wydatków poniesionych w kolejnych kwartałach 2009 r. był względnie stabilny. Wynikało to głównie z trwającego kryzysu gospodarczego, który wymuszał na dysponentach części budżetowych maksymalne wykorzystanie dostępnych im środków budżetowych oraz z likwidacji wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego. Sytuacja była zatem inna niż w latach poprzednich, gdy opóźnienia w realizacji zamówień publicznych, niskie zaawansowanie realizacji programów pomocowych ze środków Unii Europejskiej oraz wykazywanie w wydatkach roku bieżącego wydatków przeniesionych do wykorzystania w roku następnym, powodowały kumulację wydatków w ostatnim kwartale roku budżetowego.

We wszystkich kwartałach 2009 r. występował deficyt budżetu, ale jego trend był malejący. W I kwartale deficyt wynosił 11.219,8 mln zł, w II kwartale 5.409,4 mln zł, w III kwartale 4.714,5 mln zł, w IV kwartale 2.501,3 mln zł. W 2008 r. w I kwartale była nadwyżka budżetowa w wysokości 1.802,9 mln zł, a w pozostałych kwartałach był deficyt w wysokości 5.184 mln zł w II kwartale, 844 mln zł w III kwartale i 20.122 mln zł w IV kwartale.

Wykres 9 prezentuje roczne dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2009 r.

9. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w kwartałach 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Deficyt budżetowy w 2009 r. narastał nierównomiernie. Największy jego przyrost nastąpił w trzech miesiącach, tj. w lutym o 8.168,8 mln zł, marcu o 5.969,0 mln zł i wrześniu o 5.687,9 mln zł, co stanowiło 83,1% deficytu rocznego z powodu najniższych w skali roku dochodów w tych miesiącach. Od kilku lat odnotowywany jest w kolejnych budżetach nierównomierny rozkład deficytu w ciągu roku z tym, że w ubiegłych latach było to głównie wynikiem nierównomiernej realizacji wydatków przez dysponentów oraz przypisywania w grudniu kwoty wydatków niewygasających do wydatków grudnia.

Stopień realizacji planu w kolejnych kwartałach 2009 r. w odniesieniu do rocznego planu dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa zapisanych w ustawie przedstawia tabela 10.

Sposób realizacji budżetu w 2009 r. był adekwatny do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Ograniczenia wydatków wprowadzone w styczniu 2009 r. nie spowodowały poważniejszych zakłóceń w wykonywaniu zadań statutowych przez zdecydowaną większość dysponentów środków budżetowych. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w wyniku tych ograniczeń na koniec 2009 r. nie powstały zobowiązania większe niż na koniec 2008 r. Zobowiązania wymagalne w grudniu 2009 r. wyniosły 368,6 mln zł, co stanowiło 35,2% zobowiązań wymagalnych na koniec 2008 r. Zobowiązania wymagalne na koniec 2009 r. wynikały głównie (w 98,6%) z naliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za grunty pokryte morskimi wodami wewnętrznymi w części 21 – Gospodarka morska. W pozostałych częściach nie wykazano znaczącego poziomu zobowiązań wymagalnych.

Tabela 10. Zaawansowanie realizacji budżetu w układzie kwartalnym

Wyszczególnienie	I półrocze 2009 (narastająco kwartały)		2009 (narastająco kwartały)			
	I	II	I	II	III	IV
	Plan ustawowy* = 100		Plan ustawowy** = 100			
Dochody ogółem	21,7	44,3	24,1	49,2	74,2	100,5
– podatkowe	22,2	41,3	27,1	50,4	76,6	104,4
– niepodatkowe	23,3	53,2	16,5	37,8	71,2	108,3
– środki z UE	17,3	62,6	13,9	50,3	64,4	76,3
Wydatki ogółem	24,0	47,0	25,8	50,3	74,6	99,3
– bieżące	24,4	46,6	25,3	48,3	69,9	95,4
– majątkowe	19,3	35,6	25,3	46,8	69,0	105,1
– finansowanie projektów z udziałem środków UE	14,0	24,3	16,7	28,9	53,0	87,9
Wynik	61,7	91,4	41,3	61,2	78,5	87,7

* Ustawa budżetowa z dnia 9 stycznia 2009 r.

** Ustawa budżetowa z dnia 17 lipca 2009 r.

Źródło: Sprawozdania operatywne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa; wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zarządzanie płynnością

Minister Finansów zapewnił w 2009 r. płynność finansowania wydatków budżetu państwa. Środki pozyskiwane były z różnych źródeł, w tym z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynki krajowe i zagraniczne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, zamiany środków walutowych na złote w drodze sprzedaży lub przez transakcje pochodne, użycia środków pochodzących z zaliczek na fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

Nadwyżki środków gromadzone były na lokatach złotych w NBP i BGK oraz na lokatach walutowych w NBP. Przeciętny stan ulokowanych środków złotych w 2009 r. wyniósł ok. 7,1 mld zł i był wyższy niż w roku poprzednim o ok. 0,7 mld zł. Koszt utrzymania płynności, przy założeniu finansowania ich bonami 52-tygodniowymi, wyniósł 322 mln zł i był o 85 mln zł wyższy od uzyskanych dochodów z lokat. Konieczność utrzymywania znacznego stanu wolnych środków wynikała z nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach. Występowały jednorazowe duże wykupy skarbowych papierów wartościowych, w tym w maju i lipcu 2009 r. o nominałach 9,4 mld zł i 7,9 mld zł oraz niepewnej sytuacji na rynku finansowym.

Zgodnie z wnioskami NIK z lat poprzednich, Minister Finansów kilkakrotnie w ciągu roku zwracał się do dysponentów w sprawie racjonalnej gospodarki środkami. W efekcie w 2009 r. średni stan niewykorzystanych środków na rachunkach dysponentów wyniósł ok. 0,5 mld zł i był o ok. 0,4 mld zł niższy niż w 2008 r. Koszt pozyskania środków uległ obniżeniu z 60,4 mln zł w 2008 r. do 20 mln zł w 2009 r.

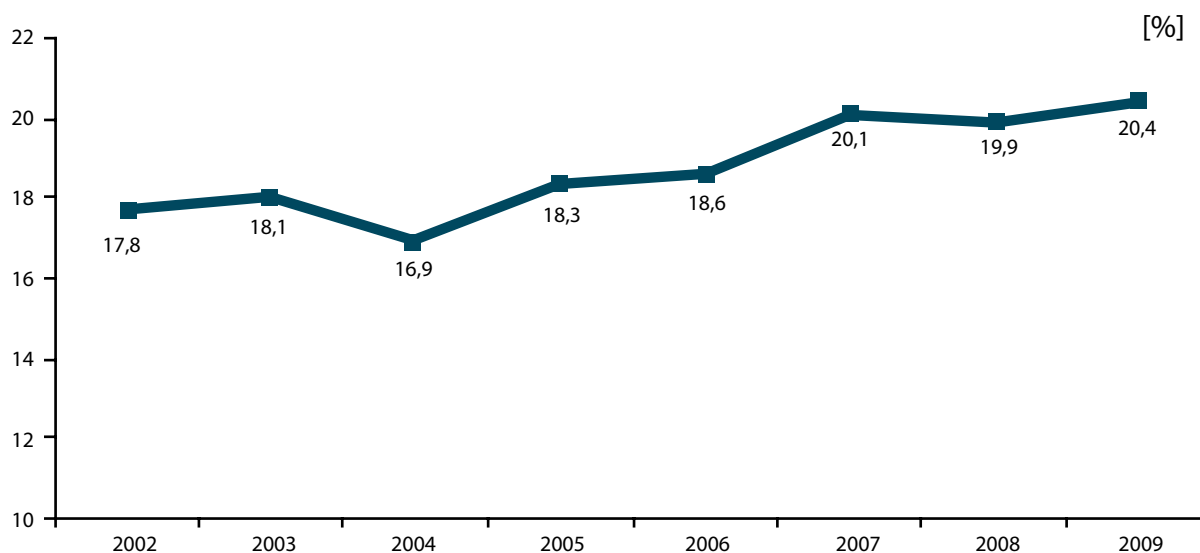
Poza tym Minister Finansów zapewnił także terminową obsługę płatności walutowych. Na rachunkach w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego gromadzone były wpływy z emisji obligacji zagranicznych, z kredytów z Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz wykorzystane w marcu, a następnie częściowo spłacone w czerwcu i lipcu 2009 r., środki walutowe z Komisji Europejskiej. Średni stan środków na rachunkach walutowych odpowiadał równowartości ok. 5,7 mld zł, przy czym w II połowie roku stan lokat był wyższy średnio 8,0 mld zł. Zwiększenia te wynikały z praktyki oferowania inwestorom większych kwotowo emisji skarbowych papierów wartościowych w celu zapewnienia odpowiedniej płynności obrotu tymi papierami na rynku wtórnym.

5. Dochody budżetu państwa

W uchwalonej w styczniu 2009 r. ustawie budżetowej ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 303.034,8 mln zł, tj. o 19,5% wyższe od wykonania w roku 2008. W znowelizowanej ustawie z lipca 2009 r. prognoza została obniżona o 30.123,3 mln zł (do 272.911,5 mln zł). Zrealizowane dochody wyniosły 274.183,5 mln zł i w porównaniu do planu po zmianach były wyższe o 1.272 mln zł, tj. o 0,5%. Do dochodów budżetu państwa włączone były środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej²⁶.

W porównaniu do 2008 r. dochody budżetu państwa były wyższe o 20.636,2 mln zł, tj. o 8,1%. Wzrost dochodów spowodowany był wyższymi o 17.132,3 mln zł dochodami ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz o 8.124,5 mln zł dochodami ze źródeł niepodatkowych. Dochody podatkowe były niższe o 4.620,6 mln zł. W tym samym czasie wydatki wzrosły o 7,2%. Dochody pozwoliły na sfinansowanie 92,0% wydatków budżetu państwa, podczas gdy rok wcześniej relacja ta wyniosła 91,2%. Wzrost dochodów był większy od nominalnego wzrostu PKB, relacja do produktu krajowego brutto zwiększyła się z 19,9% w 2008 r. do 20,4% w 2009 r. Kształtowanie się analizowanej relacji na przestrzeni ostatnich 8 lat przedstawia wykres 10.

10. Relacja dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2002–2009



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

W ustawie budżetowej z 9 stycznia 2009 r. przyjęto optymistyczną prognozę dochodów podatkowych, przygotowaną przez Ministerstwo Finansów, mimo niepokojących informacji o nadchodzącym kryzysie finansowym. W projekcie ustawy budżetowej założono, że wpływy podatkowe będą wyższe o 7 mld zł niż wynikało to z uwarunkowań makroekonomicznych. W listopadzie 2008 r. Ministerstwo Finansów obniżyło przewidywane wykonanie dochodów podatkowych w 2008 r., stanowiących bazę do szacowania dochodów na 2009 r., o 4,5 mld zł. Minister Finansów, na przełomie listopada i grudnia,

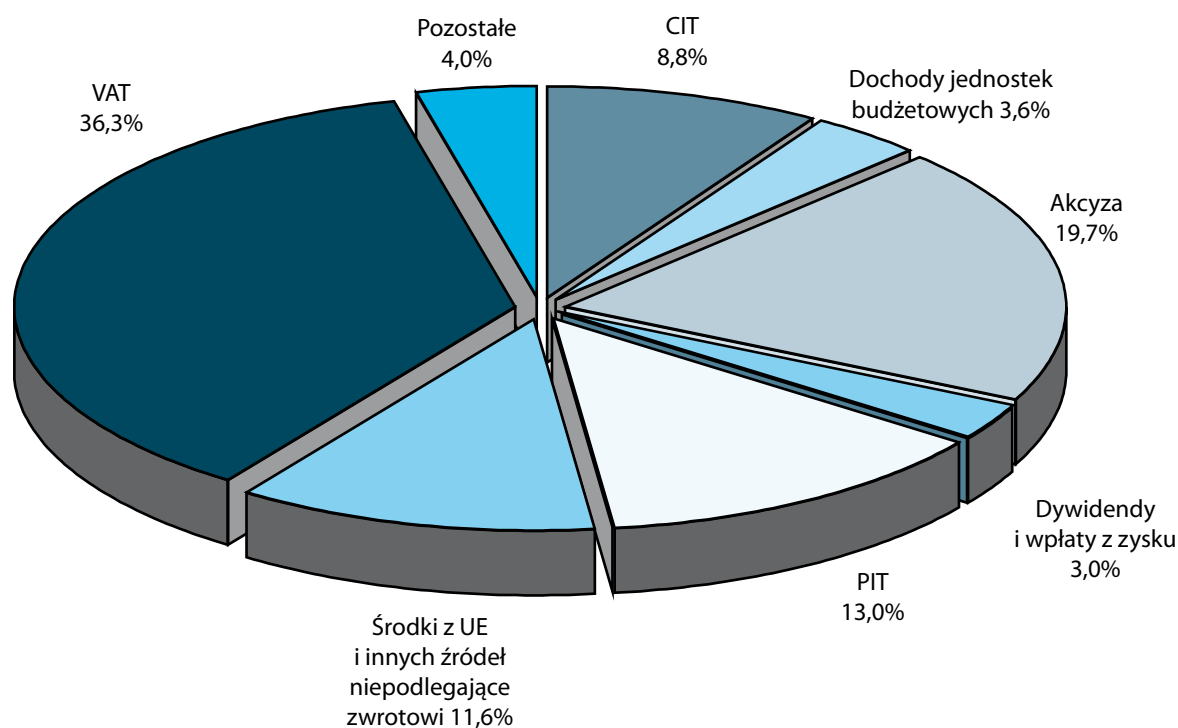
²⁶ Podobnie jak w 2008 i 2007 r.

zaproponował obniżenie planu dochodów jedynie o 0,6 mld zł, co zostało zaakceptowane przez Radę Ministrów. W autopoprawce do projektu ustawy budżetowej 2 grudnia 2008 r. obniżone zostały wpływy z VAT o 1,7 mld zł (w wyniku zmniejszenia planowanego tempa wzrostu PKB z 4,8% do 3,7%) oraz zwiększone dochody z akcyzy o 1,1 mld zł (podwyższenie stawek akcyzy na napoje alkoholowe oraz na samochody osobowe). Urealnienie prognozy dochodów odłożono na najbliższe miesiące, z uwagi na niepewną sytuację co do skali i wpływu, spowolnienia gospodarczego na proces gromadzenia dochodów budżetowych.

W znowelizowanej ustawie budżetowej prognozę dochodów podatkowych obniżono o 45,6 mld zł, tj. aż o 18,1%, a zwiększono plan dochodów ze środków UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej oraz z dywidend z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach.

Strukturę wykonania dochodów budżetu państwa w 2009 r. prezentuje wykres 11.

11. Struktura dochodów w 2009 r.



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

Dominującą pozycję dochodów (78,4%) stanowiły dochody podatkowe, których udział – w stosunku do 2008 r. – obniżył się o 8,2 pkt proc. Dochody ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej stanowiły 11,6% dochodów ogółem i w porównaniu do wykonania 2008 r. ich udział wzrósł o 5,8 pkt proc. Dochody niepodatkowe zwiększyły swój udział o 2,4 pkt proc. (z 7,6% do 10,0%).

W tabeli 11 przedstawiono wykonanie dochodów budżetu państwa w latach 2008–2009 w podziale na główne źródła.

Dochody budżetu państwa

Tabela 11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			5:4	5:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie		
	w mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody ogółem, z tego:	253.547,3	303.034,8	272.911,5	274.183,5	100,5	108,1
Dochody podatkowe	219.499,4	251.434,2	205.812,3	214.878,8	104,4	97,9
Dochody niepodatkowe	19.308,9	17.999,1	25.335,7	27.433,4	108,3	142,1
Środki z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej	14.739,0	33.601,5	41.763,5	31.871,3	76,3	216,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wykonanie dochodów podatkowych w 104,4% wystąpiło głównie z powodu lepszego ukształtowania się uwarunkowań makroekonomicznych w stosunku do skorygowanych założeń z lipca 2009 r. Tempo wzrostu gospodarczego było wyższe niż założono przy konstrukcji budżetu z lipca 2009 r. o 1,6 pkt proc. Dochody podatkowe były o 9.066,5 mln zł wyższe od prognozowanych, dochody niepodatkowe były o 2.097,7 mln zł wyższe, a dochody z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej były niższe o 9.892,2 mln zł od planowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji.

Dochody z tytułu wpłat środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej zrealizowano w kwocie 31.871,3 mln zł²⁷, tj. wyższej niż w 2008 r. o 17.132,3 mln zł, równolegle wydatki refundowane tymi wpłatami wyniosły 24.548,9 mln zł (więcej niż 2008 r. o 10.724,5 mln zł)²⁸.

W porównaniu do wykonania w 2008 r. dochody podatkowe były niższe o 2,1% (4.620,6 mln zł) na co znaczny wpływ miały, poza spowolnieniem wzrostu gospodarczego, zmiany systemowe w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług, w tym:

- wprowadzenie w PIT dwustopniowej skali podatkowej (18% i 32%) przy znacznym zwiększeniu progu podatkowego do 85.528 zł;
- zmiana zasad rozliczania VAT przy imporcie towarów;
- skrócenie 180-dniowego terminu zwrotu VAT do 60 dni.

W okresie spowolnienia wzrostu gospodarczego malała skłonność przedsiębiorców do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Kontrole prowadzone przez urzędy kontroli skarbowej, jak i urzędy skarbowe wykazały, że w co najmniej połowie przypadków wystąpiły nieprawidłowości w postaci uszczupień w należnościach podatkowych. Zakres tych kontroli był niewielki i obejmował około 1–2% podatników. Na niewystarczający zakres prowadzonych kontroli wywiązywania się podatników z zobowiązań, w relacji do liczby podatników spełniających kryteria objęcia kontrolą, NIK zwracała uwagę po przeprowadzonych w latach 2008–2009 kontrolach z zakresu CIT, PIT i VAT²⁹ oraz

²⁷ Ponadto zrealizowane zostały dochody z dodatnich różnic kursowych związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej w kwocie 1.831,9 mln zł ujęte z dochodach niepodatkowych.

²⁸ Tj. wydatki poniesione w paragrafach z czwartą cyfrą „8”, „5” i „1”.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli poboru podatku dochodowego od osób prawnych, Nr ewid. 66/2009/P08024/KBF, NIK, Warszawa 2009; Informacja o wynikach kontroli poboru podatku dochodowego od osób fizycznych, Nr ewid. 18/2010/P09024/KBF, NIK, Warszawa 2010; Informacja o wynikach kontroli opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowania zaległości w VAT, Nr ewid. 16/2010/P09023/KBF, NIK, Warszawa 2010.

handlu internetowego³⁰. Kontrole w tych jednostkach wykazały ponadto, że urzędy skarbowe nierzetelnie monitorowały składanie deklaracji podatkowych, prawidłowość deklarowanych kwot transakcji wewnątrzwspólnotowych oraz prawidłowość wpłacanych w ciągu roku zaliczek na CIT i PIT. Ministerstwo Finansów nie wdrożyło narzędzi informatycznych w celu monitorowania i typowania do kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie handlu internetowego oraz osób fizycznych, które pomimo obowiązku nie złożyły zeznań podatkowych.

Zwiększenie liczby kontroli jest możliwe przez lepsze wykorzystanie narzędzi informatycznych wspomagających kontrolę oraz racjonalizację zatrudnienia w urzędach skarbowych. Należy jednak zaznaczyć, że Minister Finansów przy ograniczonych kosztach funkcjonowania administracji podatkowej i stałym stanie zatrudnienia podjął już działania w celu zwiększenia efektywności typowania podmiotów do kontroli oraz wykorzystania narzędzi informatycznych. Są jednak możliwości poprawy efektywności działania w tym zakresie.

W przypadku kontroli opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług stwierdzono, że urzędy skarbowe z opóźnieniem analizowały informacje o wymianie wewnątrzwspólnotowej dostępne w VIES³¹ oraz nie aktualizowały na bieżąco rejestrów podatników uprawnionych do dokonywania transakcji wewnątrzwspólnotowych. Polska administracja podatkowa odpowiadała na wnioski innych państw członkowskich (o zbadanie określonych transakcji wewnątrzwspólnotowych) w znacznej części bez dotrzymania terminów określonych w przepisach. Część opóźnień w realizacji obowiązków urzędów skarbowych spowodowana była kilkumiesięczną awarią systemu informatycznego odpowiedzialnego za integrację danych między systemem Poltax³² i VIES. Wymienione zaniedbania zwiększyły ryzyko niewykrycia przypadków uchylania się od płacenia podatku oraz wskazały na niedostateczny nadzór Ministra Finansów nad wymianą informacji o handlu wewnątrzwspólnotowym.

Kontrole przeprowadzone przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej potwierdzają, że istnieje wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze handlu wewnątrzwspólnotowego, których skutki stanowią poważne zagrożenie dla dochodów budżetowych. Kontrole podatkowe przeprowadzone w 2008 r. i I półroczu 2009 tylko przez 17 – objętych kontrolą NIK – urzędów skarbowych, ujawniły nieprawidłowości u podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych skutkujące uszczupleniami w dochodach podatkowych na kwotę co najmniej 40 mln zł. W tym czasie zespół powołany z przedstawicieli Policji i kontroli skarbowej zlikwidował grupę przestępczą zajmującą się organizowaniem oszustw typu karuzelowego. Ubytki w dochodach z tytułu działalności tej grupy szacuje się na 80 mln zł.

Zaległości³³ z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 26.734,4 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. zwiększyły się o 6,9%. Relacja zaległości do wpływów ukształtowała się na podobnym poziomie jak w 2008 i wyniosła 8,7%. Dla zaległości podatkowych wskaźnik zwiększył się z 7,2% do 7,7%.

³⁰ *Kontrola egzekwowania obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy* (Nr P/09/139, LKI-410-07-1/2009).

³¹ VIES – System Wymiany Informacji o podatku VAT.

³² Urzędy skarbowe do prowadzenia spraw wykorzystują program informatyczny Poltax, w tym moduł Rejestracja, Wymiar, Rejestry przypisów i odpisów.

³³ Należności pozostałe do zapłaty, których termin płatności minął (zaległości) i mogą być egzekwowane. Pojęcie to nie obejmuje więc zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczony termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objęte postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Dochody budżetu państwa

Tabela 12. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Stan zaległości netto z tytułu podatków i innych należności budżetowych na 31 grudnia		3:2	Struktura zaległości	
	2008	2009		2008	2009
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Zaległości ogółem, z tego:	25.002,8	26.734,4	106,9	100,0	100,0
A. dochody podatkowe, w tym podatki	18.440,5	19.075,7	103,4	73,8	71,4
od towarów i usług	9.958,4	10.060,9	101,0	39,8	37,6
akcyzowy	4.276,2	4.645,0	108,6	17,1	17,4
dochodowy od osób prawnych	1.120,4	940,6	84,0	4,5	3,5
dochodowy od osób fizycznych	3.022,8	3.349,1	110,8	12,1	12,5
B. pozostałe dochody, w tym	6.562,3	7.658,7	116,7	26,2	28,6
związane z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego	1.714,9	2.364,7	137,9	6,9	8,8
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	1.394,5	1.416,0	101,5	5,6	5,3
inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	834,2	1.104,5	132,4	3,3	4,1
cła	555,3	553,3	99,6	2,2	2,1
grzywny, mandaty inne kary pieniężne od ludności	849,4	909,5	107,1	3,4	3,4
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	126,3	81,1	64,2	0,5	0,3
wpływy z różnych dochodów	147,5	234,6	159,1	0,6	0,9
wpływy z różnych opłat	237,1	255,4	107,7	0,9	1,0
wpływy ze zwrotów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości	46,1	53,3	115,6	0,2	0,2
odsetki od dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości	26,5	29,6	111,7	0,1	0,1
pozostałe odsetki	564,3	586,4	103,9	2,3	2,2
wpłaty z zysku	26,6	15,6	58,6	0,1	0,1
dywidendy	37,2	0,7	1,9	0,1	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Największy wzrost zaległości w 2009 r. odnotowano w pozycjach wpływy z różnych dochodów (o 59,1%), dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego (o 37,9%,) oraz inne wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji (o 32,4%).

Najwięcej (o 649,8 mln zł) wzrosły zaległości w budżetach wojewodów z tytułu zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym w rozdziale 85212 Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (o 578,5 mln zł).

Wyższe o 264,7 mln zł od stanu na koniec 2008 r. były należności wymagalne z tytułu gwarancji i poręczeń krajowych, które na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 945,5 mln zł. Powodem wzrostu stanu zaległości było naliczenie odsetek od należności głównej Huty Baildon SA w upadłości (134,6 mln zł), uznanie przez Komisję Europejską gwarancji udzielonej Stoczni Gdynia SA za pomoc publiczną i nakazanie jej zwrotu (w 2009 r. powstała należność w kwocie 126,1 mln zł) oraz naliczenie odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa. Podjęte działania egzekucyjne nie dały efektów z uwagi na trudną sytuację finansową dłużników.

Zaległości podatkowe na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 19.075,7 mln zł i wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. o 635,2 mln zł, tj. o 3,4%. Zobowiązania bieżące wzrosły o 8,3% (z 5.537 mln zł do 5.999 mln zł). Dynamika należności z lat ubiegłych była niższa i wyniosła 2,9%. Było to spowodowane odpisaniem w 2009 r. kwoty 2.181,2 mln zł przedawnionych zaległości, tj. o 1.026,4 mln zł wyższej niż w 2008 r. Zmiana stanu zobowiązań wynikała także z dostosowania interpretacji Ministra Finansów w zakresie stosowania art. 70 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³⁴ do orzecznictwa sądów administracyjnych³⁵. W urzędach skarbowych stan należności podatkowych zagrożonych przedawnieniem³⁶ był nadal wysoki i wyniósł 5.667,3 mln zł. W porównaniu do 2008 r. zmniejszył się o 7,6%. Największy udział w zaległościach podatkowych miały zaległości w podatku od towarów i usług (52,7%), które zwiększyły się o 1,0%, natomiast znaczny wzrost zaległości wystąpił w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 10,8%). Obniżyły się o 16,0% (o 179,8 mln zł) zaległości w podatku dochodowym od osób prawnych, na co miało wpływ odpisanie kwoty 255,9 mln zł przedawnionych zobowiązań, tj. o 202,4 mln zł większej niż w 2008 r. W podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowym od osób fizycznych ze względu na przedawnienie odpisano odpowiednio 1.316,5 mln zł i 247,4 mln zł, tj. o 100,9% i 81,8% więcej niż w 2008 r.

Organy podatkowe i celne umorzyły należności budżetowe na kwotę 85,4 mln zł (w 2008 r. – 89,9 mln zł). W ogólnej kwocie umorzeń 79,7% stanowiły umorzenia z urzędu³⁷ (68,1 mln zł), a 11,6% umorzenia z ustaw restrukturyzacyjnych (9,9 mln zł). Najwięcej umorzeń dokonano w VAT – na kwotę 46,9 mln zł, w PIT – 17,2 mln zł oraz CIT – 16,0 mln zł.

Nastąpiła poprawa podstawowych wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych w 2009 r. wzrosła o 10,3% (z 2.052,0 mln zł w 2008 r. do 2.263,1 mln zł) przy obniżeniu się kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi

³⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

³⁵ Nowa interpretacja wydana została 5 listopada 2009 r. (poprzednią Minister Finansów wydał 13 grudnia 2005 r.) NIK po kontroli *egzekwowania przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych* (Informacja Nr ewid. 52/2009/P08023/KBF, NIK, Warszawa 2009) wskazywała na potrzebę przedstawienia przez Ministra Finansów stanowiska w sprawie stosowania art. 70 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa – ze względu na orzecznictwo sądów administracyjnych oraz wątpliwości organów podatkowych w zakresie liczenia okresu przedawnienia dla zobowiązań podatkowych powstałych przed dniem 1 września 2005 r. w sytuacji gdy przed tym dniem wszczęto postępowanie egzekucyjne i nastąpiło przerwanie biegu terminu przedawnienia w wyniku zastosowania środka egzekucyjnego, a postępowanie egzekucyjne nie zostało zakończone przed dniem 1 września 2005 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 143, poz. 1199).

³⁶ Kwota należności mająca ponad 5 lat.

³⁷ Na podstawie art. 67d Ordynacji podatkowej, w szczególności gdy podatnik zmarł nie pozostawiając żadnego majątku, kwota zaległości nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia, gdy kwota zaległości nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym, lub gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

o 0,6% (z 10.741,3 mln zł do 10.674,6 mln zł). Wskaźnik efektywności egzekucji³⁸ zaległości podatkowych poprawił się o 2,1 punktu procentowego (z 19,1% w 2008 r. do 21,2%). Liczba załatwionych tytułów wykonawczych³⁹ obejmujących zaległości podatkowe w porównaniu do 2008 r. wzrosła o 6,1% (z 1.000,1 tys. do 1.060,8 tys.) przy jednoczesnym wzroście tytułów wykonawczych do załatwienia o 0,8% (z 2.375,0 tys. do 2.393,0 tys.). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wzrósł z 42,1% do 44,3%⁴⁰.

Utrzymywały się znaczne różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych prowadzonej w 2009 r. w urzędach skarbowych wzrósł i wyniósł 25,0% (w 2008 r. – 24,0%), a w izbach celnych 1,4% (w 2008 r. 1,1%). Urzędy skarbowe wyegzekwowały 2.239,8 mln zł zaległości podatkowych, tj. o 10,5% więcej niż w 2008 r., a izby celne 23,3 mln zł (o 7,5% mniej). Odpowiednio dla egzekucji należności podatkowych i niepodatkowych⁴¹ wskaźnik efektywności egzekucji w urzędach skarbowych wyniósł 20,8% (w 2008 r. 20,4%), a w izbach celnych 1,9% (w 2008 r. 1,4%).

W działach egzekucyjnych urzędów skarbowych w 2009 r. przeciętne zatrudnienie ukształtowało się na poziomie roku 2008, a w izbach celnych było wyższe o 5,0%. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika zajmującego się egzekucją w urzędzie skarbowym wyniosło 5.774 zł (w 2008 r. 5.767 zł), w izbach celnych – 4.351 zł (w 2008 r. 4.002 zł). W urzędzie skarbowym średnio 39,5% (2.281 zł) stanowiło wynagrodzenie prowizyjne⁴², odpowiednio w 2008 r. 38,5% (2.223 zł).

Wydatkowanie w 2009 r. jednego złotego na wynagrodzenia pracowników ogółem zatrudnionych w działach egzekucyjnych przyniosło 10,30 zł wyegzekwowanych zaległości podatkowych i niepodatkowych (w 2008 r. – 9,69 zł), z tego w urzędach skarbowych – 10,57 zł (w 2008 r. 9,89 zł) oraz w izbach celnych – 3,20 zł (w 2008 r. 3,59 zł). Odpowiednie wskaźniki wydajności liczone dla egzekucji zaległości podatkowych wyniosły 7,11 zł wyegzekwowanych należności na 1 zł wynagrodzeń (w 2008 r. – 6,42 zł), z tego w urzędach skarbowych 7,32 zł i 1,94 zł w izbach celnych.

Większość zaległości egzekwowanych przez izby celne jest rezultatem ujawnienia istotnych nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli⁴³, w tym oszustw podatkowych. Główną przyczyną bezskuteczności egzekucji był brak majątku zobowiązanego lub brak źródeł dochodu zobowiązanego oraz brak zabezpieczenia przyszłych zobowiązań podatkowych w trakcie prowadzonej kontroli. Niska skuteczność egzekucji należności w izbach celnych nie wynika jednak tylko z charakteru przypisywanych kwot. Wyniki kontroli prowadzonych przez NIK w latach 2007–2008 ujawniły przypadki opie-

³⁸ Wskaźnik efektywności egzekucji liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi do załatwienia.

³⁹ Tytuł wykonawczy załatwiony oznacza wyegzekwowanie zaległych należności lub umorzenie postępowania egzekucyjnego na skutek bezskutecznej egzekucji lub zwrot wierzycielowi.

⁴⁰ Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych liczony jako proporcja liczby tytułów wykonawczych załatwionych w okresie sprawozdawczym do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia.

⁴¹ Organy egzekucyjne w urzędach skarbowych prowadzą egzekucję: zaległości stanowiących dochody budżetu państwa (w tym podatki), należności wierzycieli niepodatkowych (w tym ZUS), pozostałych podatków i opłat oraz tytułów urzędów gmin, natomiast izby celne prowadzą egzekucję zaległości stanowiących dochody budżetu państwa (w tym zaległości z tytułu podatku akcyzowego, VAT od importu, cła).

⁴² Uprawnienia do wypłacania wynagrodzeń prowizyjnych członkom korpusu służby cywilnej określa rozporządzenie z 25 kwietnia 2007 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie uprawnień szczególnych przysługujących niektórym kategoriom członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 76, poz. 506 ze zm.).

⁴³ Tj. kontroli prowadzonych przez urzędy kontroli skarbowej i urzędy celne w zakresie wywiązywania się przedsiębiorców ze zobowiązań w podatku akcyzowym i z tytułu cła.

szalego prowadzenia windykacji i egzekucji zaległości. Mając na względzie poprawę efektywności egzekucji, w drugiej połowie 2009 r., wprowadzono zmiany w przepisach dotyczących zasad wynagradzania funkcjonariuszy Służby Celnej zatrudnionych w komórkach egzekucyjnych⁴⁴ polegające na wprowadzeniu dodatków w wysokości do 50% uposażenia zasadniczego⁴⁵. Wprowadzenie zmian w drugiej połowie 2009 r., nie daje podstaw do oceny wpływu tych uregulowań na wysokość wyegzekwowanych kwot.

Efektywność egzekucji zaległości, podobnie jak w 2008 r., w VAT była wyższa niż w PIT i wyniosła odpowiednio 27,8% oraz 20,0%. Kontrole przeprowadzone przez NIK w 2009 r. wykazały, że w 8 z 19 kontrolowanych urzędów skarbowych, nierzetelnie prowadzono postępowania w celu odzyskania zaległości w PIT. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na opóźnieniach w wysyłaniu upomnień i tytułów wykonawczych, podejmowaniu czynności egzekucyjnych ze znaczną zwłoką lub nieuzasadnionych przerwach między poszczególnymi czynnościami, niewykorzystywaniu posiadanych informacji o posiadanym majątku. Głównie w wyniku zaniedbań i błędów popełnionych przez pracowników komórek egzekucyjnych dopuszczono do przedawnienia kwoty ogółem 2,3 mln zł zaległości.

Korzystniejszy obraz pracy działów egzekucyjnych wynika z kontroli przeprowadzonych przez NIK w 2009 r. w urzędach skarbowych w zakresie dochodzenia zaległości w VAT. W 16 z 17 kontrolowanych urzędach skarbowych rzetelnie monitorowano terminowość zapłaty podatku od towarów i usług, a w razie braku jego wpłaty, na ogół na bieżąco wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz podejmowano czynności egzekucyjne. Ujawnione przypadki braku czynności windykacyjnych oraz egzekucyjnych lub opóźnień w ich podejmowaniu miały przeważnie charakter jednostkowy na tle wszystkich postępowań prowadzonych przez urzędy. Niezależnie od powyższego NIK uznała za nierzetelne dopuszczenie (w trzech urzędach) do przedawnienia zaległości na kwotę 0,9 mln zł.

*
* * *

1) Plan dochodów budżetu państwa określony w znowelizowanej ustawie budżetowej został wykonany w 100,5%. Po załamaniu się w pierwszych miesiącach roku budżetowego wpływów podatkowych, w lipcu 2009 r. nowelizując budżet podjęto decyzję o zwiększeniu dochodów z dywidend z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach oraz ze środków UE. Zgodnie z przyjętymi założeniami osiągnięto wysokie wpływy z dywidend, które miały charakter jednorazowy. W większym stopniu, niż wynikało to z wykonania wydatków podlegających refundacji ze środków UE, wykorzystano środki pozostające na rachunkach programowych NSRO 2007–2013.

⁴⁴ NIK po przeprowadzonej w 2006 r. kontroli *Egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną* oraz w 2008 r. kontroli *Opodatkowania paliw płynnych* zwróciła uwagę, że jedną z przyczyn niskiej skuteczności pracy działów egzekucyjnych izb celnych był brak motywacyjnego systemu wynagradzania dla pracowników wykonujących czynności egzekucyjne (*Informacja o wynikach kontroli egzekwowania zaległości podatkowych i celnych przez Służbę Celną*, Nr ewid. 116/2007/P06028/KBF, NIK, Warszawa 2007 r. oraz *Informacja o wynikach kontroli opodatkowania paliw ciekłych*, Nr ewid. 46/2008/P07032/KBF, NIK, Warszawa 2008 r.).

⁴⁵ Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 10 września 2009 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie stawek uposażenia zasadniczego w Służbie Celnej, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatków do uposażenia zasadniczego (Dz.U. Nr 153, poz. 1224), wprowadzono z dniem 1 lipca 2009 r. dodatek za osobiste wykonywanie czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego. Zapis ten został utrzymany w wydanym na podstawie upoważnienia w art. 148 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.) rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 października 2009 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków (Dz.U. Nr 181, poz. 1409).

- 2) Dochody podatkowe wyniosły 104,4% prognozy po zmianach. Po raz pierwszy od 8 lat dochody podatkowe były niższe niż w roku poprzednim, pomimo wzrostu PKB o 1,8%. W strukturze dochodów – w stosunku do 2008 r. – znacznie zwiększył się udział środków z UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej (z 5,8% do 11,6%) oraz dochodów niepodatkowych (z 7,6% do 10,0%). Obniżył się udział dochodów podatkowych z 86,6% w 2008 r. do 78,4% w 2009 r. Na zmianę struktury dochodów wpływ miał wzrost wydatków na zadania finansowane w ramach NSRO 2007–2013. Dochody z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej były wyższe niż w 2008 r. o 116,2%, a wydatki budżetu państwa podlegające refundacji o 77,6%.
- 3) Dochody budżetu państwa były większe o 8,1% w porównaniu do wykonania 2008 r. Wzrost ten należy przypisać wyższym wpływom z dywidend oraz dochodom ze środków UE. Dochody podatkowe były niższe o 2,1% niż w 2008 r., na co znaczny wpływ miały zmiany systemowe w PIT i VAT oraz spowolnienie wzrostu gospodarczego. Tempo wzrostu PKB w 2009 r. wyniosło 1,8% i było niższe w porównaniu do wykonania 2008 r. o 3,2 pkt proc. Zmieniające się warunki dla działalności gospodarczej przełożyły się na gorsze wyniki przedsiębiorców oraz obniżyły skłonność do wywiązywania się z zobowiązań podatkowych.
- 4) Znaczne kwoty należności podatkowych pozostawały w szarej strefie. Niewystarczający był zakres prowadzonych kontroli wywiązywania się podatników z zobowiązań, w relacji do liczby podatników spełniających kryteria objęcia kontrolą. Kontrole prowadzone przez urzędy kontroli skarbowej, jak i urzędy skarbowe w co najmniej połowie przypadków stwierdzają nieprawidłowości w postaci uszczupień w należnościach podatkowych.
- 5) Urzędy skarbowe nie przeciwdziałały wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym w VAT. Nie realizowano z należytą starannością obowiązku ciążącego na polskiej administracji podatkowej z zakresu zapewnienia rzetelnych danych o ważności numerów identyfikacyjnych podatników dla transakcji wewnątrzwspólnotowych. Urzędy skarbowe nierzetelnie analizowały dostępne w VIES informacje o wartości transakcji wewnątrzwspólnotowych dokonanych przez polskich podatników i ich kontrahentów, służące wykrywaniu nadużyć w zakresie podatku od towarów i usług. Polska administracja podatkowa nieterminowo odpowiadała na wnioski państw członkowskich o zbadanie określonych transakcji wewnątrzwspólnotowych. Usunięcie tych nieprawidłowości ma szczególne znaczenie w świetle rozszerzającej się skali oszustw podatkowych w zakresie transakcji, dokonywanych z innymi krajami UE oraz procesu gromadzenia dochodów podatkowych.
- 6) W 2009 r. nastąpiła poprawa efektywności egzekucji zaległości podatkowych (z 19,1% w 2008 r. do 21,2%). Wyższa o 10,3% była kwota dochodów podatkowych uzyskana w trybie egzekucji administracyjnej. W urzędach skarbowych nadal utrzymywał się wysoki poziom należności podatkowych zagrożonych przedawnieniem. Na koniec 2009 r. była to kwota 5.667,3 mln zł.

5.1. Dochody podatkowe

Prognozę dochodów podatkowych w ustawie budżetowej na rok 2009 po nowelizacji określono w kwocie 205.812,3 mln zł, tj. o 45.621,9 mln zł (o 18,1%) niższej od ustalonej w ustawie budżetowej z 9 stycznia 2009 r. i o 13.687,1 mln zł (o 6,2%) niższej od wykonania 2008 r. Zrealizowane dochody w 2009 r. wyniosły 214.878,8 mln zł i były o 9.066,5 mln zł (o 4,4%) wyższe od prognozy

Dochody budżetu państwa

po nowelizacji ustawy. W porównaniu do wykonania 2008 r. nominalnie były niższe o 2,1% (o 4.620,6 mln zł) na co znaczny wpływ miały zmiany systemowe w PIT i VAT. Realizację dochodów budżetu państwa z poszczególnych podatków przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13. Dochody podatkowe w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	2009			5:2	5:3	5:4
		Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie			
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	219.499,4	251.434,2	205.812,3	214.878,8	97,9	85,5	104,4
Podatek od towarów i usług	101.782,7	118.590,0	94.000,0	99.454,7	97,7	83,9	105,8
Podatek akcyzowy	50.490,1	58.110,0	51.900,0	53.926,9	106,8	92,8	103,9
Podatek od gier	1.404,9	1.364,0	1.562,0	1.576,1	112,2	115,5	100,9
Podatek dochodowy od osób prawnych	27.159,7	33.120,0	24.000,3	24.156,6	88,9	72,9	100,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	38.658,5	40.250,0	34.350,0	35.763,7	92,5	88,9	104,1
– zryczałtowany podatek dochodowy	5.936,2	7.324,8	6.266,0	6.244,8	105,2	85,3	99,7
– podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	2.244,3	1.500,0	1.230,0	1.239,3	55,2	82,6	100,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Prognoza dochodów podatkowych po nowelizacji ustawy została przekroczona we wszystkich źródłach tych dochodów. Plan dochodów został przekroczony o 5,8% w podatku od towarów i usług, o 4,1% w podatku dochodowym od osób fizycznych, o 3,9% w podatku akcyzowym. Wykonanie dochodów podatkowych powyżej prognozy wynikało z ostrożnego ich szacowania przez Ministerstwo Finansów w warunkach dużej niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej. Wykonanie dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 2007–2009 w układzie miesięcznym przedstawia wykres 12.

W styczniu 2009 r., pomimo spowolnienia gospodarki, dochody podatkowe były wyższe w porównaniu do wykonania w styczniu 2008 r. dzięki wpływom z akcyzy od papierosów. W kolejnych miesiącach dochody podatkowe były realizowane poniżej poziomu z lat poprzednich i wielkości prognozowanych na 2009 r., z powodu zmniejszenia wpływów z podatków pośrednich i podatku dochodowego od osób prawnych. Od lipca 2009 r. krzywa dochodów podatkowych przebiegała podobnie jak w latach poprzednich. Ich poziom w grudniu był wyższy od wykonania w 2008 r. (w grudniu 2008 r. dochody podatkowe były niższe od dochodów grudnia 2007 r.). Dane dotyczące udziału poszczególnych podatków w dochodach budżetu państwa i w dochodach podatkowych przedstawiono w tabeli 14.

12. Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2007–2009



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

Tabela 14. Udział podatków w dochodach budżetu państwa i dochodach podatkowych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Udział w dochodach podatkowych			Udział w dochodach budżetu państwa		
	2008	2009		2008	2009	
	Wykonanie	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie	Wykonanie	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie
	%					
Dochody podatkowe	100,0	100,0	100,0	86,6	75,4	78,4
Podatki pośrednie	70,0	71,6	72,1	60,6	54,0	56,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	12,4	11,7	11,2	10,7	8,8	8,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	17,6	16,7	16,6	15,3	12,6	13,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa w 2009 r, w porównaniu do wykonania w 2008 r., zmniejszył się o 8,2 pkt proc. Najbardziej obniżył się udział podatków pośrednich (o 4,1 pkt proc.) i podatku dochodowego od osób fizycznych (o 2,3 pkt proc.).

Podatek od towarów i usług

Dochody z VAT wyniosły 99.454,7 mln zł, tj. 105,8% prognozy po nowelizacji. W porównaniu do wykonania w 2008 r. (101.782,7 mln zł) były one niższe o 2,3%, tj. o 2.328,0 mln zł. Na obniżenie dochodów z VAT wpłynęło przede wszystkim niższe tempo wzrostu gospodarczego oraz mniejsza skłonność do ujawniania zobowiązań podatkowych. Na realizację dochodów z VAT, w niższym stopniu niż zakładano, miały też wpływ skutki zmian systemowych.

Należności pozostałe do zapłaty ogółem w VAT na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 10.716,5 mln zł i zwiększyły się o 2,0% w porównaniu do 2008 r. Zaległości wyniosły 10.060,9 mln zł i były wyższe o 1,0%. W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty w VAT na koniec 2009 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 1.480,6 mln zł (w 2008 r. – 1.530,7 mln zł), należności płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności 217,5 mln zł (w 2008 r. – 203,3 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji (np. w związku ze skargą do WSA) były równe 280,3 mln zł (w 2008 r. – 146,5 mln zł).

Należności bieżące w VAT na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 3.450 mln zł (w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 16,8%). Należności z lat ubiegłych wyniosły 7.266 mln zł i zmniejszyły się o 3,9%. Na spadek zaległości z lat ubiegłych wpłynęło odpisanie z tytułu przedawnienia zaległości na kwotę 1.316,5 mln zł (w 2008 r. odpisano 655,4 mln zł).

Kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 1.656,2 mln zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosła o 7,2%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z VAT poprawił się z 27,0% w 2008 r. do 27,8% w 2009 r.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego w 2009 r. wyniosły 53.926,9 mln zł, tj. 103,9% prognozy po nowelizacji. W porównaniu do wykonania w 2008 r. były nominalnie wyższe o 6,8% (o 3.436,8 mln zł). W 71,6% były to dochody z podatku od paliw silnikowych oraz wyrobów tytoniowych. W porównaniu do wykonania 2008 r. dochody z akcyzy od paliw silnikowych były wyższe o 2,6%, tj. o 580,3 mln zł. Dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 16.057,8 mln zł i wzrosły o 19,3%, tj. o 2.597,7 mln zł na co wpływ miały zmiany systemowe (przede wszystkim wprowadzenie podwyżki o 18,1% stawki akcyzy). Wykonanie dochodów z podatku akcyzowego w latach 2008–2009, w podziale na główne grupy towarów przedstawiono w tabeli 15.

Tabela 15. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	2009				
		Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie	5:4	5:2
		mln zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Wpływy z podatku akcyzowego, w tym:	50.490,1	58.110,0	51.900,0	53.926,9	103,9	106,8
– wyroby spirytusowe	5.880,7	6.556,6	6.455,0	6.393,5	99,0	108,7
– wino	454,7	542,0	469,0	464,9	99,1	102,2
– piwo	2.984,2	3.821,3	3.118,0	3.176,2	101,9	106,4
– paliwa ¹	21.949,6	23.899,2	22.103,0	22.529,9	101,9	102,6
– samochody	1.536,6	1.470,4	1.511,0	1.530,2	101,3	99,6
– wyroby tytoniowe	13.460,1	17.529,0	14.506,0	16.057,8	110,7	119,3
– energia elektryczna	2.665,0	2.559,4	2.203,0	2.242,6	101,8	84,2
– oleje opałowe	379,5	461,2	367,0	406,3	110,7	107,1
– gaz	1.172,3	1.263,9	1.156,0	1.129,2	97,7	96,3

¹ Łącznie z olejami smarowymi.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności pozostałe do zapłaty w podatku akcyzowym na koniec 2009 r. wyniosły 4.980,7 mln zł i wzrosły o 6,2% w porównaniu do 2008 r. Zaległości zwiększyły się o 8,6% (o 368,8 mln zł). W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty w akcyzie na koniec 2009 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 775,2 mln zł (w 2008 r. – 800,3 mln zł), należności płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności 27,9 mln zł (w 2008 r. – 19,6 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji (np. w związku ze skargą do WSA) były równe 280,8 mln zł (w 2008 r. – 335,6 mln zł).

Należności bieżące w akcyzie na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 912 mln zł (w porównaniu do 2008 r. zmniejszyły się o 28,8%). Należności z lat ubiegłych wyniosły 4.069 mln zł i zwiększyły się o 19,4%. Z tytułu przedawnienia odpisano zaległości na kwotę 348,5 mln zł (w 2008 r. odpisano 302,5 mln zł).

Kwota zaległości w podatku akcyzowym objęta tytułami wykonawczymi w 2009 r. wyniosła 1.808,6 mln zł i była niższa niż w 2008 r. o 27,5%. Kwota wyegzekwowanych zaległości wyniosła 19,6 mln zł i w porównaniu do 2008 r. zmniejszyła się o 15,5%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z akcyzy poprawił się z 0,9% w 2008 r. do 1,1% w 2009 r.

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 1.576,1 mln zł, tj. 100,9% kwoty planowanej po zmianie ustawy budżetowej. W porównaniu do wykonania 2008 r. były one nominalnie wyższe o 12,2% na co wpływ miał przede wszystkim wzrost dochodów z podatku od gier od automatów o niskich wygranych, spowodowany wzrostem liczby eksploatowanych automatów oraz osłabieniem kursu złotego do euro.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2009 r. wyniosły 35.763,7 mln zł, tj. 104,1% prognozy po nowelizacji. W porównaniu do wykonania 2008 r. były nominalnie niższe o 7,5% (o 2.894,8 mln zł). Na niższe dochody z PIT w 2009 r. miało wpływ przede wszystkim wprowadzenie od 1 stycznia 2009 r. dwustopniowej skali podatkowej (18 i 32%) przy znacznym zwiększeniu progu podatkowego do 85.528 zł. Wpływy z podatku pobieranego według skali podatkowej były o 5,2% niższe niż w 2008 r. Również pogorszenie kondycji gospodarki w 2009 r. przełożyło się na sytuację przedsiębiorców oraz gorsze wyniki na giełdzie papierów wartościowych w 2008 r. Wpływy z podatku pobieranego według 19% stawki od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej w 2009 r. były niższe niż w 2008 r. o 9,8%, natomiast wpływy z podatku z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub pochodnych instrumentów finansowych w 2009 r. były niższe o 44,8%.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2009 r. wyniosły 3.721,7 mln zł i zwiększyły się o 13,3% w porównaniu do 2008 r. (3.284,5 mln zł). Stan zaległości zwiększył się o 10,8%.

W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty w PIT na koniec 2009 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 347,9 mln zł (w 2008 r. – 348,1 mln zł), należności płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności

135,8 mln zł (w 2008 r. – 91,0 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji były równe 240,9 mln zł (w 2008 r. – 168,6 mln zł).

Należności bieżące w PIT na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 1.239 mln zł (w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 27,6%). Należności z lat ubiegłych wyniosły 2.483 mln zł i zwiększyły się o 7,3%. Z tytułu przedawnienia urzędy skarbowe odpisały zaległości na kwotę 247,4 mln zł (w 2008 r. odpisano 136,1 mln zł).

Kwota wyegzekwowanych zaległości w wyniku egzekucji wyniosła 503,2 mln zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosła o 29,6%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z PIT poprawił się z 18,3% w 2008 r. do 20,0% w 2009 r.

NIK oceniła pozytywnie pobór podatku dochodowego od osób fizycznych po przeprowadzonych w 2009 r. kontrolach w Ministerstwie Finansów i 19 urzędach skarbowych⁴⁶, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W 7 urzędach nie monitorowano rzetelnie i nie egzekwowano składania zeznań przez podatników. Urzędy, z powodu dużego obciążenia bieżącą pracą, dokonywały w pierwszej kolejności rozliczeń złożonych zeznań podatkowych, odkładając na przyszłość działania dyscyplinujące wobec podatników, którzy nie złożyli zeznań. Rozliczanie podatników, którzy nie złożyli rocznych zeznań podatkowych utrudniał brak odpowiednich aplikacji informatycznych, które wskazywałyby osoby, które nie złożyły zeznań podatkowych, chociaż miały taki obowiązek. Poza tym wyniki kontroli w urzędach skarbowych wykazały, że urzędy obejmowały kontrolą tylko część podatników spełniających kryteria ustalone przez Ministerstwo. Realizacja Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym była ograniczona z uwagi na możliwości kadrowe urzędów. W 2007 i 2008 r. wszystkie urzędy skarbowe przeprowadziły 98.281 kontroli⁴⁷ w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Średni wskaźnik efektywności kontroli podatkowych⁴⁸ wzrósł w badanym okresie z 49,2% do 52,3%⁴⁹. Liczba kontroli zaliczek przeprowadzonych u podatników prowadzących działalność gospodarczą zmniejszyła się z 2.331 w 2007 r. do 2.179 w 2008 r.⁵⁰ mimo, że w 2008 r. obszary ryzyka kontroli rozszerzono o podatników podatków dochodowych niedokonujących wpłat podatku bądź należnych zaliczek (na wniosek NIK z 2003 r.). Kontrole wykazały, że ponad ¾ podatników nierzetelnie obliczała zaliczki lub nieterminowo dokonywała wpłat. Po zniesieniu obowiązku składania deklaracji miesięcznych urzędy skarbowe nie mają podstaw do egzekwowania należnych kwot w trakcie roku chyba, że zostanie udowodniona wpłata w niewłaściwej kwocie. Ustalenie stanu faktycznego jest możliwe jedynie w toku kontroli ksiąg podatkowych u podatnika.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w 2009 r. wyniosły 24.156,6 mln zł, tj. 100,7% prognozy po nowelizacji. W porównaniu do wykonania 2008 r. były nominalnie niższe o 11,1%

⁴⁶ Badaniami objęto 2007 i 2008 r. oraz I półrocze 2009 r.

⁴⁷ Według sprawozdania MF-9Ps: w 2007 r. zakończono 53.429 kontroli, w ich efekcie wydano 20.356 decyzji na kwotę 374,5 mln zł, w 2008 r. zakończono 44.852 kontrole, a kwoty ustalone w 18.783 decyzjach wyniosły 393,6 mln zł.

⁴⁸ Mierzony relacją kontroli w których ujawniono nieprawidłowości do liczby kontroli ogółem.

⁴⁹ Dane według sprawozdania MF-ZRZ o działaniach przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w zakresie realizacji strategii zarządzania ryzykiem zewnętrznym.

⁵⁰ Dane według sprawozdania MF-9Ps – kontrole doraźne obejmują niepełny okres rozliczeniowy i dotyczą prawidłowości obliczania i wpłat zaliczek miesięcznych, korzystania z ulg, sporządzania inwentaryzacji.

(o 3.003,1 mln zł). Na niższe wykonanie dochodów w 2009 r. w porównaniu do 2008 r. miało wpływ przede wszystkim spowolnienie wzrostu gospodarczego. Ponadto dodatnie saldo rozliczenia rocznego CIT za 2008 r. w porównaniu do rozliczenia za 2007 r. (dokonane w 2008 r.) było niższe w 2009 r. o 1.179,7 mln zł.

Należności pozostałe do zapłaty na koniec 2009 r. wyniosły 1.125,2 mln zł i zmniejszyły się o 6,6% w porównaniu do 2008 r. (1.204,9 mln zł). Stan zaległości zmniejszył się o 16,0%. W ogólnej kwocie należności pozostałych do zapłaty w CIT na koniec 2009 r., należności w postępowaniach ugodowych, układowych, upadłościowych i egzekucji sądowej wyniosły 238,9 mln zł (w 2008 r. – 254,2 mln zł), należności płatne w ratach i z odroczonym terminem płatności 29,1 mln zł (w 2008 r. – 20,2 mln zł), a należności objęte wstrzymaniem wykonania decyzji były równe 158,0 mln zł (w 2008 r. – 63,7 mln zł).

Bieżące należności pozostałe do zapłaty w CIT na dzień 31 grudnia 2009 r. wyniosły 361 mln zł (w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 9,0%), a z lat ubiegłych wyniosły 764 mln zł i zmniejszył się o 12,5%. Na ich spadek wpłynęło odpisanie z tytułu przedawnienia zaległości na kwotę 255,9 mln zł, tj. prawie 5-krotnie wyższą od odpisanej w 2008 r. (53,5 mln zł).

Kwota wyegzekwowanych zaległości w CIT w wyniku egzekucji wyniosła 83,5 mln zł i w porównaniu do 2008 r. zmniejszyła się o 12,0%. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z CIT uległ pogorszeniu z 24,5% w 2008 r. do 22,6% w 2009 r.

5.2. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych

Dochody budżetu państwa ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej wyniosły 31.871,3 mln zł, tj. 76,3% planu po zmianie ustawy budżetowej. W porównaniu do wykonania 2008 r. (14.739,0 mln zł) były wyższe o 116,2%.

Dochody pochodzące ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na programy realizowane w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013⁵¹ wyniosły 18.058,8 mln zł, tj. 71,1% planu po nowelizacji (25.389,2 mln zł) i stanowiły 56,7% dochodów z tego tytułu. Dochody ze środków funduszy rolniczych UE zostały wykonane w kwocie 10.947,2 mln zł, tj. w 77,5% planu po zmianach i stanowiły 34,3% dochodów ze środków UE i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Wykonanie dochodów poniżej kwoty planowanej po zmianach, wynikało przede wszystkim z niższego poziomu wykonania zaplanowanych na 2009 r. zadań w ramach NSRO, a w przypadku funduszy rolniczych na skutek niezrealizowania wszystkich działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Ponadto na dochody budżetu państwa w 2009 r. przekazano 212,2 mln zł ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i 250,9 mln zł z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Przekazywanie w 2009 r. środków z rachunków programowych NSRO na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa realizowane było na podstawie opracowanej przez Ministerstwo Finansów wewnętrznej procedury. W procedurze tej nie przewidziano jednak sytuacji, jaka wystąpiła po nowelizacji ustawy budżetowej, tj. przekazywania na dochody budżetu państwa kwot

⁵¹ Łącznie z Programem Operacyjnym Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich.

przewyższających wydatki podlegające refundacji. W I połowie 2009 r. środki były przekazywane z rachunków programowych NSRO w wysokościach zgłoszonych przez dysponentów na realizację projektów UE z uwzględnieniem rozliczenia za I kwartał. Po nowelizacji ustawy budżetowej odstąpiono od tej zasady, przekazując środki na podstawie zaktualizowanego harmonogramu dochodów i wydatków budżetu państwa.

Dla środków z funduszy rolniczych UE w Ministerstwie Finansów nie było wewnętrznej procedury określającej zasady i terminy ich przekazywania. Środki te były przekazywane na centralny rachunek najczęściej w dniu ich wpływu z Komisji Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli zwracała już wcześniej uwagę, że w latach 2007–2009 nie było rozwiązań prawnych dotyczących trybu i terminu wpłat na dochody budżetu państwa środków z Unii Europejskiej, zgromadzonych na wyodrębnionych rachunkach bankowych w NBP. Po kolejnych kontrolach wykonania budżetu państwa NIK wnioskowała o określenie sposobu ich przekazywania w ustawie o finansach publicznych lub innym akcie prawnym. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² (w art. 198 pkt 2 lit. e) została zawarta delegacja dla Ministra Finansów do wydania do końca 2010 r. rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. W rozporządzeniu tym uregulowany ma być między innymi tryb i terminy przekazywania na centralny rachunek bieżący budżetu państwa środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Rozporządzenie to nie zostało dotychczas wydane.

5.3. Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe budżetu państwa ustalone w ustawie budżetowej w kwocie 17.999,1 mln zł zostały zwiększone w wyniku nowelizacji ustawy do 25.335,7 mln zł. Zrealizowane dochody wyniosły 27.433,4 mln zł i w stosunku do planu po zmianach były wyższe o 2.097,7 mln zł (o 8,3%). W porównaniu z rokiem poprzednim dochody niepodatkowe były wyższe o 42,1% (o 8.124,5 mln zł). Dominującą pozycję wśród tych dochodów stanowiły dochody jednostek budżetowych (35,6%), dochody z dywidendy i wpłaty z zysku (30,4 %) oraz pozostałe dochody niepodatkowe (17,4%). Dochody pochodziły także z wpłat jednostek samorządu terytorialnego na zwiększenie części równoważącej subwencji ogólnej (2.702,0 mln zł), cła (1.627,5 mln zł), z premii i odsetek ze sprzedaży obligacji zagranicznych, z odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych (256,5 mln zł). Realizację dochodów niepodatkowych prezentują dane zawarte w tabeli 16.

Udział dochodów z dywidend i wpłat z zysku w dochodach niepodatkowych w porównaniu do wykonania 2008 r. wzrósł o 13,2 pkt proc. (z 17,2% do 30,4%), a pozostałych dochodów niepodatkowych o 13,7 pkt proc. (z 3,7% do 17,4%).

⁵² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Dochody budżetu państwa

Tabela 16. Dochody niepodatkowe w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			5:4	5:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie		
	mln zł				%	
1	2	3	4	5	6	7
Dochody niepodatkowe, z tego:	19.308,9	17.999,1	25.335,7	27.433,4	108,3	142,1
dochody jednostek budżetowych	11.091,9	9.022,5	9.568,3	9.753,5	101,9	87,9
dywidendy i wpłaty z zysku	3.319,8	3.351,1	7.651,6	8.326,5	108,8	250,8
pozostałe dochody niepodatkowe	704,9	785,0	3.296,8	4.767,4	144,6	676,3
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2.164,8	2.702,0	2.702,0	2.702,0	100,0	124,8
dochody z ceł	1.728,8	2.032,0	1.917,0	1.627,5	84,9	94,1
dochody zagraniczne	298,7	106,5	200,0	256,5	128,3	85,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dywidendy i wpłaty z zysku

W ustawie budżetowej dochody z dywidend i wpłat z zysku ustalone zostały w wysokości 3.351,1 mln zł. Plan ten, po nowelizacji ustawy został zwiększony o 128,3% i wyniósł 7.651,6 mln zł. Zostały zwiększone z 2.901,1 mln zł do 7.201,6 mln zł wpływy z dywidend, tj. o 4.300,5 mln zł. Dochody z tego tytułu wyniosły 8.326,5 mln zł i były wyższe od planu po zmianach o 674,9 mln zł (o 8,8%). W porównaniu do 2008 r. wzrosły o 150,8%, tj. o 5.006,8 mln zł.

Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2008–2009 prezentują dane w tabeli 17.

Tabela 17. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			5:4	5:2
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie		
	mln zł				%%	
1	2	3	4	5	6	7
Dywidendy i wpłaty z zysku, z tego	3.319,8	3.351,1	7.651,6	8.326,5	108,8	250,8
Wpłaty z zysku	669,5	450,0	450,0	452,0	100,4	67,5
przedsiębiorstw państwowych	38,9	30,0	30,0	7,0	23,3	18,0
jednoosobowych spółek SP	630,6	420,0	420,0	445,0	106,0	70,6
Dywidendy	2.650,3	2.901,1	7.201,6	7.874,5	109,3	297,1

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek SP zrealizowane zostały w wysokości 452,0 mln zł, tj. 100,4% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania roku 2008 były niższe o 32,5%.

Dochody z dywidend od spółek z udziałem Skarbu Państwa były prawie trzykrotnie wyższe od wykonania w 2008 r., a plan po zmianach został przekroczony o 9,3%. Wyższe dochody uzyskano

z zysku spółek za 2008 r. oraz pozyskania dochodów ze środków zgromadzonych na kapitale rezerwowym, zapasowym i dywidendy zaliczkowej z zysku przewidzianego za rok 2009. Wpłat na dochody ze środków zgromadzonych na kapitałach rezerwowych dokonało sześć spółek w kwocie 4.226,6 mln zł, a z tytułu zaliczkowej dywidendy z zysku za I półrocze 2009 r. cztery spółki w wysokości 226,3 mln zł.

W 2009 r. wpłaty do budżetu z tytułu dywidend przekazały między innymi PZU SA – 3.373,6 mln zł, KGHM „Polska Miedź” SA – 976,3 mln zł, PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. – 941,8 mln zł, Totalizator Sportowy Sp. z o.o. – 546,7 mln zł, Bank PKO BP SA – 512,4 mln zł, PWPW SA – 312,1 mln zł, Enea SA – 155,3 mln zł, „Nafta Polska” SA – 142,5 mln zł, PERN „Przyjaźń” SA – 134 mln zł. Największą część (42,8%) stanowiła dywidenda od PZU SA w wysokości 3.373,6 mln zł, którą uzyskano w wyniku realizacji jednego z etapów *umowy ugody i dezinvestycji* zawartej w dniu 1 października 2009 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa i EUREKO BV przy współudziale PZU SA i Kappa SA. Minister Skarbu Państwa zgodził się, w ramach realizacji *umowy ugody i dezinvestycji*, na udostępnienie EUREKO BV pakietu 24.043.345 akcji PZU SA należących do Skarbu Państwa, co w konsekwencji przełożyło się na zmniejszenie o 3.550,0 mln zł kwoty dywidendy wypłaconej Skarbowi Państwa. Środki te nie zostały wpłacone do budżetu państwa, lecz osiągnięto ugodę z EUREKO BV. NIK nie stwierdziła naruszenia prawa w zakresie przekazania prawa do poboru dywidendy.

Dochody z cła

Dochody z cła zrealizowano w wysokości 1.627,5 mln zł, tj. 84,9% planu po nowelizacji (1.917,0 mln zł). W porównaniu do 2008 r. dochody z cła były niższe o 101,3 mln zł, tj. o 5,9%. Główną przyczyną różnicy pomiędzy prognozą dochodów z cła a ich realizacją był niższy (o 4,6 % od przyjętego w ustawie budżetowej) import spoza obszaru krajów UE, na skutek innego ukształtowania się sytuacji makroekonomicznej.

Na koniec grudnia 2009 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 603,5 mln zł, w tym zaległości 553,3 mln zł. W porównaniu do 2008 r. były one odpowiednio niższe o 55,8 mln zł (o 8,5%) i o 2,0 mln zł (o 0,4%). Prawie 63% zaległości powstało w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości na skutek powtórnej kontroli celnej. Na zmniejszenie zaległości z cel wpłynęło odpisanie w 2009 r. należności z tytułu przedawnień w wysokości 43,7 mln zł. W 2009 r. nie wystąpiły przypadki rozłożenia na raty należności celnych, natomiast dokonano odroczeń terminów płatności cła na kwotę 42,3 mln zł (w 2008 r. 37,0 mln zł). Tytułami wykonawczymi objęto zaległości na kwotę 249,2 mln zł, tj. niższą o 135,4 mln zł w porównaniu do 2008 r. Wyegzekwowano kwotę 6,9 mln zł, tj. o 50% (o 2,3 mln zł) wyższą niż w 2008 r. Wskaźnik efektywności egzekucji uległ zwiększeniu o 1,6 punktu proc. (z 1,2% w 2008 r. do 2,8% w 2009 r.). Wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych wyniósł 35,4% i był wyższy w porównaniu do 2008 r. o 8,8 punktów procentowych.

Dochody jednostek budżetowych

Dochody jednostek budżetowych wyniosły 9.753,5 mln zł i były wyższe od kwoty planowanej po zmianach o 1,9%, a niższe od wykonania 2008 r. o 12,1% (11.091,9 mln zł).

Dochody budżetu państwa

W 2009 r. najwyższe dochody zrealizowano w części 15 – Sądy powszechne – 2.085,2 mln zł, 85/02-32 Województwa – 1.992,6 mln zł, 79 – Obsługa długu krajowego – 1.896,1 mln zł, 33 – Rozwój wsi – 838,1 mln zł, 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej – 564,8 mln zł. Dochody w wymienionych częściach budżetowych stanowiły 75,6% dochodów jednostek budżetowych ogółem.

Realizację dochodów jednostek budżetowych w pięciu wybranych działach klasyfikacji budżetowej, które stanowiły 85,8% ogólnej ich kwoty prezentują dane zawarte w tabeli 18.

Tabela 18. Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008 Wykonanie	2009		4:3	4:2
		Ustawa po nowelizacji	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dochody jednostek budżetowych ogółem, w tym dział	11.091,9	9.568,3	9.753,5	101,9	87,9
755 Wymiar sprawiedliwości	2.098,5	2.077,2	2.155,4	103,8	102,7
700 Gospodarka mieszkaniowa	2.058,7	1.753,0	2.000,2	114,1	97,2
757 Obsługa długu publicznego	1.268,7	2.026,3	1.896,1	93,6	149,5
750 Administracja publiczna	1.936,8	1.452,3	1.608,3	110,7	83,0
600 Transport i łączność	1.051,0	617,8	712,8	115,4	67,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach jednostek budżetowych na koniec 2009 r. wyniosły 5.923,5 mln zł, w tym zaległości 5.484,6 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r. zwiększyły się o 1.089,6 mln zł (o 24,8%) i stanowiły 20,5% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa (26.762,5 mln zł). Relacja zaległości do wykonanych dochodów jednostek budżetowych wyniosła 56,2% (w 2008 r. – 39,6%). Największe zaległości wystąpiły w częściach 85/02-32 – Województwa (3.034,1 mln zł), 79 – Obsługa długu krajowego (946,6 mln zł), 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (701,5 mln zł), 15 – Sądy powszechne (528,6 mln zł), 36 – Skarb Państwa (57,8 mln zł).

Dochody w dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości zrealizowano w wysokości 2.155,4 mln zł, tj. o 3,8% wyższej od planu po zmianach. W porównaniu z 2008 r. dochody te były wyższe o 2,7%. Najwyższe dochody wykonano w części 15 – Sądy powszechne (2.085,2 mln zł), głównie z wpływów z tytułu opłat sądowych – 1.629,8 mln zł, grzywien, kar i mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – 333,1 mln zł.

Zaległości na koniec 2009 r. wyniosły 530,2 mln zł i wzrosły w stosunku do 2008 r. o 45,7 mln zł, tj. o 9,4%. Zaległości dotyczyły głównie grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych w wysokości 325,2 mln zł oraz wpływów z opłat – 182,1 mln zł (w części 15 – Sądy powszechne).

Dochody w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa zrealizowano w kwocie 2.000,2 mln zł, tj. o 14,1% wyższej od planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2008 r. były one niższe o 2,8%. Najwyższe dochody wykonano w części 85/02-32 – Województwa (906,8 mln zł) z tytułu zadań

zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – 904 mln zł, tj. gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, w części 33 – Rozwój Wsi (824,4 mln zł) z tytułu wpłaty Agencji Nieruchomości Rolnych z gospodarowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zaległości na koniec 2009 r. wyniosły 551,1 mln zł i w stosunku do roku 2008 r. wzrosły o 71,1 mln zł, tj. o 14,8%. Zaległości wystąpiły w części 85/02-32 – Budżety wojewodów, w tym z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – 547,9 mln zł.

Dochody w dziale 757 – Obsługa długu publicznego wykonano w części 79 – Obsługa długu krajowego w kwocie 1.896,1 mln zł. Były one niższe o 6,4% od planu po zmianach i o 49,5% wyższe od wykonania 2008 r. Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym stanowiły 97,7% dochodów zrealizowanych w tym dziale i wyniosły 1.852,2 mln zł.

Zaległości na koniec 2009 r. wyniosły 946,6 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do 2008 r. (681,4 mln zł) o 265,2 mln zł, tj. o 38,9%. Zaległości wystąpiły z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych.

Dochody w dziale 750 – Administracja publiczna zrealizowano w kwocie 1.608,3 mln zł, tj. o 10,7% wyższej od planu. Najwyższe dochody uzyskano w części 85/02-32 – Budżety wojewodów z tytułu mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych (600,1 mln zł), w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (246,8 mln zł), w tym z tytułu nakładanych przez urzędy skarbowe grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych – 108,2 mln zł oraz w części 45 – Sprawy zagraniczne (146,8 mln zł) głównie z tytułu opłat konsularnych.

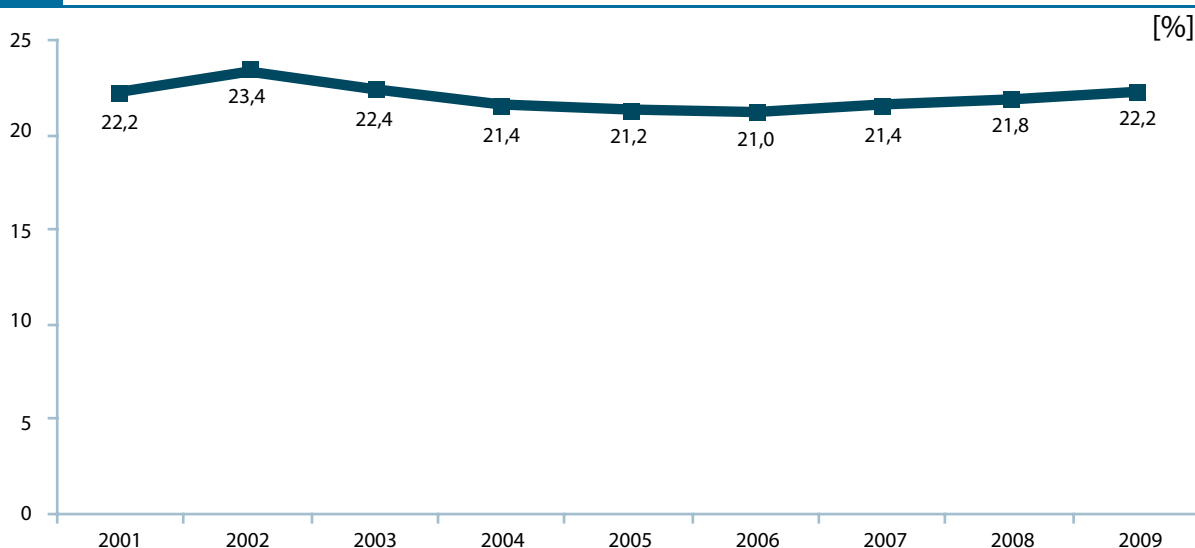
Zaległości na koniec roku w tym dziale wyniosły 785,9 mln zł. W porównaniu do 2008 r. zwiększyły się o 62,4 mln zł, tj. o 8,6%. Dominującą pozycję (69,3%) stanowiły zaległości w częściach 85/02-32 – Województwa z tytułu grzywien, mandatów i kar od ludności, które wyniosły 544,3 mln zł. Najwyższe zaległości z tego tytułu wykazane zostały w województwie mazowieckim (122,7 mln zł), śląskim (61,6 mln zł), dolnośląskim (47,8 mln zł), pomorskim (38,7 mln zł) i wielkopolskim (35,3 mln zł).

6. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2009 r. wyniosły 298.028,5 mln zł, były niższe od kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej (300.097,8 mln zł, tj. o 0,7%), a o 7,2% niższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej z 9 dnia stycznia 2009 r. (321.221,1 mln zł). W porównaniu do 2008 r. (277.893,5 mln zł) wydatki były ciągle wyższe o 20.135,0 mln zł, tj. o 7,2%.

W relacji do PKB wydatki budżetu państwa w 2009 r. wyniosły 22,2%. Wskaźnik ten był wyższy niż w roku poprzednim o 0,4 punktu procentowego. Relację wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2001–2009 przedstawiono na wykresie 13.

13. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2001–2009



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

W 2009 r. dokonane zostały zmiany w budżecie państwa na łączną kwotę 30.556,2 mln zł. Zmiany i przeniesienia planowanych wydatków dokonane w grudniu na kwotę 3.765,7 mln zł stanowiły 12,3% wszystkich zmian i przeniesień wobec 5,9% w analogicznym okresie 2008 r. Wydatki zostały zwiększone w 134 częściach, w tym w 16 województwach, 44 budżetach samorządowych kolegiów odwoławczych i w 11 sądach apelacyjnych. Najwyższe kwoty zwiększeń wystąpiły w częściach: 85/02-32 Województwa o 7.010,3 mln zł, 34 – Rozwój regionalny o 5.100,9 mln zł, 33 – Rozwój wsi – o 3.457,4 mln zł.

Poza tym w 2009 r. wydatkowano środki przeniesione na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵³ w wysokości 3.907,6 mln zł. Ze środków tych wykorzystano łącznie 3.236,9 mln zł, tj. 82,8% kwoty planowanej.

Na koniec 2009 r. w administracji rządowej funkcjonowało 3.767 jednostek, w tym 3.338 państwowych jednostek budżetowych, 61 zakładów budżetowych oraz 368 gospodarstw pomocniczych.

⁵³ Dz.U. Nr 224, poz. 1478.

Wydatki budżetu państwa

W województwach (część 85/02-32) – 531 państwowych jednostek budżetowych, 7 zakładów budżetowych oraz 49 gospodarstw pomocniczych. W porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyła się liczba państwowych jednostek budżetowych o 39, zakładów budżetowych o 3 oraz gospodarstw pomocniczych o 29. Największe zmiany wystąpiły w częściach 85/02-32 – Województwa i 45 – Sprawy zagraniczne, w których liczba państwowych jednostek budżetowych zmniejszyła się odpowiednio o 36 i 14 oraz w części 29 – Obrona narodowa, gdzie zlikwidowano 20 gospodarstw pomocniczych.

Według stanu na koniec 2009 r. saldo rachunku bankowego służącego do ewidencji wydatków budżetu państwa wyniosło 299.286,2 mln zł. Z kwoty tej, po zakończeniu roku budżetowego, w okresie od 1 stycznia do 21 kwietnia 2010 r., dysponenci zwrócili na centralny bieżący rachunek budżetu państwa niewykorzystane środki w łącznej wysokości 1.257,7 mln zł. Po uwzględnieniu dokonanych zwrotów saldo końcowe rachunku wyniosło 298.028,5 mln zł i było zgodne z kwotą zrealizowanych w 2009 r. wydatków.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa według podstawowych grup ekonomicznych przedstawiono w tabeli 19.

Tabela 19. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009				6:2	6:4	6:5
	Wykonanie*	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dotacje i subwencje	130.788,4	138.155,5	132.449,6	134.251,7	133.949,8	102,4	101,1	99,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.172,3	20.131,7	20.057,7	20.160,8	20.114,4	95,0	100,3	99,8
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	48.505,7	55.608,5	53.712,8	51.551,3	51.232,6	105,6	95,4	99,4
Wydatki majątkowe	14.919,6	18.306,3	13.945,9	14.770,5	14.654,1	98,2	105,1	99,2
Obsługa długu publicznego	25.116,7	32.740,9	30.640,9	32.240,9	32.227,8	128,3	105,2	100,0
Środki własne Unii Europejskiej	12.224,0	12.384,2	12.384,2	13.418,8	13.417,9	109,8	108,3	100,0
Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	25.166,7	43.894,0	36.906,7	33.703,9	32.431,9	128,9	87,9	96,2
OGÓŁEM	277.893,5	321.221,1	300.097,8	300.097,8	298.028,5	107,2	99,3	99,3

* Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

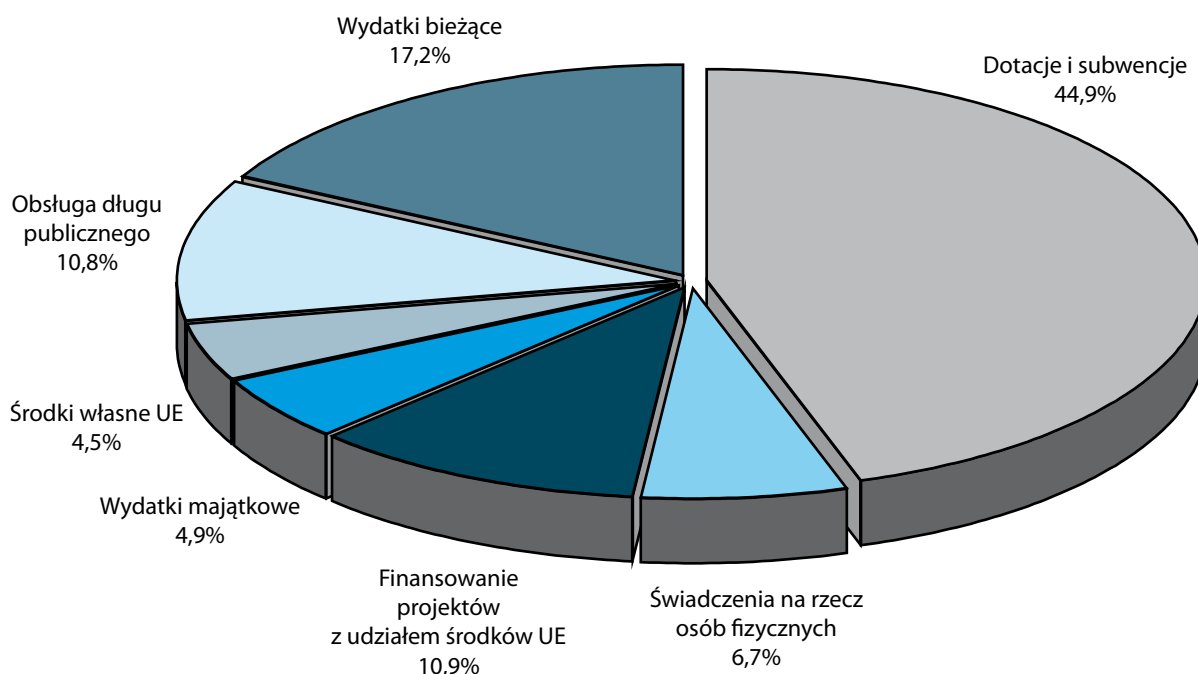
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W porównaniu do założeń przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2009 zmiany w strukturze wydatków wynikały głównie z rozdysponowania (lub niepełnego rozdysponowania) rezerw. Wyższe, niż przyjęto w znowelizowanej ustawie budżetowej, były wydatki w grupie *Środki własne UE*

o 8,3%, *Obsługa długu publicznego* – o 5,2%, *Wydatki majątkowe* – o 5,1%, *Dotacje i subwencje* – o 1,1% oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* – o 0,3%, natomiast zmniejszyły się w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* – o 4,6%, oraz *Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* – o 12,1%. Strukturę wydatków w 2009 r. przedstawiono na wykresie 14.

Największy wzrost wydatków wystąpił w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* – o 28,9%, *Obsługa długu publicznego* – o 28,3% oraz *Środki własne UE* – o 9,8%. Zmniejszenie wydatków nastąpiło w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* – o 5,0% oraz – *Wydatki majątkowe* – o 1,8%. Głównymi przyczynami zmian w strukturze wydatków była zwiększona absorpcja środków unijnych w 2009 r. w zakresie nowej perspektywy finansowej NSRO 2007–2013, zwiększenie wydatków na obsługę długu krajowego o 5.557,8 mln zł⁵⁴ oraz długu zagranicznego o 1.555,2 mln zł, a także wzrost polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej⁵⁵.

14. Struktura wydatków w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dane dotyczące wykonania wydatków budżetu państwa z uwzględnieniem wydatków w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* przedstawiono w tabeli 20.

⁵⁴ Wzrost wydatków na dyskonto bonów skarbowych (1.438,3 mln zł) oraz obsługę obligacji skarbowych (4.233,4 mln zł z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji hurtowych).

⁵⁵ Decyzją Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. wprowadzono szereg ulg dla wybranych państw-płatników netto (m.in. redukcję stawki VAT dla Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji oraz redukcję wpłat z tytułu DNB dla Szwecji i Holandii), które obciążały wpłaty pozostałych państwa członkowskich do budżetu UE.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 20. Wydatki budżetu państwa w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009				6:2	6:3	6:4	6:5	2008	2009
	Wykona- nie*	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Plan po zmianach	Wykona- nie					Struktura	
	mln zł									%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dotacje i subwencje	148.058,7	150.816,6	145.112,2	155.225,0	154.132,7	104,1	102,2	106,2	99,3	53,3	51,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21.173,3	20.131,8	20.057,7	20.161,2	20.114,7	95,0	99,9	100,3	99,8	7,6	6,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	49.444,8	79.287,5	70.405,5	52.651,4	52.187,3	105,5	65,8	74,1	99,1	17,8	17,5
Wydatki majątkowe	21.875,9	25.860,1	21.497,3	26.400,7	25.948,1	118,6	100,3	120,7	98,3	7,9	8,7
Obsługa długu publicznego	25.116,7	32.740,9	30.640,9	32.240,9	32.227,8	128,3	98,4	105,2	100,0	9,0	10,8
Środki własne Unii Europejskiej	12.224,0	12.384,2	12.384,2	13.418,8	13.417,9	109,8	108,3	108,3	100,0	4,4	4,5
OGÓŁEM	277.893,5	321.221,1	300.097,8	300.097,8	298.028,5	107,2	92,8	99,3	99,3	100,0	100,0

* Łącznie z wydatkami niewygasającymi.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przyporządkowanie wydatków z grupy *Finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* do pozostałych grup ekonomicznych powoduje, że plan wydatków budżetu państwa jest bardziej przejrzysty, a także umożliwia odczytanie wysokości całkowitych wydatków ze względu na ich charakter ekonomiczny. Dotyczy to przede wszystkim wydatków na dotacje i subwencje, które z uwzględnieniem wydatków wykazanych w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej* stanowiły 51,7% ogółu wydatków. Łącznie z tymi wydatkami udział dotacji w wydatkach budżetu państwa zwiększył się o 6,8 punktu procentowego, a wydatków majątkowych stanowił 8,7% i wzrósł o 3,8 punktu procentowego.

Rezerwy celowe i rezerwa ogólna

Rezerwy celowe, ustalone w ustawie budżetowej na rok 2009 w wysokości 34.473,3 mln zł, stanowiły 10,7% planowanych wydatków budżetu państwa (w 2008 r. 10,4%). W porównaniu do 2008 r. były niższe o 17,0%. Spadek ten wynikał głównie ze zmniejszenia rezerwy na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej z 23.391,1 mln zł do 16.438,9 mln zł, tj. o 6.952,2 mln zł. W trakcie roku budżetowego, w wyniku zmiany ustawy budżetowej, planowane rezerwy celowe zostały zmniejszone do 23.909,8 mln zł, a następnie zwiększone, z zablokowanych wydatków w innych częściach budżetu państwa o 2.744,7 mln zł, tj. do 26.654,5 mln zł. Z kwoty tej rozdysponowano 99,8%, tj. 26.603,6 mln zł. Zmniejszenie wydatków z rezerw celowych o 30,6%, a następnie ich zwiększenie wskazuje, że Minister Finansów powinien przeprowadzać dokładniejsze analizy potrzeb dysponentów,

zarówno na etapie planowania wydatków budżetu państwa w części 83, jak i ich realizacji. Przykładem może być rezerwa utworzona 18 grudnia 2009 r. na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 27,3 mln zł, z której z powodu braku wniosków dysponentów, rozdysponowano jedynie tysiąc złotych. W części 42 – Sprawy wewnętrzne, plan finansowy Komendy Głównej Policji został, w znowelizowanej ustawie budżetowej zmniejszony o 802,1 mln zł, a następnie z rezerw celowych zwiększony o 205,0 mln zł na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych z tytułu opóźnień w wypłacie świadczeń dla policjantów.

Przyznane środki z rezerw celowych nie zostały w pełni wykorzystane. Na przykład w części:

- 34 – Rozwój regionalny, z kwoty 5.068,4 mln zł, głównie przeznaczonej na dotacje rozwojowe; na realizację przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektów pomocy technicznej oraz sfinansowanie dodatków służby cywilnej wykorzystano 4.668,2 mln zł, tj. 92,1%; niższe o 400 mln zł wykonanie spowodowane było zwrotem dotacji przez beneficjentów z powodu opóźnień w realizacji projektów;
- 28 – Nauka, gdzie przyczynami niewykorzystania w dziale 730 – Nauka 54,0 mln zł, tj. 11,7% (z kwoty 460,6 mln zł) były opóźnienia w realizacji projektów, brak wniosków o płatności oraz zwroty niewykorzystanych środków przez jednostki naukowe i instytucje wdrażające;
- 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, z kwoty 357,4 mln zł nie wykorzystano 67,2 mln zł, tj. 18,8%, głównie z powodu opóźnień beneficjentów w realizacji projektów.

Stwierdzono również przypadki wykorzystywania środków z rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem. Dotyczyło to części:

- 85/24 – Województwo śląskie, kwotę 124,0 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie wypoczynku letniego dla dzieci z rodzin najuboższych, zamiast wypoczynku letniego dla dzieci z terenów wiejskich, pochodzących z rodzin o niskich dochodach, co stanowiło naruszenie z art. 133 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel na jaki zostały utworzone,
- 85/32 – Województwo zachodniopomorskie, kwotę 6,4 mln zł na sfinansowanie zobowiązań z tytułu dotacji, ujętej w kontrakcie wojewódzkim na lata 2007–2008, na zadanie pn. „Pawilon położniczo-ginekologiczny i modernizacja szpitala w Stargardzie Szczecińskim”, przeznaczono na dokończenie robót budowlano-montażowych w 2009 r., pomimo że zadanie to mogło być finansowane z budżetu państwa do 31 grudnia 2008 r., a po tej dacie ze środków własnych powiatu stargardzkiego.

Ponadto stwierdzono, że w części 85/12 – Województwo małopolskie udzielono zamówienia o wartości 75,2 tys. zł z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Dotyczyło to udostępnienia systemu informatycznego dla odbioru i obsługi wezwań alarmowych (nr 112) oraz sprzętu przeznaczonego do rejestracji zgłoszeń w ramach Programu Pilotażowego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, realizowanego przez Małopolski Urząd Wojewódzki ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na ratownictwo medyczne. Umowę na realizację wymienionej usługi Wojewoda Małopolski podpisał 2 grudnia 2008 r. zaciągając zobowiązanie na rok 2009 w wysokości 49,7 tys. zł, co było niezgodne z § 23 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki

finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną⁵⁶.

Minister Finansów nie uruchomił na początku roku całości środków z rezerwy celowej ujętej w poz. 10 Ratownictwo medyczne – 1.792,6 mln zł przeznaczonej na ratownictwo medyczne⁵⁷, zgodnie z wnioskami Ministra Zdrowia i wojewodów, lecz rozdysponował je w dwóch transzach w styczniu i w czerwcu⁵⁸. W wyniku tego wojewodowie zawierając umowy na realizację zadań z zakresu ratownictwa medycznego na rok 2009, zaciągali zobowiązania przekraczając plan wydatków, a tym samym naruszyli przepisy art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Środki zaplanowane w rezerwach celowych na ratownictwo medyczne stanowiły 100% środków przeznaczonych na ten cel w budżecie NFZ. Poza tym wojewodowie Wielkopolski i Łódzki zawierali porozumienia z Wojewódzkimi Oddziałami Narodowego Funduszu Zdrowia (WONFZ) obejmujące powierzenie przeprowadzenia postępowań o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego oraz zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów z naruszeniem zasad, trybu udzielania i rozliczania dotacji określonych w art. 130 ustawy o finansach publicznych. W porozumieniach tych nie określono terminów wykorzystania dotacji, terminów i sposobu jej rozliczenia oraz terminu zwrotu niewykorzystanych środków. Konsekwencją tego było niezłożenie przez WONFZ Wojewodzie Wielkopolskiemu wymaganego rozliczenia dotacji.

Podobnie, jak w latach ubiegłych, w 2009 r. z rezerw celowych finansowane były wydatki znane i możliwe do przewidzenia oraz przyporządkowania do odpowiednich części budżetu państwa na etapie projektowania budżetu. Wysoki udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa, duża liczba tytułów oraz znaczne zmniejszenie wysokości tych rezerw w trakcie roku budżetowego, a następnie ich zwiększanie oraz zmiany ich przeznaczenia (w 17 pozycjach rezerw na kwotę 1.421,4 mln zł) zmniejszają przejrzystość budżetu państwa.

Rezerwa ogólna, zaplanowana w ustawie budżetowej w wysokości 90 mln zł, została zwiększona w ciągu roku do 137,4 mln zł i stanowiła tylko 0,05% planowanych wydatków budżetu państwa. Nie przekroczyła tym samym ustalonego w art. 102 ustawy o finansach publicznych 0,2% limitu tych wydatków. Planowane środki z tej rezerwy zostały rozdysponowane w wysokości 130,6 mln zł, tj. 95,1% kwoty planowanej. Z rezerwy ogólnej, podobnie jak w latach poprzednich, uruchomiane były wydatki na takie zadania, których finansowanie dysponenti części budżetowych powinni zapewnić w swoim budżecie już na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Na przykład w części 20 – Gospodarka – 24 mln zł przeznaczono na sfinansowanie kosztów udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju. Ponadto Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego czwarty rok z rzędu, wnioskował o przyznanie środków z rezerwy ogólnej na dofinansowanie organizowanego corocznie festiwalu kultury, a drugi rok z rzędu na dofinansowywanie organizowanego w Bytowie Zjazdu Kaszubów

⁵⁶ Dz.U. Nr 116, poz. 783.

⁵⁷ Zgodnie z art. 49 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, wojewoda przekazuje Narodowemu Funduszu Zdrowia (NFZ) środki na finansowanie tych zadań w formie dotacji celowej – w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Wojewoda powierza dyrektorowi właściwego oddziału wojewódzkiego NFZ prowadzenie postępowania o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego oraz zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów (art. 49 ust. 1). Dyrektor oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia zawiera umowy, na podstawie planu oraz w ramach środków przewidzianych w budżecie wojewody, ujętych w planie NFZ.

⁵⁸

(250 tys. zł). Podobnie Minister Edukacji Narodowej po raz kolejny występował z wnioskiem o środki na realizację programu pomocy uczniom wybitnie zdolnym (250 tys. zł). Środki na powyższe zadania zostały przyznane przez Prezesa Rady Ministrów.

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych, według stanu na 31 grudnia 2009 r., wyniosły 3.352,5 mln zł i były o 6.095,5 mln zł, tj. o 64,5% niższe niż na koniec 2008 r. W 2009 r. najwyższe kwoty zobowiązań ogółem powstały z tytułu:

- dodatkowego wynagrodzenia rocznego – 1.113,8 mln zł,
- dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy – 744,6 mln zł,
- podatku od nieruchomości – 292,2 mln zł,
- składek na ubezpieczenia społeczne – 200,3 mln zł,
- odsetek od nieterminowych wpłat podatku od nieruchomości – 157,2 mln zł.

Ponad 80% zobowiązań ogółem – 2.795,3 mln zł dotyczyło następujących części budżetu państwa: 42 – Sprawy wewnętrzne – 867,5 mln zł, 29 – Obrona narodowa – 577,5 mln zł, 21 – Gospodarka morską – 459,6 mln zł, 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe – 335,2 mln zł, 15 – Sądy powszechne – 290,2 mln zł, 37 – Sprawiedliwość – 170,2 mln zł, 85/02–32 – Województwa – 110,1 mln zł.

W porównaniu do 2008 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie stanu zobowiązań w części 28 – Nauka i w części 29 – Obrona narodowa, co wynikało między innymi również ze sposobu ewidencjonowania wydatków z tytułu realizacji umów. W części 28 – Nauka, zmniejszone zostały zobowiązania o 1.281,3 mln zł, głównie wskutek zrealizowania wniosku NIK o dokonanie korekty w ewidencji księgowej zawyżonych w 2008 r. kwot zobowiązań z tytułu poszczególnych etapów realizacji wieloletnich umów na wykonanie projektów badawczych w latach 2009–2013. W części 29 – Obrona narodowa, zobowiązania były niższe o 2.974,1 mln zł, tj. o 83,7% w stosunku do wykazanych w 2008 r. (3.542,5 mln zł). Ministerstwo Obrony Narodowej dokonało w 2009 r. spłaty zobowiązań powstałych w 2008 r. w kwocie 3.542,5 mln zł. Należy jednak zaznaczyć, że w kwocie tej ujęte zostały również – wbrew obowiązującym zasadom – zobowiązania w wysokości 722,8 mln zł zaksięgowane na podstawie faktur pro-forma, tj. dokumentów stanowiących jedynie zapowiedź operacji gospodarczych. Zobowiązania na koniec 2008 r. zostały więc zawyżone, co spowodowało zniekształcenie obrazu sytuacji finansowej. Niższa kwota zobowiązań związana była także z ograniczeniem realizacji planowanych zadań.

W kwocie zobowiązań ogółem, zobowiązania wymagalne w wysokości 368,6 mln zł stanowiły 11,0% i były o 64,8% niższe niż na koniec 2008 r. (1.045,9 mln zł).

Najwyższe zobowiązania wymagalne, w tym powstałe w latach ubiegłych dotyczyły, w części 21 – Gospodarka morską, Urzędów Morskich w Szczecinie i Gdyni – 363,3 mln zł. Zobowiązania te powstały z tytułu niezapłaconego za lata 2004–2006 podatku od nieruchomości za grunty pokryte morskimi wodami wewnętrznymi. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pilnego rozwiązania wymaga narastający od lat problem zobowiązań wymagalnych powstałych w wyżej wymienionych urzędach morskich. Pomimo spłacenia w 2009 r. zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości za rok 2004 w kwocie 72,9 mln zł nastąpił ich wzrost, który wynikał z decyzji podatkowych wystawionych przez inne gminy.

W kwocie zobowiązań wymagalnych, powstałych w 2009 r., 68,3% stanowiły zobowiązania w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Dotyczyły one w szczególności nieuregulowanych w terminie popłatcowych świadczeń pieniężnych na rzecz funkcjonariuszy. Według stanu na 30 listopada 2009 r. zobowiązania Policji z tytułu świadczeń wyniosły 139,4 mln zł, w tym wymagalne 103,8 mln zł. Zobowiązania te zostały w znacznej części uregulowane w grudniu 2009 r., a ich stan na koniec 2009 r. obniżył się do 32,4 mln zł, w tym wymagalnych do 2,0 mln zł. Na bieżąco regulowane były opłaty za media, paliwo oraz pokrywane koszty postępowań przygotowawczych, przy czym terminy płatności były w miarę możliwości przesuwane.

6.1. Dotacje i subwencje

Wydatki na dotacje i subwencje wyniosły 154.132,7 mln zł, w tym 20.182,9 mln zł w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* i były wyższe o 6.074 mln zł, tj. o 4,1% w porównaniu do 2008 r.

Wykonanie wydatków budżetu państwa na subwencje i dotacje przedstawiono w tabeli 21.

Tabela 21. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie ¹⁾	Ustawa po nowelizacji ²⁾	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Dotacje rozwojowe	5.610,0	9.293,7	16.099,4	15.335,1	273,4	165,0	95,3
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	40.459,7	44.994,6	45.042,7	45.042,5	111,3	100,1	100,0
Dotacje dla jednostek kultury	0,0	0,7	21,2	21,1	–	3.014,3	99,5
Dotacje do funduszy celowych	48.995,3	46.953,2	46.953,2	46.950,2	95,8	100,0	100,0
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	18.231,1	15.601,2	18.340,2	18.132,6	99,5	116,2	98,9
Dotacje przedmiotowe	532,1	570,9	525,4	516,6	99,2	90,5	98,3
Dotacje podmiotowe	14.788,9	15.933,7	16.956,5	16.942,0	114,6	106,3	99,9
Dotacje dla gospodarstw pomocniczych na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe	2,7	0,0	0,0	0,0	–	–	–
Dotacje dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych	2.756,4	1.575,4	1.899,9	1.860,8	67,5	118,1	97,9
Pozostałe rozliczenia z bankami	1.026,0	910,9	909,1	909,1	88,6	99,8	100,0
Dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	13.077,9	3.631,2	7.026,1	6.993,3	53,5	192,6	99,5
Dotacje na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich	171,1	107,4	95,3	92,0	53,8	85,7	96,5

Wydatki budżetu państwa

1	2	3	4	5	6	7	8
Dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych	2.043,2	869,8	985,3	978,2	47,8	112,5	99,3
Rekompensaty utraconych dochodów w podatkach oraz opłatach lokalnych	6,0	0,0	8,2	8,2	136,6	–	100,0
Pomoc zagraniczna	23,5	0,0	50,9	41,0	174,5	–	80,6
Zwrot kosztów obsługi świadczeń zleconych do wypłaty przez ZUS i KRUS oraz dotacja dla Funduszu Kościelnego	213,6	184,1	185,2	185,0	86,6	100,5	99,9
Subwencje dla partii politycznych	104,2	0,0	112,5	112,5	108,0	–	100,0
Dotacje celowe dla jednostek realizujących projekty z UE	16,9	10,1	14,0	12,3	72,8	121,8	87,9
Inne	0,0	4.475,4	–	–	–	–	–
Razem	148.058,7	145.112,2	155.225,0	154.132,7	104,1	106,2	99,3

¹⁾ Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2008.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 45.042,5 mln zł⁵⁹, w porównaniu do 2008 r. były wyższe o 11,3%, a dofinansowanie z budżetu państwa do funduszy celowych było niższe o 2.045,1 mln zł, tj. 4,2% i wyniosło 46.950,2 mln zł. Zmniejszeniu uległy również wydatki na dotacje celowe dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych o 6.084,6 mln zł, tj. o 46,5%, dotacje dla jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych o 895,6 mln zł, tj. o 32,5%, natomiast o 52,2% (o 1.065,0 mln zł) zmniejszone zostały dotacje celowe na finansowanie zadań bieżących dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Znacznie wzrosły wydatki na dotacje rozwojowe, które wyniosły 15.335,1 mln zł i były wyższe niż w 2008 r. o 9.725,1 mln zł, tj. o 273,4%⁶⁰. Zwiększeniu uległy też dotacje podmiotowe o 2.153,1 mln zł (o 14,6%).

Subwencje ogólne i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. wyniosły 154.842,5 mln zł⁶¹ (97,6% planu po zmianach) i w porównaniu do 2008 r. wzrosły o 12.273,5 mln zł, tj. o 8,6%. Spowodowane to było wzrostem kwot subwencji ogólnej o 4.582,8 mln zł, tj. o 11,3% oraz przekazaniem dotacji rozwojowej w kwocie 11.621,7 mln zł. Udział subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w dochodach budżetów samorządowych zmniejszył się z 43,0% w 2008 r. do 42,6% w 2009 r.

⁵⁹ Bez wydatków majątkowych, tj. subwencji na inwestycje w wysokości 261,1 mln zł (środki na inwestycje na drogach publicznych).

⁶⁰ § 200 – Dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej.

⁶¹ Dane według jednostek samorządu terytorialnego – łącznie z otrzymanymi dotacjami na inwestycje w wysokości 252,9 mln zł.

Subwencje ogólne

Wydatki na subwencje ogólne zostały zrealizowane w kwocie planowanej 45.303,6 mln zł (w tym 261,1 mln zł na inwestycje na drogach publicznych) i w porównaniu do 2008 r. były one wyższe o 11,4%. Ogółem gminom przekazano kwotę 21.989,2 mln zł, powiatom 9.211,8 mln zł, miastom na prawach powiatu 11.302,4 mln zł, a województwom 2.791,9 mln zł. Ministerstwo Finansów, zgodnie z obowiązującymi w 2009 r. przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶² dokonało wyliczenia i przekazania kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego części subwencji ogólnej. Poszczególne części subwencji ogólnej za 2009 r. przekazywane były jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości i terminach określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1–3 ustawy o dochodach j.s.t.⁶³

W 2009 r. Minister Finansów w drodze 232 decyzji dokonał zmniejszenia o łączną kwotę 71,3 mln zł poszczególnych części subwencji ogólnej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego oraz dwoma decyzjami, zwiększenia wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji w wysokości 0,3 mln zł. Korekty te wynikały z błędów popełnianych przy sporządzaniu sprawozdań, stanowiących podstawę wyliczenia należnych kwot, przez jednostki samorządu terytorialnego oraz kierowników placówek oświatowych. Korekty zostały dokonane zgodnie z art. 36 i 37 ustawy o dochodach j.s.t. oraz z zastosowaniem obowiązujących w ww. zakresie procedur wewnętrznych. W trakcie roku budżetowego decyzją Ministra Finansów zablokowano środki w wysokości 16,4 mln zł. Ponadto w trakcie roku budżetowego, zgodnie z przepisami art. 148 ustawy o finansach publicznych, dokonano przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 555,6 mln zł.

Dane dotyczące struktury zrealizowanych w latach 2008–2009 subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 22.

Tabela 22. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008		2009		4:2
	Wykonanie*	Struktura	Wykonanie*	Struktura	
	mln zł	%	mln zł	%	
1	2	3	4	5	6
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	40.667,4	100,0	45.303,6	100,0	111,4
– część oświatowa subwencji ogólnej dla j.s.t.	30.910,6	76,0	33.399,8	73,7	108,1
– uzupełnienie subwencji ogólnej dla j.s.t.	366,1	0,9	533,7	1,2	145,8
– część wyrównawcza dla powiatów	1.212,1	3,0	1.575,1	3,5	130,0
– część wyrównawcza dla województw	936,5	2,3	1.167,8	2,6	124,7
– część rekompensująca dla gmin	12,5	0,03	14,5	0,03	116,4
– część wyrównawcza dla gmin	5.089,9	12,5	6.087,9	13,4	119,6
– część równoważąca dla gmin	533,3	1,3	538,8	1,2	101,0
– część równoważąca dla powiatów	885,9	2,2	1.095,0	2,4	123,6
– część regionalna dla województw	720,7	1,8	890,9	2,0	123,6

* Wykonanie wraz z wydatkami majątkowymi w wysokości 207,8 mln zł w 2008 r. i 261,1 mln zł w 2009 r.
Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

⁶² Art. 20–26 i 29–33 ustawy o dochodach j.s.t.

⁶³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 88, poz. 539 ze zm.).

Z części oświatowej subwencji ogólnej łącznie przekazano na rachunki jednostek samorządu terytorialnego⁶⁴ – 33.399,8 mln zł (w tym 240,2 mln zł z tytułu rozdysponowania rezerwy części oświatowej), z tego gminom – 19.989,0 mln zł (w tym rezerwy 153,1 mln zł), powiatom 12.752,5 mln zł (w tym rezerwy 83,7 mln zł), a województwom 658,3 mln zł (w tym rezerwy 3,5 mln zł).

Na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – z kwoty części oświatowej subwencji ogólnej utworzono rezerwę na 2009 r. (0,6% części) w wysokości 240,2 mln zł. Minister Finansów dokonał podziału tej rezerwy zgodnie z art. 28 ust. 3 wymienionej ustawy, na wniosek Ministra Edukacji Narodowej, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

Zrealizowane wydatki na dotacje celowe wyniosły 20.523,5 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. wydatki te były wyższe o 236,4 mln zł (tj. o 1,2%). Najwyższy wzrost wystąpił w powiatach (o 10,5%), natomiast w samorządach województw nastąpił spadek aż o 23,9%. Wzrost dotacji dla powiatów wynikał głównie ze skutków zmiany zakresu opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku i stypendiów. Zmniejszenie dotacji celowych dla samorządów województw wynikało głównie ze zmiany źródeł finansowania inwestycji własnych (większy udział dotacji rozwojowych) oraz staży podyplomowych lekarzy, pielęgniarek i położnych (w 2009 r. zadanie to finansowano z Funduszu Pracy). W 2009 r., podobnie jak w roku poprzednim, przeszacowano kwoty dotacji głównie na zadania związane z utrzymaniem i konserwacją urządzeń melioracji wodnych.

W ogólnej kwocie dotacji, dotacje bieżące stanowiły 18.132,6 mln zł, tj. 88,4%, a dotacje inwestycyjne 2.390,8 mln zł. Ze środków tych na finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej wydatkowano łącznie 162,3 mln zł, tj. 82,6% planu po zmianach. Dofinansowano zadania inwestycyjne na melioracje wodne – 27,4 mln zł, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – 46,4 mln zł, pomoc materialną dla studentów i doktorantów – w ramach zadań bieżących w rozdziale 80309 – 10,5 mln zł i w rozdziale 85415 – 28,8 mln zł.

W ujęciu rodzajowym, dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami wyniosły 14.579,3 mln zł i stanowiły 71,0%, na zadania własne – 5.811,8 mln zł, tj. 28,3%, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej – 132,4 mln zł. Zwiększeniu, w porównaniu do 2008 r., uległy dotacje na zadania własne o 302,0 mln zł, tj. o 5,5%, natomiast zmniejszeniu uległy dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej o 81,7 mln zł, tj. o 38,2%. Na podobnym poziomie kształtowały się dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, które wzrosły o 16,1 mln zł, tj. o 0,1%. Szczegółowe informacje dotyczące dotowania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2009 r.⁶⁵

⁶⁴ Szczegółowe informacje dotyczące podziału na poszczególne części subwencji zostały przedstawione w informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. część 82 – Subwencje ogólne dla j.s.t., NIK Warszawa, maj 2010 r., Nr ewid. 112/2010/P/09/017KAP.

⁶⁵ NIK, Warszawa, maj 2010, Nr ewidencyjny 99/2010/P/09/005/KAP.

Wojewodowie wywiązywali się na ogół z obowiązku terminowego przekazania dotacji celowych, co pozwalało samorządom na bieżące wykonywanie zadań. Rok 2009 był kolejnym rokiem, w którym nastąpiła poprawa rozeznania i planowania potrzeb, chociaż podobnie jak w latach ubiegłych, wystąpiły przypadki niedoszacowania lub przeszacowania kwot niektórych dotacji, zwłaszcza na zadania z zakresu administracji rządowej. W szczególności niedoszacowane były dotacje na sfinansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne. Część wojewodów dopiero, po otrzymaniu zwiększenia budżetu z rezerw celowych, pod koniec roku uruchomiła brakujące środki, o które monitowały samorządy. Z powodu nieterminowego regulowania zobowiązań, niektóre jednostki samorządu terytorialnego zapłaciły, na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odsetki i opłaty prolongacyjne w łącznej kwocie 1,0 mln zł. Stwierdzono jednak, że 15 wojewodów⁶⁶, ze względu na nadmiar pozostających do dyspozycji środków dokonało blokad na kwotę ogółem 309,4 mln zł⁶⁷. W 2009 r. w porównaniu do 2008 r., kwota zablokowanych środków zmniejszyła się o 49,2%, jednak skala dokonywanych blokad i ich wysokość jest w dalszym ciągu znacząca⁶⁸.

Poza nielicznymi przypadkami, dotacje celowe wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie nierzetelnych działań przy weryfikacji wniosków o zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (w urzędach gmin) oraz nierzetelnego wydatkowania i rozliczania środków na refundację przewoźnikom kosztów wynikających ze stosowania ustawowych ulg w przewozach pasażerskich (w urzędach marszałkowskich). Wystąpiły także przypadki nieprzestrzegania obowiązujących przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych lub współfinansowanych z budżetu państwa. Stwierdzono również rozbieżności danych o wykorzystaniu dotacji, ujętych w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i przez dysponentów części budżetu państwa.

Dotacje podmiotowe

Wydatki na dotacje podmiotowe w 2009 r. ustalone w znowelizowanej ustawie budżetowej w wysokości 15.933,1 mln zł, tj. wyższej o 7,7% od wykonania w 2008 r. (14.788,9 mln zł), w trakcie roku zostały zwiększone o 6,4% do kwoty 16.956,4 mln zł.

Dotacje podmiotowe przekazywane były przez dysponentów 37 części budżetu państwa, w tym przez 16 wojewodów, wymienionych w załączniku nr 9 do ustawy budżetowej. W 2009 r. na ten cel wydatkowano 16.942,0 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

Dotacje podmiotowe przeznaczone zostały na dofinansowanie zadań realizowanych przez państwowe szkoły wyższe – 10.388,5 mln zł, jednostki naukowe – 1.438,5 mln zł, pozostałe jednostki

⁶⁶ Nie dokonywał blokad tylko Wojewoda Zachodniopomorski.

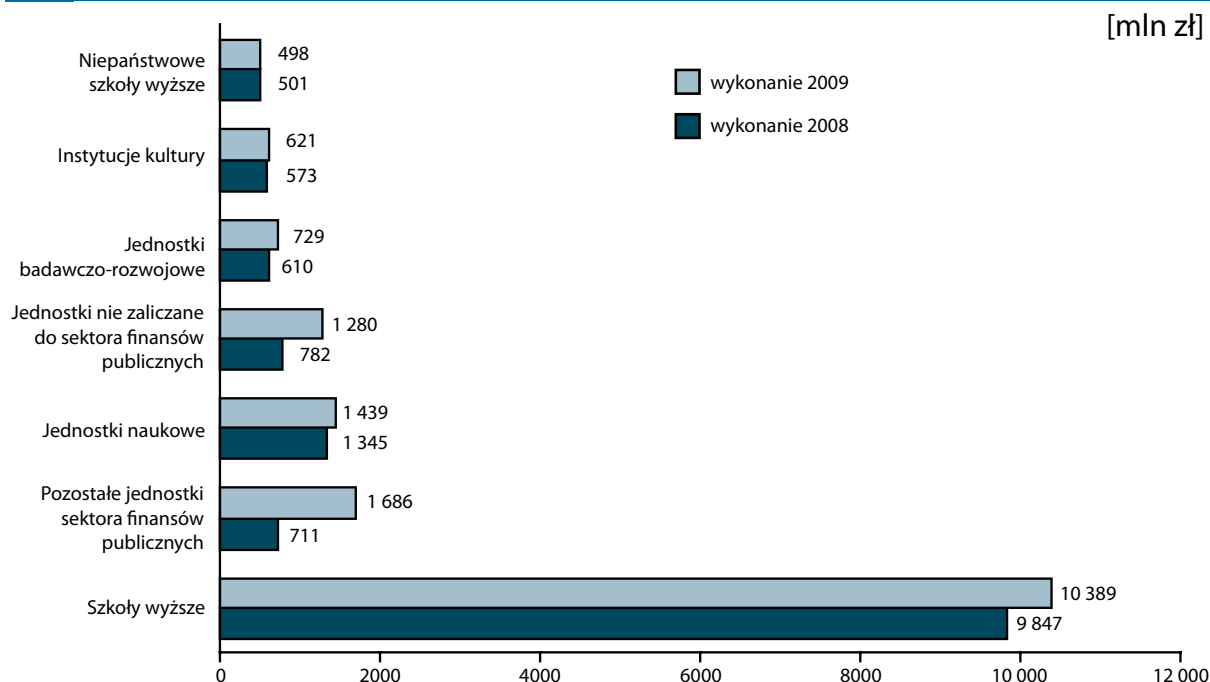
⁶⁷ Najwyższe kwoty blokad dotyczyły dotacji celowych przeznaczonych na zadania realizowane w ramach melioracji wodnych oraz na projekty finansowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – 176,0 mln zł (56,9% ogółu zablokowanych kwot), a także na drogi publiczne powiatowe i gminne – 32,9 mln zł (10,7% ogółu zablokowanych kwot). Przyczynami niewykorzystania i zablokowania środków na ww. cele były między innymi opóźnienia w realizacji zadań oraz wejście w życie przepisów zobowiązujących inwestorów do uzupełnienia dokumentacji projektowej i przeprowadzenia ocen oddziaływania inwestycji na środowisko oraz przedłużanie się ustalania źródła finansowania podatku VAT w projektach dotyczących gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi.

⁶⁸ W 2008 r. najniższe kwoty zablokował Wojewoda Wielkopolski (0,4 mln zł), a najwyższe kwoty zablokował Wojewoda Małopolski (68,2 mln zł).

sektora finansów publicznych – 1.686,0 mln zł i jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych – 1.280,3 mln zł.

Wybrane dotacje podmiotowe w latach 2008–2009 przedstawiono na wykresie 15.

15. Dotacje podmiotowe w latach 2008–2009



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Udzielone w części 38 – Szkolnictwo wyższe i części 46 – Zdrowie dotacje podmiotowe w kwocie 9.535,7 mln zł (§ 252) stanowiły 91,8% ogólnej kwoty dotacji przekazanych szkołom wyższym – 10.388,5 mln zł.

Na dotacje na finansowanie działalności dydaktycznej oraz utrzymania 94 publicznych uczelni akademickich i zawodowych nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (część 38) przeznaczono 7.064,9 mln zł, pięciu akademickich uczelni Kościoła Katolickiego⁶⁹ – 145,2 mln zł, czterech uczelni wojskowych⁷⁰ – 65,1 mln zł. Na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (uczelni publicznych i niepublicznych) wydatkowano 1.416,6 mln zł, na zadania związane z kształceniem i rehabilitacją leczniczą studentów niepełnosprawnych 41,2 mln zł, a na nagrody Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za osiągnięcia naukowe, dydaktyczne, organizacyjne oraz za całokształt dorobku dla nauczycieli akademickich 3,5 mln zł. Minister Zdrowia przekazał uczelniom medycznym dotacje na działalność dydaktyczną w kwocie 1.242,6 mln zł oraz na pomoc materialną dla studentów 89,4 mln zł.

⁶⁹ Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu, Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie.

⁷⁰ Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie, Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni oraz Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie.

Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego z planowanych wydatków w części 28 – Nauka, przeznaczył na dofinansowanie jednostek naukowych i badawczo rozwojowych – 2.100,6 mln zł oraz 8,2 mln zł na utrzymanie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR), powołanego do realizacji strategicznych programów badawczych i innych zadań zleconych przez Ministra, a także 10,9 mln zł dla Centrum Nauki Kopernik – samorządowej jednostki kultury realizującej program wieloletni pod nazwą „Ekspozycja Centrum Nauki Kopernik”.

Dotacja na finansowanie badań własnych szkół wyższych, w wysokości 79,0 mln zł była niższa od przyznanej w roku poprzednim (169,9 mln zł) o 90,9 mln zł, tj. o 53,5%. Zmniejszenie nakładów na badania własne szkół wyższych, z planowanych 140,0 mln zł do 79,0 mln zł, było niezgodne z priorytetem przyjętym na 2009 r. przez dysponenta części 28 Nauka, w projekcie planu dochodów i wydatków do projektu ustawy budżetowej na rok 2009⁷¹. Priorytetem było w 2009 r. umocnienie wspierania rozwoju naukowego młodej kadry naukowej.

W oparciu o wyniki kontroli wykorzystania środków publicznych na naukę, przeprowadzonej w IV kwartale 2009 r. w dwóch placówkach Polskiej Akademii Nauk, dwóch jednostkach badawczo-rozwojowych oraz jednej uczelni państwowej⁷², Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykorzystanie środków budżetowych na naukę przez Centrum Badań Kosmicznych PAN oraz Instytut Fizyki PAN, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących ponoszenia wydatków publicznych w kwotach wyższych niż ujęte w planie finansowym Instytutu Fizyki PAN, niedopełnienia obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego po przekroczeniu określonej przez Ministra Finansów wysokości pozyskiwanych środków publicznych, finansowania kosztów studiów doktoranckich ze środków dotacji na podstawową działalność statutową, wykorzystania środków na wykonanie projektów niezgodnie z kosztorysami ich realizacji, co było niezgodne z zawartymi umowami oraz odstępowania od angażowania w deklarowanej wysokości środków własnych.

Minister Kultury z wydatków części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego przekazał 121 artystycznym szkołom niepublicznym z uprawnieniami szkół publicznych, 18 państwowym szkołom wyższym, 44 państwowym instytucjom kultury, 28 instytucjom kultury prowadzonym wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego, pięciu osobom prawnym (w tym instytucjom filmowym) – 1.110,2 mln zł.

Dotacje przedmiotowe

Wydatki na dotacje przedmiotowe zrealizowane zostały w wysokości 516,6 mln zł, tj. 98,3% planu po zmianach (525,4 mln zł). W porównaniu do roku 2008 były one niższe o 2,9%. Do jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych przekazano 465,0 mln zł, tj. 90,0% kwoty zaplanowanej na 2009 r., a w porównaniu do 2008 r. (487,9 mln zł) mniej o 4,7%.

Dane dotyczące realizacji wydatków na dotacje przedmiotowe w latach 2008–2009, określone w art. 19, 20 i 21 ustawy budżetowej przedstawiono w tabeli 23.

⁷¹ Objasnienia projektu planu dochodów i wydatków w części 28 – Nauka do projektu ustawy budżetowej na rok 2009. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Warszawa, październik 2008 r.

⁷² Centrum Badań Kosmicznych PAN, Instytut Fizyki PAN, Instytut Technologii Elektronowej, Instytut Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 23. Dotacje przedmiotowe w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			
	Wykonanie*	Plan po zmianach	Wykonanie	4:2	4:3
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Dotacje przedmiotowe ogółem, w tym	532,1	525,4	516,6	97,1	90,5
Dofinansowanie krajowych pasażerskich przewozów kolejowych	360,9	338,3	330,0	91,4	97,5
Dofinansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa	118,2	133,1	133,0	112,5	99,9
Dofinansowanie podręczników szkolnych do kształcenia zawodowego i podręczników akademickich	10,5	10,1	9,9	94,3	98,0
Dofinansowanie posiłków sprzedawanych w barach mlecznych	21,9	22,0	21,7	99,1	98,6
Operatorzy pocztowi	1,7	1,9	1,9	111,8	100,0
Korzystanie z usług w zakresie szkolenia sportowego świadczonych przez Centralny Ośrodek Sportu	17,9	18,8	18,8	105,0	100,0
Wdrażanie do pracy społecznie użytecznej i przygotowanie do zawodu w warsztatach szkolnych, prowadzonych przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich	0,6	0,7	0,6	100,0	85,7
Powierzchnie będące w zarządzie parków narodowych	0,5	0,5	0,5	100,0	10,0
Korzystanie z usług w zakresie szkolenia z dziedziny ochrony radiologicznej pacjenta świadczonych przez Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej	0,1	–	–	–	–

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe kwoty dotacji przeznaczono na dopłaty poszczególnym spółkom przewozowym do krajowych pasażerskich przewozów kolejowych, jako rekompensatę za ubytek przychodów z tytułu honorowania ulg (część – 39 Transport - 330,0 mln zł) oraz na finansowanie niektórych zadań wykonywanych na rzecz rolnictwa (część – 32 Rolnictwo – 133,0 mln zł). Wymienione tytuły stanowiły łącznie 89,3% ogółu dotacji przedmiotowych. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłosiła zastrzeżeń do planowania kwot wydatków na dotacje budżetowe w części 39 – Transport, a także gospodarności i rzetelności ich wydatkowania.

Dotacje przedmiotowe dla rolnictwa, w porównaniu do 2008 r., były wyższe o 12,5%. Środki wykorzystano na realizację zadań z zakresu postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej – 118,8 mln zł, rolnictwa ekologicznego – 11,5 mln zł i ochrony roślin – 2,6 mln zł. NIK pozytywnie oceniła realizację umów zawieranych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wykonywanie zadań i przyznawanie na ten cel dotacji z budżetu państwa.

Dotacje rozwojowe

Według znowelizowanej ustawy budżetowej na 2009 r. wydatki na dotacje rozwojowe⁷³ zaplanowane zostały w wysokości 12.333,5 mln zł. W trakcie roku budżetowego plan wydatków na dotacje rozwojowe został zwiększony do 23.398,8 mln zł, tj. o 89,7%. Zrealizowano 22.354,2 mln zł, tj. 95,5% planu po zmianach, z tego wydatki bieżące (§ 200) – 15.335,1 mln zł i wydatki majątkowe (§ 620) – 7.019,1 mln zł.

Wydatki realizowane były w 30 częściach, w tym w 11 budżetach wojewodów. W części 34 – Rozwój regionalny 8.820,3 mln zł przeznaczono na finansowanie programów i projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Dotacje rozwojowe zostały przekazane głównie dla samorządów województw na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), a także dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na realizację Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, dla Polskiej Organizacji Turystycznej na realizację działania 6.4 w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, jak również dla podmiotów realizujących projekty w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Stwierdzone uchybienia polegały na przekazaniu dotacji w łącznej kwocie 92,2 mln zł na realizację programów operacyjnych z rachunku bieżącego wydatków dysponenta trzeciego stopnia, co było niezgodne z § 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷⁴, na rozliczeniu z opóźnieniem wynoszącym pięć i 27 dni roboczych dwóch transz w kwocie 0,8 mln zł dotacji udzielonej w 2009 r. w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013. Środki w ramach dotacji przekazywano terminowo, stosownie do rzeczywistych potrzeb. Stwierdzone w odniesieniu do części środków przekazanych w ramach sześciu dotacji rozwojowych, przypadki uruchomienia po terminach wynikających z kontraktów wojewódzkich i umów były uzasadnione. Decyzje o wstrzymaniu przekazywania transz dotacji lub ich przekazywaniu w ratach podejmowały Instytucje Zarządzające i Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne, kierując się analizą celowości przekazywania pełnych kwot transz dotacji w sytuacji niskiego stopnia wykorzystania przez beneficjentów środków przekazanych wcześniej. Ponadto Minister Finansów na początku 2009 r. tymczasowo wstrzymał przekazanie pierwszych transz dotacji w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych ze względu na niskie wówczas zapotrzebowanie środków w ramach wydatków, które nie wygasły z upływem 2008 r. Wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący zapewnienia terminowego przekazywania dotacji został zrealizowany.

W części 33 – Rozwój wsi oraz części 35 – Rynki rolne środki w kwocie 9.291,1 mln zł przeznaczone zostały na spłatę pożyczek zaciągniętych na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁷⁵ przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencję Rynku Rolnego. W 2009 r. Agencje przekazały na rachunek bankowy Ministerstwa Finansów środki na spłatę pożyczek odpowiednio w kwocie 7.684,5 mln zł i 1.606,6 mln zł.

⁷³ W § 200 Dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej i § 620 Dotacje rozwojowe.

⁷⁴ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

⁷⁵ Prefinansowanie zadań WPR realizowane było w ramach pożyczki udzielonej na podstawie: umowy Nr ARR-1/2008 zawartej pomiędzy Ministrem Finansów a ARR w dniu 29 grudnia 2008 r. aneksowanej 22 czerwca 2009 r. oraz umowy Nr ARiMR-1/2008 zawartej pomiędzy Ministrem Finansów a Agencją w dniu 30 grudnia 2008 r.

Z tytułu dotacji rozwojowych (na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych) w 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego⁷⁶ uzyskały dochody w kwocie 11.621,7 mln zł, tj. 84,2% kwoty planowanej, z tego gminy – 1.253,1 mln zł, powiaty – 664,8 mln zł, miasta na prawach powiatu – 834,1 mln zł i samorządy województw – 8.869,7 mln zł. Z uzyskanych środków finansowane były przede wszystkim ujęte w kontraktach wojewódzkich zadania w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz komponentu regionalnego PO Kapitał Ludzki. Na zadania samorządowe beneficjenci wydatkowali 8.213,4 mln zł, z tego 5.940,3 mln zł w ramach kontraktów wojewódzkich na RPO i 2.273,1 mln zł w ramach komponentu regionalnego PO KL. Dotacje rozwojowe na te programy wpływały do samorządów województw w terminach i w wysokościach umożliwiającą bieżącą realizację zadań. W porównaniu do 2008 r. nastąpiła istotna poprawa wykorzystania dostępnych środków przez beneficjentów i zmniejszyła się skala zwrotów otrzymanych środków przez samorządy województw. Z otrzymanej w 2009 r. łącznej kwoty 9.543,4 mln zł wykorzystano 86,1% otrzymanych środków (w 2008 r. było to zaledwie 27,1%). Spośród 16 samorządów województw, tylko województwo śląskie⁷⁷ wykorzystało mniej niż 80% otrzymanych środków, a w sześciu⁷⁸ wykorzystanie było wyższe niż 90%. Zaprzestano praktyki lokowania przez samorządy województw na rachunkach bankowych niewykorzystywanych środków z dotacji rozwojowych, co sygnalizowała NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. Pomimo dużej poprawy absorpcji przez samorządy środków na projekty współfinansowane ze środków UE, w dalszym ciągu jest ona niższa niż planowano, na przykład w odniesieniu do wymienionych Regionalnych Programów Operacyjnych wykorzystanie środków było o 16,2% niższe niż wynikało to z zakładanych na początku roku harmonogramów wydatków.

6.2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (łącznie z wydatkami ujętymi w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*) wyniosły 20.114,4 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach (20.161,2 mln zł). Ich udział w wydatkach budżetu państwa stanowił 6,8% i w porównaniu do 2008 r. (7,6%) zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego.

Najwyższe wydatki (wykres 16) w tej grupie poniesiono na:

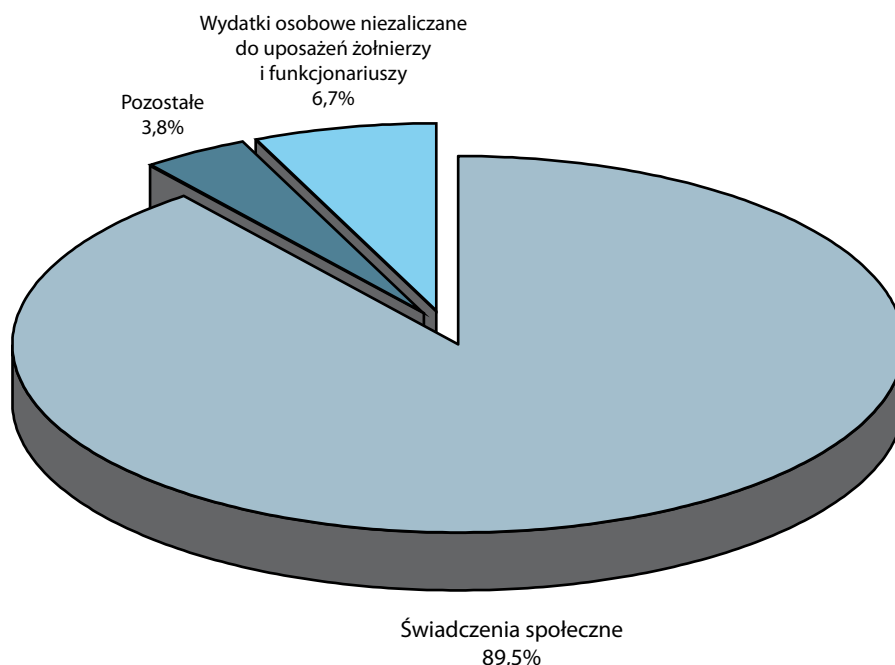
- świadczenia społeczne – 17.996,8 mln zł,
- wydatki osobowe nie zaliczane do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom – 1.357,0 mln zł.

⁷⁶ Według danych w Ministerstwie Finansów na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

⁷⁷ Województwo śląskie wykorzystało 67,1% otrzymanych środków.

⁷⁸ Województwa: lubelskie (90,3%), lubuskie (91,8%), małopolskie (93,4%), opolskie (90,8%), pomorskie (91,2%), zachodniopomorskie (97,4%).

16. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2009 r.

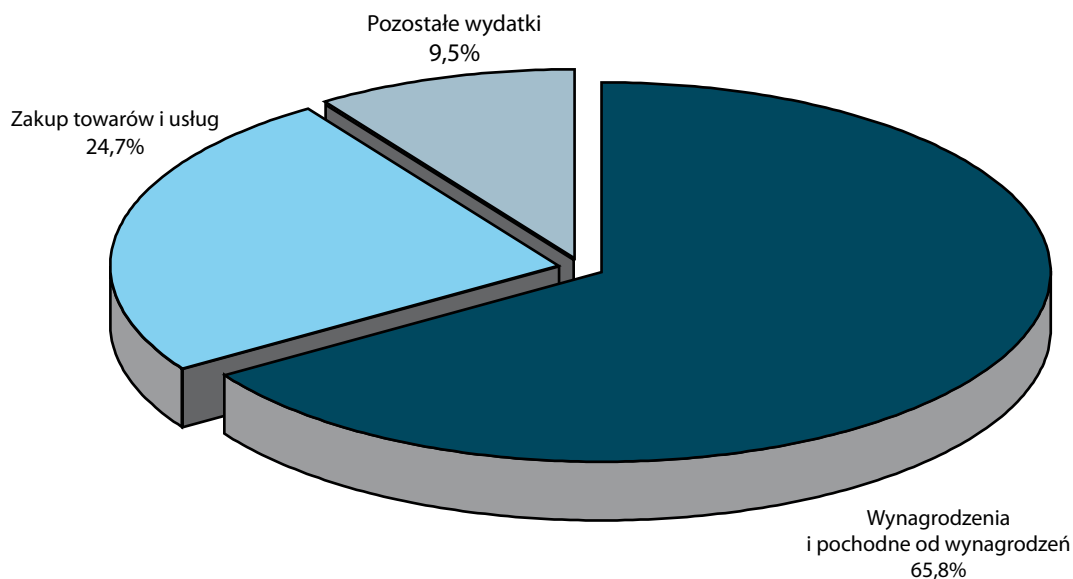


Źródło: Opracowanie własne NIK.

6.3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2009 r. wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 52.187,3 mln zł (w tym 954,7 tys. zł w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej*), tj. 99,1% planu po zmianach. Stanowiły one 17,5% wydatków budżetu państwa.

17. Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych (wykres nr 17) obejmowały:

- wynagrodzenia i pochodne – 34.332,0 mln zł⁷⁹,
- zakupy towarów i usług – 12.901,9 mln zł⁸⁰,
- pozostałe wydatki – 4.953,4 mln zł, w tym między innymi: wynagrodzenia bezosobowe i równoważniki pieniężne oraz ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy – 1.262,7 mln zł, składki do organizacji międzynarodowych – 718,8 mln zł, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 424,6 mln zł, odpisy na ubezpieczenie zdrowotne i wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – 422,6 mln zł.

Badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności objęto pozapłatowe wydatki bieżące jednostek budżetowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie ujmowania wydatków w niewłaściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej⁸¹, a także ewidencjonowania ich z pominięciem paragrafów klasyfikacji budżetowej (pod symbolem 4990), dokonywania wydatków bez upoważnienia lub z przekroczeniem upoważnienia. Zdaniem NIK przyczyną tych nieprawidłowości był brak analiz dotyczących kosztów ich funkcjonowania, metodologii planowania wydatków oraz ograniczenia w finansowaniu tych jednostek, co skutkowało koniecznością podejmowania przez kierowników jednostek prób ominięcia obowiązujących przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała prawidłowość planowania i ewidencjonowania wydatków przeznaczonych na wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę 3,1 mln zł. Polegały one na:

- niewłaściwym ujęciu tego rodzaju wydatku w paragrafowej klasyfikacji budżetowej, tj. w § 401 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* lub w § 402 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej* zamiast § 414 *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* – 1,1 mln zł,
- dokonywaniu wpłat na PFRON w § 414, pomimo braku w nim planu wydatków – 2,0 mln zł.

Ministerstwo Finansów, w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2009, w piśmie z lipca 2008 r.⁸² zaleciło dysponentom części budżetu państwa nieplanowanie wpłat na PFRON, z uwagi na ich sankcyjny charakter, określony w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸³. Jednocześnie wskazało, że wydatki te mogą zwiększać wydatki na wynagrodzenia, a w przypadku niezatrudnienia osób niepełnosprawnych wpłaty na PFRON powinny pomniejszać te wydatki. Z pisma Ministra Finansów wynikało w sposób jednoznaczny, że założenie dotyczyło etapu planowania. Część dysponentów przyjęła jednak, bez żadnych ku temu podstaw, że jest to również polecenie nakazujące kwalifikowanie w ten sposób wydatków na PFRON.

Jest to tym bardziej niezrozumiałe, gdyż oznaczałoby, że Minister Finansów może w drodze pisma uchylić rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Zgodnie z tym rozporządzeniem,

⁷⁹ Do wynagrodzeń z pochodnymi zaliczono wydatki ujęte w paragrafach 401-412.

⁸⁰ Do wydatków obejmujących zakup towarów i usług zaliczono wydatki ujęte w paragrafach: 421-430, 434-440, 474-475.

⁸¹ Rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

⁸² Pismo limitowe Nr BP6/414/97/2008/1333.

⁸³ Dz.U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92.

wydanym na podstawie ustawy o finansach publicznych, dokonanie wydatku z tytułu wpłaty na PFRON uzależnione było od uprzedniego dokonania zmiany w planie finansowym.

W jednostkach takich jak Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Krajowe Biuro Wyborcze, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Komisja Nadzoru Finansowego, Ministerstwo Zdrowia, Główny Urząd Miar stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonywaniu wpłat na PFRON ze środków zaplanowanych w § 401 *Wynagrodzenia osobowe* lub § 402 *Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej*, zamiast w § 414 *Wpłaty na PFRON*. W wyniku takiego działania zniekształcone zostały kwoty wydatków prezentowane w ciągu roku w sprawozdaniach Rb – 28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa. Nieprawidłowość ta została wyeliminowana w trakcie roku budżetowego lub po jego zakończeniu. Niektórzy dysponenci, w listopadzie lub grudniu, dokonali odpowiednich zmian w planie finansowym wydatków, tj. wprowadzili § 414 i przenieśli do niego wydatki z paragrafów dotyczących wynagrodzeń, prawidłowo wykazując je w rocznych sprawozdaniach Rb-28.

W Komisji Nadzoru Finansowego i Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, natomiast zaplanowane wpłaty na PFRON przez cały 2009 r. ujmowane były jako wydatki na wynagrodzenia. Spowodowało to zawyżenie kwoty wynagrodzeń w rocznym sprawozdaniu Rb-28 sporządzonym przez te jednostki oraz przeciętnego wynagrodzenia o 66 zł. Dopiero po zakończeniu kontroli sprawozdania Rb-28 zostały skorygowane.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonywaniu wydatków z § 414 *Wpłaty na PFRON*, bez wcześniejszego zwiększenia w nim planu wydatków. Na przykład w części 25 – Kultura fizyczna i sport, w okresie od stycznia do września 2009 r., wydatkowano 99,8 tys. zł bez dokonania zmiany planu, a w części 40 – Turystyka, w okresie od lutego do sierpnia odpowiednio 7,2 tys. zł. W części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, zmiany w planie wydatków dokonywane były z opóźnieniem, co skutkowało wydatkowaniem przez cztery jednostki⁸⁴, w trakcie poszczególnych miesięcy łącznej kwoty 1,3 mln zł bez planu wydatków w § 414.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 r., Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na potrzebę zmiany ustawy z dnia 17 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁸⁵. Wyniki obecnej kontroli wskazują na rozbieżności interpretacyjne, które utrudniają identyfikację obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w sytuacjach, w których jednostki budżetowe, jako trwali zarządcy nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, udostępniają posiadaną powierzchnię przedsiębiorcom. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów, przedstawionym w tej materii, obciążenie obowiązkiem podatkowym w podatku od nieruchomości powiązane jest z posiadaniem wywodzącym się od właściciela, tj. z umowy zawartej z nim lub też z innego niż umowa tytułu prawnego pochodzącego od tego właściciela. Oznacza to, że w przypadku jednostek budżetowych, te jednostki, jako podmioty, na rzecz których przedstawiciel Skarbu Państwa ustanowił trwały zarząd nieruchomością, stają się podatnikiem podatku od nieruchomości i pozostają tym podatnikiem nawet wówczas, gdy trwały zarządca odda we władanie nieruchomości posiadaczowi zależnemu na podstawie umowy naj-

⁸⁴ Izba Skarbowa w Poznaniu, Pierwszy Urząd Skarbowy w Szczecinie, Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku, centrala Ministerstwa Finansów.

⁸⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.

mu czy dzierżawy. Zdaniem Ministra wskazanie podmiotu zobowiązanego do odprowadzenia podatku od nieruchomości jest jednoznaczne i w związku z tym nie ma potrzeby zmiany tej ustawy. Odmienne stanowisko zaprezentowane jest w tej materii przez organy stosujące prawo, wskazuje ono na konieczność wyjaśnienia tych rozbieżności, w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację podatników zobowiązanych do odprowadzenia podatku od nieruchomości. Na skutek problemów związanych z tą identyfikacją, w Kancelarii Sejmu nie został w 2008 r. odprowadzony podatek w kwocie 47,7 tys. zł, a sprawa podlega rozstrzygnięciu na etapie postępowania przed sądami administracyjnymi.

Inne nieprawidłowości, związane z błędną interpretacją przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, spowodowały konieczność zapłaty przez zakład budżetowy – ośrodek szkoleniowy Ministerstwa Finansów w Białobrzegach, który nie płacił podatku według stawek przewidzianych dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą, zaległości za lata 2004–2009 w kwocie 182,5 tys. zł.

Wątpliwości interpretacyjne wystąpiły również w kwestiach dotyczących opodatkowania nieruchomości w sytuacjach, gdy grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, na podstawie art. 217 ustawy z dnia 18 lutego 2001 r. Prawo wodne⁸⁶ z dniem 1 stycznia 2002 r., przekazane zostały urzędowi morskim w trwały zarząd. Zmianom tym nie towarzyszyły odpowiednie zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, na podstawie których grunty przekazane urzędowi morskim w trwały zarząd byłyby wyłączone z opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dopiero z dniem 1 stycznia 2007 r. wprowadzono nową regulację zwalniającą z opodatkowania podatkiem od nieruchomości grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi (art. 2 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Wcześniej brak tej regulacji spowodował powstanie zobowiązań wymagalnych za lata 2004–2006 w dwóch urzędach morskich na łączną kwotę 363,3 mln zł. Bezskuteczność dotychczas złożonych przez urzędy morskie odwołań, wskazuje na konieczność uregulowania należności w celu zapobieżenia zjawisku narastania odsetek od zaległości podatkowych.

Zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia i wynagrodzeń w latach 2008–2009 w państwowej sferze budżetowej (według sprawozdania Rb-70) dla poszczególnych form organizacyjno-prawnych przedstawiono w tabeli 24.

W 2009 r. w państwowej sferze budżetowej nadal wystąpiły rozbieżności pomiędzy wielkościami planistycznymi zatrudnienia, a rzeczywistym jego wykonaniem. W 2009 r. różnica wyniosła 30.957 osób i w porównaniu do 2008 r. zmniejszyła się o 13.253 osoby.

W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 507.833 osoby⁸⁷ i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 18.438 osób, tj. o 3,8%, w tym w jednostkach budżetowych o 16.775 osób, tj. o 3,5%, głównie w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy o ponad 12 tysięcy osób i korpusie służby cywilnej o ponad 4 tysiące osób. W zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych niedotowanych przeciętne zatrudnienie wzrosło o 1.663 osoby, tj. o 11,1%.

⁸⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁸⁷ W przeliczeniu na pełne etaty. Liczba ta obejmuje dwie grupy pracowników: osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których limit zatrudnienia został określony w ustawie budżetowej oraz osoby nieobjęte tymi systemami.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 24. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008				2009				5:2	6:3	7:4
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	w tym	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	w tym	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
			ponad ustalony poziom wynagrodzeń*				ponad ustalony poziom wynagrodzeń*				
1	2	3	3a	4	5	6	6a	7	%%		
Jednostki budżetowe	474.471	21.750,9	1,3	3.820,2	491.246	23.709,4	1,7	4.022,0	103,5	109,0	105,3
Zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze niedotowane	14.924	495,3	3,6	2.765,5	16.587	499,1	3,5	2.507,4	111,1	108,4	90,7
OGÓŁEM	489.395	22.246,2	5,0	3.788,0	507.833	24.208,5	5,2	3.972,5	103,8	108,8	104,9

* Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2005 r. (Dz.U. Nr 239, poz. 2012 ze zm.) w sprawie określenia przypadków, w których wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej mogą być wypłacane ponad ustalony poziom wynagrodzeń.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W ustawie budżetowej na 2009 r. założono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej objętych mnożnikowymi i niemnożnikowymi systemami wynagrodzeń w wysokości 103,9%.

Kwota wynagrodzeń wypłaconych w 2009 r. w państwowej sferze budżetowej⁸⁸ wyniosła 24.203,3 mln zł, i w porównaniu do planu po zmianach (24.491,3 mln zł) była niższa o 288,0 mln zł, tj. o 1,2%. W porównaniu do 2008 r. (22.241,2 mln zł) wynagrodzenia ogółem w państwowej sferze budżetowej w 2009 r. wzrosły nominalnie o 1.962,1 mln zł, tj. o 8,8%. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym) wyniosło 3.972,52 zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 4,9%.

Wykonanie planu zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2004–2009 przedstawiono na wykresie 18.

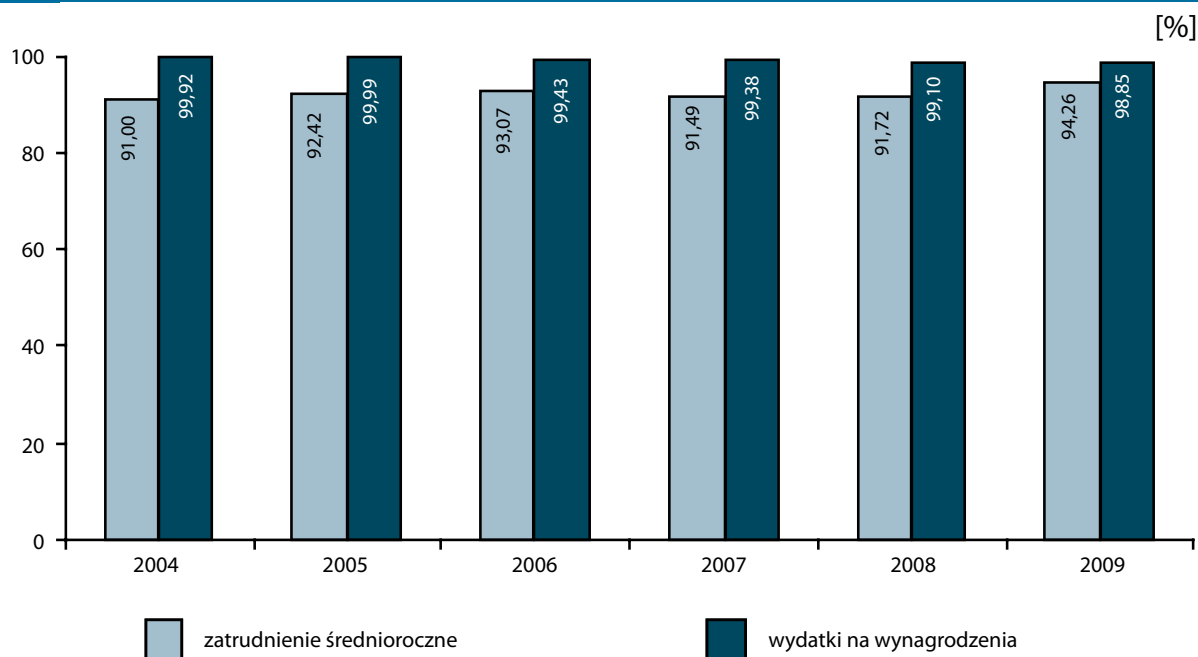
Wzrost wynagrodzeń wynikał między innymi z tytułu:

- podwyżek wynagrodzeń w 2009 r. i naliczenia wyższego niż w 2008 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
- wyższego uposażenia żołnierzy zawodowych i nadterminowych z tytułu wzrostu wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej o 0,12 pkt i dla funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego o 0,06 pkt,

⁸⁸ Po pomniejszeniu o kwotę 5,2 mln zł zrealizowaną ponad ustalony poziom wynagrodzeń na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 29 listopada 2005 r. w sprawie określenia przypadków, w których wynagrodzenia w jednostkach państwowej sfery budżetowej mogą być wypłacone ponad ustalony poziom wynagrodzeń (Dz. U. Nr 239, poz. 2012 ze zm.).

18.

Wykonanie planu zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2004–2009



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

- podwyższenia wskaźników wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy o 0,17 pkt w Policji i w Straży Granicznej, o 0,22 pkt Państwowej Straży Pożarnej i o 0,18 pkt w Biurze Ochrony Rządu w wyniku realizacji „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011,
- podwyższenia do 2,38 wskaźnika wielokrotności kwoty bazowej funkcjonariuszom Służby Celnej w wyniku realizacji programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011”,
- wzrostu uposażeń sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub nadzorowanej, prokuratorów, aplikantów prokuratorskich oraz asesorów prokuratorskich.

Dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia i wynagrodzeń (wykonanie wg Rb-70) w latach 2008–2009 w państwowych jednostkach budżetowych według statusu zatrudnienia (bez ABW, AW i SWW) przedstawiono w tabeli 25.

Dla państwowych jednostek budżetowych w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2009 rok ustalono limit zatrudnienia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w liczbie 404.240 osób⁸⁹, niższy o 0,7% od limitu zatrudnienia określonego w ustawie budżetowej, a o 0,8% wyższy w porównaniu do roku 2008. Zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wyniosło 377.563 osoby i było o 19.725 osób, tj. o 4,8% niższe od planu po zmianach.

⁸⁹ Łącznie z zatrudnieniem 946 osób przewidzianym na nowe zadania w części 83 – Rezerwy celowe.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 25. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008			2009					7:2	8:3	9:4
	Wykonanie			Plan po zmianach centralnych		Wykonanie					
	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne m-czne wynagrodzenie	Zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenia	Przeciętne m-czne wynagrodzenie	%		
	osoby	mln zł	zł	osoby	mln zł	osoby	mln zł	zł			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ogółem	474.471	21.750,9	3.820	–	24.165,6	491.246	23.709,4	4.022	103,5	109,0	105,3
I. Osoby objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, w tym	361.968	17.949,9	4.132	397.288	19.942,0	377.563	19.653,6	4.338	104,3	109,5	105,0
Członkowie korpusu służby cywilnej	111.966	5.730,9	4.265	127.518	6.194,7	116.415	6.133,6	4.391	104,0	107,0	102,9
Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe	239	36,2	12.627	249	39,1	229	33,4	12.167	95,8	92,3	96,4
Etatowi członkowie SKO	490	48,3	8.218	589	57,1	543	54,7	8.400	110,8	113,3	102,2
Funkcjonariusze Służby Celnej	13.660	688,9	4.203	14.050	755,1	13.800	742,5	4.484	101,0	107,8	106,7
Żołnierze zawodowi i funkcjonariusze	227.140	10.629,4	3.900	245.806	11.909,9	239.156	11.887,5	4.142	105,3	111,8	106,2
Orzecznicy ²⁾	6.464	574,9	7.411	6.641	716,0	6.451	692,3	8.943	99,8	120,4	120,7
Pracownicy RCL	110	9,2	6.937	151	12,6	130	12,3	7.874	118,2	134,1	113,5
Ekspersi Urzędu Patentowego RP	186	12,7	5.708	200	14,5	184	13,6	6.147	98,9	106,5	107,7
Etatowi członkowie kolegiów RIO	202	17,4	7.162	237	19,1	202	17,6	7.261	100,0	101,4	101,4
Osoby zajmujące wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi ¹⁾	1.489	199,6	11.171	1.816	221,1	430	63,5	12.307	–	–	–
Członkowie KIO przy Prezesie UZP	22	2,4	9.140	30	2,8	23	2,6	9.478	104,5	108,4	103,7
II. Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń	112.503	3.801,0	2.815	–	4.223,6	113.683	4.055,8	2.973	101,0	106,7	105,6

¹⁾ Dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i zatrudnienia nie są porównywalne, gdyż zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505). Z dniem 24 marca 2009 r. utraciła moc ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, wskutek czego dysponenti części budżetowych dokonali przeniesień z grupy osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe niebędące kierowniczymi stanowiskami państwowymi.

²⁾ Sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki na wynagrodzenia ustalono w kwocie 24.753,7 mln zł, tj. o 1,3% niższej od kwoty wynagrodzeń określonej w ustawie budżetowej na 2009 r. i o 9,0% wyższej od ustawy na 2008 r. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w kwocie 24.310,8 mln zł (z wyłączeniem planu dla ABW, AW i SWW⁹⁰) zrealizowano w wysokości 23.709,4 mln zł, w tym na wynagrodzenia dla osób:

- objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 19.653,6 mln zł, tj. 98,6% planu po zmianach centralnych, przy przeciętnym zatrudnieniu 377.563 osób,
- nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń – 4.055,8 mln zł, tj. 96,0% planu po zmianach centralnych.

Dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.338 zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosło o 5,0%, a dla osób nieobjętych tymi systemami wynagrodzeń 2.973 zł i było odpowiednio wyższe o 5,6%.

W 2009 r. – podobnie jak w latach poprzednich – wystąpiły przypadki niewykorzystania przez dysponentów ustalonych w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia przy jednoczesnym wykorzystaniu środków na wynagrodzenia. Najwyższa liczba niewykorzystanych etatów wystąpiła między innymi w częściach:

- 29 – Obrona narodowa, co wynikało z zatrudnienia mniejszej liczby żołnierzy na skutek przedłużających się procedur związanych z powoływaniem z rezerwy kandydatów do zawodowej służby wojskowej;
- 42 – Sprawy wewnętrzne z powodu nieobsadzenia 3.746 stanowisk w policji oraz 1.019 w Straży Granicznej i 335 w Biurze Ochrony Rządu.

Najwyższa Izba Kontroli w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku⁹¹ wskazała, że zmiana przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej⁹², wprowadzona przez art. 160 ustawy o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.⁹³, która z dniem 31 grudnia 2009 r. zniósła limity zatrudnienia w ustawie budżetowej, wyeliminowała nieprawidłowości w planowaniu limitów zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia. Pozostaje jednak nadal aktualny problem uzależnienia wydatków na wynagrodzenia od zakresu realizowanych zadań oraz liczby stanowisk pracy, niezbędnych do ich realizacji. Oprócz zniesienia limitów zatrudnienia, konieczne są zmiany w innych regulacjach dotyczących zatrudniania i wynagradzania w instytucjach publicznych, a w szczególności ustalenie faktycznych potrzeb kadrowych i standardów wynagrodzeń. Ocena wpływu zmian na elastyczne kształtowanie zatrudnienia oraz poziomu wynagrodzeń, będzie możliwa po kontroli wykonania budżetu państwa za 2010 r.

W załączniku Nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2009 ustalono limit zatrudnienia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe⁹⁴ w liczbie 247. Faktyczne zatrudnienie w tej grupie osób wyniosło 229 osób i było o 19 osób niższe od planu po zmianach (z wyłączeniem ABW, AW

⁹⁰ Informacje te opatrzone są klauzulą „tajne”, na podstawie art. 2 pkt 1 (załącznik nr 1 pkt II pakt 30) ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631).

⁹¹ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.*, str. 86 NIK, Warszawa czerwiec 2009.

⁹² Dz.U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.

⁹³ Dz.U. Nr 227, poz. 1505.

⁹⁴ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.)

i SWW). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w 2009 r. wyniosło 12.167 zł i obniżyło się w stosunku do 2008 roku o 3,6%.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁹⁵, zwanej dalej „ustawą nowelizującą”, od marca do grudnia 2009 r. wprowadzono ograniczenia wynagrodzeń przysługujących osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe do wysokości przysługującej im w grudniu 2008 r.⁹⁶ Uzasadnieniem zmniejszenia wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe do poziomu grudnia 2008 r., była podjęta przez Radę Ministrów decyzja o okresowym ograniczeniu niektórych wydatków budżetu państwa na rok 2009⁹⁷.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wprowadzone ograniczenia nie miały istotnego znaczenia ekonomicznego dla budżetu państwa, a uzyskane z tego tytułu niewielkie oszczędności przeznaczone zostały na finansowanie innych bieżących potrzeb jednostek.

Na wysokość przeciętnego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wpływ miały także wypłacone w dziewięciu instytucjach w 2009 r. nagrody. Zostały one przyznane pomimo zawieszenia w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r. podstawy prawnej do ich wypłacania. Zgodnie z art. 3b wymienionej ustawy – od dnia 1 marca 2009 r. nie mógł być stosowany przepis art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, który stanowił podstawę prawną do tworzenia funduszu i wypłacenia z niego nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Pomimo braku tej podstawy prawnej, w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2009 r., dysponenti środków budżetowych w różny sposób interpretowali i realizowali wprowadzone zmiany. Można wyróżnić cztery sposoby interpretowania przepisów. W każdym z nich inaczej rozumiano obowiązujący stan prawny. Pierwszy, zastosowany przez zdecydowaną większość, w tym między innymi przez Kancelarię Sejmu, Kancelarię Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich, to ściśle przestrzegany zakaz wypłacania nagród uznaniowych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. Druga metoda została zastosowana w siedmiu⁹⁸ częściach budżetu państwa, gdzie osobom tym wypłacone zostały nagrody uznaniowe w łącznej kwocie 748,1 tys. zł. Jako podstawę wypłaty przyjęto ujęcie wydatków na ten cel w ustawie budżetowej – (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji) lub zastosowanie art. 48 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Kancelaria Prezydenta RP i Państwowa Inspekcja Pracy). Kolejna interpretacja, zastosowana w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, to art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, zgodnie z którą urzędnikom państwowym wykonującym wzorowo pracę mogą

⁹⁵ Dz.U. Nr 33, poz. 254. Zmiana miała na celu wprowadzenie oszczędności w wydatkach budżetu państwa w 2009 r. przez ustalenie – za okres od dnia 1 marca do 31 grudnia 2009 r. – wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe – w wysokości wynagrodzenia przysługującego tym osobom w grudniu 2008 r.

⁹⁶ Wskutek tej zmiany wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w styczniu i w lutym powinny być wyliczane w oparciu o kwotę bazową w wysokości 1.853,35 zł, natomiast od marca do grudnia 2009 r. kwota bazowa miała wynosić 1.766,46 zł.

⁹⁷ Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2009 r., po rozpatrzeniu „Informacji o aktualnej sytuacji gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europie”, zdecydowała o konieczności okresowego ograniczenia planowanych w ustawie budżetowej na rok 2009 wydatków o nie mniej niż 10%.

⁹⁸ Kancelaria Prezydenta RP (cz. 01), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (cz. 09), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (cz. 10), Państwowa Inspekcja Pracy (cz. 12), Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (cz. 13), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (cz. 53), Prokuratura Generalna (cz. 74).

być przyznawane nagrody i wyróżnienia określone w Kodeksie pracy⁹⁹. Na tej podstawie, z ujętych w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wydatków w kwocie 1.000 tys. zł na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w okresie od maja do grudnia 2009 r., wypłacono 16 osobom nagrody w łącznej kwocie 169,0 tys. zł. W czwartym przypadku, w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego trzem osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe wypłacone zostały nagrody kwartalne w łącznej kwocie 373 tys. zł, z utworzonego na podstawie art. 81a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁰⁰ Funduszu Motywacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje potrzeby i celowości nagradzania pracowników wórowo wykonujących swoje obowiązki, w tym zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Jednakże wypłata nagród dla tej grupy osób wymaga jednoznacznych rozwiązań prawnych. Wydatkowanie środków na ten cel, oprócz zaplanowania ich w ustawie budżetowej, wymaga także ustawowego upoważnienia do ich dokonania. Już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.¹⁰¹ NIK wskazała na potrzebę systemowego rozwiązania dotychczasowych zasad wypłacania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe zatrudnionym w jednostkach administracji rządowej, centralnej i wojewódzkiej oraz w jednostkach, których plany finansowe – na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – włączane są do ustawy budżetowej. Jednocześnie NIK wnioskowała o nowelizację art. 3b ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie dodatkowego funduszu nagród, przeznaczonego na nagrody dla osób objętych ustawą za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz określenie zasad gospodarowania środkami tego funduszu. Wskazywała, że obowiązujący art. 3b nakazujący odpowiednie stosowanie art. 24 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, który z kolei zawiera delegację dla Rady Ministrów umożliwiającą utworzenie – w drodze rozporządzenia – dodatkowego funduszu nagród dla urzędników państwowych, sprawia duże trudności interpretacyjne. NIK zwracała również uwagę, że nie zawsze wydatki na fundusz nagród naliczane były w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych, pozostających w dyspozycji kierownika urzędu. Dotyczyło to na przykład Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która, podobnie jak w roku 2008 również w 2009 r., bez podstawy prawnej, naliczała aż 15-procentowy fundusz nagród dla osób pełniących funkcję członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Poza wskazaniem niespójności przepisów dotyczących nagród dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, NIK zwracała także uwagę, na potrzebę określenia zasad gospodarowania środkami tego funduszu oraz zasad wypłacania nagród z funduszu przede wszystkim przez wskazanie, kto występuje z wnioskiem o nagrodę i kto podejmuje decyzję o jej przyznaniu. Problem występuje w odniesieniu do osób pełniących funkcje, w stosunku do których nie można wskazać organu „nadzrędnego”, np. Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich. Nieprawidłowa jest bowiem sytuacja, w której nagrody są przyznawane osobom nieposiadającym przełożonych przez osobę lub organy bez upoważnienia ustawowego.

Ponadto w jednostkach, w których kierownikami są osoby zaliczane do grupy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁰², stwierdzono zróżnicowanie poziomu przeciętnego

⁹⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz.94 ze zm.

¹⁰⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

¹⁰¹ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.*, str. 86-87, NIK, Warszawa czerwiec 2009.

¹⁰² W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniach osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. Nr 20, poz. 101 ze zm.).

miesięcznego wynagrodzenia brutto na poszczególnych stanowiskach¹⁰³. Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe zatrudnione w urzędach wojewódzkich otrzymywały wynagrodzenia od 10,1 tys. zł do 11,1 tys. zł miesięcznie, w kancelariach od 13,2 tys. zł do 15,6 tys. zł, w ministerstwach – od 10,8 tys. zł do 13,3 tys. zł, natomiast w pozostałych jednostkach od 10,5 tys. zł w Urzędzie Zamówień Publicznych do 31,7 tys. zł w Komisji Nadzoru Finansowego. Znaczne zróżnicowanie wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczyło wszystkich badanych stanowisk. Z uwagi na odmienne zasady wynagradzania osób zatrudnionych w Komisji Nadzoru Finansowego i nieporównywalność przeciętnych wynagrodzeń, z dalszej analizy wyłączono tę jednostkę. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zatrudnianych na stanowisku Ministra, Prezesa, Szefa Kancelarii lub Przewodniczącego wyniosło od 10,6 tys. zł do 18,9 tys. zł. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na stanowisku Sekretarza, Podsekretarza Stanu, Wiceprezesa, Zastępcy Szefa Kancelarii, Zastępcy Przewodniczącego kształtowała się od 10,4 tys. zł do 15,8 tys. zł, a na stanowisku dyrektora generalnego od 11,1 tys. zł do 21,7 tys. zł. Zróżnicowanie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dotyczyło także stanowisk dyrektora departamentu lub biura oraz ich zastępców, które wynosiło odpowiednio od 8,5 tys. zł do 17,2 tys. zł i od 7,2 tys. zł do 14,7 tys. zł. Wystąpiły także przypadki, gdzie wynagrodzenie na niższych stanowiskach w jednych jednostkach było wyższe od wynagrodzeń na wyższych stanowiskach w innych jednostkach. Na przykład najniższe przeciętne wynagrodzenie na stanowisku ministra (13,3 tys. zł) było niższe od przeciętnego wynagrodzenia głównego księgowego w czterech jednostkach, zastępcy dyrektora departamentu/biura w trzech jednostkach, dyrektora departamentu/biura w trzynastu jednostkach oraz dyrektora generalnego w 80% jednostek.

NIK zwraca również uwagę na istniejące dysproporcje przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pomiędzy poszczególnymi stanowiskami w tych samych jednostkach. Analiza wynagrodzeń wypłacanych w 2009 r. osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe w 37 częściach budżetu państwa wskazała, że prawie we wszystkich ministerstwach (82,4%) przeciętne miesięczne wynagrodzenie na stanowisku ministra było niższe od wynagrodzenia na stanowisku dyrektora departamentu i/lub dyrektora generalnego. Na przykład w:

- Ministerstwie Spraw Zagranicznych przeciętne miesięczne wynagrodzenie ministra było niższe niż wynagrodzenie dyrektora generalnego i dyrektorów departamentów/biur odpowiednio o 7,3 tys. zł i 3,9 tys. zł, a wynagrodzenie sekretarza/podsekretarza stanu było niższe odpowiednio o 8,6 tys. zł i o 5,2 tys. zł;
- Ministerstwie Rozwoju Regionalnego przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby zatrudnionej na stanowisku ministra było niższe niż na stanowisku dyrektora generalnego, dyrektora departamentu odpowiednio o 2,2 tys. zł i 2,5 tys. zł, a wynagrodzenia sekretarza czy podsekretarza stanu odpowiednio niższe o 5,8 tys. zł i 6,1 tys. zł;
- Ministerstwie Finansów przeciętne miesięczne wynagrodzenie osoby zatrudnionej na stanowisku ministra było niższe niż na stanowisku dyrektora generalnego, dyrektora departamentu odpowiednio o 1,9 tys. zł i 1,4 tys. zł, a wynagrodzenie sekretarza czy podsekretarza stanu odpowiednio niższe o 5,4 tys. zł i 4,9 tys. zł;

¹⁰³ Minister, sekretarz/podsekretarz stanu, dyrektor generalny, dyrektor departamentu/biura, zastępca dyrektora departamentu/biura, główny księgowy, naczelnik wydziału.

- Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej miesięczne przeciętne wynagrodzenie sekretarza/podsekretarza stanu było niższe o 6,0 tys. zł od wynagrodzenia dyrektora generalnego i o 4,0 tys. zł od wynagrodzenia dyrektora departamentu;
- Urzędzie Regulacji Energetyki przeciętne wynagrodzenie miesięczne prezesa było niższe niż wynagrodzenie dyrektora generalnego o 1,6 tys. zł i niższe niż przeciętne wynagrodzenia dyrektora departamentu/biura o 1,4 tys. zł;
- Kancelarii Sejmu przeciętne miesięczne wynagrodzenia marszałka, wicemarszałków i szefa kancelarii było niższe od wynagrodzenia dyrektora departamentu/biura i głównego księgowego odpowiednio o 1,7 tys. zł i 2,4 tys. zł;
- województwie mazowieckim przeciętne wynagrodzenie wojewody były niższe od wynagrodzenia dyrektora generalnego oraz od przeciętnego wynagrodzenia dyrektora wydziału odpowiednio o 5,6 tys. zł i o 0,8 tys. zł;
- województwie podlaskim i wielkopolskim przeciętne wynagrodzenie wojewody było niższe od wynagrodzenia dyrektora generalnego odpowiednio o 4,6 tys. zł i 4,4 tys. zł.

Zdaniem NIK zasady wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wymagają kompleksowego uregulowania. Konieczne jest doprowadzenie do stanu, w którym wysokość wynagrodzenia będzie odpowiadała zakresowi odpowiedzialności.

6.4. Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe wyniosły 25.948,1 mln zł (w tym 11.294 mln zł w grupie *Finansowanie projektów z udziałem środków z Unii Europejskiej*), tj. 98,3% planu po zmianach i stanowiły 8,7% wydatków budżetu państwa. W porównaniu do 2008 r. wydatki w tej grupie wzrosły o 4.072,2 mln zł, tj. o 18,6%. Wzrost wydatków majątkowych wynikał głównie ze zwiększenia absorpcji środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej NSRO 2007–2013.

Wydatki majątkowe pozwoliły na dofinansowanie lub sfinansowanie inwestycji budowlanych oraz zakup gotowych dóbr inwestycyjnych jednostek budżetowych – 13.902,3 mln zł, dotacji rozwojowych – 7.019,1 mln zł, inwestycji oraz zakupów inwestycyjnych pozostałych jednostek – 366,7 mln zł, inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu – 261,1 mln zł. W 2009 r. oddano do użytkowania 176,96 km nowych dróg krajowych (na 228,8 km planowanych), w tym 86,7 km autostrad (plan – 88,9 km), 51,8 km dróg ekspresowych (plan – 100,5 km) oraz sześć obwodnic o łącznej długości 38,5 km (plan – 39,4 km). Wzmocniono również konstrukcje sieci drogowej do nacisku 11,5t/oś na długości 444,2 km (na 421,1 km planowanych). Poza tym ze środków tych współfinansowano inwestycje z NATO i UE w kwocie 135,9 mln zł, jak również wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego, zakładów budżetowych oraz jednostek zaliczanych i niezaliczanych do sektora finansów publicznych – 4.254,5 mln zł.

Stwierdzono, podobnie jak w latach poprzednich, nierzetelne planowanie wydatków majątkowych, w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Na przykład w części 46 – Zdrowie, zgłoszono na etapie planowania, na podstawie niezwyfikowanych informacji, dwa zadania inwestycyjne, tj. przebudowa i rozbudowa Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku na kwotę 104,5 mln zł i Szpitala Pediatrycznego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie na kwotę

60,0 mln zł. Dopiero po interwencji Ministra Finansów zweryfikowano dane, zmniejszając plan odpowiednio do kwoty 34,7 mln zł na inwestycję w Białymstoku i do 6,0 mln zł na inwestycję w Warszawie; do planu finansowego na 2009 r. wprowadzono także zadanie pn. przebudowa Kliniki Kardiochirurgii wraz z dobudową bloku operacyjnego (o wartości kosztorysowej 16,3 mln zł) pomimo, że inwestor nie posiadał kompletnej dokumentacji pozwalającej na zatwierdzenie tego zadania.

Ponadto ustalenia kontroli wskazują, podobnie jak w latach poprzednich, na przypadki uzyskania mniejszych niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 efektów rzeczowych. Na przykład w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Minister Finansów zrezygnował z wykonania części zadań z zakresu informatyzacji z powodu braku środków finansowych. Podejmując tę decyzję nie skorzystał z możliwości sfinansowania zadań informatycznych ze środków Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego w sytuacji, gdy na koniec 2009 r. na rachunku tego Funduszu pozostało 16,4 mln zł. Nie wykonano również zadań finansowanych w ramach programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009–2011” na kwotę 3,3 mln zł oraz projektu „Infrastruktura e-Usługi” na kwotę 1,5 mln zł. Opóźnienia w realizacji tych zadań wynikały z przedłużających się procedur odwoławczych, a następnie podpisania umowy w terminie uniemożliwiającym realizację wydatków jeszcze w 2009 r.

W części 25 – Kultura fizyczna i sport, niezrealizowano planowanych zadań, takich jak budowa 24 kompleksów boisk (z 750 zaplanowanych) w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012” (11,1 mln zł) oraz audytu przedsięwzięć EURO 2012 (0,7 mln zł). Mimo to uruchomione zostały wydatki z rezerw celowych w kwocie 18,3 mln zł. Brak możliwości realizacji zadań spowodował, że na podstawie art. 154 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, Minister zablokował planowane wydatki w łącznej kwocie 11,4 mln zł, w tym w ramach zadań „Moje boisko Orlik – 2012” – 10,7 mln zł oraz „Sfinansowanie audytu przygotowań do EURO 2012” – 0,7 mln zł. Nierzetelnie zaplanowano także wydatki związane z budową Stadionu Narodowego w Warszawie w kwocie 3,0 mln zł i funkcjonowaniem spółek celowych PI.2012 oraz Narodowego Centrum Sportu w wysokości 3,9 mln zł, gdyż wydatki w kwocie 381,0 mln zł na te zadania Ministerstwo zaplanowało i zrealizowało z budżetu dysponenta III stopnia. Wydatki te powinny być ujęte w planie finansowym dysponenta głównego, tj. zgodnie z § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Dyrektor Generalny Ministerstwa jako dysponent III stopnia, nie może dokonywać wydatków przypisanych dysponentowi głównemu.

Poza tym stwierdzono, że w części 22 – Gospodarka wodna, przyczynami rezygnacji z wykonania 17 zadań (na łączną kwotę 12,0 mln zł), była między innymi konieczność wygospodarowania środków finansowych na opłacenie zobowiązań z 2008 r. z tytułu wykonanych usług, przedłużające się procedury przetargowe oraz niewystarczające środki finansowe na samodzielną realizację zadania. Natomiast rezygnacja z pięciu zadań, na łączną kwotę 5,9 mln zł przewidzianych do finansowania w ramach realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wynikała z usunięcia tych zadań z listy projektów kluczowych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, co było podyktowane bardzo niskim stopniem przygotowania tych projektów do realizacji.

Na niższe wykonanie zaplanowanych wydatków majątkowych, wpływ miały uchybienia powstałe w ramach prowadzonych postępowań o zamówienia publiczne. Na przykład w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Minister Finansów na podstawie art. 154 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, z uwagi na przedłużające się procedury odwoławcze w postępowa-

niach o zamówienia publiczne, w listopadzie i grudniu 2009 r. wydał cztery decyzje blokujące wydatki majątkowe na łączną kwotę 30,0 mln zł.

Z wyjątkiem stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, dysponenci części budżetowych w 2009 r. realizowali wydatki majątkowe w ramach ogólnych kwot limitów określonych w ustawie budżetowej, rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów oraz decyzjach Ministra Finansów.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadzono kontrolę realizacji inwestycji budowlanych finansowanych ze środków publicznych¹⁰⁴. Badaniem objęto prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji, gospodarowanie środkami publicznymi oraz sprawowany przez dysponentów części budżetu państwa nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała realizację 20 inwestycji o łącznej wartości kosztorysowej 6.522,5 mln zł, w tym siedem inwestycji wieloletnich ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2009, trzy inwestycje realizowane w ramach budżetu wojewodów¹⁰⁵ oraz 10 innych inwestycji współfinansowanych między innymi ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu.

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2009 wydatki na ich realizację w wysokości 721,8 mln zł, w trakcie roku budżetowego zmniejszono do kwoty 459,1 mln zł, tj. o 36%. Ograniczenie finansowania realizacji inwestycji spowodowało, że w 2009 r. nie zrealizowano zaplanowanych, w harmonogramach rzeczowo-finansowych, inwestycji i robót budowlanych. Wydatki na sfinansowanie inwestycji wyniosły 446,8 mln zł, co stanowiło 61,8% pierwotnego planu oraz 97,3% planu po zmianach, w tym na inwestycje :

- wieloletnie – 174,2 mln zł, tj. 95,6% planu po zmianach,
- finansowane z budżetu wojewodów – 120,0 mln, tj. 100% planu po zmianach,
- finansowane ze środków budżetowych dysponentów – 152,6 mln zł, co stanowiło 97,2% planu po zmianach.

Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków wystąpiło w siedmiu spośród 20 skontrolowanych inwestycji, w tym w sześciu inwestycjach wieloletnich. W najniższym stopniu zrealizowano inwestycje pn. „Przebudowa pawilonu sportowego przy Wielkiej Krokwi w Zakopanem”, na którą wykorzystano zaledwie 1,3 mln zł, tj. 13,0% planu (10,0 mln zł) oraz „Budowa Biblioteki Głównej Uniwersytetu Wrocławskiego”, na realizację której wykorzystano 11,4 mln¹⁰⁶ zł, tj. 61,0% planu (18,7 mln zł).

Przyczynami niewykorzystania środków było przede wszystkim niewłaściwe przygotowanie inwestycji do realizacji oraz niewystarczający nadzór nad ich przebiegiem.

Negatywnie oceniono realizację inwestycji wieloletnich, natomiast pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, innych inwestycji zaplanowanych i finansowanych przez dysponentów części budżetowych¹⁰⁷. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły błędów w dokumentacji projektowej, nieterminowej realizacji inwestycji oraz niegospodarnego wydatkowania środków publicznych,

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa – Realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane, NIK, Warszawa, maj 2010 r., Nr ewid. 95/2010/P09113/KSR.

¹⁰⁵ Inwestycje, których realizację rozpoczęto i realizowano do końca 2008 r. w ramach kontraktów wojewódzkich. W 2009 r. inwestycje kontynuowano i finansowano na podstawie umów na dofinansowanie zawartych z wojewodami.

¹⁰⁶ Kwota rzeczywistych wydatków poniesionych na tę inwestycję w 2009 r.

¹⁰⁷ W tym trzech inwestycji finansowanych z budżetów wojewodów, które do dnia 31 grudnia 2008 r. realizowane były w ramach kontraktów wojewódzkich, a po ich wygaśnięciu w 2009 r. finansowane z dotacji celowej przeznaczonej na sfinansowanie dokończenia inwestycji.

a także naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰⁸ oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁹.

W 12 inwestycjach spośród 20 skontrolowanych, w tym sześciu inwestycji wieloletnich, inwestorzy nie przygotowali przedsięwzięć do realizacji, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹¹⁰. W szczególności w programach inwestycji nie ujęto zaktualizowanych wartości kosztorysowych inwestycji, docelowych zakresów rzeczowych. Nie zawierały one również informacji o okresie ich realizacji, danych o planowanych efektach rzeczowych, a także o planowanych łącznych kosztach. Pomimo tego dysponenci części budżetu państwa przekazywali dotacje na ich realizację.

W sześciu z 20 inwestycji objętych kontrolą nierzetelnie oraz niegospodarnie wydatkowano środki budżetowe na ich realizację. Dotyczyło to finansowania działalności jednostek organizacyjnych inwestorów z dotacji budżetowych zamiast zadań inwestycyjnych.

W przypadku siedmiu skontrolowanych inwestycji, w tym pięciu wieloletnich, inwestycje realizowano przewlekłe, wielokrotnie zmieniając terminy ich zakończenia, co spowodowane było głównie nienależytym przygotowaniem inwestycji do rozpoczęcia robót budowlanych. Opóźnienia w stosunku do pierwotnie zaplanowanego terminu zakończenia inwestycji wyniosły średnio ponad 6 lat. Na przykład podczas budowy „Centrum Kliniczno-Dydaktycznego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi” planowany termin zakończenia inwestycji przedłużono o 26 lat, tj. z 1985 r. do 2011 r., a budowę „Centrum Klinicznego Akademii Medycznej we Wrocławiu” o 17 lat, tj. z 1994 r. do 2011 r.

Dla czterech przedsięwzięć inwestorzy dokonali wyprzedzających, w stosunku do postępu robót, zakupów wyposażenia i urządzeń. W przypadku jednej inwestycji pn. „Centrum Kliniczno-Dydaktyczne Uniwersytetu Medycznego w Łodzi”, zakupione w 2004 r. wyposażenie utraciło gwarancje jeszcze przed oddaniem obiektu do użytkowania.

W ramach realizacji sześciu spośród 20 skontrolowanych inwestycji, przy zlecaniu robót i usług nie przestrzegano przepisów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, dotyczących między innymi stosowania właściwych trybów postępowania, zasad udzielania zamówień publicznych lub zachowania kryteriów wyboru ofert określonych w SIWZ¹¹¹.

Dla dwóch inwestycji rozpoczęto roboty budowlane bez wymaganej decyzji o zmianie pozwolenia na budowę, co stanowiło naruszenie art. 36 a ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Dotyczyło to budowy nowej stacji transformatorowej dla Śląskiego Centrum Chorób Serca w Zabrzu, w którym prowadzono roboty budowlane bez decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i zatwierdzonego projektu budowlanego zamiennego ww. inwestycji. Bez decyzji o zmianie pozwolenia na budowę realizowano budowę drugiego podjazdu dla karetek Szpitala Powiatowego w Radomsku.

Dysponenci części budżetowych sprawowali niewystarczający nadzór nad efektywnym wydatkowaniem środków na realizację inwestycji i przekazywali środki z budżetu państwa na ich finansowanie, pomimo niespełnienia przez inwestorów wymagań w zakresie prawidłowego przygotowania ich do realizacji, w szczególności weryfikacji wartości kosztorysowej inwestycji. W ocenie NIK brak weryfikacji

¹⁰⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹¹⁰ Dz.U. Nr 120, poz. 831.

¹¹¹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

wysokości środków finansowych planowanych na realizację inwestycji, skutkuje ponoszeniem niekontrolowanych wydatków przez budżet państwa.

Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości świadczą, że w dalszym ciągu inwestycje nie były właściwie przygotowane do realizacji. Nie osiągnięto znacznej poprawy w realizacji procesów inwestycyjnych. Skutkowało to niedotrzymaniem terminów zakończenia inwestycji, na co NIK wskazywała także w latach poprzednich.

Wydatki na programy wieloletnie

Wydatki budżetu państwa w łącznej wysokości 12.607,7 mln zł zaplanowane zostały, w znowelizowanej ustawie budżetowej, na realizację 68 programów wieloletnich. W trakcie roku plan tych wydatków został zmniejszony do 12.491,2 mln zł, a liczba programów wieloletnich zwiększona do 80. Dofinansowano realizację 73 programów kwotą 12.433,0 mln zł. Wydatki na programy wieloletnie w 2009 r. stanowiły 99,5% planu po zmianach i były o 166,8% wyższe niż w 2008 r. (4.695,4 mln zł – 55 programów).

W przypadku 57 z 73 programów wieloletnich planowane wydatki na 2009 r. zrealizowane zostały na poziomie co najmniej 90%, siedem programów zrealizowano na poziomie od 70% do 90%, a pozostałe dziewięć programów na poziomie niższym niż 70% planu po zmianach. W pozostałych siedmiu programach wieloletnich w 2009 r. nie zrealizowano żadnych wydatków, a dotyczyło to programów wsparcia finansowego inwestycji realizowanych w części 20 – Gospodarka.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. szczegółowym badaniem objęto programy wieloletnie, wybrane losowo mające istotne znaczenie w zakresie realizacji wydatków w częściach budżetu państwa.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012

Finansowanie „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012” określono na kwotę 32.357,8 mln zł. Realizowane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad wydatki zaplanowane w Krajowym Funduszu Drogowym w wysokości 14.300,4 mln zł, wykonano w kwocie 10.040,6 mln zł, tj. 70,2%. Środki z budżetu państwa z części 39 – Transport w wysokości 7.813,2 mln zł wydatkowano w 99,9% planu po zmianach (7.823,4 mln zł). Poza tym finansowanie z funduszy UE przewidywano na poziomie 5.460,0 mln zł, a uzyskano 3.149,0 mln zł ze względu między innymi na późniejsze przyjęcie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz problemy związane z dostosowaniem polskiego prawa środowiskowego do prawa wspólnotowego. Celem Programu jest poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenia z głównymi korytarzami transportowymi. Zwiększające się corocznie różnice pomiędzy planowanymi i wykonywanymi kwotami wydatków na realizację Programu, w ocenie NIK, mogą mieć negatywny wpływ na terminowe ukończenie ujętych w nim zadań, a co za tym idzie na osiągnięcie zawartych w programie celów rozwojowych, w określonej w Programie perspektywie. W związku z powyższym, niezbędne jest dokonanie aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 w zakresie urealnienia danych dotyczących finansowania i terminów realizacji inwestycji w nim ujętych.

W 2009 r. nastąpiła zmiana w finansowaniu budowy i przebudowy dróg krajowych. Ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogo-

wym oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹² została wprowadzona zmiana polegająca na przeniesieniu ich finansowania z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego. W 2009 r. z budżetu państwa nie przekazano w formie dotacji lub pożyczki środków na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego.

Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP

Z 4.439,8 mln zł wydatkowanych (część 29 – Obrona narodowa) na realizację Planu modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w 2009 r. (93,7% planu pierwotnego), 2.107,0 mln zł przeznaczono na spłatę zobowiązań roku 2008 (47,5% planu po zmianach). W efekcie finansowania wydatków 2008 roku, wystąpił brak około 427,0 mln zł na sfinansowanie zobowiązań wynikających z zawartych bezwarunkowych umów wieloletnich przypadających na 2009 r. Na realizację 46 umów nie ujęto w Planie modernizacji technicznej żadnych środków finansowych, a w przypadku 49 zaplanowano środki mniejsze niż określone w umowach. Odstąpiono od realizacji lub renegotjowano warunki uprzednio zawartych umów. Minister Obrony Narodowej doprowadził do spłaty zobowiązań z 2008 r. oraz ograniczył możliwość zaciągania nowych zobowiązań. Odstąpiono od realizacji 12 oraz renegotjowano warunki 67 umów, przesuwając na kolejne lata płatności w łącznej wysokości 494,2 mln zł¹¹³. W wyniku tych działań na koniec 2009 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych, lecz konsekwencją opisanego stanu było nieuwzględnienie wielu potrzeb Sił Zbrojnych, z których zrezygnowano ostatecznie lub których zaspokojenie odłożono w czasie. Brak wystarczających środków finansowych może stanowić zagrożenie dla wykonania zadań określonych w „Szczegółowych kierunkach przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2009-2014” zatwierdzonych uchwałą Rady Ministrów nr 32/2010 z 26 lutego 2010 r. oraz „Programu rozwoju Sił Zbrojnych w latach 2007–2012”. Będzie miał również negatywny wpływ na realizację zobowiązań w zakresie osiągnięcia przez Siły Zbrojne RP standardów wyposażenia wymaganych w NATO.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również niskiej realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, ujętych w Planie modernizacji technicznej SZ RP na 2009 r. Zdaniem NIK, dokonana przez Ministra Obrony Narodowej, na skutek wykonania polecenia Rady Ministrów, blokada wydatków w kwocie 1.743,0 mln zł, w połączeniu z koniecznością opłacenia ze środków budżetu 2009 r. zobowiązań roku 2008 spowodowała istotne ograniczenie możliwości realizacji zadań resortu zaplanowanych na 2009 r.

Program Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007–2011

W 2009 r. w ramach Programu modernizacji realizowanego w części 42 – Sprawy wewnętrzne wydatkowano 1.987,3 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Środki przeznaczono na spłatę zobowiązań z 2008 r.¹¹⁴ (262,5 mln zł), zakup i wymianę sprzętu i wyposażenia, budowę nowych i modernizację

¹¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 86, poz. 720 ze zm.

¹¹³ Przeniesiono płatność 51 umów z roku 2009 na 2010 r. w wysokości 381,3 mln zł, 13 umów na 2011 rok w wysokości 87,5 mln zł, 3 umów na lata po 2011 w wysokości 25,4 mln zł. Przeniesienie terminów realizacji zadań z lat 2008 i 2009, poza kwestią obciążeń z tytułu przeniesienia terminu płatności, skutkować będzie koniecznością uwzględnienia w procesie planowania zadań dodatkowego obciążenia na poziomie ok. 130,0 mln zł w kolejnych latach.

¹¹⁴ Ograniczenie zasileń w środki budżetowe programu modernizacji w grudniu 2008 r. skutkowało zaciągnięciem przez Policję zobowiązań na kwotę 262,5 mln zł, w tym na kwotę 96,7 mln zł z tytułu nieopłaconych faktur za dostarczone samochody (3.366 pojazdów). Zobowiązania zostały w całości spłacone w 2009 r. bez odsetek za zwłokę.

użytkowanych obiektów oraz przedsięwzięcia „zastąpienie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi”. Najniższy stopień wykorzystania środków z *Programu modernizacji* przez Komendanta Głównego Policji dotyczył przedsięwzięcia „zastąpienie funkcjonariuszy pracownikami cywilnymi” – nie wykorzystano 0,5 mln zł, tj. 5,2% kwoty planowanej oraz przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej – 0,5 mln zł, tj. 4,8% planu.

Program wieloletni „Wzmocnienie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli”

W 2009 r. sfinansowano z części 46 – Zdrowie, realizację zadań w ramach programu *Wzmocnienie Bezpieczeństwa Zdrowotnego Obywateli* w kwocie 185,0 mln zł, mimo iż do września 2009 r. nie istniały żadne odrębne regulacje ustawowe, które umożliwiłyby Ministrowi przekazywanie dotacji samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej na spłatę zobowiązań. Już w ubiegłym roku Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła finansowanie tego programu, z powodu braku podstaw prawnych do przekazania środków zakładom opieki zdrowotnej przez Ministra Zdrowia. W wyniku realizacji wniosku NIK Ministerstwo Zdrowia podjęło prace legislacyjne zmierzające do stworzenia odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie. Efektem tych działań było wprowadzenie art. 55. ust. 1 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej¹¹⁵, dodanego przez art. 13 pkt 4 lit. a ustawy z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹¹⁶. Zgodnie z przedmiotową regulacją, z dniem 24 września 2009 r., samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej może otrzymywać dotacje budżetowe na realizację programów wieloletnich.

Bez podstawy prawnej, w październiku 2009 r. kwota 15,0 mln zł została przekazana dla Szpitala Klinicznego Dzieciątka Jezus – Centrum Leczenia Obrażeń w Warszawie między innymi na spłatę zobowiązań likwidowanej Lecznicy Centrum Lecznictwa Ogólnego i Geriatrii.

NIK podtrzymała także zarzuty dotyczące realizacji Programu sformułowane w wyniku ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie celu i kryteriów podziału środków na realizację Programu. Jako jedyny cel założono wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, nie określono jednak żadnych mierników pozwalających na monitorowanie jego realizacji. W ocenie NIK, taka konstrukcja Programu utrudniała rzetelną ocenę jego realizacji. Ustalono również kryteria podziału środków na realizację Programu w 2009 r., nie uwzględniając w nim efektów działań podjętych w tym zakresie przez zakłady korzystające ze środków Programu w 2008 r. O wysokości wsparcia decydowała jedynie wielkość zadłużenia. Nie miała natomiast znaczenia efektywność działań podjętych na rzecz jego zmniejszenia, do czego zobowiązali się w umowach dyrektorzy placówek, które otrzymały wsparcie w 2008 r.

Program Budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010

Na realizację „Programu Budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010” zaplanowano w ustawie budżetowej w części 22 – Gospodarka wodna, wydatki w kwocie 75,9 mln zł. Celem Programu jest realizacja działań zapewniających rozwój gospodarczy, ochronę przeciwpowodziową i środowiska na terenie południowo-zachodniej części województwa małopolskiego, tj. budo-

¹¹⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

¹¹⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1241.

wę zbiornika wodnego i budowli towarzyszących w zlewni Małej Wisły, Soły i Skawy oraz zapewnienie systemu ochrony przeciwpowodziowej. W ramach Programu realizowana jest między innymi budowa zbiornika wodnego o pojemności 161 mln m³ oraz przebudowa dróg, przebudowa i modernizacja kolei w rejonie zbiornika. Stwierdzono, że finansowanie realizacji tego programu przebiegało niezgodnie z harmonogramem zawartym w ustawie o jego ustanowieniu¹¹⁷. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. na realizację zadań w ramach programu wydatkowano z budżetu państwa łącznie 549,9 mln zł, tj. 55% kwoty ustalonej w ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu tego programu wieloletniego. Spowodowane to było między innymi niewystarczającą wielkością środków finansowych przekazanych w latach 2000–2004 w łącznej wysokości 152 mln zł oraz zmianą koncepcji budowy zbiornika wodnego. Do 2005 r. nie prowadzono prac przygotowawczych, w tym głównie dla zadania III D – przełożenie linii kolejowej odcinek Stryszów – Zembrzyce oraz zadania II – przebudowa dróg, przełożenie drogi krajowej nr 28 na odcinku Skawce – Zembrzyce. Skutkowało to ograniczeniem zleceń prac projektowych, a wprowadzone w latach 2007–2008 zmiany do przepisów prawa¹¹⁸, nie pozwoliły na prowadzenie pełnej realizacji robót budowlanych.

Zaznaczyć należy, że realizacja programu, zgodnie z tą ustawą miała być zakończona w 2010 r. Przyczyną opóźnień jest niedostateczne przygotowanie tej inwestycji do realizacji oraz ograniczenie środków na jej finansowanie. Obecnie prowadzone są prace nad nowym harmonogramem realizacji inwestycji, do czego konieczna jest zmiana ustawy o ustanowieniu tego Programu. NIK zauważa, że w 2009 r. Minister Środowiska nie przedłożył Radzie Ministrów rocznej informacji o realizacji w 2008 r. zadań wynikających z Programu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010, a także harmonogramu prac na rok następny, tj. na 2010 r. wymaganych przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010”. Minister Środowiska, pomimo obowiązku nałożonego na niego w tym przepisie, nie przedłożył także wymaganej informacji w terminie do 31 maja 2009 r. Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Program ochrony brzegów morskich

Zadania określone w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”¹¹⁹ realizowały urzędy morskie. Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2009 w części 21 – Gospodarka morska wydatki w kwocie 67,1 mln zł, w wyniku nowelizacji ustawy, zostały zmniejszone do 42,2 mln zł, tj. o 37,2% i wykonane przez urzędy morskie w Szczecinie, Słupsku i Gdyni w wysokości 40,0 mln zł. Niewydatkowana kwota 2,2 mln zł (5,2%), między innymi z powodu silnych sztormów, została zwrócona do budżetu. Celem Programu jest zabezpieczenie

¹¹⁷ Ustawie z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010” (Dz.U. Nr 94, poz. 784).

¹¹⁸ Ustawą z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 191, poz. 1374) oraz ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 958), wprowadzono zasadę, że inwestorem jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., a w zakresie dróg – właściwy zarządca drogi. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie nie może pełnić funkcji inwestora dla tych zadań.

¹¹⁹ Dz.U. Nr 67, poz. 621. Do zadań programu należy budowa, rozbudowa i utrzymanie systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwanie uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich, zapewnienie stabilizacji linii brzegowej i zapobieganie zanikowi plaż, a także monitorowanie brzegów morskich.

brzegów morskich przed zjawiskiem erozji. Zaplanowano w związku z tym budowę oraz remont opasek brzegowych, a także inne zabezpieczenia zagrożonych odcinków brzegu morskiego. W planie na 2009 r. przewidywano wykonanie zabezpieczeń 5,84 km odcinka brzegu morskiego, zrealizowano 5,79 km.

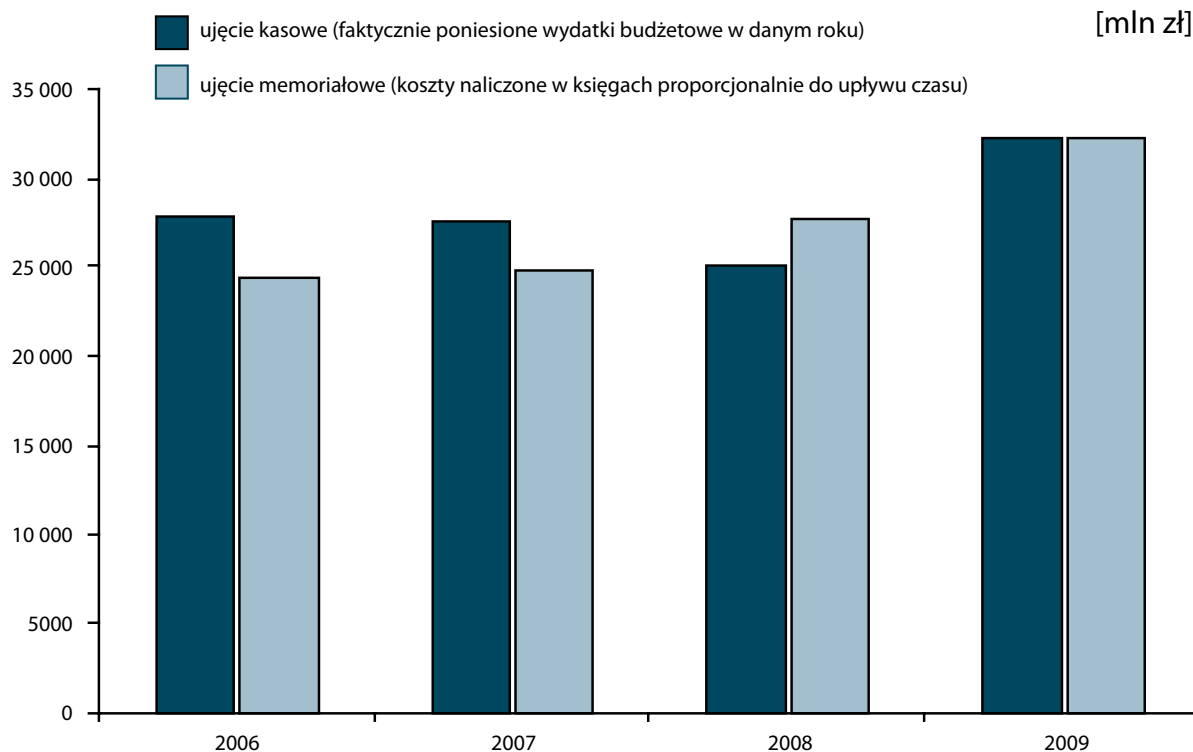
6.5. Obsługa długu publicznego

Wydatki na obsługę długu publicznego w 2009 r. stanowiły drugą pod względem wielkości pozycję w strukturze wydatków budżetu państwa, po wydatkach na ubezpieczenia społeczne. Wyniosły one 32.227,8 mln zł, co odpowiadało 10,8% wydatków ogółem. Udział ten był o 1,8 punktu procentowego wyższy niż w 2008 r.

Wydatki na obsługę długu publicznego w ujęciu kasowym wzrosły w stosunku do 2008 r. o 7.111,1 mln zł, tj. o 28,3%. Był to najwyższy roczny przyrost kosztów obsługi długu w ostatnich latach, zarówno w wymiarze złotowym, jak i procentowym. Był on spowodowany w szczególności wzrostem zadłużenia Skarbu Państwa oraz – w przypadku kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego – osłabieniem kursu złotego do walut obcych. Wzrost kosztów z tytułu tych czynników oraz zmiany parametrów rynkowych, w oparciu o które ustalane jest oprocentowanie długu, odzwierciedlają dane na temat kosztów w ujęciu memoriałowym, które uległy zwiększeniu z 27.721,0 mln zł w 2008 r. do 32.139,1 mln zł, tj. o 4.418,1 mln zł (o 15,9%).

Kształtowanie się kosztów obsługi długu w ujęciu kasowym i memoriałowym przedstawia wykres 19.

19. Koszty obsługi długu w ujęciu kasowym i memoriałowym w latach 2006–2009



Źródło: Opracowanie własne.

Różnica między przyrostem kosztów w ujęciu kasowym a memoriałowym o 2.693,0 mln zł wynikała z dokonywania przez Ministra Finansów operacji przenoszących płatności na inne lata budżetowe. Wydatki roku 2008 zostały m.in. pomniejszone o saldo transakcji swapowych w wysokości 2.201,3 mln zł¹²⁰. Pozostała różnica między ujęciem kasowym i memoriałowym wynikała ze sprzedaży przez Ministra Finansów w 2008 r. i latach wcześniejszych skarbowych papierów wartościowych z dyskontem, które jest płatne jednorazowo przy ich wykupie. Stąd koszty te są ujmowane kasowo dla danego papieru wartościowego w roku jego wykupu, memoriałowo zaś są naliczane na bieżąco wraz upływem czasu. Wydatki roku 2009 zostały pomniejszone w znacznie mniejszej skali niż rok wcześniej. Saldo transakcji swapowych wyniosło 1.229,5 mln zł. Jednocześnie w 2009 r. przypadł do zapłaty wykup większego niż w 2008 r. wolumenu bonów skarbowych oraz obligacji dziesięcioletnich wyemitowanych w 1999 r. z ponad 30% dyskontem. Z tego względu w 2009 r. wydatki w ujęciu kasowym przewyższyły o 89 mln zł wydatki w ujęciu memoriałowym, a przyrost kosztów w ujęciu kasowym był znacznie wyższy niż w ujęciu memoriałowym.

Należy zauważyć, że na zmniejszenie wydatków w 2009 r. z tytułu transakcji pochodnych złożyły się nie tylko transakcje z lat wcześniejszych – dokonane w 2008 r. na kwotę 869,5 mln zł, które pomniejszyły wydatki w 2009 r. o 929,5 mln zł – ale po raz pierwszy także transakcje swapowe przenoszące wydatki z danego roku na lata kolejne. Minister Finansów w wyniku przeprowadzenia operacji na instrumentach pochodnych o wartości 300 mln zł zmniejszył wydatki 2009 r., powiększając wydatki w styczniu 2010 r. o 301,5 mln zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej zaplanowano siedmiokrotnie wyższą skalę operacji typu swapowego – na kwotę 2,1 mld zł. Ich ujęcie uzasadniało było podyktowaną doraźną potrzebą zmniejszenia wydatków do wysokości, która pozwoliła na ustalenie deficytu na poziomie założonym przez Radę Ministrów, tj. 27,2 mld zł. Bez zaplanowania operacji swap wzrost deficytu wyniósłby 11,1 mld zł zamiast 9 mld zł. Ostatecznie Minister Finansów nie przeprowadził operacji swapowych na kwotę 1,8 mld zł, gdyż w innych częściach budżetu państwa zablokowane zostały środki, które pozwoliły na zwiększenie limitu wydatków na obsługę długu krajowego o 1,6 mld zł.

Wydatki na obsługę długu krajowego

Wydatki na obsługę długu krajowego wyniosły 25.552,5 mln zł, tj. o 11,4 mln zł mniej od planu po zmianach i o 1.008,3 mln zł mniej od planu przyjętego pierwotnie w ustawie budżetowej na 2009 r. W stosunku do kwoty przewidzianej w znowelizowanej ustawie z zaplanowanymi operacjami swapowymi, koszty obsługi długu krajowego były wyższe o 1.091,7 mln zł.

W strukturze wydatków 99,8% stanowiły koszty odsetek i dyskonta od krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów. Wyniosły one 25.510,1 mln zł. Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły koszty emisji skarbowych papierów wartościowych, w tym wynagrodzenia dla agentów emisji oraz obsługi prawnej, w łącznej wysokości 42,4 mln zł.

¹²⁰ Na saldo to złożyły się transakcje swapowe przeprowadzone w 2004 i 2007 r. pomniejszające wydatki 2008 r. o 3.070,8 mln zł oraz transakcje w 2008 r. zwiększające wydatki o 869,5 mln zł z tytułu zdyskontowanych płatności przeniesionych z 2009 r.

Wydatki budżetu państwa

Tabela 26. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009				7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie	Ustawa	Ustawa po nowelizacji	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Obsługa długu publicznego	19.994,8	26.560,9	24.460,9	25.563,9	25.552,5	127,8	96,2	104,5	100,0
Odsetki i dyskonto od krajowych spw oraz pożyczek i kredytów:	19.925,4	26.029,9	24.353,6	25.521,1	25.510,1	128,0	98,0	104,7	100,0
a) bony skarbowe, w tym:	974,8	2.670,0	2.717,4	2.413,2	2.413,2	247,5	90,4	88,8	100,0
transakcje swapowe	–	–	–	-300,0	-300,0	–	–	–	100,0
b) obligacje hurtowe, w tym:	18.449,6	22.954,1	21.231,6	22.693,8	22.682,9	122,9	98,8	106,8	100,0
transakcje swapowe	-2.201,3	-1.888,3	-2.132,6	-929,5	-929,5	42,2	49,2	43,6	100,0
c) obligacje detaliczne	490,6	396,8	397,4	407,0	407,0	83,0	102,6	102,4	100,0
d) obligacje nierynkowe BGŻ	10,4	9,0	7,0	7,0	7,0	67,6	78,3	100,0	100,0
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	65,7	57,3	57,3	42,7	42,4	64,5	74,0	74,0	99,3
Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń	3,6	473,7	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Przeprowadzone w 2009 r. transakcje swapowe, pomniejszające wydatki 2009 r. o kwotę 300 mln zł, były korzystne finansowo. Ich koszt był niższy niż koszt emitowanych w tym czasie bonów skarbowych w związku z tym, z pozyskanych środków pokryto koszty przetargów zamiany, na których odkupiono obligacje zapadające w 2010 r., zmniejszając tym samym koszty obsługi długu w 2010 r. Oszczędności uzyskane w wydatkach 2010 r. z tytułu wykupu tych obligacji w 2009 r. (307 mln zł) były większe niż płatności z tytułu operacji swapowych w 2010 r. (301,2 mln zł).

Minimalne było wykonanie wydatków z tytułu poręczeń krajowych. Wyniosło ono zaledwie 56,5 zł wobec zaplanowanych w ustawie budżetowej 473,7 mln zł. Tak niskie wykonanie wydatków było zjawiskiem pozytywnym. Oznaczało to, że zobowiązania objęte poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa, były na bieżąco regulowane przez kredytobiorców i nie zachodziła potrzeba angażowania środków publicznych. Tylko w jednym przypadku związanym z poręczeniami wystąpiła konieczność sfinansowania kosztów sądowych. W 2009 r. wydatkowano 30,4 mln zł z tytułu gwarancji spłaty kredytu udzielonego Stoczni Gdynia SA. Kwota ta została zwrócona przez Stocznnię jeszcze w 2009 r.

Badanie 41,9% wydatków z tytułu obsługi długu krajowego na łączną kwotę 10.717,6 mln zł wykazało, że środki te były wydatkowane bez opóźnień, w wysokościach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych i zawartych umów.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, pierwotnie zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 6.180,0 mln zł zapewniły obsługę zagranicznych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek jedynie przez dziewięć miesięcy roku 2009. Niedobór środków wynikał w znacznym stopniu z osłabienia złotego w stosunku do innych walut. Plan wydatków nie był zmieniony przy nowelizacji budżetu, został natomiast zwiększony decyzjami Ministra Finansów, na podstawie art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Limit wydatków został zwiększony o 497,0 mln zł, tj. o 8%, do kwoty 6.677,0 mln zł. Poniesione wydatki wyniosły 6.675,2 mln zł, tj. niemal 100% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2008 wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w ujęciu złotowym wzrosły o 30,3%, co było zarówno wynikiem deprecjacji złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego, jak również zaciągnięcia nowych kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych¹²¹. Kształtowanie się podstawowych pozycji wydatków z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego przedstawia tabela 27.

Tabela 27. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Obsługa zadłużenia zagranicznego	5.122,0	6.180,0	6.677,0	6.675,2	130,3	108,0	100,0
Odsetki i opłaty od otrzymanych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz odsetki i dyskonto od obligacji skarbowych RP wyemitowanych za granicą i odsetki od obligacji Brady’ego, w tym	4.840,7	5.729,2	6.496,1	6.494,6	134,2	113,4	100,0
KREDYTY	932,7	1.219,4	1.233,2	1.233,2	132,2	101,1	100,0
– Klub Paryski	65,5	19,6	24,9	24,9	37,9	126,7	100,0
– Bank Światowy	211,3	290,2	268,2	268,2	126,9	92,4	100,0
– Europejski Bank Inwestycyjny	598,9	856,2	879,9	879,9	146,9	102,8	100,0
– Bank Rozwoju Rady Europy	51,6	48,4	52,9	52,9	102,4	109,4	100,0
– inne kredyty	5,4	5,1	7,2	7,2	140,0	142,2	100,0
OBLIGACJE	3.908,0	4.509,8	5.262,9	5.261,4	134,6	116,7	100,0
– obligacje wyemitowane na rynku	3.865,0	4.466,2	5.218,5	5.217,0	135,0	116,8	100,0
– obligacje Brady’ego	43,0	43,6	44,4	44,4	103,2	101,9	100,0
Wydatki na sfinansowanie kosztów emisji spw oraz innych kosztów i prowizji	27,9	40,9	58,1	58,1	207,8	142,0	100,0
Wydatki związane z zakupem samolotu wielozadaniowego F-16	246,2	280,9	115,4	115,1	46,8	41,0	99,7
Rozliczenia z tytułu gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	7,2	129,0	7,4	7,4	103,7	5,8	100,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹²¹ W II połowie 2008 r. Minister Finansów zaciągnął kredyty w Europejskim Banku Inwestycyjnym na kwotę 0,6 mld euro oraz w 2009 r. w Banku Światowym na kwotę 1,0 mld euro.

W strukturze wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego największy udział miały wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych, należności i innych operacji zagranicznych (99,9%). Pozostałą część stanowiły rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 165,8 mln zł były wydatki związane z finansowaniem programu F-16. Oprócz istotnie niższego niż planowano poziomu stóp procentowych, wpływ na to miał również brak nowych potrzeb w zakresie finansowania w ramach kontraktu podstawowego. Podobnie jak w roku poprzednim, kwota, która wpłynęła do budżetu na pomniejszenie wydatków z tytułu transakcji na instrumentach pochodnych, była niższa od kwoty wydatkowanej w 2009 r. o 44,2 mln zł. Ujemne wpływy netto wynikały z niższych stóp procentowych na rynku dolara w stosunku do euro oraz zmienności kursów walutowych. Ponieważ transakcje te są instrumentem długoterminowym, zapadającym w 2015 r., dopiero po ich zamknięciu możliwa będzie pełna ocena ich opłacalności dla budżetu państwa.

Wśród wydatków ponoszonych w związku z programem F-16 wystąpiły odsetki od kredytu *Foreign Military Financing* (FMF). Wyniosły one 7.376 tys. zł i były 164 razy wyższe od planu wynoszącego 45 tys. zł. W grudniu 2008 r. uruchomiona została transza kredytu w wysokości ok. 58 mln USD, którego oprocentowanie wyniosło 6,903%. Było ono o co najmniej jeden punkt procentowy wyższe niż innych obsługiwanych w tym czasie zobowiązań dolarowych. Wysokie koszty ciągnięcia tego kredytu powodowały, że w poprzednich latach był on spłacany niezwłocznie po zaciągnięciu. W przypadku omawianej transzy spłata miała miejsce dopiero 31 lipca 2009 r., gdyż Ministerstwo Finansów nie dysponowało wcześniej środkami w dolarach, ponieważ nie praktykuje się emisji skarbowych papierów wartościowych na tak małą kwotę. Poza tym przyspieszenie emisji obligacji o wartości 3.500 mln USD, przeprowadzonej w lipcu 2009 r., byłoby także niekorzystne finansowo, z uwagi na konieczność ponoszenia kosztów od całego wolumenu emisji. Także mniej opłacalne niż spłata w dniu 31 lipca 2009 r., byłoby pozyskanie środków na rynku krajowym i zakup walut w NBP na wcześniejszą spłatę, z uwagi na kształtowanie się kursu złotego do dolara.

Wydatki z tytułu gwarancji i poręczeń wyniosły 7,4 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Przeznaczone zostały na spłatę kredytów przedsiębiorstw, które nie miały środków na samodzielną obsługę zadłużenia, tj. produkujących żywność bezglutenową oraz Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego SA. W ustawie budżetowej na 2009 r. zaplanowano także wydatki z tytułu gwarancji udzielonych PKP SA na spłatę zagranicznych kredytów bankowych w kwocie 122,3 mln zł. W trakcie roku nie doszło jednak do realizacji tego wydatku, gdyż Spółka PKP SA samodzielnie obsługiwała swoje zobowiązania ze środków własnych oraz z emisji (we wrześniu 2009 r.) obligacji przeznaczonych na częściowe refinansowanie zobowiązań.

W wyniku badania 18,2% wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego w łącznej wysokości 1.212,2 mln zł nie stwierdzono nieprawidłowości.

6.6. Środki własne Unii Europejskiej

Wydatki budżetu państwa w ramach środków własnych Unii Europejskiej (część 84) wyniosły w 2009 r. – 13.417,9 mln zł i przeznaczone zostały na wpłatę składki członkowskiej Rzeczypospolitej Polskiej do budżetu Unii Europejskiej. Wpłaty dokonywane były na podstawie decyzji Rady z dnia

7 czerwca 2007 r. Nr 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich¹²² oraz rozporządzenia Rady z dnia 22 maja 2000 r. Nr 1150/2000/WE, Euratom w sprawie stosowania decyzji Nr 2007/436/WE, Euratom dotyczącej systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich¹²³.

Elementami składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej z tytułu tzw. środków własnych UE¹²⁴ są wpłaty:

- obliczone na podstawie Dochodu Narodowego Brutto, tj. składka z tytułu DNB;
- obliczone, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów UE, na podstawie podatku VAT – składka z tytułu VAT;
- z tytułu udziału w opłatach celnych i rolnych, pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej oraz opłatach cukrowych nałożonych na producentów cukru i izoglukozy w ramach wspólnej organizacji rynku cukru¹²⁵ – łącznie nazywane tradycyjnymi środkami własnymi Traditional Own Resources;
- z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego¹²⁶;
- z tytułu finansowania obniżki wkładów opartych na DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013¹²⁷ – mechanizm korekcyjny wyodrębniony po raz pierwszy w ramach systemu środków własnych; przyznany Szwecji oraz Holandii na lata 2007-2013; polegający na obniżeniu ich rocznego wkładu opartego na DNB.

W ustawie budżetowej na rok 2009 na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE zaplanowano wydatki w kwocie 12.384,2 mln zł. W trakcie roku budżetowego¹²⁸ wysokość składki wzrosła o 1.034,6 mln zł, tj. do kwoty 13.418,8 mln zł. Podobnie jak w roku 2008, w kwocie wpłat ujęta została nadpłata składki za 2009 r. – 371,2 mln zł, rozliczona na poczet składki za 2010 r. (w 2008 r. – 667,3 mln zł). W porównaniu do 2008 r. (12.213,2 mln zł) wydatki w ramach środków własnych UE były wyższe o 9,8%.

Wzrost należnej składki do budżetu UE w 2009 r. wynikał między innymi z konieczności sfinansowania w trakcie roku budżetowego skutków wprowadzenia w życie z dniem 1 marca 2009 r., z mocą wsteczną od 1 stycznia 2007 r. zapisów decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich¹²⁹.

Wykonanie planu wydatków budżetu państwa na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w latach 2007–2009 przedstawiono na wykresie 20.

¹²² Dz.Urz.UE.L z 2007 r., Nr 163, str. 17. Decyzja ta zastąpiła dotychczas obowiązującą decyzję Rady Nr 2000/597/WE Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE.L z 2000 r. Nr 253, poz. 42).

¹²³ Dz.Urz.UE.L z 2000 r. Nr 130, str. 1. Rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem Rady z dnia 26 stycznia 2009 r. Nr 105/2009/WE, Euratom.

¹²⁴ Art. 2 decyzji Rady Nr 2007/436/WE.

¹²⁵ Zgodnie z decyzją Rady Nr 2007/436 zniesiono rozróżnienie pomiędzy cłami i opłatami rolnymi w związku z wprowadzeniem do unijnych przepisów treści porozumień zawartych w trakcie Rundy Urugwajskiej GATT.

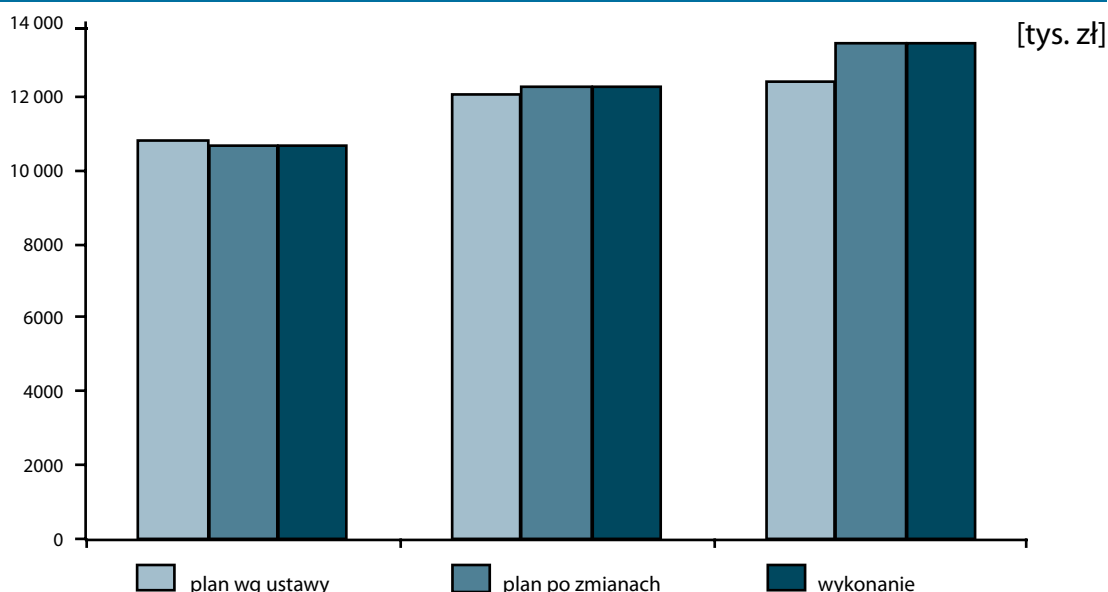
¹²⁶ Zgodnie z art. 4 decyzji Rady Nr 2007/436 rabat brytyjski stanowi korektę brytyjskich wpłat do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB, finansowaną przez wszystkie państwa członkowskie.

¹²⁷ Mechanizm jest finansowany przez wszystkie kraje członkowskie proporcjonalnie do udziału w DNB Unii Europejskiej ogółem.

¹²⁸ W 2009 r. budżet Unii Europejskiej był dziesięciokrotnie nowelizowany, w tym sześć korekt miało wpływ na wysokość polskiej składki.

¹²⁹ W związku z przedłużającym się procesem ratyfikacji nowej decyzji w sprawie systemu zasobów własnych.

20. Wydatki na sfinansowanie składki do budżetu UE w latach 2007–2009



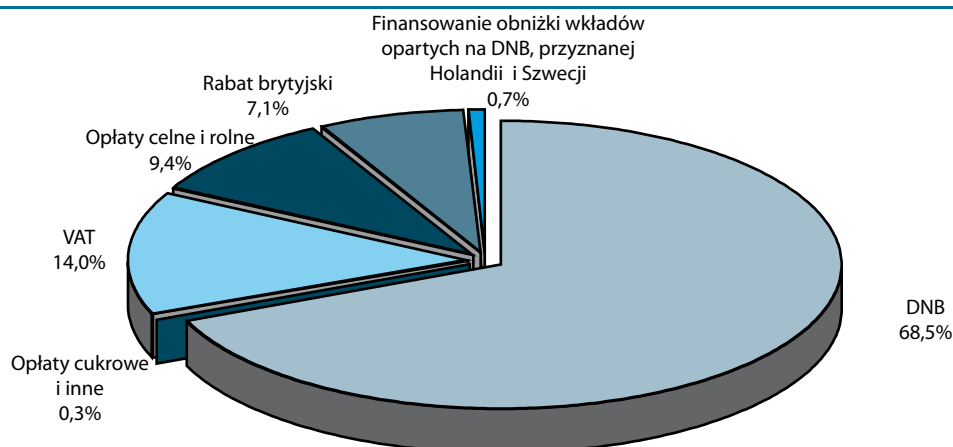
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Do budżetu Unii Europejskiej dokonano następujących wpłat z tytułu:

- składki dochodu narodowego brutto – 9.185,5 mln zł,
- składki z podatku od towarów i usług – 1.870,6 mln zł,
- udziału w opłatach celnych i rolnych – 1.264,0 mln zł,
- finansowania rabatu brytyjskiego – 951,8 mln zł,
- finansowania obniżki wkładów obliczonych na podstawie DNB, przyznanej Holandii i Szwecji w latach 2007–2013 – 88,4 mln zł,
- udziału w opłatach cukrowych i innych – 57,6 mln zł.

Wykres 21. prezentuje strukturę wydatków na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w 2009 r.

21. Struktura wydatków na sfinansowanie składki do UE w 2009 r.



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

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do prawidłowości dokonywanych obliczeń wielkości składek w 2009 r. oraz terminowości ich przekazywania do Komisji Europejskiej.

6.7. Wydatki w układzie zadaniowym

Rok 2009 był kolejnym rokiem, w którym kontynuowane były prace nad wdrażaniem budżetu zadaniowego. Rozporządzeniem Ministra Finansów wprowadzono nową strukturę klasyfikacji zadaniowej wydatków według *funkcji, zadań i podzadań*¹³⁰. Oznaczało to pogrupowanie wydatków wszystkich dysponentów części budżetu według ich działalności, określonej w ramach 22 podstawowych funkcji państwa. W każdej z wprowadzonych funkcji wyodrębniono *zadania*, które pogrupowały wydatki według celów oraz *podzadania*, których realizacja służyła osiągnięciu celów zadań. Poszczególne podzadania zostały zdefiniowane przez dysponentów części w ramach zadań, w których osiąganiu celów uczestniczyli.

W ustawie budżetowej na rok 2009, po raz pierwszy, wyodrębniono również wydatki w układzie zadaniowym dla ustanowionych przez Radę Ministrów programów wieloletnich, a w uzasadnieniu do ustawy budżetowej w układzie zadaniowym zaprezentowany został plan wydatków wszystkich części budżetu państwa¹³¹ na okres trzech lat. Aby zrealizować założenie przedstawiania wszystkich wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym przyjęto, że subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerwy celowe, rezerwa ogólna, składka do budżetu Unii Europejskiej ujęte będą w funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa.¹³²

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., sprawdzono stan zaawansowania prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego, w tym prawidłowość definiowania przez dysponentów budżetu państwa podzadań i działań realizowanych w ramach wybranych zadań i funkcji państwa, przyjętych celów oraz ustanowionych mierników. Kontrolę przeprowadzono na wybranej próbie podzadań/zadań w poszczególnych częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach¹³³.

Układ zadaniowy na rok 2009 opracowany został na podstawie formularzy planistycznych, w których Minister Finansów zdefiniował nazwy funkcji i zadań. Dysponenci części budżetu państwa, zgodnie z art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, zgłosili do projektu ustawy budżetowej zestawienie budżetu w układzie zadaniowym, obejmujące zadania i podzadania w ramach poszczególnych funkcji państwa wraz z opisem celów, mierników wykonania oraz przewidywanych kosztów finansowych związanych z ich realizacją.

W większości badanych jednostek prawidłowo sformułowano podzadania i określono ich cele. Odzwierciedlały one priorytety i obszar działalności dysponentów części. Podzadania odnosiły się do planowanych do osiągnięcia celów, które były mierzalne i określone w czasie. Przypadki świadczące o błędnym formułowaniu celów, bez wskazywania efektów działań, stwierdzono między innymi w części 27 – Informatyzacja. Cel określony dla podzadania „Finansowanie przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu”, jako wsparcie podmiotów realizujących zadania publiczne – zdaniem NIK – był działaniem, a nie celem. W częściach 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich i 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne sformułowane cele podzadań były identyczne z nazwami podzadań. Zdaniem NIK tożsamość podzadania i celu uniemożliwia określenie zakładanych rezultatów wydatków publicznych.

¹³⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 87, poz. 537).

¹³¹ W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2008 budżetem zadaniowym objęto wydatki 67 dysponentów, ujęte w 82 częściach budżetowych.

¹³² Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym, Warszawa, wrzesień 2008.

¹³³ Opis w rozdziale 7. Wykonanie budżetów wojewodów.

Ponadto stwierdzono, że w ramach Funkcji 4. „Zarządzanie finansami państwa”, dla części: 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 84 – Środki własne Unii Europejskiej, 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 – Obsługa długu krajowego, na poziomie podzadań ujęte zostały środki budżetowe służące do osiągnięcia celu zadań, pomimo że działania związane z ich planowaniem i obsługą finansowane były ze środków ujętych w budżecie zadaniowym części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. W opinii NIK, nie było zasadne wykazywanie wydatków tych części budżetu państwa jako odrębnych podzadań, ponieważ żadne działania, a co za tym idzie podzadania, nie są finansowane ze środków przypisanych tym częściom. Przypisane do tych części budżetu państwa kwoty, którymi zarządza Ministerstwo Finansów, powinny być ujmowane na poziomie zadania. Jednocześnie NIK uwzględnia fakt, że w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2010 przedstawiono nowe podejście.

W większości badanych jednostek dysponenci części nie zdefiniowali działań¹³⁴ wchodzących w skład objętych kontrolą podzadań. Nie było zatem – zdaniem NIK – możliwości określenia kosztów składających się na te podzadania jako sumy kosztów poszczególnych działań. Należy jednak zaznaczyć, że obowiązujące w 2009 r. procedury planowania budżetu zadaniowego nie określały obowiązku formalnego wyodrębnienia działań. Taki obowiązek określono dopiero przy planowaniu budżetu zadaniowego na rok 2010. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że wyodrębnienie działań jako najniższego szczebla klasyfikacji zadaniowej przyniesie efekty w zarządzaniu wydatkami publicznymi, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na ustalenie i analizę kosztów realizacji celów podzadań oraz zadań, a także na ocenę uzyskanych rezultatów w stosunku do zaplanowanych.

Tylko nieliczni dysponenci podjęli próbę określenia działań pogrupowanych w poszczególne podzadania. Na przykład w części:

- 14 – Rzecznik Praw Dziecka, dla osiągnięcia celu podzadania „Ochrona praw dziecka, w tym zwłaszcza: prawa do życia i zdrowia, do wychowywania w rodzinie, do godziwych warunków socjalnych i prawa do nauki” określono cztery działania: *monitorowanie praw dziecka, informowanie o przysługujących prawach, podejmowanie interwencji w sytuacji naruszeń praw dziecka oraz upowszechnianie wiedzy na temat praw dziecka i sposobu postępowania w przypadku naruszeń*;
- 22 – Gospodarka wodna, w której dla podzadania – programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010” właściwie określono cztery działania: *budowa zbiornika wodnego, przebudowa dróg w rejonie zbiornika, przebudowa i modernizacja kolei, ochrona zlewni zbiornika*;
- 34 – Rozwój regionalny, określone zostały działania wchodzące w skład badanych podzadań, m.in. takie jak: *wsparcie zarządzania i realizacji programów oraz koszty funkcjonowania, informacja i promocja programu operacyjnego, funkcjonowanie instytucji wspierających IZ/IK*; dla każdego działania

¹³⁴ W załączniku nr 63 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 87, poz. 537) określono między innymi, że w celu uniknięcia nadmiernej szczegółowości podzadań i osiągnięcia odpowiedniej przejrzystości budżetu zadaniowego, tworzy się najniższy szczebel klasyfikacji zadaniowej – działania. Obejmować one będą wszystkie ważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadań.

wyodrębnionego w danym podzadaniu określony został miernik kosztu jego realizacji; w ewidencji finansowo-księgowej koszt realizacji danego działania wykazywany był ponadto w podziale na grupy kosztów;

- 58 – Główny Urząd Statystyczny, w ramach podzadania „Prowadzenie krajowych rejestrów urzędowych” wyodrębniono dwa działania tj. *prowadzenie rejestru REGON* oraz *prowadzenie rejestru TERYT*, którym można przypisać określone wydatki z budżetu GUS.

W Wyższym Urzędzie Górniczym przyjęto i wdrożono do stosowania „Zasady podziału kosztów działalności w układzie zadaniowym”, opisujące procedurę postępowania z dokumentami księgowymi oraz przypisywaniem kosztów do poszczególnych działań.

Z ustaleń kontroli wynika, że dysponenti nadal w sposób bardzo różnorodny przyjmowali i ustalali mierniki służące do oceny stopnia realizacji celów podzadań oraz ich wartości początkowe i końcowe. Ustanawiano mierniki, które uniemożliwiały ocenę stopnia osiągnięcia zaplanowanego celu podzadania. Na przykład w części:

- 21 – Gospodarka morska – przyjęto dla dziewięciu spośród 16 podzadań taki sam miernik, zdefiniowany jako procent wykorzystania budżetu, który nie był właściwy do oceny postępu rzeczowego lub osiągniętego rezultatu, w przypadku takich celów jak np. *członkostwo w międzynarodowych organizacjach i instytucjach UE, ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem ze statków czy zapewnienie sprawnej działalności ministerstwa i obsługi pracowników*,
- 27 – Informatyzacja, dysponent do oceny zaplanowanego celu objętego kontrolą podzadania „Zapewnienie wsparcia podmiotów realizujących zadania publiczne”, ustalił jako miernik procent realizacji wykorzystania zaplanowanych środków; miernik ten opisywał wyłącznie poziom kwoty przeznaczonej na wsparcie, lecz nie mierzył dokonań oraz stopnia realizacji podzadania;
- 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, przyjęto jako miernik objętego kontrolą podzadania „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu Romów”, procent realizacji wydatkowania środków przeznaczonych na wsparcie działań służących przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu Romów również nie mierzył w sposób właściwy stopnia realizacji celu podzadania,
- 70 – Komisja Nadzoru Finansowego, kontrolowanemu podzadaniu „Sprawowanie nadzoru nad działalnością rynku emerytalnego” przypisano miernik określający liczbę stwierdzonych nieprawidłowości skutkujących nałożeniem kary bądź skierowaniem powiadomienia o nieprawidłowościach; nieosiągnięcie planowanego miernika może być interpretowane albo jako poprawa funkcjonowania nadzorowanych podmiotów albo jako efekt zmniejszenia liczby przeprowadzonych przez Urząd inspekcji.

W jednostkach takich jak Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu przyjęto jako miernik realizacji celu badanych podzadań, polegających na obsłudze merytorycznej, organizacyjnej i technicznej organów państwa, procent wykonania budżetu w stosunku do planu. Tak zdefiniowany miernik, zdaniem NIK, nie był właściwy do pomiaru realizacji podzadań wykonywanych przez te jednostki i nie odpowiadał podstawom koncepcji budżetowania zadaniowego. Opisywał wyłącznie koszt realizacji działań, lecz nie mierzył dokonań oraz stopnia realizacji celu podzadań. W budżecie zadaniowym na rok 2010 Kancelaria Sejmu i Kancelaria Senatu przyjęły inny miernik oceniający stopień osiągania celu, a mianowicie jakość obsługi kancelaryjnej i poziom zadowolenia z niej postów

i senatorów, które lepiej korespondują z celem realizowanych podzadań. Trzeba jednak zauważyć, że i taki miernik nie jest doskonały.

W celu bardziej precyzyjnego zobrazowania wydatków w układzie zadaniowym wskazane byłoby wyznaczenie działań w ramach poszczególnych podzadań oraz przystosowanie do nich ewidencji, która umożliwi opracowanie informacji wymaganych przez Ministerstwo Finansów.

Zdaniem NIK dobór właściwych mierników dla jednostek budżetowych wypełniających funkcje obsługowe w stosunku do organów państwa takich jak Sejm, Senat, Prezydent wymaga dalszego doskonalenia.

W większości badanych jednostek nie była prowadzona ewidencja księgowa w układzie zadaniowym. Tylko nieliczni dysponenti części budżetowych dokonali zmian w systemie ewidencji księgowej dla potrzeb rozliczania wydatków na poszczególne zadania i podzadania. Na przykład w części:

- 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w księgach rachunkowych wydatki przypisywano do poszczególnych podzadań;
- 40 – Turystyka, w ewidencji wydatków w układzie zadaniowym prowadzonej w 2009 r. wykorzystywana była dodatkowa funkcja programu komputerowego Quorum, umożliwiająca generowanie zestawień/sprawozdań z podziałem na poszczególne zadania budżetowe;
- 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, klasyfikowanie wydatków w układzie zadaniowym prowadzone było w formie dodatkowej analityki zawierającej zadania, podzadania i cele dla budżetu za 2009 r.;
- 65 – Polski Komitet Normalizacyjny, do rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym wykorzystano możliwości systemu finansowo-księgowego poprzez rozbudowanie analityki dla wydatków poza-płacowych; wynagrodzenia wyliczano odrębnie dla każdej komórki organizacyjnej, przypisanej do jednego podzadania;
- 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, wykonanie budżetu zadaniowego prowadzone było w formie ewidencji pozabilansowej; każda pozycja zaplanowana w projekcie budżetu w układzie tradycyjnym została przypisana do właściwej funkcji, zadania i podzadania;
- 75 – Rządowe Centrum Legislacji, do rozliczenia wydatków w układzie zadaniowym prowadzona była ewidencja księgowa na koncie 930.

Obowiązujące w 2009 r. przepisy prawne nie zobowiązywały wprost dysponentów środków budżetowych do prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym, aczkolwiek przepisy § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹³⁵ umożliwiają prowadzenie ewidencji według innych dodatkowych klasyfikacji. W ocenie NIK, prowadzenie nawet najprostszej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, ułatwiłoby nie tylko sporządzenie informacji o wykonaniu działań i podzadań w ramach planowanych kwot wydatków, lecz także pozwoliłoby na konkretyzację kosztów ponoszonych przez poszczególne jednostki organizacyjne na realizację działań służących do osiągnięcia celów podzadań (produktywność kosztowa) oraz kosztu wpływu rezultatów osiągniętych przy realizacji podzadań na osiągnięcie celów zadania (skuteczność kosztowa).

¹³⁵ Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

NIK zwraca uwagę, że brak bazy danych z ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym utrudnia rzetelne opracowanie wymaganej ustawą o finansach publicznych – art. 158 ust. 3 pkt 9 – informacji o wykonaniu zadań i podzadań w ramach planowanych kwot wydatków. W konsekwencji utrudnia wykorzystanie budżetu zadaniowego jako instrumentu niezbędnego do zarządzania środkami publicznymi.

W 2009 r. główne prace prowadzone przez Ministerstwo Finansów koncentrowały się na wypracowaniu i doskonaleniu metod planowania budżetu zadaniowego. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność kontynuowania prac, w szczególności w obszarze określania dla podzadań i działań mierników i ich wartości oraz wprowadzenia ewidencji wykonania wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. Niewątpliwym jednak jest znaczny postęp w skali państwa we wdrażaniu do polskiej administracji nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi.

7. Wykonanie budżetu państwa przez wojewodów

7.1. Dochody

Dochody w budżetach wojewodów, zaplanowane w ustawie budżetowej na 2009 r. w wysokości 1.855,5 mln zł, były o 16,2% wyższe niż kwota przewidziana na rok 2008. Zrealizowano je w wysokości 1.992,6 mln zł, tj. wyższej o 7,4% od planu.

Udział dochodów zrealizowanych przez budżety wojewodów w dochodach ogółem budżetu państwa stanowił, podobnie jak w 2008 r., tylko 0,7% dochodów budżetu państwa.

Najwyższe dochody zrealizowano w działach klasyfikacji budżetowej:

- gospodarka mieszkaniowa – 906,8 mln zł, tj. o 4,4% powyżej planu (868,9 mln zł),
- administracja publiczna – 767,2 mln zł, tj. o 0,6% więcej niż planowano (762,9 mln zł),
- pomoc społeczna – 146,8 mln zł, tj. o 137,2% więcej niż planowano (61,9 mln zł),
- transport i łączność – 87,3 mln zł, tj. o 2,1% poniżej planu (89,2 mln zł),
- rolnictwo i łowiectwo – 36,5 mln zł, tj. o 19,3% więcej niż planowano (30,6 mln zł).

Wykonanie planu dochodów w układzie wojewodów w latach 2008–2009 przedstawia tabela 28.

Tabela 28. Dochody wojewodów w latach 2008–2009

Nazwa części	2008	2009		Wskaźniki	
	Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej	Wykonanie	4:2	4:3
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
85/02 Województwo dolnośląskie	153,5	162,0	158,9	103,5	98,1
85/04 Województwo kujawsko-pomorskie	80,7	77,9	98,3	121,8	126,2
85/06 Województwo lubelskie	79,1	80,8	90,7	114,6	112,3
85/08 Województwo lubuskie	44,4	47,4	47,4	106,8	100,0
85/10 Województwo łódzkie	123,0	111,8	123,0	109,0	110,0
85/12 Województwo małopolskie	133,6	132,5	146,3	109,5	110,4
85/14 Województwo mazowieckie	400,6	397,5	393,6	98,3	99,0
85/16 Województwo opolskie	45,1	46,1	48,8	108,2	105,9
85/18 Województwo podkarpackie	64,9	65,2	73,3	112,9	112,4
85/20 Województwo podlaskie	50,9	51,1	58,5	114,9	114,5
85/22 Województwo pomorskie	107,1	109,1	115,2	107,6	105,6
85/24 Województwo śląskie	213,9	190,6	226,9	106,1	119,0
85/26 Województwo świętokrzyskie	49,4	46,5	57,9	117,2	124,5
85/28 Województwo warmińsko-mazurskie	65,6	74,6	71,2	108,5	95,4
85/30 Województwo wielkopolskie	172,9	168,5	175,7	101,6	104,3
85/32 Województwo zachodniopomorskie	95,5	94,1	106,9	111,9	113,6
OGÓŁEM	1.880,5	1.855,5	1.992,6	106,0	107,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Spośród 16 województw 13 zrealizowało lub przekroczyło plan dochodów od 100,0% w województwie lubuskim do 126,2% w województwie kujawsko-pomorskim.

Na wykonanie dochodów wyższych od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej miały wpływ przede wszystkim wyższe zwroty zaliczek alimentacyjnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, spowodowane skuteczniejszą ich egzekucją przy jednoczesnym wzroście liczby wypłacanych świadczeń oraz aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego i zwiększenie liczby użytkowników wieczystych przekształcających prawo użytkowania wieczystego w prawo własności.

Pomimo wzrostu w 2009 r. realizowanych przez wojewodów dochodów, znacznie szybciej wzrosły należności pozostałe do zapłaty. Wyniosły one 3.185,6 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2008 r. wzrosły o 32,0%. Należności na koniec 2009 r. stanowiły 159,9% dochodów zrealizowanych w 2009 r.

Zaległości na 31 grudnia 2009 r. wyniosły 3.034,1 mln zł i stanowiły 95,2% należności ogółem. W porównaniu do stanu na koniec 2008 r. wzrosły one o 31,9%. W 2009 r. odpisano kwotę 84,0 mln zł z powodu wygaśnięcia lub przedawnienia należności z tytułu mandatów, grzywien i kar pieniężnych. Najwyższe należności wystąpiły w dziale:

- pomoc społeczna – 1.887,1 mln zł, w tym zaległości 1.822,8 mln zł, tj. 96,6% należności; dotyczyły one niewyegzekwowanych zwrotów wypłaconych przez gminy należności z funduszu alimentacyjnego, a powodem ich wzrostu była niska skuteczność działań egzekucyjnych urzędów skarbowych;
- gospodarka mieszkaniowa – 593,0 mln zł, w tym zaległości 551,1 mln zł, tj. 92,9%, pochodziły z nieściągniętych opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa przez starostwa powiatowe;
- administracja publiczna – 556,9 mln zł, w tym zaległości 553,6 mln zł, tj. 99,4% należności ogółem z nieściągniętych opłat z tytułu mandatów, grzywien i kar pieniężnych; nieterminowe ewidencjonowanie należności z tytułu mandatów karnych stwierdzono w dwóch województwach (świętokrzyskim i mazowieckim); Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w czasie dłuższym niż 40 dni od daty wystawienia, ujął w ewidencji księgowej 64.382 mandaty na łączną kwotę 11,3 mln zł, tj. 45% wszystkich przypisanych mandatów, nie przestrzegał również obowiązku bezzwłocznego wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu mandatów, wynikającego z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w związku z art. 18 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³⁶, w czasie dłuższym niż 60 dni od ukarania wystawiono tytuły wykonawcze na 70.901 mandatów na łączną kwotę 11,2 mln zł (97,5%); na koniec 2009 r. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki nie wystawił 17.633 tytułów wykonawczych na kwotę 2,7 mln zł; w 2009 r. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w terminie dłuższym niż 60 dni od daty ukarania nie wystawił tytułów wykonawczych na 35.651 mandatów na kwotę 6,6 mln zł.

Pozostałe nieprawidłowości w realizacji dochodów dotyczyły uszczuplenia dochodów, przez ich wydatkowanie na działalność własną, opóźnień w przekazywaniu dochodów na centralny bieżący rachunek budżetu państwa oraz niewłaściwego nadzoru lub jego braku nad działalnością samorządów w sprawach zwrotów zaliczek od dłużników alimentacyjnych. Na przykład w województwie:

- dolnośląskim – gospodarstwo pomocnicze Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego uszczupliło dochody budżetu państwa o 183 tys. zł (w tym 115 tys. zł uzyskanych z najmu przekazano na rachunek zakładowego funduszu świadczeń socjalnych),

¹³⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

- kujawsko-pomorskim – jednostki samorządu terytorialnego przekazywały z opóźnieniem do 304 dni dochody w kwocie 38,2 tys. zł uzyskane w wyniku realizacji zadań z zakresu administracji rządowej; z opóźnieniem podejmowały czynności egzekucyjne na kwotę 385,6 tys. zł oraz na wniosek dłużnika złożony po terminie rozłożyły na raty zaległości w kwocie 162 tys. zł,
- lubuskim – kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w gminie Zabór nie wydał 41 decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu należności przez dłużników alimentacyjnych na łączną kwotę (bez odsetek) 222,2 tys. zł;
- mazowieckim – siedem jednostek samorządu terytorialnego przekazało z opóźnieniem od jednego do 31 dni do budżetu państwa dochody w wysokości 200,5 tys. zł; Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej przy wydaniu 16 decyzji w sprawie zezwoleń i zmian zezwoleń na prowadzenie aptek, pobrał dochody niższe o 10,1 tys. zł, niż określono w art. 105 ustawy z dnia 6 września 2006 r. Prawo farmaceutyczne¹³⁷,
- wielkopolskim – cztery jednostki samorządu terytorialnego z opóźnieniem od jednego do 28 dni przekazywały dochody do budżetu państwa w kwocie 82,9 tys. zł; Starostwo Powiatowe we Wrześni przekazało na dochody z tytułu zezwolenia na wykreślenie z ksiąg wieczystych ciężaru realnego kwotę zaniżoną o 5,6 tys. zł w stosunku do kwoty wynikającej z prawidłowego naliczenia; w 11 przypadkach doszło do przedawnienia 146,6 tys. zł należności z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa.

7.2. Wydatki

W ustawie budżetowej na 2009 r. w budżetach wojewodów zaplanowano wydatki w wysokości 19.411,3 mln zł, które ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 zostały zmniejszone do kwoty 18.324,2 mln zł. W trakcie roku wydatki zostały zwiększone o 6.586,6 mln zł, tj. do kwoty 24.910,8 mln zł (o 35,9%). Wydatki w 2009 r. wyniosły 24.636,7 mln zł i były niższe o 1,1% od planu po zmianach, a w porównaniu do 2008 r. zwiększyły się o 30,5 mln zł, tj. o 0,1%.

Wykonanie planu wydatków w układzie budżetu wojewodów w latach 2008–2009 przedstawia tabela 29.

Tabela 29. Wydatki wojewodów w latach 2008–2009

Nazwa części	2008	2009		Wskaźniki	
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	4:2	4:3
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
85/02 Województwo dolnośląskie	1.681,5	1.752,0	1.753,1	103,2	99,0
85/04 Województwo kujawsko-pomorskie	1.569,4	1.516,9	1.494,1	95,2	98,5
85/06 Województwo lubelskie	1.545,4	1.663,1	1.643,5	106,3	98,8
85/08 Województwo lubuskie	802,6	865,1	853,9	106,4	98,7
85/10 Województwo łódzkie	1.644,2	1.609,8	1.595,5	107,5	99,1
85/12 Województwo małopolskie	2.041,9	2.010,6	1.997,6	97,8	99,4
85/14 Województwo mazowieckie	2.784,0	2.816,2	2.789,7	100,2	99,1
85/16 Województwo opolskie	671,2	658,0	652,7	97,2	99,2

¹³⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.

Wykonanie budżetu państwa przez wojewodów

1	2	3	4	5	6
85/18 Województwo podkarpackie	1.655,9	1.704,6	1.695,9	102,4	99,5
85/20 Województwo podlaskie	863,5	899,9	889,7	103,0	98,9
85/22 Województwo pomorskie	1.503,8	1.489,5	1.477,8	98,3	99,2
85/24 Województwo śląskie	2.099,8	2.262,1	2.221,7	105,6	98,2
85/26 Województwo świętokrzyskie	998,3	1.030,8	1.006,2	100,8	97,6
85/28 Województwo warmińsko-mazurskie	1.251,2	1.301,9	1.295,2	103,5	99,5
85/30 Województwo wielkopolskie	2.187,9	2.047,8	2.031,0	92,8	99,2
85/32 Województwo zachodniopomorskie	1.303,1	1.282,4	1.257,1	96,5	98,0
OGÓŁEM	24.606,2	24.910,8	24.636,7	100,1	98,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wydatki budżetów wojewodów stanowiły 8,3% zrealizowanych w 2009 r. wydatków budżetu państwa (298.028,5 mln zł). W porównaniu do 2008 r. ich udział w budżecie państwa zmniejszył się o 0,6 punktu procentowego.

Najwyższy udział w wydatkach części 85, podobnie jak w roku poprzednim, miały dotacje i subwencje – 80,7% (19.882,2 mln zł). Zmniejszył się o 0,5 punktu procentowego udział wydatków bieżących, natomiast zwiększył się o 0,3 punktu procentowego udział wydatków majątkowych oraz finansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Wzrost w stosunku do 2008 r. dotyczył finansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej o 81,1 mln zł oraz wydatków majątkowych o 63,2 mln zł (3,0%). Dane dotyczące wydatków w układzie według grup ekonomicznych w latach 2008–2009 przedstawiono w tabeli 30.

Tabela 30. Wydatki wojewodów według grup ekonomicznych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008	2009			4:2	4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	Struktura		
	mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	7
Dotacje i subwencje	19.837,1	20.004,6	19.882,2	80,7	100,2	99,4
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	33,3	32,2	32,1	0,1	97,0	99,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	2.374,8	2.302,0	2.277,2	9,2	95,9	99,0
Wydatki majątkowe	2.146,9	2.232,4	2.210,1	9,0	103,0	99,0
Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	214,0	339,6	295,1	1,2	137,9	86,9
Razem	24.606,2	24.910,8	24.636,7	100,0	100,1	98,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Najwyższe kwoty wydatkowano w następujących działach klasyfikacji budżetowej:

– 852 – Pomoc społeczna – 12.373,1 mln zł, tj. 50,2% wydatków w części z przeznaczeniem przede wszystkim na wypłatę świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz na sfinansowanie

sowanie kosztów obsługi świadczeniobiorców (8.513,3 mln zł), wypłatę zasiłków i pomoc w naturze (1.236,4 mln zł) oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, dofinansowanie ponadgminnych domów pomocy społecznej (1.044,1 mln zł);

- 851 – Ochrona zdrowia – 2.936,4 mln zł, tj. 11,9% wydatków w części na dofinansowanie zadań ratownictwa medycznego (1.723,7 mln zł), opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (851,9 mln zł);
- 600 – Transport i łączność – 2.397,6 mln zł, tj. 9,7% wydatków w części, z przeznaczeniem na modernizację i budowę dróg publicznych gminnych i powiatowych (927,3 mln zł), dopłaty do krajowych pasażerskich przewozów autobusowych realizowanych przez samorządy województw (543,1 mln zł);
- 754 – Bezpieczeństwo i ochrona przeciwpożarowa – 2.131,9 mln zł, tj. 8,7% wydatków w części, środki przekazano na finansowanie bieżącej działalności komend powiatowych i miejskich Państwowej Straży Pożarnej oraz na zakupy inwestycyjne tych jednostek (1.936,2 mln zł).

Główne nieprawidłowości stwierdzone w realizacji wydatków przez wojewodów dotyczyły:

- udzielania dotacji z naruszeniem zasad i trybu, określonych w ustawie o finansach publicznych,
- zaciągania zobowiązań ponad limity wynikające z planów finansowych lub bez ich sporządzenia,
- braku nadzoru nad gospodarką finansową własną i podległych jednostek,
- błędów księgowych skutkujących nierzetelną sprawozdawczością.

Stwierdzone w województwie łódzkim i wielkopolskim nieprawidłowości na łączną kwotę 248,9 mln zł dotyczyły udzielania dotacji na finansowanie zadań zespołów ratownictwa medycznego. Wojewoda Wielkopolski i Wojewoda Łódzki zawierali porozumienia z Wojewódzkimi Oddziałami Narodowego Funduszu Zdrowia (WONFOZ) na powierzenie przeprowadzenia postępowań o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego oraz na zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów, z naruszeniem zasad i trybu udzielania i rozliczania dotacji określonych w art. 130 ustawy o finansach publicznych, w porozumieniach tych nie określono terminów wykorzystania i rozliczenia udzielonej dotacji oraz zwrotu niewykorzystanych dotacji; konsekwencją nieokreślenia w treści porozumienia trybu i zasad rozliczenia udzielonej dotacji, w przypadku Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia było niezłożenie przez ten Oddział Województwa Wielkopolskiemu wymaganego rozliczenia.

Z uwagi na to, że Minister Finansów nie uruchomił na początku roku całości środków z rezerwy celowej przeznaczonej na ratownictwo medyczne, zgodnie z wnioskami Ministra Zdrowia i wojewodów, lecz rozdysponował je w dwóch transzach w styczniu i czerwcu 2009 r.¹³⁸, wojewodowie zawierając umowy na realizację zadań z zakresu ratownictwa medycznego na rok 2009, zaciągali zobowiązania przekraczając plan wydatków, a tym samym naruszali przepisy art. 36 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Poza tym Wojewoda Łódzki uruchomił dotacje w kwocie 45 mln zł na dofinansowanie kontynuacji budowy Szpitala Powiatowego w Radomsku, bez spełnienia przez inwestora oraz dysponenta

¹³⁸ Zgodnie z art. 49 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 9 września 2009 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, wojewoda przekazuje Narodowemu Funduszowi Ochrony Zdrowia (NFZ) środki na finansowanie tych zadań w formie dotacji celowej – w trybie i na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych. Wojewoda powierza dyrektorowi właściwego oddziału NFZ prowadzenie postępowania o zawarcie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego oraz zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania tych umów (art. 49 ust. 1). Dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ zawiera umowy, na podstawie planu oraz w ramach środków przewidzianych w budżecie wojewody, ujętych w planie NFZ.

środków budżetowych niektórych wymogów, określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. W lutym 2009 r. inwestor wystąpił do Wojewody Łódzkiego o zwiększenie z kwoty 179,5 mln zł do kwoty 272,1 mln zł wartości kosztorysowej inwestycji. Nie złożył jednak w tej sprawie formalnego wniosku, o którym mowa w § 21 ww. rozporządzenia. Wojewoda Łódzki nie dokonał akceptacji tego zwiększenia, natomiast Dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi ŁUW (a nie dysponent środków), przekazując w dniu 27 lutego 2009 r. do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego informacje wymagane od dysponenta przepisami § 19 i § 22 rozporządzenia Rady Ministrów, wystąpił jednocześnie o zwiększenie wskazanej wyżej wartości kosztorysowej inwestycji. Zawarcie w dniu 16 czerwca 2009 r. umowy o dofinansowanie inwestycji w 2009 r. oraz uruchomienie dotacji w kwocie 45 mln zł, bez spełnienia wymogów określonych w § 6 ust. 4 i § 21 rozporządzenia RM, było konsekwencją błędnej interpretacji przepisów.

W województwie kujawsko-pomorskim stwierdzono, że w okresie od połowy czerwca do połowy grudnia 2009 r. powiaty i miasta na prawach powiatu nie otrzymywały dotacji przeznaczonej na opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. Doprowadziło to do powstania zobowiązań wymagalnych w kwocie 32,4 mln zł, a poniesione w związku z tym wydatki na opłaty prolongacyjne i odsetki wyniosły 0,7 mln zł.

Wojewoda Mazowiecki przekazał Miastu i Gminie Serock dotacje z 22 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w porozumieniu, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski z opóźnieniem do dziewięciu dni – dotacje na finansowanie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego w kwocie 6,4 mln zł.

Od stycznia do marca 2009 r. – na wniosek dyrektora Wydziału Spraw Społecznych Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego – 118 gminom przekazano dotacje na realizację programu „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*” w łącznej kwocie 5,0 mln zł, przed zawarciem z nimi porozumień w sprawie realizacji programu. Było to niezgodne z postanowieniami art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*”¹³⁹, obligującymi do ustalenia wysokości dotacji na podstawie porozumienia zawartego między wojewodą a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Stosowne porozumienia z gminami zawarto dopiero 10 marca 2009 r. Przekazywanie dotacji na podstawie porozumień było już przedmiotem wniosku NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. W 2010 r. środki przekazywane są po zawarciu niezbędnych porozumień¹⁴⁰.

Nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej stwierdzono w 16 kontrolowanych województwach. Dotyczyły one kwoty 16,2 mln zł. Stwierdzono między innymi księgowanie z pominięciem kont rozrachunkowych, brak niektórych elementów dowodów i zapisów księgowych (dekretacji, opisów operacji, dat dowodów), wprowadzenie do ksiąg błędnych dat dowodów i opisów operacji oraz niewyksięgowanie umorzeń środków trwałych.

I tak na przykład, w województwie warmińsko-mazurskim stwierdzono błędy formalne w zapisach operacji gospodarczych na kwotę 4,6 mln zł, zaewidencjonowanie w niewłaściwym okresie i błędne wykazanie w sprawozdaniach miesięcznych (Rb-28), trzech wydatków na łączną kwotę

¹³⁹ Dz.U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

¹⁴⁰ Wniosek ten skierowano jednak już po zawarciu porozumień na 2009 r.

645,3 tys. zł oraz zakwalifikowanie operacji gospodarczych do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej na kwotę 106,0 tys. zł.

W województwie mazowieckim wprowadzono do systemu finansowo-księgowego zapisy księgowe, w których data operacji różniła się od daty wykazanej na dokumencie źródłowym (28 przypadków na łączną kwotę 335,9 tys. zł) oraz zapisy, w których wprowadzona data dowodu różniła się od daty wystawienia dokumentu źródłowego (siedem przypadków na łączną kwotę 14,3 tys. zł).

W województwie łódzkim zaksięgowano operacje gospodarcze na kwotę 1,3 mln zł w innych okresach gospodarczych niż faktycznie wystąpiły.

W Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach (województwo świętokrzyskie) zewidencjonowano 609 operacji gospodarczych z pominięciem kont rozrachunkowych o łącznej wartości 127,0 tys. zł.

7.3. Wydatki w układzie zadaniowym

W ramach wdrażania w 2009 roku budżetu zadaniowego, Ministerstwo Finansów określiło funkcje państwa i zadania oraz – wspólnie z urzędami wojewódzkimi – podzadania, cele i mierniki – stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009. W 16 budżetach wojewodów przeprowadzone zostało badanie części zadaniowej na wybranej próbie podzadań/zadań. Zbadano prawidłowość definiowania przez wojewodów podzadań i działań realizowanych w ramach wybranych funkcji państwa, celów oraz mierników, a także przypisanych im kwot wydatków.

Stwierdzono, że wojewodowie określali mierniki realizacji zadań w sposób niejednoznaczny, przyjmując miernik ilościowy, jako miernik realizacji celu. Na przykład w województwie:

- podlaskim, dla podzadania *Wspieranie rodzin z dziećmi* na utrzymaniu oraz nadzór nad realizacją zadań określono jego cel (*Wspieranie rodzin w zakresie zapewnienia właściwych warunków bytowych*), w sposób uniemożliwiający – za pomocą przyjętego miernika (liczba rodzin otrzymujących wsparcie) – określenie stopnia realizacji celu. Ewentualne osiągnięcie założonego poziomu miernika nie rozstrzygało bowiem, czy zadanie zrealizowano prawidłowo. Podlaski Urząd Wojewódzki miał ograniczony wpływ na realizację celu oraz nie miał wpływu na realizację miernika. Nie posiadał też wiarygodnego źródła danych pozwalającego na zmierzenie stopnia zrealizowania miernika w całym roku; dysponował bowiem jedynie danymi za poszczególne miesiące¹⁴¹,
- kujawsko-pomorskim, celem podzadania *Stworzenie warunków młodocianym i dorosłym do uzyskania kwalifikacji zawodowych* było zapewnienie jakości kształcenia zawodowego przez zwiększenie w badanym roku liczby młodocianych i dorosłych, którzy uzyskują kwalifikacje zawodowe; na realizację podzadania wydatkowano 64 tys. zł, tj. 94% planu, obejmując 17.988 osób, które uzyskały kwalifikacje zawodowe, tj. 25,3% planu; niższa liczba osób, które uzyskały kwalifikacje zawodowe w badanym roku wynikała z błędnego określenia mierników; jednostka przygotowując plan budżetu

¹⁴¹ Na podstawie sumowania liczby rodzin, którym udzielono pomocy w poszczególnych miesiącach nie można określić liczby rodzin, którym udzielono pomocy w całym roku, ponieważ nie wiadomo jaka jest liczba rodzin, którym udzielano pomocy przez cały rok, a ile tylko przez część roku.

w układzie zadaniowym (Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy) uwzględniła ogólną liczbę uczniów, którzy w okresie objętym badaniem byli uczniami szkół kształcących w zawodzie, zamiast uczniów klasy pierwszej (rok bazowy); poza tym stwierdzono przyjęcie nieprecyzyjnych mierników dla zadania *Orzekanie o niepełnosprawności*, którego celem było umożliwienie mieszkańcom województwa kujawsko-pomorskiego ubiegania się o prawny status osoby niepełnosprawnej, przez zwiększenie liczby wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności; Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, będący organem II instancji w postępowaniu administracyjnym, określając mierniki uwzględnił liczbę wydanych orzeczeń w I i II instancji; na realizację tego podzadania wydatkowano kwotę 4.016 tys. zł, tj. 99,4% planu; w ramach zadania wydano 56.723 orzeczeń, tj. 107,4% planu; wyższa liczba wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności wskazuje na osiągnięcie celu tego podzadania.

W części województw dysponenci nie definiowali działań wchodzących w skład objętych kontrolą podzadań. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że realizacja obowiązku wyodrębniania działań przyniesie efekty, jeżeli dla każdego działania zostanie określony rzeczywisty koszt jego realizacji oraz miernik, za pomocą którego możliwe będzie bieżące monitorowanie i rozliczanie wykonawców. Pozwoli to na precyzyjne określenie i analizę kosztów zadań i podzadań, a także mierników ich realizacji.

W większości województw nie była prowadzona ewidencja w układzie zadaniowym. Jedynie w województwie świętokrzyskim prowadzono pozabilansową ewidencję księgową wydatków w układzie zadaniowym na osobnych kontach dla dysponenta głównego i dysponenta III stopnia. Obowiązujące w 2009 r. przepisy prawne nie zobowiązywały wprost dysponentów środków budżetowych do prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej w układzie zadaniowym, aczkolwiek przepisy § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹⁴² umożliwiają prowadzenie ewidencji według innych dodatkowych klasyfikacji. Prowadzenie nawet najprostszej ewidencji wydatków w układzie zadaniowym, ułatwiłoby nie tylko sporządzenie informacji o wykonaniu zadań w ramach planowanych kwot wydatków, lecz także pozwoliłoby na oszacowanie kosztów ponoszonych przez poszczególne jednostki organizacyjne na poszczególne zadania.

¹⁴² Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

8. Deficyt budżetu państwa

8.1. Deficyt budżetu państwa i inne potrzeby pożyczkowe

W ustawie budżetowej deficyt budżetu państwa został ustalony na kwotę 18.186,3 mln zł, tj. niższą o 6.159,9 mln zł od deficytu wykonanego w 2008 r. W wyniku zjawisk kryzysowych obserwowanych na światowych rynkach finansowych, zaistniała obawa o ich oddziaływanie na gospodarkę Polski. W obliczu niepewności co do wykonania dochodów przyjętych w ustawie, już w styczniu 2009 r. została podjęta decyzja Rady Ministrów o ograniczeniu zaplanowanych wydatków o nie mniej niż 10%. W kolejnych miesiącach skala ograniczenia aktywności w gospodarce światowej i związane z nią pogorszenie sytuacji bieżącej oraz perspektyw dla polskiej gospodarki okazały się znacznie silniejsze niż wskazywały wcześniejsze prognozy instytucji krajowych i zagranicznych. Znalazło to odzwierciedlenie w pogorszeniu sytuacji budżetu państwa, przede wszystkim po stronie dochodowej i wpłynęło na zwiększenie ograniczeń wydatków budżetowych. Po I półroczu 2009 r. zaawansowanie rocznego planu deficytu wynosiło 91,4%. W tej sytuacji nowelizacją ustawy budżetowej z lipca 2009 r. deficyt został podwyższony o 9.000 mln zł. Było to rezultatem obniżenia planu dochodów o 30.123,3 mln zł (o 10%) i planu wydatków o 21.123,3 mln zł (o 6,6%). Doraźnie, w celu uniknięcia wyższego deficytu, pomniejszono m.in. planowane wydatki na obsługę długu krajowego o 2.100 mln zł przez zaplanowanie transakcji swapowych, przenoszących koszty na lata następne. W związku z zablokowaniem środków w innych częściach budżetu państwa ich pełne wykonanie nie było jednak konieczne. Ograniczono je do kwoty 300 mln zł.

Zrealizowany w 2009 r. deficyt wyniósł 23.845,0 mln zł i był niższy od przyjętego w nowelizacji o 3.341,3 mln zł. Wykonanie niższego o ponad 3 mld zł deficytu było wynikiem niższej od planu realizacji wydatków o 2.069,0 mln zł oraz wyższych dochodów o 1.271,9 mln zł.

Kształtowanie się dochodów, wydatków i deficytu w latach 2007–2009 przedstawia tabela 31.

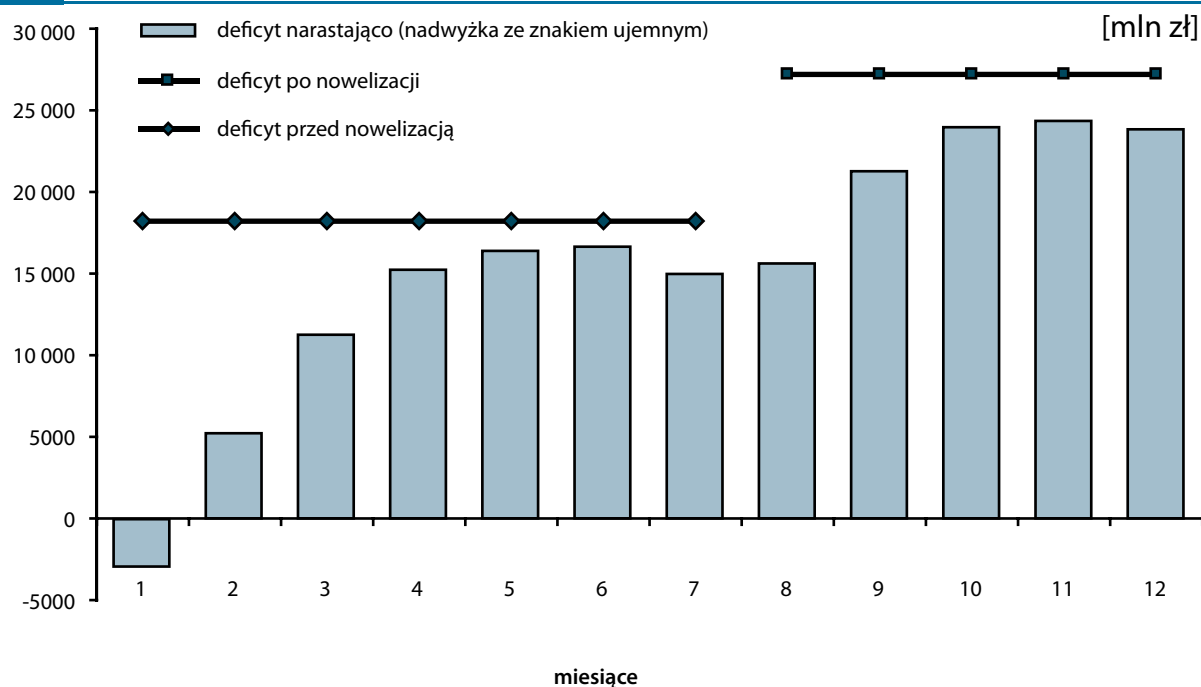
Tabela 31. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2007	Wykonanie 2008	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie	6:5	6:4
1	2	3	4	5	6	7	8
mln zł						%	
Dochody	236.367	253.547	303.045	272.911	274.183	100,5	90,5
Wydatki	252.324	277.893	321.221	300.098	298.028	99,3	92,8
Deficyt	15.956	24.346	18.186	27.186	23.845	87,7	131,1

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Narastanie deficytu w 2009 r. było nierównomierne. Największy jego przyrost nastąpił w lutym (o 8,2 mld zł), marcu (o 6,0 mld zł) i wrześniu (o 5,7 mld zł). W tych miesiącach odnotowano najniższy w skali roku wpływ dochodów budżetu państwa.

Kształtowanie się deficytu w poszczególnych miesiącach 2009 r. w ujęciu narastającym przedstawia wykres 22.

22. Kształtowanie się deficytu w miesiącach 2009 r.

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

Podobnie jak w latach ubiegłych, poza wydatkami budżetowymi odbywał się przepływ środków związanych z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. W 2009 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek związanych z reformą systemu ubezpieczeń społecznych przekazano 21.086,0 mln zł. Środki te zaliczono do rozchodów, na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych jako płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Finansowanie to wynika z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. W rzeczywistości wpływów z prywatyzacji wystarcza tylko na niewielką część refundacji. W latach 2006–2008 stopień pokrycia refundacji przychodami z prywatyzacji kształtował się średnio na poziomie 5,4%. W 2009 r. osiągnął zaledwie 3,3%. Pozostała kwota w wysokości 20.517,1 mln zł została pozyskana z emisji skarbowych papierów wartościowych. Takie ujęcie omawianych płatności nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych. Zdaniem NIK, środki przekazywane na refundację do ZUS, w całości lub przynajmniej w kwocie nieznajdującej pokrycia w przychodach z prywatyzacji, powinny być ujmowane jako wydatki. Zbliżyłoby to wielkość deficytu do deficytu wyliczanego według metodologii Eurostatu i w sposób pełniejszy oddawałoby stan nierównowagi budżetowej. Eurostat traktuje refundację składek do OFE w całości jako wydatek budżetu państwa powiększający deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government sector*).

Kolejną operacją, mającą wpływ na przejrzystość finansów publicznych w 2009 r., było dofinansowanie przez Skarb Państwa Polskich Kolei Państwowych SA w zamian za udziały w spółce

Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz niezbywalne akcje Polskich Linii Kolejowych SA¹⁴³. Zgodnie z art. 106 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wydatki na zakup i objęcie akcji powinny być zaliczone do wydatków budżetu państwa. Operacja jednak została skonstruowana tak, aby zgodnie z przepisami była ujęta poza rachunkiem wydatków. Skarb Państwa udzielił Polskim Kolejom Państwowym SA pożyczki¹⁴⁴ w wysokości 477 mln zł, z zastrzeżeniem możliwości jej spłaty w formie pieniężnej lub niepieniężnej poprzez przekazanie ww. udziałów i akcji. Spłata, podobnie jak w przypadku pożyczki udzielonej i spłaconej w 2008 r., została dokonana w formie niepieniężnej. Pożyczka zaś, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, została ujęta w rozchodach budżetu państwa i nie wpłynęła na wielkość deficytu.

Łącznie wszystkie potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, które w 2009 r. generowały przyrost długu Skarbu Państwa wyniosły 59.019,2 mln zł. Oprócz deficytu – 23.845,0 mln zł, złożyły się na nie:

- ujemne saldo rozdysponowania przychodów z prywatyzacji w wysokości 20.517,1 mln zł,
- ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 4.368,1 mln zł,
- ujemne saldo pożyczek udzielonych w kwocie 5.934,9 mln zł,
- przyrost środków na rachunkach budżetowych w wysokości 3.881,6 mln zł,
- potrzeby zagraniczne w wysokości 472,5 mln zł.

Realizację potrzeb pożyczkowych w 2009 r. w stosunku do planu przedstawia tabela 32.

Tabela 32. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2009 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa	Ustawa po nowelizacji	Wykonanie
w mln zł			
Deficyt budżetowy	-18.186,3	-27.186,3	-23.845,0
Ujemne saldo przychodów i rozchodów z prywatyzacji	-15.901,4	-19.517,2	-20.517,1
Ujemne saldo prefinansowania	-3.746,8	-1.846,2	-4.368,1
Ujemne saldo pożyczek udzielonych	-413,0	-481,3	-5.934,9
Środki na rachunkach budżetowych	-57,9	244,4	-3.881,6
Potrzeby zagraniczne	-851,0	-912,3	-472,5
Razem	-39.156,4	-49.698,9	-59.019,2

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Ujemne saldo pożyczek w 2009 r. wyniosło 5.934,9 mln zł i było wyższe od planowanego salda o 5.453,6 mln zł. Było to spowodowane udzieleniem w dniu 28 grudnia 2009 r. na okres do 31 marca 2011 r. nieoprocentowanej pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 5.500 mln zł

¹⁴³ Art. 15 ust. 8a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.) dopuszcza jedynie zbycie akcji przez PKP SA na rzecz Skarbu Państwa.

¹⁴⁴ Umowa pożyczki została uregulowana w art. 720–724 Kodeksu cywilnego i w przepisach Prawo bankowe. Przez umowę pożyczki pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na własność pożyczkobiorcy określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a pożyczkobiorca zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej ilości.

na uzupełnienie środków niezbędnych do pełnej i terminowej wypłaty gwarantowanych świadczeń. Pożyczka została udzielona na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴⁵, która weszła w życie z dniem 22 grudnia 2009 r. W przypadku, gdyby została ona umorzona byłaby to kolejna operacja dokonywana poza rachunkiem deficytu. Bezzwrotne przekazanie środków do FUS na wypłaty świadczeń gwarantowanych nie byłoby wówczas, ujęte w wydatkach budżetu państwa, tak jak to ma miejsce, gdy przekazywane środki są ewidencjonowane jako dotacje. Pożyczka dla FUS została sfinansowana ze środków na rachunku walutowym, czasowo zamienionych na złote, co spowodowało utrzymanie wysokiego stanu środków złotych na rachunku budżetu państwa.

Większy niż zaplanowano przyrost środków złotych na rachunkach budżetowych w wysokości 3.881,6 mln zł był efektem zwiększenia stanu środków z 6.543,8 mln zł na koniec 2008 r. do 10.425,4 mln zł na koniec 2009 r. Należy zwrócić uwagę, że zwiększenie stanu środków, uzyskiwanych przez zaciągnięcie długu Skarbu Państwa, zostało dokonane w sytuacji, gdy na koniec 2009 r. realna była groźba przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W końcu grudnia 2009 r., gdy emitowano skarbowe papiery wartościowe by pozyskać środki, nie były znane ani wielkości państwowego długu publicznego, w którym ujmowane jest nie tylko zadłużenie Skarbu Państwa ale także innych jednostek sektora finansów publicznych, ani wielkość PKB za 2009 r. Relacja państwowego długu publicznego do PKB na koniec 2009 r. ukształtowała się zaledwie o 0,11 punktu procentowego poniżej progu ostrożnościowego. Ministerstwo Finansów zdecydowało się na zwiększenie stanu środków w celu pokrycia rekordowo wysokich potrzeb pożyczkowych netto w 2010 r. – 82,4 mld zł.

Potrzebami zagranicznymi budżetu państwa była konieczność pozyskania środków na kredyty i pożyczki udzielone rządowi innych państw na sfinansowanie importu z Polski towarów i usług w kwocie 120,2 mln zł oraz opłat z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 352,3 mln zł.

8.2. Finansowanie krajowe

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa pozyskano w 2009 r. kwotę 59.019,2 mln zł, tj. o 9,3 mld zł wyższą niż zaplanowano w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz o 19,8 mld zł wyższą niż w ustawie budżetowej.

Podstawowym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych w 2009 r. był nadal rynek krajowy, jednak przy wyższym niż w latach poprzednich udziale środków pozyskanych na rynku zagranicznym. W finansowaniu ogółem saldo krajowe w kwocie 39.990,4 mln zł stanowiło 67,8%, a saldo zagraniczne w kwocie 19.028 mln zł (po skorygowaniu salda o potrzeby zagraniczne) 32,2%.

Finansowanie krajowe było w znacznej mierze zdeterminowane niepewną sytuacją na rynkach finansowych. W pierwszej połowie roku, wobec niesprzyjających warunków sprzedaży papierów o dłuższym terminie wykupu, wzrosła rola finansowania bonami skarbowymi – w rezultacie ich sprzedaż wyniosła ponad 53 mld zł. W miarę stabilizowania się sytuacji rynkowej i pojawienia się popytu na papiery o nieco dłuższym terminie, Minister Finansów prowadził politykę oddłużania w bonach

¹⁴⁵ Dz.U. Nr 218, poz. 1690.

skarbowych przez zmniejszenie sprzedaży w październiku, a następnie całkowity brak emisji bonów w listopadzie i grudniu. W wyniku tego rozchody na wykup bonów były o prawie 2,5 mld zł wyższe od przychodów pozyskiwanych przez emisję tych papierów wartościowych.

Podstawowym źródłem pozyskania środków na rynku krajowym była sprzedaż obligacji o stałym oprocentowaniu, z której wpływy wyniosły 44.819,5 mln zł i stanowiły 65,2% środków na finansowanie w 2009 r. Największy udział, wynoszący 30.633 mln zł, miały obligacje 2-letnie zerokuponowe, o rentowności wynoszącej średnio 5,71%.

Z uwagi na niski popyt inwestorów stosunkowo niewielka sprzedaż obligacji o długich terminach zapadalności (dziesięcioletnie, dwudziestoletnie) była dokonywana przy rentowności odpowiednio 6,26% i 5,94%.

Planowane na 2009 r. saldo środków pozyskanych ze sprzedaży obligacji detalicznych w kwocie 2.067 mln zł zostało wykonane jedynie w kwocie 774 mln zł (w tym saldo sprzedaży obligacji oszczędnościowych w wysokości 1.332 mln zł wobec planowanego 2.249 mln zł). Niezrealizowanie przyjętych założeń wynikało zarówno z niższej sprzedaży tych obligacji (o 1,2 mld zł), przede wszystkim dwuletnich obligacji o stałym oprocentowaniu, jak i wyższego ich wykupu (o 0,6 mld zł). Niższa realizacja przychodów ze sprzedaży detalicznych wynikała z postępującego procesu stabilizacji na polskim rynku finansowym, zwłaszcza w II połowie 2009 r., czego przejawem był między innymi spadek rentowności na rynku instrumentów hurtowych. W wyniku spadku stóp obniżone zostało oprocentowanie obligacji detalicznych, co z kolei przyczyniło się do spadku zainteresowania tymi obligacjami.

Pozyskane w 2009 r. środki ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (spw) zapewniły również sfinansowanie oddłużenia w niektórych papierach wartościowych. W 2009 r. na rynku krajowym nastąpiło oddłużenie w bonach skarbowych, obligacjach zmiennoprocentowych i nierynkowych, razem o 6.225,3 mln zł, zamiast zakładanego na etapie znowelizowanej ustawy wzrostu zadłużenia o 3.181,4 mln zł. Było to możliwe przede wszystkim w wyniku mniejszego od planowanego deficytu o 3.341,3 mln zł.

Zadłużenie w bonach skarbowych na początku 2009 r. szybko wzrastało z 50,4 mld zł na koniec 2008 r. do 64,3 mld zł na koniec lipca 2009 r. Jego poziom był istotnie wyższy niż w latach 2006–2008, gdy średnio wynosił 23,9 mld zł. W następnych miesiącach 2009 roku wykupy były wyższe niż sprzedaż o 15,9 mld zł. W rezultacie nastąpiło zmniejszenie zadłużenia w tych papierach wartościowych do kwoty 47,5 mld zł, tj. o 2,9 mld zł.

Po ponad dziewięcioletniej przerwie w 2009 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło operację odkupu bonów o wartości nominalnej 3.457 mln zł. Operacja ta nie miała wpływu na kwotę rocznych rozchodów, spowodowała natomiast przyspieszenie wykupu bonów zapadających w 2009 r. i zmniejszenie wydatków 2009 r. o 8,9 mln zł. Była ona kierunkowo zgodna z postulatami zgłaszanymi przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa w latach 2006–I półrocze 2008.

W 2009 r. wykupy obligacji zmiennoprocentowych były wyższe niż przychody uzyskane z ich emisji. Dotyczyło to w szczególności obligacji dziesięcioletnich, których znaczna transza przypadła do wykupu w 2009 r. i w ich miejsce nie wyemitowano nowych o takiej samej charakterystyce.

Dokonano również zamiany obligacji długoterminowych indeksowanych z terminem wykupu w 2016 r. oraz obligacji zmiennoprocentowych z terminem wykupu w 2018 r. o łącznej wartości 500 mln zł na dziesięcioletnie obligacje o stałym oprocentowaniu. Powodem przeprowadzenia tych operacji była potrzeba poprawy płynności rynku skarbowych papierów wartościowych. W efekcie kryzysu na rynkach finansowych nastąpił spadek płynności we wszystkich segmentach rynku, który szczególnie dotyczył obu tych obligacji. Przeprowadzona operacja była celowa i gospodarna. NIK ocenia pozytywnie aktywną rolę Ministra Finansów w tworzeniu warunków do poprawy efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych.

Pomimo tych operacji zadłużenie w dziesięcioletnich obligacjach stałoprocentowych uległo obniżeniu o 27,7 mld zł. Część obligacji przypadających do wykupu w 2009 r. zamieniono bezgotówkowo na nowe emisje, a pozostałą kwotę 10,8 mld zł Minister Finansów wykupił za zgromadzone środki. Awersja rynku do inwestowania w papiery o dłuższym horyzoncie wykupu spowodowała, że w 2009 r. sprzedano obligacje dziesięcioletnie jedynie za 3,4 mld zł. Koniecznym było więc zwiększenie finansowania obligacjami krótszymi – dwuletnimi i pięcioletnimi.

Dodatknie saldo pozostałych przychodów i rozchodów w kwocie 45,7 mln zł wynikało z rozliczeń rekompensat z tytułu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej.

W 2009 r., analogicznie jak w roku poprzednim, Minister Finansów skorzystał ze środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przekazanych w formie zaliczki i przeznaczył je na uzupełnienie finansowania potrzeb pożyczkowych. Wykorzystanie środków w wysokości 1,2 mld euro, umożliwiło obniżenie emisji skarbowych papierów wartościowych i przyczyniło się do oszczędności w wydatkach na obsługę długu. Zdaniem NIK takiego źródła finansowania potrzeb pożyczkowych¹⁴⁶ nie przewidywał art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wykorzystanie zaliczek z funduszy strukturalnych pozostawało także w sprzeczności z art. 202 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten stanowi, że środki z zaliczek z funduszy strukturalnych są przeznaczane na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy. Finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych nie jest takim celem. Uwagi NIK, odnośnie potrzeby wprowadzenia podstawy prawnej dla takiego wykorzystania środków do nowej ustawy o finansach publicznych, uchwalonej w 2009 r., nie zostały uwzględnione.

Środki z zaliczek wykorzystane w 2008 r. w kwocie 1,3 mld euro zostały spłacone w 2009 r. z rachunku walutowego. Do zwrotu w 2010 r. pozostała kwota 1 mld euro.

8.3. Finansowanie zagraniczne

W 2009 r. nastąpił znaczący wzrost udziału finansowania zagranicznego w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. W ustawie budżetowej planowano, że saldo finansowania zagranicznego wyniesie około 5,5 mld zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej saldo finansowania zagranicznego zostało zwiększone do 8,6 mld zł, a zrealizowane na poziomie 18,6 mld zł, tj. o 10,0 mld zł wyższym od przyjętego po nowelizacji. Zwiększenie finansowania zagranicznego było wynikiem wzrostu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2009 r. Do nieplanowanych potrzeb na

¹⁴⁶ Wykorzystanie zaliczki w 2009 r. miało miejsce przed przekazaniem wystąpienia pokontrolnego z kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., zawierającego omawianą ocenę.

etapie nowelizacji budżetu należały m.in. pożyczka udzielona FUS w kwocie 5.500 mln zł, wyższe niż zakładano ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej o 2.521,9 mln zł oraz wyższe o 999,9 mln zł ujemne saldo środków z prywatyzacji powstałe w wyniku mniejszych o ponad 7 mld zł wpływów z prywatyzacji, przy większym udziale Skarbu Państwa w finansowaniu refundacji składek przekazywanych do OFE (planowane wpływy netto z prywatyzacji w kwocie 3.043,5 mln zł wyniosły 568,9 mln zł).

Minister Finansów zdecydował o zwiększeniu w 2009 r. finansowania zagranicznego, gdyż większość emisji przeprowadzonych na rynkach zagranicznych charakteryzowała się niższymi nominalnymi rentownościami w porównaniu do odpowiednich skarbowych papierów wartościowych z rynku krajowego. Również oprocentowanie kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych było istotnie niższe niż rentowności krajowych skarbowych papierów wartościowych. Założono jednocześnie, że w wyniku długoterminowego trendu aprecyjnego będzie następować zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego w ujęciu złotowym.

Należy zaznaczyć, że Minister Finansów został wyposażony w prawo do elastycznego kształtowania struktury pozyskiwanych środków pod względem rynku, waluty i zapadalności, w zależności od oceny sytuacji rynkowej oraz analizy kosztów i ryzyka¹⁴⁷. Wielkości finansowania i struktury planowane w ustawie budżetowej mają jedynie charakter szacunków i założeń.

W znowelizowanej ustawie budżetowej założono zwiększenie salda finansowania przez emisje obligacji na rynkach zagranicznych o 4.000 mln zł oraz zaciągnięcie kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych o 5.970 mln zł. Zrealizowane saldo przychodów i rozchodów z tytułu emisji obligacji było wyższe o 6.815 mln zł, a z tytułu kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych niższe o 344 mln zł.

Poziom finansowania w międzynarodowych instytucjach finansowych wynikał z możliwych do uzyskania środków oraz kosztu ich pozyskania. W zakresie kredytów refinansowych, których środki mogą być dowolnie dysponowane, Minister Finansów dążył do pozyskania maksymalnej ich wielkości. Wynikało to z ograniczonych możliwości pozyskiwania środków walutowych w drodze rynkowej (sprzedaż obligacji), szczególnie w pierwszej połowie 2009 r. oraz niższego kosztu obsługi tych zobowiązań w stosunku do obligacji. Przy nowelizacji ustawy budżetowej włączono do planu finansowania pożyczki z Banku Światowego na wsparcie polityki rozwojowej¹⁴⁸ (łącznie 8.557,8 mln zł). Na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2009 r., w ramach wyżej wymienionych pożyczek oraz kredytów refinansowych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przeznaczono 2.555 mln euro. Środki te pochodziły z EBI w ramach Projektu na rzecz Rozwoju Nauki II w kwocie 30 mln euro, Badania Akademickie i Rozwój – 550 mln euro oraz z Banku Światowego w ramach Programowej Polityki Rozwojowej w zakresie zarządzania finansami publicznymi, zatrudnienia i sektora prywatnego – 975 mln EUR i Programowej Polityki Rozwojowej w zakresie zatrudnienia, przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego – 1.000 mln euro. Środki te zasiły rachunek pomocniczy w walutach obcych.

¹⁴⁷ Takie uprawnienia daje *Strategia zarządzania długiem*, która jest uchwalana przez Sejm razem z ustawą budżetową.

¹⁴⁸ Dwie umowy dotyczące tych kredytów zostały podpisane 23 grudnia 2008 r. i 2 lipca 2009 r.

W 2009 r., po kilkuletniej przerwie¹⁴⁹, Minister Finansów wyemitował obligacje nominowane w dolarach amerykańskich – łączna ich wartość wyniosła 3.500 mln USD. Ponadto na rynkach zagranicznych uplasowane zostały obligacje o wartości 2.660 mln euro, 750 mln CHF i 44.800 mln JPY. Wpływy ze sprzedaży obligacji (w euro i w dolarach) wpłynęły na rachunek pomocniczy Ministra Finansów, prowadzony w NBP w walutach obcych.

Pozyskane w wyniku emisji spw oraz uruchomionych kredytów środki pozwoliły na sfinansowanie ujemnego salda finansowania zagranicznego powstałego z tytułu terminowych spłat zadłużenia Klubu Paryskiego wynoszących 3.049,8 mln zł, zadłużenia w Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE) w kwocie 102,9 mln zł, spłaty kredytu japońskiego (OECD) w kwocie 211,5 mln zł i wpłaty na Ekofundusz (93,7 mln zł).

Środki pozyskane za granicą w części posłużyły finansowaniu potrzeb krajowych. Minister Finansów, w okresie od sierpnia do grudnia 2009 r., dokonał sprzedaży do NBP kwoty 2,6 mld euro, co pozwoliło na zmniejszenie emisji krajowych papierów wartościowych.

Minister Finansów przeprowadził także transakcje na instrumentach pochodnych (FX SWAP), polegające na wymianie dwóch walut (1.500 mln euro i 200 mln USD) na złote (6.834 mln zł) w grudniu 2009 r. z przyrzeczeniem ich odkupu w styczniu 2010 r. Operacja ta mająca charakter pożyczki zabezpieczonej środkami walutowymi, pozwoliła na tańsze pozyskanie środków, niż przez emisję skarbowych papierów wartościowych. Średnia rentowność transakcji, uwzględniająca utracone korzyści z tytułu oprocentowania środków walutowych wynosiła 2,45%, podczas gdy oprocentowanie bonów krótkich wynosiło w 2009 r. ok. 4,4%. Pozyskane tą drogą środki zostały przeznaczone przede wszystkim na udzielenie pożyczki dla FUS (5,5 mld zł).

W strukturze przychodów zrealizowanych w 2009 r., z wyłączeniem przepływów na rachunku walutowym, 59% stanowiły wpływy z obligacji, 24,9% środki pochodzące z kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, a 15,7% środki pozyskane w ramach transakcji FX SWAP.

8.4. Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie

W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2009 r. zaplanowano przychody z prywatyzacji w wysokości 12.000 mln zł, w tym z prywatyzacji pośredniej 11.558,8 mln zł i prywatyzacji bezpośredniej 140,0 mln zł. Faktyczna realizacja przychodów z prywatyzacji w 2009 r. wyniosła 4.904 mln zł, co stanowiło 40,9% kwoty planowanej.

Przychody z prywatyzacji pośredniej wyniosły 4.799,4 mln zł (w tym pozostałe przychody 6 mln zł), tj. 40,5% kwoty planowanej. W 2009 r. zrealizowano dwanaście nowych projektów prywatyzacyjnych, z których uzyskano przychody w wysokości 424 mln zł, co stanowiło 8,8% kwoty wykonanych przychodów z tej prywatyzacji.

Przychody z prywatyzacji bezpośredniej wyniosły 104,3 mln zł i były niższe od kwoty planowanej o 25,5%, tj. o 35,7 mln zł. W strukturze tych przychodów 92,5% stanowiły przychody z umów

¹⁴⁹ W latach 2006–2008 Minister Finansów nie przeprowadził żadnej emisji w USD, a wartość nominalna obligacji dolarowych, pozostających w portfelu zagranicznym na koniec 2008 r. wynosiła 4.100 mln USD, największa emisja miała wartość nominalną 1.000 mln USD.

zawartych przed 2009 r., a pozostałe 7,5%, to przychody z dziewięciu umów prywatyzacyjnych zawartych w 2009 r.

Przyczyną niezrealizowania planowanych przychodów z prywatyzacji było, podobnie jak w latach ubiegłych, nierzetelne planowanie i uwzględnianie w planie przychodów wpływów ze spółek nieprzygotowanych do procesu prywatyzacji.

Spośród 110 podmiotów będących źródłem przychodów z prywatyzacji pośredniej w 2009 r., tylko 33 spółki były ujęte w planach prywatyzacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa zawierających 203 podmioty. Brak było realnych podstaw do planowania przychodów z prywatyzacji trzech spółek, tj. Zespołu Elektrowni Pątnów-Adamów-Konin SA (ZE PAK SA), Kopalni Węgla Brunatnego „KONIN” SA oraz Kopalni Węgla Brunatnego „ADAMÓW” SA, stanowiących jedną ofertę sprzedaży, ze względu na silne związki technologiczno-surowcowe. Planując przychody z tej prywatyzacji Minister Skarbu Państwa wiedział, że przewidzianemu w strategii prywatyzacji inwestorowi spółce ENEA SA nie udało się nabyć od ELEKTRIM SA akcji ZE PAK SA, co było warunkiem przeprowadzenia prywatyzacji. Zdaniem NIK w tej sytuacji, przed przeprowadzeniem prywatyzacji wymienionych wyżej trzech spółek, niecelowe było także planowanie zbycia całości pakietu akcji ENEA SA, należących do Skarbu Państwa.

Powyższe uwarunkowania wskazywały, że plan przychodów z prywatyzacji na 2009 r. został zawyżony o blisko 5.000 mln zł.

W wyniku badania wybranych procesów prywatyzacyjnych NIK ujawniła nierzetelność działań Ministerstwa Skarbu Państwa przy sprzedaży w czerwcu 2009 r. Spółce Vattenfall AB akcji Górnośląskiego Zakładu Elektroenergetycznego SA (25,07% akcji) i Vattenfall Heat Poland SA (25,16% akcji). Sprzedaż tych akcji Spółce Vattenfall AB wiązała się z nieuprawnionym rozszerzeniem przez Ministerstwo Skarbu Państwa katalogu działań wypełniających postanowienia umowy prywatyzacyjnej z 2000 r., w zakresie tzw. Gwarantowanych Inwestycji Górnośląskiego Zakładu Elektroenergetycznego SA. Górnośląski Zakład Energetyczny SA na mocy umowy prywatyzacyjnej z 2000 r. był zobowiązany do dokonania w ciągu 10 lat inwestycji na minimalnym poziomie 2,8 mld zł. Inwestycje te mogły być realizowane w środki trwałe oraz nabycie akcji lub udziałów spółek z sektora energetycznego (spoza spółek grupy Vattenfall¹⁵⁰), jednakże udział inwestycji kapitałowych nie mógł przekroczyć 50% łącznej kwoty inwestycji. W przypadku niewykonania Gwarantowanych Inwestycji Vattenfall AB powinien zapłacić karę umowną. Na lata 2009–2010 Górnośląski Zakład Energetyczny SA planował nakłady inwestycyjne w wysokości 510,9 mln zł. Dla zrealizowania kwoty wynikającej z ww. umowy Zakład powinien przeprowadzić inwestycje blisko trzykrotnie wyższe niż zaplanował na ten okres. Vattenfall AB kupując w 2009 r. akcje spółek Vattenfall Heat Poland SA (VHP SA) (25,19%) i Górnośląski Zakład Energetyczny (GZE SA) (25,07%) za łączną kwotę 1.300,1 mln zł, uzyskał jednocześnie zgodę Ministra Skarbu Państwa na zmianę umowy prywatyzacyjnej. Minister Skarbu Państwa uznał, że nabycie akcji GZE SA i VHP SA stanowiło wykonanie gwarantowanych inwestycji, w kwocie równej łącznej cenie zakupu akcji. Minister Skarbu Państwa, wyrażając wyżej wymienioną aprobatę, nie przeprowadził analizy wpływu zmiany gwarantowanych inwestycji GZE na rozwój sektora elektroenergetycznego, stanowiącego cel tych inwestycji, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

¹⁵⁰ Zgodnie z umową inwestycje mogły być realizowane przez nabycie akcji lub udziałów spółek z sektora energetycznego nie wchodzących w dniu zawarcia umowy sprzedaży akcji GZE SA w skład GK GZE lub GK Vattenfall.

Natomiast sprzedaż 5% akcji „Bogdanka” SA (LWB) na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie w grudniu 2009 r. nastąpiła w okresie spadku notowań akcji spółki. Spadek notowań LWB był związany z przewidywanymi przez inwestorów gorszymi wynikami finansowymi za IV kwartał 2009 r. Kurs zamknięcia akcji LWB w tym okresie spadł o 6,6% z 75,5 zł do 70,5 zł. Sprzedaż akcji w 2009 r. była niezgodna z rekomendowanym przez doradcę prywatyzacyjnego trybem sprzedaży akcji. Doradca bowiem rekomendował Ministrowi SP, aby w celu rozpoczęcia nieodpłatnego udostępnienia akcji uprawnionym pracownikom dokonać najpierw sprzedaży jednej akcji LWB, a w połowie 2010 r., po wzroście kursu, sprzedać pakiet większościowy.

Łączna kwota przychodów ze sprzedaży w 2009 r. pakietów akcji trzech spółek wymienionych wyżej wyniosła 1.416,7 mln zł.

Mimo prowadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa działań windykacyjnych w stosunku do dłużników, którzy zalegali ze spłatą należności wobec Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań wynikających z umów prywatyzacyjnych, w 2009 r. nastąpił wzrost należności zaległych. W porównaniu do 2008 r. należności zaległe wzrosły o 291,1 mln zł, tj. o 27,1%. Wzrost ten dotyczył głównie należności z prywatyzacji pośredniej, które zwiększyły się o 283,8 mln zł (o 47,6%), tj. do kwoty 880,4 mln zł. Należności z prywatyzacji bezpośredniej wzrosły w 2009 r. w stosunku do 2008 r. o 7 mln zł (o 1,5%), tj. do kwoty 484 mln zł.

W ustawie budżetowej zaplanowano rozchody w wysokości 27.901,4 mln zł wobec planowanych przychodów z prywatyzacji na kwotę 12.000 mln zł. Oznaczało to ujemne saldo w wysokości 15.901,4 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wzrosła kwota planowanych rozchodów do 31.517,2 mln zł, co przy utrzymaniu przychodów na niezmienionym poziomie spowodowało wzrost ujemnego salda do wysokości 19.517,2 mln zł.

Największą pozycję rozchodów, zarówno na etapie planu, jak i wykonania, stanowiło finansowanie ubytku składki przekazywanej do ZUS, powstałe w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Na ten cel z rozchodów budżetu państwa wydano kwotę 21.086,0 mln zł, (co stanowiło 82,5% rozchodów). Finansowanie reformy ubezpieczeń społecznych w formie przekazywania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kwot pokrywających ubytek przychodów FUS, jaki następuje w związku z przekazywaniem części składek ubezpieczonych do otwartych funduszy emerytalnych, nie jest powiązane z wysokością wpływów z prywatyzacji. Od kilku lat kwoty przekazywane do ZUS znacznie przewyższają przychody z prywatyzacji. Transfery w kwocie przewyższającej wpływy z prywatyzacji są finansowane z emisji skarbowych papierów wartościowych (powodując wzrost długu Skarbu Państwa). Jednak kwoty te są ewidencjonowane jako rozdysponowanie przychodów z prywatyzacji, gdyż dzięki temu, zgodnie z przepisami, są ujmowane poza rachunkiem deficytu budżetu państwa. W 2009 r. wpływy z prywatyzacji netto (tj. po odprowadzeniu obowiązkowych odpisów na fundusze celowe i rachunek ministra właściwego do spraw pracy) wyniosły 568,9 mln zł, co oznacza, że budżet sfinansował brakującą kwotę do przekazania do ZUS w wysokości 20.517,1 mln zł.

Na obowiązkowe odpisy na fundusze celowe oraz wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy w 2009 r. przekazano z prywatyzacji kwotę 4.334,8 mln zł.

Najwyższa kwota w wysokości 2.189,3 mln zł dotyczyła odpisu na Fundusz Reprywatyzacji, na którego konto przekazano środki ze sprzedaży akcji/udziałów stanowiących 5-procentową rezerwę na

cele repriwatywacyjne. Znaczącą kwotę 1.085,7 mln zł przekazano na Fundusz Rezerwy Demograficznej w związku z wejściem w życie w 2009 r. zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Fundusz Rezerwy Demograficznej zasilono 40% przychodów z prywatyzacji osiągniętych w 2009 r., pomniejszonych o kwoty odpisów na Fundusz Repriwatywacji. Środki te nie zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2009 r., ponieważ tworzona była ona wcześniej niż zmiana stanu prawnego. Natomiast w znowelizowanej ustawie budżetowej z 17 lipca 2009 r. zaplanowane zostało na ten cel 3.615,8 mln zł.

8.5. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

Ujemne saldo przychodów i rozchodów wynikające z prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zwiększające potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, wyniosło 4.368,1 mln zł i było wyższe o 2.521,9 mln zł od zaplanowanego po zmianie ustawy (1.846,2 mln zł).

Przyczyną była decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyspieszeniu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) finansowania płatności bezpośrednich, planowanych pierwotnie na 2010 r. Na ten cel zostały wykorzystane środki otrzymane z Komisji Europejskiej z tytułu refundacji wcześniejszych wydatków na WPR, ujęte jako dochody budżetu państwa. W efekcie środki te nie zostały przekazane na przychody wliczane do ww. salda, a jednocześnie konieczne było zwiększenie rozchodów w celu zapewnienia prefinansowania wydatków pokrywanych z środków unijnych stanowiących dopełnienie wydatków w ramach wkładu krajowego na ww. płatności obszarowe. Większe ujemne saldo prefinansowania skutkowało koniecznością pozyskania środków za pomocą emisji długu.

Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z Funduszu Spójności wyniosło 65.653 tys. zł, tj. 54,7% salda planowanego w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej. Minister Finansów przekazał do BGK na rachunek pożyczek 93.338 tys. zł, a wypłaty z rachunku (przede wszystkim na pożyczki wypłacane beneficjentom) wyniosły 86.314 tys. zł. W ciągu roku na rachunku tym utrzymywały się wysokie stany środków w granicach od 2.819 tys. zł do 32.510 tys. zł. Średnie saldo na koniec poszczególnych miesięcy wynosiło 12.464 tys. zł. Od otrzymanych środków BGK naliczył odsetki w wysokości 344 tys. zł, natomiast koszt pozyskania tych środków, oszacowany w oparciu o rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych wyniósł 620 tys. zł. Powodem utrzymywania wysokich stanów środków było sposób określenia ich wysokości oparty o przekazywane z wyprzedzeniem co najmniej 30 dni przez pożyczkobiorców informacje o planowanym zapotrzebowaniu na środki, w sytuacji gdy faktyczne zapotrzebowanie kształtowało się na niższym poziomie. Zdaniem NIK, powinny zostać zmienione zasady zasilania rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, z którego realizowane są płatności na prefinansowanie zadań realizowanych z Funduszu Spójności w celu zapewnienia bardziej racjonalnej gospodarki środkami budżetowymi.

Pożyczki na prefinansowanie, przyznawane w latach 2004–2008 w ramach funduszy strukturalnych, zostały do roku 2009 całkowicie spłacone, poza jednym przypadkiem dotyczącym gminy Sokolniki (woj. łódzkie) na kwotę 975 tys. zł. W 2010 r. gmina Sokolniki złożyła w Ministerstwie Finansów „Program naprawczy finansów gminy”, na którego realizację może otrzymać pożyczkę z budżetu państwa, w przypadku pozytywnej decyzji Ministerstwa Finansów.

9. Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego

9.1. Państwowe fundusze celowe

W 2009 r. funkcjonowało 27 państwowych funduszy celowych, w tym Fundusz Kredytu Technologicznego i Fundusz Wsparcia Straży Granicznej¹⁵¹. Państwowe fundusze celowe odgrywały znaczącą rolę w finansowaniu wyodrębnionych z budżetu państwa zadań publicznych.

Realizację przychodów (w tym dotacji) i wydatków państwowych funduszy celowych w latach 2008–2009 przedstawia tabela 33.

Tabela 33. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2008–2009

Lp.	Nazwa funduszu	Wykonanie 2008	2009			6:3	6:4	6:5
			Plan wg ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
		mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem przychody*	173 254,2	185 667,7	185 668,0	182 017,0	105,1	98,0	98,0
	w tym dotacja	49 064,1	48 122,4	48 122,4	48 074,3	98,0	99,9	99,9
	wydatki	167 570,6	186 306,1	186 597,5	191 884,4	114,5	103,0	102,8
1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	137 330,0	143 125,6	143 225,9	140 471,0	102,3	98,1	98,1
		33 230,0	30 403,3	30 503,3	30 503,3	91,8	100,3	100,0
		136 133,4	147 291,4	147 291,4	153 437,7	112,7	104,2	104,2
2	Fundusz Emerytalno- Rentowy KRUS	16 185,3	17 131,6	17 031,6	17 064,0	105,4	99,6	100,2
		14 867,9	15 805,4	15 705,4	15 705,4	105,6	99,4	100,0
		16 793,8	17 221,3	17 121,2	17 046,4	101,5	99,0	99,6
3	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji KRUS	32,9	35,5	35,5	36,0	109,4	101,4	101,4
		5,0	5,5	5,5	5,5	110,0	100,0	100,0
		31,0	36,0	36,0	32,7	105,5	90,8	90,8
4	Fundusz Administracyjny KRUS	518,1	549,4	549,4	552,5	106,6	100,6	100,6
		0,0	0,0	0,0	0,0			
		516,1	579,4	579,4	568,2	110,1	98,1	98,1
5	Fundusz Pracy	9 109,7	8 696,6	8 696,6	10 326,4	113,4	118,7	118,7
		0,0	10,0	10,0	664,4		6644,0	6644,0
		5 755,7	8 806,9	8 806,9	11 245,0	195,4	127,7	127,7
6	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1 895,5	3 450,9	3 450,9	2 395,4	126,4	69,4	69,4
		69,6	1 061,1	1 061,1	440,5	632,9	41,5	41,5
		963,5	2 639,1	2 639,1	1 280,5	132,9	48,5	48,5

¹⁵¹ Od 2009 r. funkcjonuje Fundusz Kredytu Technologicznego – na podstawie art. 14 ust.1 ustawy z 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 116, poz. 730) oraz Fundusz Wsparcia Straży Granicznej – na podstawie art. 8a ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997), dodanego przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 82, poz. 558), zmieniającej ustawę z dniem 11 czerwca 2007 r.

Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego

1	2	3	4	5	6	7	8	9
7	Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	39,3	35,3	35,3	26,6	67,7	75,4	75,4
		0,0	0,0	0,0	0,0			
		39,5	35,3	35,3	27,4	69,4	77,6	77,6
8	Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	32,3	27,1	27,1	29,6	91,6	109,2	109,2
		0,0	0,0	0,0	0,0			
		28,9	27,8	27,8	23,9	82,7	86,0	86,0
9	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4 673,1	4 404,0	4 404,0	4 558,1	97,5	103,5	103,5
		891,6	747,1	747,1	740,2	83,0	99,1	99,1
		4 825,0	4 627,2	4 627,2	4 611,6	95,6	99,7	99,7
10	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	439,8	417,0	417,0	1 476,7	335,8	354,1	354,1
		0,0	0,0	0,0	0,0			
		153,8	219,3	219,3	802,7	521,9	366,0	366,0
11	Fundusz Promocji Twórczości	0,6	0,8	0,8	0,8	133,3	100,0	100,0
		0,0						
		0,7	0,8	0,8	0,5	71,4	62,5	62,5
12	Fundusz Zajęć Sportowo- rekreacyjnych dla Uczniów	15,0	11,0	11,0	12,9	86,0	117,3	117,3
		0,0						
		14,3	14,0	14,0	13,3	93,0	95,0	95,0
13	Fundusz Wsparcia Policji	111,2	63,7	63,7	103,9	93,4	163,1	163,1
		0,0						
		113,6	63,8	63,8	104,7	92,2	164,1	164,1
14	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	672,5	648,6	648,6	646,2	96,1	99,6	99,6
		0,0						
		600,0	678,6	678,6	709,8	118,3	104,6	104,6
15	Fundusz Promocji Kultury	172,0	161,0	161,0	158,5	92,2	98,4	98,4
		0,0						
		140,1	160,0	160,0	172,5	123,1	107,8	107,8
16	Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	8,4	1,6	1,6	7,2	85,7	450,0	450,0
		0,0						
		1,4	4,9	4,9	10,0	714,3	204,1	204,1
17	Fundusz Reprywatyzacji	518,9	3 110,5	3 110,5	2 279,5	439,3	73,3	73,3
		0,0						
		99,3	672,9	672,9	79,0	79,6	11,7	11,7
18	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	381,5	1 822,6	1 822,6	757,1	198,5	41,5	41,5
		0,0						
		498,5	1 624,2	1 624,2	680,6	136,5	41,9	41,9
19	Fundusz Skarbu Państwa	72,3	273,0	273,0	133,4	184,5	48,9	48,9
		0,0						
		82,7	253,3	261,3	64,3	77,8	25,4	24,6
20	Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	49,5	240,0	240,0	101,9	205,9	42,5	42,5
		0,0						
		18,2	240,0	240,0	60,0	329,7	25,0	25,0

Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego

1	2	3	4	5	6	7	8	9
21	Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	25,1	28,2	28,2	23,1	92,0	81,9	81,9
		0,0						
		21,4	28,2	28,2	26,8	125,2	95,0	95,0
22	Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	89,8	74,2	74,2	97,4	108,5	131,3	131,3
		0,0						
		121,6	164,2	164,2	104,0	85,5	63,3	63,3
23	Fundusz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy	3,5	3,5	3,5	1,6	45,7	45,7	45,7
		0,0						
		3,7	4,4	4,4	3,1	83,8	70,5	70,5
24	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	82,1	45,0	45,0	58,7	71,5	130,4	130,4
		0,0						
		407,2	261,6	45,1	10,4	2,6	4,0	23,1
25	Fundusz Rekompensacyjny	795,8	692,0	692,0	566,6	71,2	81,9	81,9
		0,0						
		207,2	596,6	1 196,6	747,2	360,6	125,2	62,4
26	Fundusz Kredytu Technologicznego	0,0	618,4	618,4	131,3		21,2	21,2
		0,0	90,0	90,0	15,0		16,7	16,7
		0,0	54,3	54,3	21,5		39,6	39,6
27	Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	0,0	0,6	0,6	0,6		100,0	100,0
		0,0						
		0,0	0,6	0,6	0,6		100,0	100,0

* W tym przelewy redystrybucyjne.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zrealizowane przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 182.017,0 mln zł i stanowiły 98,0% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej, a wydatki 191.884,4 mln zł, tj. 102,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2008 r. przychody były wyższe o 5,1% a wydatki o 14,5%, co wpłynęło na zmniejszenie stanu środków na rachunkach bankowych funduszy na koniec 2009 roku o 9,5 mln zł. Przychody siedmiu państwowych funduszy celowych¹⁵² spośród funkcjonujących w 2009 r. stanowiły dominującą pozycję w przychodach funduszy celowych ogółem (98,1%). Relacja przychodów państwowych funduszy celowych¹⁵³ do PKB wyniosła 13,5% i w porównaniu do 2008 r. była niższa o 0,1 punktu procentowego.

Dotacje z budżetu państwa przewidziane dla siedmiu funduszy celowych¹⁵⁴ wyniosły 48.074,3 mln zł, tj. 99,9% kwoty zaplanowanej po zmianach. W porównaniu do 2008 roku udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy zmalał o 1,9 punktu procentowego. Udział dotacji przekazanych dla poszczególnych funduszy w ogólnej kwocie udzielonych dotacji oraz udział dotacji budżetowych w przychodach funduszy przedstawia tabela 34.

¹⁵² Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Fundusz Emerytalno-Rentowy (FER), Fundusz Pracy (FP), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

¹⁵³ Po wyeliminowaniu transferów pomiędzy funduszami przychody wyniosły 181.605,7 mln zł. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), Fundusz Reprywatyzacyjny (FR), które osiągnęły przychody o kwotach powyżej 1 mln zł.

¹⁵⁴ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Kredytu Technologicznego, Fundusz Pracy.

Tabela 34. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Udział otrzymanej dotacji w kwocie dotacji ogółem		Udział dotacji w przychodach		Relacja dotacji otrzymanych w roku 2009 do otrzymanych w roku 2008
	2008	2009	2008	2009	
	%				
OGÓŁEM FUNDUSZE, w tym	100,0	100,0	28,3	26,0	98,0
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	79,3	63,5	24,2	21,7	91,8
Fundusz Emerytalno-Rentowy	9,3	32,7	91,9	92,0	105,6
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	0,0	0,0	15,2	15,3	110,0
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2,7	1,5	19,1	16,2	83,0
Fundusz Kredytu Technologicznego	0,0	0,0	0,0	11,4	–
Fundusz Pracy	0,0	1,4	0,0	6,4	–
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1,1	0,9	3,7	18,4	632,9

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Wyższe niż w 2008 r. dotacje przeznaczono dla Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (KRUS) o 5,6%, tj. o 838,0 mln zł oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o 532,9%, tj. o 370,9 mln zł. Udział dotacji do państwowych funduszy celowych w wydatkach budżetu państwa 2009 r. wynosił 16,1% i obniżył się w porównaniu do roku 2008 (17,9%) o 1,8 punktu procentowego. Podobnie jak w roku ubiegłym oprócz dotacji z budżetu państwa, FUS otrzymał w 2009 r. środki na refundację składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych w wysokości 21.086,0 mln. zł, tj. o 5,9% więcej niż w 2008 r. (19.911,5 mln zł). Po uwzględnieniu tych środków fundusze celowe otrzymały z budżetu państwa łącznie 69.160,3 mln zł, co stanowiło 36,0% wydatków funduszy ogółem i 23,2% wydatków budżetu państwa, w 2008 r. wartości te wyniosły odpowiednio 41,2% i 24,8%.

Ponad 96% ogółu dotacji z budżetu państwa do funduszy celowych zostało skierowane do funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi (Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji), a ich udział w ogólnej kwocie dotacji tych funduszy w porównaniu do 2008 roku (98,0%) zmniejszył się o 1,9 punktu procentowego.

Stan środków obrotowych obejmuje środki pieniężne, udziały, papiery wartościowe Skarbu Państwa, zobowiązania, należności oraz pozostałe aktywa państwowych funduszy celowych – na koniec 2009 r. wynosił 17.074,7 mln zł, tj. o 9.640,3 mln zł mniej niż na koniec 2008 r. (26.614,9 mln zł). Przyczyniły się do tego głównie wyniki działalności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który w 2009 r. jako jedyny osiągnął deficyt w wysokości 8.175,6 mln zł, tj. 50-krotnie większy od planowanego, przy nadwyżce środków na początku roku 4.791,1 mln zł. Największą część wydatków funduszy celowych (77,1%) stanowiły wypłaty gwarantowanych świadczeń z FUS, które były wyższe niż w 2008 r. o 15.715,6 mln zł. Niekorzystną sytuację pogłębiło uzyskanie niższych o 2.570,9 mln zł, niż zaplanowano przychodów ze składek na ubezpieczenia społeczne, głównie z powodu obniżenia dynamiki płac (z 10,1% w 2008 r. do 5,5% w 2009 r.) oraz wzrastającego bezrobocia.

Stan środków obrotowych na koniec 2009 r. w funduszach związanych z zadaniami socjalnymi państwa, tj. Funduszu Pracy, Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyniósł 9.651,6 mln zł i był o 6,8% wyższy od planu z ustawy budżetowej i o 2,7% niższy od wykonania 2008 r. Stan środków obrotowych na koniec roku zmniejszył się łącznie o 272,2 mln zł, tj. o 2,7% w stosunku do stanu na początek roku. W Funduszu Pracy i Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stan środków obrotowych zmniejszył się odpowiednio o 918,6 mln zł, tj. o 14,9% i 27,6 mln zł, tj. o 9,5%, z kolei w przypadku Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych nastąpił wzrost o 674,0 mln zł, tj. o 19,5%. Najwyższe kwoty pozostały na rachunku Funduszu Pracy – 5.261,5 mln zł oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 4.126,1 mln zł. O poziomie środków obrotowych Funduszu Pracy na koniec 2009 r. zdecydowały środki pieniężne w kwocie 5.170,6 mln zł, które w porównaniu do 2008 r. były niższe o 880,5 mln zł, a w przypadku Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych środki pieniężne 1.208,1 mln zł oraz należności 1.806,2 mln zł.

Wśród pozostałych funduszy najwyższy stan środków obrotowych na koniec roku posiadały Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 8.331,5 mln zł, w tym należności z tytułu udzielonych pożyczek i kredytów – 5.340,4 mln zł, Fundusz Reprywatyzacji – 4.659,9 mln zł oraz Fundusz Rekompensacyjny – 1.218,2 mln. zł. Dane o stanie środków obrotowych państwowych funduszy celowych przedstawia tabela 35.

Tabela 35. Stan funduszy na koniec 2008 i 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie	2009 r.			5:2	5:3	5:4
	2008	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem fundusze							
Stan na początek roku	20.913,0	24.667,9	24.743,2	26.913,8	128,7	109,1	108,8
Stan na koniec roku	26.614,9	24.086,3	23.870,1	17.074,7	64,2	70,9	71,5
Fundusze dotowane							
Stan na początek roku	13.889,8	17.027,7	17.027,7	18.808,4	135,4	110,5%	110,5
Stan na koniec roku	18.632,3	13.870,9	13.970,9	6.143,6	33,0	44,3	44,0

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2009 r. udział dotacji przekazanych do państwowych funduszy celowych w wydatkach budżetu państwa zmniejszył się o 1,8 punktu procentowego przy jednoczesnym zmniejszeniu o 0,1 punktu procentowego udziału przychodów w PKB. Należy jednak zauważyć, że pomimo znacznego wzrostu wypłat świadczeń gwarantowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2009 r. dotacja na ich wypłatę była niższa o 2.726,7 mln. zł w stosunku do 2008 r. Brak wystarczających środków finansowych na wypłatę świadczeń pieniężnych został częściowo pokryty środkami z zaciągniętych kredytów i uzyskanej pożyczki z budżetu państwa w łącznej kwocie 9,5 mld zł.

W 2009 r., podobnie jak rok wcześniej, stwierdzono wysoki stan niewykorzystanych środków pieniężnych Funduszu Promocji Kultury, który był 11-krotnie wyższy od planowanego i wynosił 90.266 tys. zł. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przekazało beneficjentom 15,7 mln zł dotacji bez należytej weryfikacji potrzeb i sprawdzenia możliwości ich terminowego wydatkowania, w wyniku czego ponad 25%, tj. 3.968,8 tys. zł przekazanych środków zostało zwrócone przez beneficjentów, w 5 przypadkach zwrócone środki w łącznej kwocie 717 tys. zł stanowiły 100% kwoty przekazanej. Jednakże tak wysokie przekroczenie zaplanowanego stanu Funduszu na koniec roku, wynikało przede wszystkim z praktyki zabezpieczania finansowego umów o charakterze wieloletnim; dotyczyło to promes przyznających dotacje na uzupełnienie wkładu własnego na realizację projektów współfinansowanych z funduszy europejskich, zawartych w latach 2005–2008 oraz w 2009 r. na łączną kwotę 51.361 tys. zł, tj. 56,9% środków niewykorzystanych; Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko, że zabezpieczanie środków na realizację umów warunkowych jest niezasadne w związku z faktem, że nie istnieje realne zagrożenie likwidacji źródła finansowania Funduszu Promocji Kultury.

Przykładem braku należytej staranności w pozyskiwaniu przez Ministerstwo Sportu i Turystyki wpływów stanowiących przychody funduszy było nieskuteczne dochodzenie należności wymagalnych Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów w kwocie 643,6 tys. zł. Należności ogółem na koniec 2009 r. wyniosły 1.831,7 tys. zł i były wyższe w stosunku do 2008 r. o 276,1, w tym wymagalnych o 175,6%.

Na koniec 2009 r. wykonanie wydatków w stosunku do planu po zmianach nie przekroczyło 25% w przypadku czterech niżej wymienionych funduszy:

- Fundusz Reprywatyzacji – 11,7%, gdzie na cele finansowane środkami tego funduszu wydatkowano zaledwie 1,7% środków dostępnych w 2009 r., tj. o 2,1% mniej niż w 2008 r.;
- Fundusz Skarbu Państwa – 24,6%, co było efektem nierzetelnego planowania, gdyż Ministerstwo Skarbu Państwa pomimo realizacji zadań nie było w stanie zrealizować przyjętego na 2009 r. planu Funduszu;
- Fundusz Nauki i Technologii Polskiej – 25%, co wynikało głównie z przekazania ponad 60,0 mln zł na rachunek Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dopiero w grudniu 2009 r., jak również nieterminowego spełniania przez beneficjentów wymogów niezbędnych przy finansowaniu zadań inwestycyjnych;
- Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych – 23,0%, co wynikało z niskiej realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego ujętych w Planie modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, a przewidzianych do sfinansowania ze środków Funduszu. Z 49 pozycji uzbrojenia i sprzętu wojskowego zrealizowane zostały dostawy sprzętu zaledwie w 6 pozycjach. Główną przyczyną powyższego było to, że znaczące wpłaty na rachunek Funduszu w kwocie 33,7 mln zł (57,4% przychodów Funduszu) dokonane zostały dopiero w dwóch ostatnich miesiącach roku, co determinowało rozpoczęcie procedur związanych z realizacją Planu Modernizacji i spowodowało, że na koniec 2009 r. na rachunku Funduszu pozostawały niewykorzystane środki w kwocie 48,4 mln zł. Ponadto, zobowiązania Funduszu na koniec 2008 r. w kwocie 122,8 mln zł, zgodnie z decyzją Ministra Obrony Narodowej¹⁵⁵ – dysponenta

¹⁵⁵ W § 18 ust. 4 Decyzji budżetowej na rok 2009 Nr 39/MON zapisano, że: „Zobowiązania Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych dotyczące 2008 r., wynikające z nieopłaconych faktur i realizowanych umów, finansowane są z wydatków budżetowych 2009 r. w ramach centralnych planów rzeczowych. Zobowiązania te podlegają rozliczeniu przez dotychczasowe podmioty realizujące te zadania”.

Funduszu, zostały uregulowane środkami budżetowymi 2009 r. Powyższa decyzja uzasadniona była niskim stanem środków pieniężnych na rachunku Funduszu na początek 2009 r. (0,1 mln zł wobec planowanych 216,5 mln zł), a także brakiem możliwości opłacenia tych zobowiązań z bieżących przychodów 2009 r. W ocenie NIK przejęcie zobowiązań Funduszu przez dysponenta części 29 – Obrona narodowa ograniczyło wydatki z tytułu kar i odsetek, jednakże brak było podstaw prawnych do takiego działania.

Podobnie jak w roku ubiegłym, ze zgromadzonych na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, nie realizowano działań na rzecz wsparcia indywidualnych przedsiębiorców, pomimo przewidywanych w planie finansowym wydatków na ten cel w wysokości 1.624,1 mln zł. Nie zrealizowano także dopłat do wynagrodzeń pracowników z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w ramach pakietu antykrzysowego na zadania określone w ustawie z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców¹⁵⁶. Z przekazanej 1 grudnia 2009 r. na konto Funduszu kwoty 960 mln zł wypłacono jedynie 936 tys. zł (tj. 0,1%) na zaspokojenie wynagrodzeń pracowników za czas przestoju ekonomicznego lub z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy. Z powodu braku środków finansowych na utworzenie funduszu rezerwowego dla ubezpieczeń rentowych, chorobowych i ubezpieczenia wypadkowego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych kolejny raz nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 55 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁵⁷.

Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2009 r. przychody funduszy związanych z ubezpieczeniami społecznymi wyniosły 160.842,1 mln zł, a wydatki 165.128,1 mln zł. Do funduszy tych zalicza się Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, tj. Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji oraz Fundusz Administracyjny.

Zrealizowane przychody – 158.123,5 mln zł były niższe o 1,7% od planu i wyższe o 2,6% od wykonania 2008 r. Dotacje z budżetu państwa w kwocie 46.214,2 mln zł, stanowiące 29,2% przychodów ogółem tych funduszy zostały przekazane do wysokości planu lecz o 3,9% poniżej wykonania 2008 r. Wydatkowano 171.085,0 mln zł, tj. o 3,7% powyżej kwoty planowanej i o 11,5% powyżej wykonania w 2008 r. Decydujący wpływ na przekroczenie planu wydatków funduszy ubezpieczeń społecznych miał wzrost wydatków FUS o 4,2% w porównaniu do planu po zmianach i o 12,7% w porównaniu do 2008 r.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Przychody FUS według przypisu¹⁵⁸ wyniosły 140.471,0 mln zł i były niższe od planu o 2.754,9 mln. zł, tj. o 1,9% oraz wyższe o 2,3% od wykonania w 2008 r., przy czym w 2008 roku odnotowano wzrost na poziomie 5,7%. W 2009 r. w strukturze przychodów FUS wystąpił minimalny wzrost udziału przypisu składek na ubezpieczenia społeczne z 59,8% do 61,5%, tj. o 1,7 punktu procentowego.

¹⁵⁶ Dz.U. Nr 125, poz. 1035.

¹⁵⁷ Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1085 ze zm..

¹⁵⁸ Kwota należnych Funduszowi składek wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych.

Był on jednak niższy o 6,3 punktu procentowego w stosunku do 2007 r. (67,8%). Zmniejszył się o dwa punkty procentowe udział dotacji z budżetu państwa, łącznie z wpływami rekompensującymi kwoty składek przekazanych na rzecz OFE, który w 2009 r. wyniósł 36,7%.¹⁵⁹ Dotacja z budżetu państwa wyniosła 30.503,3 mln zł, tj. 100% planu, podczas gdy w dwóch poprzednich latach przekazane kwoty dotacji były o 2,0 mln zł wyższe niż kwoty zaplanowane w ustawach budżetowych. Refundacja z tytułu przekazania składek do OFE w wysokości 21.086,0 mln zł, została wykonana o 5,3% poniżej planu z ustawy budżetowej (22.259,5 mln zł), tj. o 1.173,5 mln zł, odwrotnie niż w 2008 r. kiedy plan był przekroczony o 10,7%. Malejące tempo wzrostu płac, jak również wzrastające bezrobocie miało wpływ na niższe niż planowane przychody z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Zrealizowane wydatki wyniosły 153.437,7 mln zł i były wyższe od planowanych o 4,2%, tj. o 6.146,3 mln zł oraz od zrealizowanych w 2008 r. o 12,7%, tj. o 17.304,3 mln zł. Przekroczenie planu wydatków¹⁶⁰ wynikało z wyższych o 3,3% od planowanych i o 11,9% w porównaniu do 2008 r. wydatków na świadczenia pieniężne, w tym na wypłatę emerytur i rent o 2,5%. Spowodowane to było nieuwzględnieniem w planie skutków przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w wyniku realizacji postanowień orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r.¹⁶¹ Największy udział w zrealizowanych wydatkach stanowiący 96,5% miały transfery na rzecz ludności, które wyniosły 147.896,4 mln zł. W 2009 r. w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odnotowano drastyczny spadek stanu środków, który na koniec roku wyniósł (minus) 8.175,6 mln zł, w tym środki pieniężne (minus) 899,2 mln zł i zobowiązania 16.256,3 mln zł i był on o 12.966,7 mln zł niższy od stanu na początek roku (4.791,1 mln zł) i o 8.113,8 mln zł od planu po zmianach. Pogorszenie kondycji finansowej Funduszu w 2009 r. wynikało z pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju i w konsekwencji zaniżenia dotacji z budżetu państwa. Przychody (według przypisu) stanowiły 91,5% kosztów, podczas gdy w 2008 r. wskaźnik ten wynosił 100,9%. Pomimo wysokiego stanu środków na początku 2009 r. Fundusz nie był w stanie sfinansować zwiększonych wydatków z przychodów własnych, w związku z czym zaciągnął kredyty w bankach komercyjnych na łączną kwotę 3.960,0 mln zł, a także otrzymał z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w kwocie 5.500,0 mln zł oraz dodatkowe środki w formie dotacji w kwocie 100,0 mln zł.

W 2009 r. nastąpił kolejny wzrost o 25,3% liczby wypłat z tytułu odsetek za opóźnienia w ustalaniu prawa do świadczeń i ich wypłacie¹⁶² (w 2008 r. o 82,8%). Łączna liczba wypłat 29.855 (w 2008 r. – 23.823) na kwotę 5.844 tys. zł (w 2008 r. 5.026 tys. zł.) zwiększyła się o 6.032, tj. o 818,0 tys. zł (w 2008 r. – 1.022 tys. zł). Główną przyczyną wzrostu tych wskaźników było wydawanie decyzji po ustawowym terminie (wzrost o 3.672 przypadków) oraz błędy leżące po stronie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wzrost o 2.811 przypadków), co z kolei było wynikiem trudności organizacyjnych związanych z wdrożeniem narzędzi informatycznych do realizacji przepisów ustawy dotyczących ustalania świadczeń emerytalno-rentowych według zreformowanych zasad.

¹⁵⁹ Udział dotacji wyniósł 21,7%, tj. o 2,5 punktu procentowego mniej niż w 2008 r. i o 3,3% więcej niż w 2007 r.

¹⁶⁰ Za zgodą Prezesa Rady Ministrów wydaną na podstawie art. 151 ust 2 ustawy o finansach publicznych.

¹⁶¹ W wyniku tego wymogu osoby spełniające warunki do pobierania emerytury, a dotychczas pobierające renty, występowały z wnioskami o zmianę świadczenia na emeryturę, co zmniejszyło wypłaty świadczeń rentowych, jednocześnie zwiększając wypłaty z funduszu emerytalnego.

¹⁶² Największy udział, zarówno pod względem liczby jak i kwoty, miały odsetki z tytułu wypłat emerytur i rent, odpowiednio 64,0% i 73,9%.

W 2009 r. stwierdzono 84.017 nowo ujawnionych nadpłat emerytalno-rentowych, tj. o 12,9% więcej niż w 2008, na kwotę 188,1 mln zł – o 14,9% wyższą niż w 2008 r. Przyczyną takiego stanu był brak informacji od świadczeniobiorców o osiągniętych przychodach, które powodowały zmniejszenie lub zawieszenia świadczenia. Kwota nadpłat z winy pracowników ZUS wyniosła 5.985 tys. zł i zwiększyła się w porównaniu do 2008 r. o 235,0 tys. zł, tj. o 4,1%, z powodu błędnej interpretacji stanu faktycznego i przepisów.

Pomimo spadku w 2008 r. liczby wypłat wyrównań do wysokości należnego świadczenia o 32,6%, w porównaniu do roku 2007 i kwoty wypłat o 41,4%, w 2009 r. nastąpił wzrost liczby wypłat o 20,3% i kwoty o 22,0%. W związku z tym ich ilość (11.486) jak i kwota (35.846 tys. zł) są nadal na bardzo wysokim poziomie, a główną przyczyną tego stanu rzeczy są popełniane przez pracowników Zakładu błędy w interpretacji przepisów, co jest zjawiskiem negatywnym. W 2009 r. nastąpił kolejny wzrost udziału błędów, w wyniku czego o 9,2% wzrosła liczba wypłat i o 20,8% ich kwota.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w 2009 r. w formie obligacji oraz gotówki przekazał do Otwartych Funduszy Emerytalnych 20.859,9 mln zł, tj. o 4,2% więcej niż w 2008 r. (20.030,9 mln zł). W 2009 r., w przeciwieństwie do 2008 r. nastąpiło zmniejszenie kwoty nieprzekazanych składek wraz z odsetkami o 438,9 mln zł, tj. o 11,9%. Pomimo to zobowiązania wobec OFE pozostają nadal na wysokim poziomie – 2.427,5 mln zł.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Przychody Funduszu Emerytalno-Rentowego wg przypisu wyniosły 17.064,0 mln zł, w tym dotacja 15.705,4 mln zł i były wyższe o 0,2% od planu po zmianach oraz o 5,4% w porównaniu do 2008 r. Dotacja z budżetu państwa stanowiła 92,0% przychodów Funduszu. Zmniejszyła się, po raz kolejny, o 12,6% kwota należności składowych odpisanych z powodu przedawnienia. W 2009 r. na drogę egzekucji administracyjnej skierowano 40.433 tytuły wykonawcze na kwotę 39,3 mln zł, tj. o 12,5% wyższą niż w 2008 r. Mimo to należności Funduszu wzrosły o 4,2% w stosunku do 2008 r. i wyniosły 600,8 mln zł, a zaległości netto 308,2 mln zł, w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe o 0,9%. Główną przyczyną było pogorszenie ściągальności w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne rolników wynikające ze wzrostu liczby dłużników oraz ustalenie terminu płatności składki za IV kwartał 2009 r. na dzień 31 grudnia 2009 r.

Zrealizowane wydatki wyniosły 17.046,4 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 0,4%, tj. o 74,8 mln zł oraz wyższe od zrealizowanych w 2008 r. o 1,5%, tj. o 252,6 mln zł. Transfery na rzecz ludności wyniosły 14.059,0 mln zł i stanowiły 82,5% ogółu wydatków, a składki na ubezpieczenie zdrowotne wyniosły 2.571,9 mln zł i stanowiły 15,1%, w porównaniu do planu według ustawy budżetowej wielkości te były niższe odpowiednio 0,3% i 1,6%, natomiast w stosunku do wykonania w 2008 r. transfery były wyższe o 3,1%, a przekazane składki o 6,8% niższe. Miesięcznie w 2009 r. wypłacono z Funduszu Emerytalno-Rentowego około 1,4 miliona rent i emerytur, w tym 1.136 tysięcy emerytur, 244 tysiące rent z tytułu niezdolności do pracy i 43 tysiące rent rodzinnych. Liczba wypłat była niższa o 3,5% w porównaniu do 2008 r., kiedy wyniosła prawie 1,5 miliona. W 2009 r. przeciętna emerytura i renta finansowana z funduszu wynosiła 766 zł i była wyższa o 32 zł, tj. o 4,4% w stosunku do 2008 r. (w 2008 r. była wyższa o 6,1% w porównaniu do 2007 r.).

Ponadto ze środków funduszu wypłacono 60.041 zasiłków pogrzebowych, tj. o 614 więcej niż w 2008 r. Przeciętna wysokość wypłaconego w 2009 r. zasiłku wynosiła 6.165,9 zł i w porównaniu do 2008 r. wzrosła o 382,9 zł.

Na koniec roku stan Funduszu wynosił 170,2 mln zł i w porównaniu do stanu na początek roku zwiększył się o 11,5%, zmniejszył się natomiast poziom zobowiązań o 7,1% do kwoty 359,7 mln zł. Na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Fundusze związane z zadaniami socjalnymi

Zaplanowane w ustawie budżetowej na 2009 r. przychody funduszy o charakterze socjalnym wyniosły 13.517,6 mln zł, a wydatki 13.653,4 mln zł. Do funduszy tych zalicza się Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W trakcie roku nie były dokonywane zmiany w planie dochodów i wydatków tych funduszy. Zrealizowane przychody wyniosły 16.361,2 mln zł. Były one wyższe od planu o 21% i o 15% od wykonania 2008 r. Udział dotacji w przychodach ogółem wyniósł 8,6%. Wydatki zrealizowane zostały na poziomie 16.659,3 mln zł tj. o 22% wyższym niż planowano i o 55,2% od wykonania 2008 r. Zrealizowane przez te fundusze przychody stanowiły 9,0% ogółu przychodów funduszy, a wydatki 8,7% ogółu wydatków. Planowany stan funduszy na początek 2009 roku (9.121,2 mln zł) został przekroczony o 8,8%, natomiast stan na koniec roku wyniósł 9.651,6 mln zł, tj. 106,8% planu.

Fundusz Pracy

Przychody Funduszu wyniosły 10.326,4 mln zł i były wyższe o 18,7% w stosunku do planu oraz o 13,4% wyższe w porównaniu do 2008 r. W 2008 roku wzrost ten wyniósł odpowiednio 11,4% i 8,6%. W strukturze przychodów największy udział miały składki, które wyniosły 8.780,8 mln zł i stanowiły 85% przychodów. Były one o 2,3% wyższe od planu i o 1% od wykonania 2008 r. Wyższe od planowanych przychody osiągnięto z tytułu wpływów z różnych dochodów – 665,6 mln zł, odsetek – 183,1 mln zł oraz środków otrzymanych z Unii Europejskiej – 690,4 mln zł, w tym dotacja rozwojowa 664,4 mln zł. Wynikało to głównie z przekazania przez Ministra Pracy na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁶³ środków w kwocie 596,8 mln zł oraz wpływów z kar i grzywien, zasiłków transferowych, zwrotów środków otrzymanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, a także przychody z lokat bankowych w łącznej wysokości 121,1 mln zł.

Według stanu na 31 grudnia 2009 r. należności wyniosły 194,5 mln zł i były o 7,5% niższe niż na koniec 2008 r., w tym 17,1% to należności przeterminowane w kwocie 33,4 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 11.245,0 mln zł i były wyższe od planowanych o 27,7%, tj. o 2.438,1 mln zł i blisko dwukrotnie (o 95,4%) od zrealizowanych w 2008 r. Wydatki stanowiły 108,9% uzyskanych przychodów, w 2008 r. było to 63,4%. Wydatki Funduszu zostały przeznaczone głównie na:

– aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – 6.204,8 mln zł, tj. 66,2% ogółu wydatków, a w stosunku do 2008 r. (3.362,5 mln zł) były one wyższe o 84,5%; środki wykorzystane były głównie na sfinansowanie refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (25,9% środków), z tytułu czego wyłączono

¹⁶³ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397.

- z bezrobocia 63,9 tys. osób tj. o 23,0% więcej niż w 2008 r. oraz wypłatę stypendiów (23,9% środków) i kosztów związanych ze specjalizacją i realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych (9,1%). Poza tym przeznaczono 6,1% środków na szkolenia, 5,3% na roboty publiczne, którymi objęto 54 tys. osób; 3,2% sfinansowanie wydatków na młodocianych pracowników oraz 2,9% na prace interwencyjne, w ramach których zatrudniono 40,2 tys. osób; innymi efektami było wyłączenie z bezrobocia 421,8 tys. bezrobotnych, z czego 166,1 tys. osób z powodu rozpoczęcia szkolenia i 255,7 tys. zł z tytułu rozpoczęcia stażu, tj. o 50,5% więcej niż w 2008 r.;
- zasiłki dla bezrobotnych – 2.851,0 mln zł tj. 25,4% ogółu wydatków, a w stosunku do 2008 r. (1.833,4 mln zł) były wyższe o 55,5%;
 - dodatki aktywizacyjne – 83,9 mln zł, w porównaniu do 2008 r. (61,8 mln zł) były wyższe o 35,9%, zwiększona kwota wydatków wynikała między innymi z niekorzystnej sytuacji na rynku pracy i wyższej o 28,4% (418,9 tys. osób) liczby bezrobotnych;
 - świadczenia integracyjne – 13,8 mln zł, tj. o 92,6% wyższe niż w 2008 r. (7,2 mln zł).

Z różnych form pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w 2009 r. skorzystało ogółem 124.072 osób, tj. o 65,8 % więcej niż w 2008 r. (74.830 osób). Należy jednocześnie wskazać, że najwięcej, bo aż 83,9%, tj. 104.125 osób uczestniczyło w zajęciach aktywizacyjnych (w 2008 r. – 60.251 osób), a 19.947 osób brało udział w szkoleniach z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (w 2008 r. – 14.579 osób). Pomoc z zakresu aktywnego poszukiwania pracy świadczyło 1.059 klubów pracy (w 2008 r. – 923), z czego 1.000 klubów pracy, tj. 94,4% prowadziły samodzielnie powiatowe urzędy pracy.

Na koniec 2009 r. zobowiązania Funduszu wyniosły 104,0 mln zł i były o 27,2% wyższe niż w 2008 r. (81,8 mln zł). Zobowiązania wobec ZUS wyniosły 46,7 mln zł i stanowiły 44,9% ogółu zobowiązań. W 2009 r. z tytułu nieterminowej płatności zobowiązań powiatowe urzędy pracy zapłaciły odsetki w kwocie 90,0 tys. zł, tj. o 5,3% mniej niż w 2008 r.

Liczba bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2009 r. wynosiła 1.892,7 tys. osób i była wyższa o 418,9 tys. osób, tj. o 28,4% w porównaniu do 2008 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 11,9% i była o 2,4 punktu procentowego wyższa niż przed rokiem.

W 2009 r. pracodawcy zgłosili 1.902,6 tys. ofert pracy, tj. o 240 tys. ofert mniej niż w 2008 r. Liczba niesubsydiowanych ofert pracy w 2009 r. zmniejszyła się o 37,2% w porównaniu z 2008 r., a liczba subsydiowanych ofert pracy wzrosła o 2,3%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy, z uwagi na niegospodarne wydatkowanie kwoty 9353,5 tys. zł na realizację zadań z zakresu informatyki.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Przychody Funduszu wyniosły 4.558,1 mln zł, w tym dotacja 740,2 mln zł i były wyższe o 3,5% od planu oraz niższe o 2,5% od wykonania w 2008 r. (4.673,1 mln zł).

Największy udział w przychodach funduszu wynoszący 74,6% miały przychody z tytułu wpłat zakładów pracy – 3.398,4 mln zł oraz dotacji – 16,2%. W 2009 r. Fundusz otrzymał z budżetu państwa dotacje na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, refundacje składek na ubezpieczenie społeczne tych pracowników oraz dotację rozwojową na realizację projektów współ-

finansowanych ze środków UE. Pozostałymi źródłami przychodów były środki otrzymane z Unii Europejskiej – 250,2 mln zł oraz zwroty niewykorzystanych środków – 16,8 mln zł przez jednostki samorządu terytorialnego (województwa i powiaty).

Na koniec roku należności wyniosły 715,9 mln zł. Były one o 42,3% wyższe od planowanych i o 0,8% niższe niż w 2008 r. W kwocie tej 99,6% to należności przeterminowane – 713,2 mln zł. Zdaniem NIK podejmowane przez PFRON działania nie dają gwarancji odzyskania należności, pomimo że wystosowano do dłużników 8.814 wezwań do zapłaty, 3.556 upomnień oraz 2.562 tytułów wykonawczych, to uzyskano o 36,3% mniej wpływów z egzekucji administracyjnej niż w 2008 r. Poza tym odpisy aktualizacyjne na zobowiązania dwóch podmiotów na kwotę 1,7 mln zł utworzono po terminie określonym uchwałą zarządu oraz przedawniły się należności z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców od 48 podmiotów na kwotę 0,8 mln zł, które zostały spisane dopiero w 2009 r.

Wydatki wyniosły 4.611,6 mln zł i były niższe od planowanych o 0,3%, tj. o 15,6 mln zł oraz o 4,4%, tj. o 213,4 mln zł od zrealizowanych w 2008 r. Stanowiły one 101,2% uzyskanych przychodów, w 2008 r. – 103,2%. Wydatki zostały przeznaczone głównie na:

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, z którego skorzystało 14.909 pracodawców i 319.000 osób niepełnosprawnych – 2.286,5 mln zł, tj. 49,6% ogółu wydatków (w 2008 r. – 33%);
- finansowanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, realizowanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe – 811,8 mln zł (samorządy powiatowe – 731,4 mln zł, samorządy wojewódzkie – 80,4 mln zł), tj. 17,6% ogółu wydatków; samorządy powiatowe wydatkowały środki na sfinansowanie kosztów tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej, zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze, likwidację barier architektonicznych i technicznych oraz na dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych; samorządy wojewódzkie zaś dofinansowały prowadzenie robót budowlanych w 169 obiektach służących rehabilitacji, utworzenie pięciu zakładów aktywności zawodowej, w których zatrudniono 2.122 osoby niepełnosprawne;
- finansowanie składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych – 291,3 mln zł, tj. 6,3% ogółu wydatków; w porównaniu do 2008 r. wydatki te zmniejszyły się o 70,5%, tj. o 696,8 mln zł;
- dofinansowania w ramach programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą PFRON – 312,4 mln zł, tj. 6,8% ogółu wydatków; w porównaniu do 2008 r. wydatki na ten cel były niższe o 54,2%; dofinansowano realizację 15 programów, w tym na cztery programy „Uczeń na wsi”, „Student II”, „Pegaz 2003” oraz „Komputer dla Homera” przeznaczono 81,7% środków;
- zadania zlecone fundacjom oraz organizacjom pozarządowym z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (nowe zadanie ustawowe Funduszu) – 159,8 mln zł, tj. 3,5% ogółu wydatków; dofinansowano realizację 891 zadań; kontrola 6 z 77 zawartych umów na łączną kwotę 22,7 mln zł (35% kwoty wydatkowanej z tego tytułu w 2009 r.) wykazała, że przyjęte przez Zarząd Funduszu zasady zlecania nie gwarantowały racjonalnego i gospodarnego wykorzystania środków; w wyniku tego Fundusz wydatkował niegospodarnie 0,5 mln zł;
- działania wyrównujące różnice między regionami – 42,7 mln zł, tj. 0,9% ogółu wydatków; dofinansowano wyposażenie 137 obiektów służących niepełnosprawnym w sprzęt rehabilitacyjny, zlikwidowano bariery

komunikacyjne i poruszania się łącznie w 336 obiektach oraz zakupiono 153 mikrobusey i 62 autobusy do przewozu osób niepełnosprawnych; kontrola wykazała, że w zawieranych z jednostkami samorządowymi umowach brak było zabezpieczenia interesów Funduszu, co spowodowało, że nie odzyskano środków wydatkowanych z naruszeniem przepisów Prawo zamówień publicznych w kwocie 0,1 mln zł.

Ze środków funduszu w 2009 r. dokonano zwrotów nadpłat z tytułu obowiązkowych wpłat pracodawców w kwocie 15,0 mln zł (822 podmiotom) oraz zwrotów odsetek w kwocie 928,7 tys. zł, w tym blisko 63% (585,7 tys. zł – 5 podmiotom) było skutkiem nierzetelnych i opieszaleń działań Funduszu. Na zadania statutowe¹⁶⁴ wykorzystano środki w kwocie 4.361,1 mln zł, tj. o 4,9% niższej niż w 2008 r. Jednocześnie wydatki na działalność administracyjną Funduszu wyniosły 2.595 mln zł i były wyższe o 4,7% od zrealizowanych w 2008 r.

Pozostałe fundusze

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Przychody wyniosły 2.395,4 mln zł, w tym dotacja 440,5 mln zł i były niższe o 30,6% od planu oraz wyższe o 26,4% od zrealizowanych w 2008 r. Niepełna realizacja przychodów wynikała między innymi z zawyżonej prognozy wpływów wynikających z ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej¹⁶⁵, przekazania niższej kwoty dotacji oraz mniejszych wpływów z opłat ponoszonych w związku z importem używanych samochodów. Największe przychody 796,2 mln zł, uzyskano z tytułu opłat zastępczych i kar określonych w Prawie energetycznym¹⁶⁶, stanowiły one 33,2% ogółu przychodów. Były one wyższe o 37,8% od planowanych i o 116,7% od uzyskanych w 2008 r. Ponadplanowe przychody uzyskano z produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii.

Fundusz nie dokonał zmian w planie finansowym na 2009 r., polegających na ujęciu w nim dotacji rozwojowych pomimo, że z dniem 20 grudnia 2008 r. m.in. dodano ust. 6 do art. 202 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁶⁷, który stanowił, że „dotacje rozwojowe, o których mowa w ust. 4, nie stanowią przychodów instytucji pośredniczących lub podmiotów, którym w ramach programów została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów”.

W 2009 r. wydatkowano 1.280,5 mln zł, tj. 48,5% planowanych wydatków i o 317,0 mln zł więcej niż w 2008 r. Z kwoty tej 74,2% przeznaczono na wydatki inwestycyjne – 950,8 mln zł, (w 2008 r. było to 99,7%), w tym na dotacje inwestycyjne 948,3 mln zł. Podobnie jak w latach wcześniejszych ze środków Funduszu dofinansowywano przedsięwzięcia ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie pożyczek na zachowanie płynności¹⁶⁸. Na koniec 2009 r. saldo wyniosło 355,8 mln zł i wzrosło blisko siedmiokrotnie w stosunku do 2008 r. Działanie takie było niezgodne z celami i formami udzielanej pomocy, o których mowa w art. 410 i 411 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁶⁹. W wyniku wielokrotnie przedstawia-

¹⁶⁴ Wydatki ogółem, pomniejszone o wydatki bieżące własne, osobowe niezaliczane do wynagrodzeń, inwestycyjne (łącznie z zakupami) oraz zwroty dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej wysokości.

¹⁶⁵ Dz.U. z 2007 r., Nr 90, poz. 607 ze zm.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.).

¹⁶⁷ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁶⁸ Pożyczki na zachowanie płynności finansowej realizowanych projektów FS – środki przeznaczone na opłacenie faktur lub równoważnych dokumentów finansowych, wystawionych w związku z realizacją przedsięwzięcia, opłacone przez beneficjentów, po otrzymaniu środków z Komisji Europejskiej.

¹⁶⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz.150 ze zm.

nego przez NIK wniosku w powyższej sprawie, od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązują przepisy sankcjonujące finansowanie przedsięwzięć przy udziale pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej¹⁷⁰.

W 2009 r. do funduszu wpłynęło 2.279, tj. o 398 więcej niż w 2008 r. – wniosków o dofinansowanie na łączną kwotę 13.409,7 mln zł. W systemie informatycznym zostało zarejestrowanych jedynie 1.273 wnioski, tj. 55,8%, pozostałe 1.006 zaewidencjonowano jedynie w rejestrach poszczególnych komórek organizacyjnych. Oznacza to, że Fundusz nie podjął należytych działań w celu poprawy wskazanej sytuacji (w 2008 r. wprowadzono do systemu 53,9% otrzymanych wniosków), o co NIK wnioskowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r.

Ze środków przeznaczonych na wspieranie odnawialnych źródeł energii lub wysokosprawnej kogeneracji (w rozumieniu ustawy – Prawo energetyczne), wydatkowano zaledwie 103,9 mln zł, tj. 8,8% stanu subfunduszu na koniec roku. Przyczyną było odrzucenie 97 wniosków o dotacje na łączną kwotę 493,8 mln zł oraz o udzielenie pożyczek na kwotę 877,3 mln zł, złożonych w ramach realizacji „Programu dla przedsięwzięć z zakresu odnawialnych źródeł energii (OZE) i obiektów wysokosprawnej kogeneracji”. Nie przyjęcie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć wynikało z braku możliwości zbilansowania środków na ich realizację przez potencjalnych wykonawców, braku możliwości zabezpieczenia przez nich spłat rat kapitałowych, zdolności kredytowej oraz niskiego poziomu gotowości realizacyjnej inwestycji, w tym przygotowania inwestycji od strony formalno-prawnej, (przyłączenia nowych jednostek OZE do sieci elektroenergetycznej, wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych uzyskania pozwoleń na budowę oraz koncesji na produkcję energii elektrycznej). *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* przyjęta przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r. wraz z Programem działań wykonawczych na lata 2009-2012, określiła cele i niezbędne działania w obszarze wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym bezpośrednie wsparcie budowy nowych jednostek OZE z wykorzystaniem środków ochrony środowiska, pochodzących z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy *Prawo energetyczne*. Wśród sposobów realizacji tych celów wymieniono udzielenie wsparcia ze środków publicznych na budowę nowych jednostek OZE w ramach programów NFOŚiGW dla przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz obiektów wysokosprawnej kogeneracji i biopaliw. W programie tym wskazano również na konieczność dokonania analizy procedur pod kątem wprowadzenia ewentualnych rozwiązań mających na celu ułatwienie dostępu do funduszy pomocowych zagranicznych i krajowych poprzez zniesienie zbyt restrykcyjnych wymagań i ograniczeń. NIK wskazuje na potrzebę poprawy zasad i warunków udzielania dofinansowania na realizację celów określonych w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.* w zakresie wsparcia budowy nowych jednostek OZE z wykorzystaniem środków NFOŚiGW.

Ponadto według stanu na 31 grudnia 2009 r. Fundusz nie rozliczył efektów rzeczowych lub ekologicznych w odniesieniu do 98 umów na łączną kwotę 706,2 mln zł, co stanowiło naruszenie warunków umownych. Z Funduszu przekazano także na konto Ministerstwa Skarbu Państwa środki w kwocie 1,4 mln zł na zakup akcji Krajowej Agencji Poszanowania Energetyki SA, przed uzyskaniem wymaganej zgody Ministra Środowiska i Ministra Finansów na ich zakup.

Na koniec 2009 r. stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa wynosił 2.112,5 mln zł, w tym 89,9%, stanowiło kwotę 1.897,6 mln zł wolnych środków zgromadzonych na

¹⁷⁰ Art. 1 pkt 20 lit. A ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

wyodrębnionych subfunduszach. Stan środków nieobjętych szczegółowymi zasadami gospodarowania wyniósł 182,2 mln zł, tj. 8,6% stanu wolnych środków na koniec 2009 r.

Zobowiązania na koniec 2009 r. wyniosły 53 mln zł i były o 35,5% wyższe niż w 2008 r., podczas gdy w 2008 r. były o 42% niższe niż w 2007 r. Jednocześnie Fundusz posiadał należności wynikające z zawartych umów pożyczek i kredytów w kwocie 5.340,4 mln zł, tj. o 32,6% wyższe niż w 2008 r. (4.028,7 mln zł).

9.2. Agencje rządowe

W ustawie budżetowej na rok 2009 ujęto plany finansowe 33 jednostek podsektora rządowego wykonujących zadania państwowe, w tym ośmiu agencji, 17 ośrodków doradztwa rolniczego oraz ośmiu innych państwowych osób prawnych¹⁷¹. Ich plany finansowe zostały sporządzone w jednolitym układzie memoriałowym przychodów i kosztów, z wyjątkiem planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości opracowanego w układzie kasowym wpływów i wydatków. W związku z tym, plan finansowy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości nie może być porównywalny z planami finansowymi pozostałych agencji.

Dwie agencje rządowe pełniące funkcję agencji płatniczych¹⁷², dysponowały środkami na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, które nie były ujęte w ich planach finansowych. W 2009 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatkowała z tych środków 17.875,3 mln zł, a Agencja Rynku Rolnego – 2.397,1 mln zł. Nadal była naruszana zasada przejrzystości finansów publicznych przez niejednolite prezentowanie planów finansowych agencji rządowych w ustawie budżetowej.

Dane z wykonania planów finansowych agencji rządowych przedstawiono w tabeli 36.

Tabela 36. Plany finansowe agencji rządowych w latach 2008–2009

Nazwa agencji	2008	2009			5:2	5:3	5:4
	Wykonanie	Plan według ustawy budżetowej	Plan po zmianach	Wykonanie			
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem agencje*							
Przychody ogółem, w tym:	6.964,9	6.949,1	6.940,3	6.473,4	92,9	93,2	93,3
– dotacja z budżetu państwa	2.407,2	2.212,9	2.328,3	2.320,1	96,4	104,8	99,6
Koszty	7.133,6	7.149,3	6.583,9	6.317,8	88,6	88,4	96,0
Wynik finansowy brutto	-168,7	-200,2	356,4	155,6	–	–	43,7
Agencja Rezerw Materiałowych							
Przychody ogółem, w tym:	779,1	719,4	779,4	339,8	43,6	47,2	43,6
– dotacja z budżetu państwa	154,3	109,2	169,2	168,6	109,3	154,4	99,6
Koszty	830,4	653,4	653,4	445,1	53,6	68,1	68,1
Wynik finansowy brutto	-51,3	66,0	126,0	-105,3	–	–	–

¹⁷¹ Plany finansowe zostały zamieszczone w załączniku nr 13 do ustawy budżetowej.

¹⁷² Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego.

Wykonanie planów finansowych jednostek podsektora rządowego

1	2	3	4	5	6	7	8
Agencja Mienia Wojskowego							
Przychody ogółem, w tym:	266,9	208,8	208,8	238,7	89,4	114,3	114,3
– dotacja z budżetu państwa	0,6	0,9	0,9	0,2	33,3	22,2	22,2
Koszty	159,5	163,1	163,1	160,0	100,3	98,1	98,1
Wynik finansowy brutto	107,5	45,8	45,8	78,6	73,1	171,6	171,6
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa							
Przychody ogółem, w tym:	812,2	980,0	738,7	715,3	88,1	73,0	96,8
– dotacja z budżetu państwa	267,3	407,2	165,9	159,5	59,7	39,2	96,1
Koszty	678,3	806,5	565,3	562,0	82,9	69,7	99,4
Wynik finansowy brutto	133,9	173,4	173,4	153,2	114,4	88,4	88,4
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa							
Przychody ogółem, w tym:	1.880,7	1.375,1	1.666,2	1.666,3	88,6	121,2	100,0
– dotacja z budżetu państwa	1.762,8	1.315,0	1.606,5	1.605,9	91,1	122,1	100,0
Koszty	2.178,1	2.265,0	1.991,4	1.923,8	88,3	84,9	96,6
Wynik finansowy brutto	-297,5	-890,0	-325,2	-257,5	–	–	–
Agencja Rynku Rolnego							
Przychody ogółem, w tym:	242,5	392,8	388,0	387,0	159,6	98,5	99,7
– dotacja z budżetu państwa	217,8	374,9	380,1	379,0	174,0	101,3	99,7
Koszty	277,2	336,5	341,8	336,7	121,4	100	98,5
Wynik finansowy brutto	-34,7	56,3	46,2	50,3	–	89,5	109,1
Agencja Nieruchomości Rolnych							
Przychody ogółem:	136,3	146,6	146,6	145,4	106,7	99,1	99,1
– dotacja z budżetu państwa	0,001	0,05	0,05	0,001	100,0	2,0	2,0
Koszty	126,4	152,6	152,6	138,6	109,7	90,8	90,8
Wynik finansowy brutto	9,8	-6,0	-6,0	6,8	68,8	–	–
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa**							
Przychody ogółem, w tym:	2.192,5	2.457,0	2.457,0	2.432,8	111,0	99,0	99,0
– dotacja z budżetu państwa	–	–	–	–	–	–	–
Koszty	2.307,9	2.113,4	2.113,4	2.172,6	94,1	102,8	102,8
Wynik finansowy brutto	-115,4	343,6	343,6	260,2	–	75,7	75,7
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej							
Przychody ogółem, w tym:	654,4	669,4	555,6	548,2	83,7	81,7	98,5
– dotacja z budżetu państwa	4,4	5,6	5,6	6,9	156,8	101,8	101,8
Koszty	575,8	658,8	602,9	579,1	100,6	87,9	96,1
Wynik finansowy brutto	78,9	10,6	-47,4	-30,8	–	–	–
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości							
Wpływy ogółem, w tym:	1.474	2.746,6	2.746,6	2.381,4	161,5	86,7	86,7
dotacje z budżetu państwa	738,8	2.205,3	2.205,3	1.910,5	258,6	86,6	86,6
Wydatki	1.469,3	2.857,4	2.857,4	2.449,8	166,7	85,7	85,7
Stan środków obrotowych na początek roku	147,5	149,5	149,5	149,5	101,3	100,0	100,0
Stan środków obrotowych na koniec roku	149,5	38,7	38,7	82,6	55,2	213,4	213,4

* Z wyłączeniem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

** Gospodarkę Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa prowadziła Agencja Nieruchomości Rolnych.

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

Plany finansowe agencji rządowych

W 2009 r. finansowanie zadań agencji odbywało się przy znacznym udziale środków z budżetu państwa, które stanowiły 80,2% wpływów Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz 35,8% przychodów zrealizowanych przez pozostałe agencje. W porównaniu do roku poprzedniego znacznie wzrósł udział dotacji w przychodach Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości o 30,1 punktów procentowych oraz Agencji Rezerw Materiałowych o 29,8 punktów procentowych. Poza Wojskową Agencją Mieszkaniową, która otrzymała niższe niż w 2008 r. środki z budżetu państwa¹⁷³ o 44,7%, dotowanie pozostałych agencji utrzymywało się na podobnym poziomie.

Na 2009 r. dla agencji rządowych zaplanowano¹⁷⁴ dotacje w wysokości 4.418,1 mln zł, które w trakcie roku zostały zwiększone o 115,4 mln zł, tj. o 2,6%. Dotacje z budżetu państwa otrzymało osiem agencji w kwocie 4.533,6 mln zł, które zostały wykorzystane w 93,3%, tj. 4.280,6 mln zł. Zasadnicza część środków została skierowana do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – 1.910,5 mln zł, tj. 45,2% przekazanych agencjom środków oraz do agencji realizujących ustawowe zadania w rolnictwie, pełniących jednocześnie funkcję agencji płatniczych – 1.984,9 mln zł, tj. 46,9%.

Oprócz dotacji z budżetu państwa wykazanych w planie finansowym, agencje płatnicze otrzymały także środki z funduszy Unii Europejskiej w łącznej kwocie 20.272,4 mln zł na realizację programów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej.

Przychody agencji – bez Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – wyniosły 6.473,4 mln zł, co stanowiło 93,3% planu po zmianach. W porównaniu do roku 2008 były one niższe o 7,1%. Jednocześnie wzrósł udział dotacji w przychodach ogółem, bez dotacji przekazanych agencjom płatniczym na realizację programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, z 34,5% w 2008 r. do 35,8% w 2009 r.

Podobnie jak w roku poprzednim, w planie finansowym Agencji Mienia Wojskowego przewidziano dotacje z budżetu państwa w kwocie 0,9 mln zł, pomimo zaplanowania nadwyżki przychodów z własnej działalności nad kosztami realizacji zadań w wysokości 44,8 mln zł. Znaczne środki z budżetu państwa – 159,5 mln zł zasyły także przychody Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w sytuacji gdy przychody własne stanowiły 98,9% kosztów działalności. O ile uzasadnione jest dofinansowanie z budżetu państwa kosztów działalności w sytuacji znacznego niedoboru środków własnych, to nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia dotowanie podmiotów osiągających znaczne nadwyżki lub posiadających niezależność finansową.

Jednocześnie NIK stwierdziła poprawę, w porównaniu do lat ubiegłych, w planowaniu przychodów i kosztów działalności agencji, polegającą na przyjmowaniu do planów bardziej realnych założeń, zarówno w zakresie finansowym, jak i rzeczowym. Potwierdzają to znacznie niższe odchylenia wykonania przychodów i kosztów od planowanych. Wzrosła także efektywność działań agencji, bez Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, które uzyskały lepszy niż zakładano w ustawie budżetowej wynik finansowy brutto. Planowano ujemny wynik finansowy w wysokości 200,2 mln zł, a uzyskano dodatni 155,6 mln zł. Był on także znacznie lepszy od osiągniętego w roku 2008 (minus 168,7 mln zł), pomimo zaangażowania wyższych środków z budżetu państwa o 87,1 mln zł.

¹⁷³ W 2008 r. WAM otrzymała 300 mln zł dotacji z budżetu państwa.

¹⁷⁴ Według ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009.

Pogorszyła się natomiast sytuacja finansowa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która osiągnęła prawie dwukrotnie niższy stan środków obrotowych na koniec roku 82,6 mln zł, w porównaniu do stanu na początek roku 149,5 mln zł, przy wydatkowaniu znacznie wyższych kwot z dotacji budżetu państwa, tj. o 1.171,7 mln zł. Środki z budżetu państwa zostały wykorzystane głównie na realizację zadań finansowanych z dotacji rozwojowej w kwocie 1.676 mln zł, tj. 87,7% oraz dotacji celowej w wysokości 184,2 mln zł, tj. 9,6%.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Podstawą gospodarki finansowej ARiMR jest roczny plan finansowy, obejmujący zadania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, finansowane ze środków krajowych. Jednocześnie jako agencja płatnicza – gospodarowała środkami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na realizację zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

Głównym źródłem przychodów ujętych w ustawie budżetowej były dotacje z budżetu państwa przeznaczone na działalność statutową (1.444,5 mln zł), które po nowelizacji ustawy budżetowej zostały zmniejszone o 129,5 mln zł, tj. o 9%, a następnie w trakcie roku budżetowego zwiększone o 291,5 mln zł, tj. o 22%.

W efekcie wprowadzonych zmian w planie finansowym dotacje z budżetu państwa wyniosły 1.606,5 mln zł i zostały wykorzystane w 100% (1.605,9 mln zł) na pokrycie kosztów działalności bieżącej i inwestycyjnej, kosztów współfinansowania projektu Transition Facility, pomoc techniczną w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007–2013), sfinansowanie zobowiązań w ramach PROW 2004–2006 oraz dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych na wznowienie produkcji w gospodarstwach rolnych dotkniętych klęską powodzi. Zwiększenie w trakcie roku dotacji z budżetu państwa o 291,5 mln zł pozwoliło na zmniejszenie zobowiązań ogółem o 78,1% i zredukowanie ich do wysokości 357,5 mln zł, w tym zobowiązań wymagalnych o 91,9% do poziomu 109,0 mln zł. W 2009 r. nakłady na budowę, ulepszenie i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wyniosły 134,0 mln zł i były niższe o 37,9% od wielkości planowanej w ustawie budżetowej i niższe o 7,5% od ujętej w planie po zmianach¹⁷⁵. W porównaniu do 2008 r. koszty ogółem zmniejszyły się o 254,3 mln zł, tj. o 11,7%, w tym koszty działalności pomocowej o 27% i koszty funkcjonowania agencji o 8,7%. Agencja w 2009 r. odnotowała ujemny wynik finansowy 257,5 mln zł, który był o 40,0 mln zł wyższy od osiągniętego w 2008 r. oraz o 67,7 mln zł wyższy od planowanego (-325,2 mln zł).

Poza zadaniami wynikającymi z planu finansowego Agencja realizowała zadania współfinansowane ze środków UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z dotacji celowych z budżetu państwa i pożyczki udzielonej przez Ministra Finansów. Na realizację wymienionych zadań wykorzystano łącznie 17.875,3 mln zł, w tym ze środków UE – 12.310,4 mln zł i środków krajowych – 5.564,9 mln zł. W ramach działań objętych Wspólną Polityką Rolną zrealizowano przede wszystkim płatności bezpośrednie do gruntów rolnych w wysokości 9.769,4 mln zł (w tym 61,1% refundacja z UE) oraz pomoc finansową w ramach Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw w kwocie 317,1 mln zł (w tym 67,2% z budżetu UE) w ramach Organizacji Wspólnego Rynku Produktów Rybnych – 0,3 mln zł. Na realizację Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój rybo-

¹⁷⁵ W 2008 r. wskaźniki były odpowiednio niższe i wyniosły 42% i 11,2%.

tówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013” wydatkowano 142,7 mln zł, z czego środki UE stanowiły 75%.

Z dostępnego limitu środków 13.230,0 mln euro z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczonych na sfinansowanie działań w ramach PROW 2007–2013 wykorzystano 16,8% (2.220,1 mln euro), tj. o 8,8 punktów procentowych więcej niż w 2008 r. Niskie wykorzystanie środków było spowodowane m.in. późnym uzyskaniem przez Agencję akredytacji jako agencji płatniczej dla pięciu działań, dopiero w okresie od 22 czerwca do 23 listopada 2009 r.

Agencja zakończyła realizację dwóch programów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych UE, tj. SPO „Restrukturyzacja 2004–2006” w kwocie 6.582,3 mln zł (w tym 69,0% UE) oraz SPO „Rybołówstwo 2004–2006” w wysokości 1.002,5 mln zł (w tym 75,6% UE).

Agencja Rynku Rolnego

Agencja Rynku Rolnego realizowała zadania na rynkach produktów rolnych i żywnościowych mające na celu stabilizację tych rynków w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), a także programy krajowe mające na celu pomoc państwa dla podmiotów i ich grup prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi w zakresie określonym lub dopuszczonym przepisami UE, oprócz tego administrowała obrotem z zagranicą towarami rolnymi w ramach WPR. W 2009 r. Agencja wykonywała zadania agencji płatniczej w ramach WPR, obejmujące 10 rynków rolnych oraz dwa programy wspólnotowe. Podobnie jak w latach ubiegłych, plan finansowy Agencji nie obejmował środków finansowych na realizację programów pomocowych w ramach działań jako agencji płatniczej.

Głównym źródłem przychodów ujętych w ustawie budżetowej były dotacje z budżetu państwa przeznaczone na działalność statutową – 241,8 mln zł, które po nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r. zostały zwiększone o 133,1 mln zł, tj. o 55%, następnie w trakcie roku budżetowego zwiększone o 5,2 mln zł, tj. o 1,4%. Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 379,0 mln zł, tj. 99,7% na sfinansowanie wydatków administracyjnych – 123,2 mln zł, krajowych mechanizmów na rynkach rolnych – 249,5 mln zł, w tym dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach podstawowych – 146,9 mln zł, wsparcie finansowe zużycia kwalifikowanego materiału siewnego o charakterze pomocy de minimis – 58,9 mln zł oraz dla producentów poszkodowanych przez suszę w 2008 r. – 1,3 mln zł, pomoc dla plantacji trwałych – 5,1 mln zł, wypłaty rekompensat dla producentów za zrzekanie się kwot mlecznych – 37,2 mln zł.

Poza kosztami wykazanymi w planie finansowym ARR wydatkowała 1.982,6 mln zł na realizację zadań w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej finansowanych przy udziale środków z budżetu UE. Środki te zostały przeznaczone między innymi na pomoc restrukturyzacyjną dla producentów cukru i dodatkową pomoc na rzecz plantatorów buraków cukrowych – 1.286,9 mln zł, pomoc żywnościową dla najuboższej ludności UE – 286,9 mln zł, dopłaty na rynku mleka i jego przetworów – 177,8 mln zł. Na realizację mechanizmów WPR finansowanych¹⁷⁶ i współfinansowanych¹⁷⁷ z budżetu krajowego Agencja wydatkowała 414,5 mln zł.

¹⁷⁶ Płatności uzupełniające dla producentów surowca tytoniowego i płatności uzupełniające za ilość skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach skrobiowych oraz podatek VAT od WPR.

¹⁷⁷ Program poprawy produkcji i sprzedaży produktów pszczałarskich, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, program „Owoce w szkole”.

Agencja Nieruchomości Rolnych

Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała powierzone przez Skarb Państwa prawa własności i inne prawa rzeczowe w odniesieniu do mienia państwowego w rolnictwie. Nabyty i powierzony Agencji majątek Skarbu Państwa odnoszący się do nieruchomości rolnych przeznaczonych na cele gospodarki rolnej tworzył Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Agencja prowadziła odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobem, na podstawie dwóch rocznych planów finansowych ujętych w ustawie budżetowej.

Przychody Agencji wyniosły 145,4 mln zł i były niższe o 0,9% od planowanych oraz wyższe o 6,7% od wykonanych w 2008 r. Głównym źródłem przychodów były środki finansowe pobrane z Zasobu WRSP na pokrycie kosztów funkcjonowania Agencji. Stanowiły one 96,1% przychodów ogółem i wyniosły 139,6 mln zł. Niepełne wykonanie planowanych przychodów w kwocie 1,2 mln zł, było wynikiem uzyskania niższych przychodów z najmu oraz ze sprzedaży mienia własnego. Koszty Agencji w wysokości 138,6 mln zł i były niższe o 9,2% od planowanych oraz wyższe o 9,6% od zrealizowanych w 2008 r. Przyczyną niepełnej realizacji planowanych kosztów były niższe koszty wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, koszty usług obcych oraz odpisy amortyzacyjne.

Osiągnięto dodatni wynik finansowy 6,8 mln zł, przy zakładanym w planie ujemnym wyniku finansowym 6,0 mln zł. Podobnie jak w roku ubiegłym, środki te zasiły fundusz rezerwowy Agencji, który na koniec roku wyniósł 71,2 mln zł i był wyższy o 16,0% w porównaniu do 2008 r.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała zadania określone w programach rozwoju gospodarki w zakresie wspierania działalności małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju eksportu, tworzenia nowych miejsc pracy, przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich, wykorzystania nowych technik i technologii oraz uczestniczyła w realizacji programów operacyjnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju, jako instytucja wdrażająca udzielająca pomocy beneficjentom i jako beneficjent.

W ustawie budżetowej przewidziano wpływy w wysokości 2.799,5 mln zł oraz wydatki w kwocie 2.805,3 mln zł, które zostały zmienione w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej i wyniosły odpowiednio 2.746,6 mln zł i 2.857,4 mln zł. Zrealizowano wpływy w kwocie 2.381,4 mln zł, tj. 86,7% planu po zmianach. Głównym źródłem wpływów były dotacje z budżetu państwa 1.910,5 mln zł, stanowiące 80,2% oraz środki otrzymane z budżetu Unii Europejskiej 432,0 mln zł, tj. 18,1%. W ramach otrzymanych środków z budżetu państwa dotacje celowe wyniosły 184,2 mln zł, tj. 9,6% i zostały przeznaczone na realizację zadań polegających na wspieraniu rozwoju firm poprzez przygotowanie, organizację i likwidację udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju. Ze środków tych sfinansowano między innymi koszty przygotowania udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2010 w Szanghaju w kwocie 23,9 mln zł, obejmujące między innymi refundację kosztów przelotu między Polską i Chinami przedstawicieli polskich firm uczestniczących w tym projekcie w wysokości 12 tys. zł. W przypadku trzech umów dotyczących zwrotu kosztów z tego tytułu na rzecz zespołu EXPO 2010, przedstawiciel Agencji w czasie podpisywania tych umów nie posiadał upoważnienia do zaciągania zobowiązań. Ponadto Agencja wykorzystwała środki pochodzące z dotacji udzielonej na dofinansowa-

nie działalności bieżącej, w tym 195,5 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem, na dofinansowanie trzech zadań inwestycyjnych.

Wydatki zrealizowane w kwocie 2.449,8 mln zł, stanowiły 85,7% planu po zmianach zostały przeznaczone przede wszystkim na wypłaty wsparcia w 87% oraz zakupy usług – 3,2%. Zmniejszenie wpływów było wynikiem obniżenia planowanych dotacji z budżetu państwa o 296,8 mln zł, tj. o 11,9%, a zmniejszenie wydatków w związku ze zredukowaniem planowanych wypłat wsparcia o 97,2 mln zł, tj. o 3,7%.

Agencja Rezerw Materiałowych

Agencja prowadziła gospodarkę finansową w zakresie rezerw surowców, materiałów i paliw oraz produktów leczniczych, rolnych oraz zapasów żywnościowych. Z działalności tej uzyskała przychody w wysokości 339,8 mln zł, stanowiące 43,6% planu po zmianach. Głównym źródłem przychodów były dotacje z budżetu państwa – 49,6%, których udział w przychodach zwiększył się ponad 2,5 krotnie w porównaniu do 2008 r. Dotacje zostały wykorzystane w kwocie 168,6 mln zł, tj. 99,6%, z tego na sfinansowanie kosztów utrzymywania i rotacji zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych – 109,1 mln zł oraz koszty zakupu maszyn budowlanych ze środków utworzonej państwowej rezerwy mobilizacyjnej – 59,5 mln zł. Przychody ze sprzedaży rezerw i zapasów państwowych oraz usług magazynowych w wysokości 144,8 mln zł stanowiły 24,4% planu po zmianach i 42,6% przychodów ogółem. Poniesione koszty w kwocie 445,1 mln zł były niższe o 31,9% od planowanych po zmianach. Niskie wykonanie planu przychodów i kosztów wynikało z rozbieżności danych wykazanych w planie finansowym Agencji przedłożonym do zatwierdzenia Ministrowi Gospodarki, która była niższa od kwot prezentowanych w planie po zmianach.

W planie finansowym Agencji, zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki oraz po uwzględnieniu przekazanej w trakcie roku budżetowego dotacji na utworzenie rezerwy modernizacyjnej maszyn budowlanych, ustalono przychody w kwocie 356,9 mln zł (niższe o 422,5 mln zł od planu po zmianach) oraz koszty w kwocie 483,2 mln zł (niższe o 170,2 mln zł).

W porównaniu do wyżej wymienionych wielkości przychody i koszty zostały zrealizowane odpowiednio 95,2% oraz 92,1%.

Zaplanowane przez Agencję przychody i koszty uwzględniały znaczny spadek cen ropy naftowej i produktów naftowych odnotowanego w II półroczu 2008 r. (w stosunku do cen z lipca 2008 r.) na etapie sporządzania planu finansowego agencji. Uwzględniono też przewidywaną wzrostową tendencję zużycia ropy naftowej i produktów naftowych, co nie nastąpiło w zakładanej skali.

Na koniec roku osiągnięto ujemny wynik finansowy w kwocie 105,3 mln zł.

10. Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje oraz należności Skarbu Państwa

Państwowy dług publiczny (PDP), odpowiadający nominalnej wartości zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora, na koniec 2009 r. wyniósł 669.881,4 mln zł. Był on wyższy od stanu na koniec 2008 r. o 72.117,0 mln zł, tj. o 12,1%. Tempo przyrostu PDP było o 6,7 pp. wyższe od tempa przyrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących. W związku z tym relacja państwowego długu publicznego do PKB uległa zwiększeniu z 47,0% w 2008 r. do 49,8% w 2009 r.

Utrzymanie lub dalsze pogłębienie dysproporcji między wskaźnikami wzrostu długu i PKB grozi przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w 2009 r. w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych¹⁷⁸. Jego przekroczenie nastąpiłoby, gdyby wielkość długu na koniec 2009 r. była wyższa o 2.137,3 mln zł. Utrzymanie stanu zadłużenia poniżej 50% PKB było możliwe wskutek finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami z zaliczek z Unii Europejskiej oraz przeniesieniu finansowania części inwestycji drogowych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego.

Wykorzystane środki z zaliczek Unii Europejskiej, pomimo iż muszą być zwrócone na odpowiedni rachunek w celu wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem, nie są traktowane jako dług Skarbu Państwa. Formalnie po przekazaniu ich w formie zaliczki stały się one własnością Skarbu Państwa i w momencie wykorzystania na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie powstało zobowiązanie wobec innego podmiotu, które należałoby ująć w ewidencji długu. Gdyby zamiast środków, które na koniec 2009 r. pozostawały do zwrotu, analogiczna kwota została pozyskana na rynku skarbowych papierów wartościowych, poziom PDP do PKB na koniec 2009 r. wyniósłby ok. 50,1%.

Natomiast Krajowy Fundusz Drogowy nie został ujęty w katalogu jednostek sektora finansów publicznych i w związku z tym jego zadłużenie nie jest zaliczane do państwowego długu publicznego. Jest on natomiast zaliczany przez Eurostat do sektora instytucji rządowych i samorządowych, jego zobowiązania są zaliczane do długu według metodologii unijnej. Gdyby zadłużenie KFD było zaliczane do PDP, przekroczony zostałby pierwszy próg ostrożnościowy, określony w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Zmiany wielkości PDP i jego relacji do PKB oraz dynamikę zmian tych wielkości w latach 2007–2009 przedstawia tabela 37.

Tabela 37. Państwowy dług publiczny w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	2007			2008			2009		
	mln zł	% PKB	Dynamika	mln zł	% PKB	Dynamika	mln zł	% PKB	Dynamika
Państwowy dług publiczny	27.441,8	44,8	104,2	597.764,4	47,0	113,3	669.881,4	49,8	112,1
PKB	1.176.736,7		111,0	1.275.432,3		108,4	1.344.037,4		105,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹⁷⁸ Od 1 stycznia 2010 r. procedury ostrożnościowe zostały zawarte w art. 86 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje

Państwowy dług publiczny w 2009 r. w układzie podsektorów oraz zmiany w poszczególnych kategoriach przedstawia tabela 38.

Tabela 38. Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Zadłużenia na 31.12.2008	Zadłużenia na 31.12.2009	Zmiana 2008–2009	
	mln zł			%
Zadłużenie sektora finansów publicznych	597.764,4	669.881,4	72.117,0	12,1
Zadłużenie podsektora rządowego	566.883,0	623.596,1	56.713,1	10,0
Skarb Państwa	565.461,6	622.389,8	56.928,2	10,1
Narodowy Fundusz Zdrowia	0,0	0,0	0,0	–
Państwowe fundusze celowe z osobowością prawną	0,0	0,0	0,0	–
Państwowe szkoły wyższe	298,2	239,0	-59,2	-19,8
Jednostki badawczo-rozwojowe	242,1	238,3	-3,8	-1,6
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	775,5	699,9	-75,6	-9,7
Państwowe instytucje kultury	20,3	14,6	-5,7	-27,9
PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	5,5	6,5	1,0	18,7
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	79,9	8,1	-71,9	-89,9
Zadłużenie podsektora samorządowego	28.106,8	39.325,5	11.218,8	39,9
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	24.966,7	36.371,3	11.404,6	45,7
Samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną	14,5	0,0	-14,5	-99,8
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	3.087,5	2.917,3	-170,3	-5,5
Samorządowe instytucje kultury	24,5	27,3	2,8	11,4
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	13,6	9,7	-3,9	-28,7
Zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych	2.774,7	6.959,8	4.185,1	150,8
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	-2,3
Fundusze zarządzane przez ZUS	2.774,7	6.959,8	4.185,1	150,8
Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0,0	0,0	0,0	–

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podobnie jak w latach poprzednich, największy przyrost zadłużenia dotyczył Skarbu Państwa i wynikał z emisji skarbowych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Wzrost ten wyniósł 56.928,2 mln zł, tj. 10,1% i stanowił 78,9% przyrostu PDP. W 2009 r. znacząco, bo o 11.404,6 mln zł, tj. o 45,7%, wzrosły zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Wzrost ten wynikał przede wszystkim ze wzrostu o 9,5 mld zł zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek oraz przyrostu o 2,4 mld zł zobowiązań z tytułu wyemitowanych długoterminowych papierów wartościowych. Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wzrosło o 4.185,1 mln zł, tj. o 150,8%, głównie z powodu udzielenia Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych kredytów w bankach komercyjnych w wysokości 3.960 mln zł.

Pozytywnym zjawiskiem było zmniejszenie w 2009 r. (podobnie jak w 2008 r.) zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zmniejszyły się zobowiązania zarówno placówek samorządowych (o 170,3 mln zł, tj. o 5,5%), jak i państwowych (o 75,6 mln zł, tj. 9,7%). Zmniejszyło się o 89,9%, tj. o 71,9 mln zł także zadłużenie pozostałych państwowych osób prawnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego.

10.1. Dług krajowy Skarbu Państwa

Dług krajowy Skarbu Państwa, według kryterium miejsca emisji, na koniec 2009 r. wyniósł 462.733,6 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2008 r. wzrósł o 42.531,5 mln zł, tj. 10,1%. Udział długu krajowego w długu Skarbu Państwa wyniósł na koniec 2009 r. 73,3% i był o 0,4 pp. niższy niż przed rokiem. Wzrost zadłużenia krajowego wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych (o 43.061,0 mln zł).

Przyrost długu krajowego z tytułu skarbowych papierów wartościowych spowodował przede wszystkim finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (przyrost długu o 42.711,7 mln zł), w tym m.in. deficytu budżetowego (23,8 mld zł) oraz środków przekazanych do ZUS z tytułu ubytku składki przekazywanej dla otwartych funduszy emerytalnych (21,1 mld zł). Indeksacja obligacji 12- i 15-letnich o stałym oprocentowaniu i kapitalizacja obligacji nierynkowych przyniosła wzrost długu krajowego o 350,3 mln zł.

Wielkość i strukturę krajowego długu Skarbu Państwa według nominału w latach 2008 i 2009 prezentuje tabela 39.

Tabela 39. Dług krajowy w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	31.12.2008		31.12.2009		Zmiana	
	mln zł	struktura %	mln zł	struktura %	mln zł	%
Dług krajowy	420.202,1	100,0	462.733,6	100,0	42.531,5	10,1
1. Skarbowe papiery wartościowe	419.422,7	99,8	462.483,7	99,9	43.061,0	10,3
Obligacje rynkowe	360.815,2	85,9	405.411,6	87,6	44.596,4	12,4
Bony skarbowe	50.403,4	12,0	47.544,6	10,3	-2.858,8	-5,7
Obligacje oszczędnościowe	7.897,5	1,9	9.317,0	2,0	1.419,5	18,0
Obligacje nierynkowe	306,6	0,1	210,5	0,0	-96,0	-31,3
2. Pozostałe zadłużenie	779,4	0,2	249,9	0,1	-529,5	-67,9

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wzrost długu krajowego w 2009 r. wynikał między innymi ze sprzedaży skarbowych obligacji rynkowych (o 44,6 mld zł) i obligacji oszczędnościowych (o 1,4 mld zł). W 2009 r. w długu krajowym zmniejszyło się zadłużenie w bonach skarbowych (o 2,9 mld zł), obligacjach nierynkowych (o 0,1 mld zł) oraz w pozostałym zadłużeniu (o 0,5 mld zł). Zmiana struktury finansowania była podyktowana trudnościami ze sprzedażą obligacji długoterminowych. Inwestorzy zmienili preferencje co do horyzontu czasowego inwestycji. Ich zainteresowaniem cieszyły się głównie obligacje skarbowe

krótko- i średnioterminowe. W wyniku tego zadłużenie z tytułu obligacji dwuletnich zwiększyło się o 35,1 mld zł oraz z tytułu obligacji pięcioletnich o 22,9 mld zł. Istotnej zmianie w porównaniu do poprzedniego roku uległo zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych. Po wycofaniu w 2008 r. kapitału zagranicznego, w 2009 r. inwestorzy zagraniczni powrócili na rynek krajowych skarbowych papierów wartościowych. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wobec inwestorów zagranicznych w 2009 r. wzrosło o 25.938,2 mln zł, tj. o 46,4%. Udział tego zadłużenia w długu krajowym zwiększył się z 13,3% na koniec 2008 r. do 17,7% na koniec 2009 r. Wzrost zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych dotyczył głównie obligacji pięcioletnich – wzrost o 16.704,0 mln zł oraz obligacji dwuletnich – wzrost o 4.087,8 mln zł. Zadłużenie w bonach skarbowych wobec inwestorów zagranicznych wzrosło o 2.641,9 mln zł do wysokości 3.261,8 mln zł, tj. ponad czterokrotnie.

W obligacjach oszczędnościowych w 2009 r. wzrost zadłużenia w 61% wynikał ze sprzedaży obligacji oszczędnościowych dziesięcioletnich, zadłużenie z tytułu tych obligacji wzrosło o 866,6 mln zł, tj. o 67,6%.

Pozostałe zadłużenie krajowe na koniec 2009 r. wyniosło 249,9 mln zł, co oznaczało spadek o 529,5 mln zł, tj. o 67,9% w stosunku do 2008 r. W tej kwocie 98,6% stanowiły zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej (246,5 mln zł). Zobowiązania wymagalne w stosunku do końca 2008 r. zmniejszyły się o 479,4 mln zł, tj. o 66%. W ogólnej kwocie zobowiązań wymagalnych na koniec 2009 r. 96,8% stanowiły zobowiązania wymagalne (po konsolidacji) Ministerstwa Infrastruktury – 238,7 mln zł¹⁷⁹.

10.2. Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2009 r. wyniosło 41.082,0 mln euro i było wyższe niż na koniec 2008 r. o 5.192,8 mln euro, tj. o 14,5%. W ujęciu złotowym zadłużenie to wyniosło 168.772,9 mln zł, wzrosło w stosunku do analogicznego okresu 2008 r. o 19.029,1 mln zł, tj. o 12,7%. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych na koniec 2008 r. i 2009 r. przedstawia poniższa tabela 40.

Tabela 40. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2008–2009

Wyszczególnienie	2008		2009		Zmiana	
	31.12.	Struktura zadłużenia	31.12.	Struktura zadłużenia		
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7
Dług zagraniczny	149.743,8	100,0	168.772,9	100,0	19.029,1	12,7
1. Dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych	121.156,2	80,9	134.064,7	79,4	12.908,4	10,7
Obligacje typu Brady	1.008,5	0,7	846,6	0,5	-162,0	-16,1
Obligacje zagraniczne	120.147,7	80,2	133.218,1	78,9	13.070,4	10,9
2. Kredyty	28.587,6	19,1	34.708,2	20,6	6.120,7	21,4
2.1. Klub Paryski	3.172,6	2,1	326,2	0,2	-2.846,4	-89,7

¹⁷⁹ Zobowiązania urzędów morskich – cz. 21 – Gospodarka morską.

Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje

1	2	3	4	5	6	7
2.2. Międzynarodowe Instytucje Finansowe:	24.996,8	16,7	34.185,6	20,3	9.188,9	36,8
Bank Światowy	4.661,5	3,1	12.386,3	7,3	7.724,8	165,7
Europejski Bank Inwestycyjny	19.265,5	12,9	20.846,0	12,4	1.580,5	8,2
Bank Rozwoju Rady Europy	1.069,7	0,7	953,3	0,6	-116,4	-10,9
2.3. Pozostałe	418,2	0,3	196,4	0,1	-221,8	-53,0
Kurs przyjęty do obliczeń (PLN/USD)	2,9618		2,8503			-3,8%
Kurs przyjęty do obliczeń (PLN/EUR)	4,1724		4,1082			-1,5%

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Zmiana stanu zadłużenia zagranicznego w 2009 r. była spowodowana przez:

- emisję nowych obligacji na łączną kwotę 5.930,2 mln euro (emisja w euro, dolarach amerykańskich, frankach szwajcarskich i jenach japońskich);
- wykup obligacji o wartości 2.192,6 mln euro;
- zaciągnięcie nowych kredytów w wysokości 2.602,5 mln euro;
- spłaty kredytów w wysokości 997,5 mln euro;
- w wyniku różnic kursowych zadłużenie zagraniczne zmniejszyło się o 149,7 mln euro.

Największy udział w zadłużeniu zagranicznym, według stanu na koniec 2009 r., miały skarbowe papiery wartościowe wyemitowane na międzynarodowym rynku finansowym. Zadłużenie z tego tytułu wyniosło 133,2 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2008 r. o 13,1 mld zł, tj. o 10,9%. Wzrost zadłużenia był przede wszystkim efektem wyemitowania w 2009 r. obligacji o wartości nominalnej 2,66 mld euro, 3,5 mld dolarów amerykańskich, 0,75 mld franków szwajcarskich i 44,8 mld jenów japońskich. W 2009 r. wykupiono obligacje zagraniczne wyemitowane w latach poprzednich o wartości 2.192,6 mln euro.

Zobowiązania z tytułu kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (MIF), tj. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy stanowiły 20,3% zadłużenia zagranicznego ogółem. Zadłużenie wobec MIF na koniec 2009 r. wyniosło 34,2 mld zł i było wyższe niż w roku wcześniejszym o 9,2 mld zł, tj. o 36,8%. Wyrażony w euro dług wobec MIF wyniósł 8,3 mld euro, a w dolarach amerykańskich 12 mld dolarów, tj. wzrósł w stosunku do 2008 r. o 38,9% (w euro) oraz o 42,1% (w dolarach amerykańskich). Wzrost zadłużenia spowodowany był zaciągnięciem nowych kredytów, zwłaszcza w Banku Światowym.

Coraz mniej znaczącą pozycję w zadłużeniu zagranicznym stanowiły w 2009 r. zobowiązania wobec Klubu Paryskiego. Na koniec 2008 r. stanowiły one 2,1% ogółu kwoty zadłużenia, a na koniec 2009 r. spadły do 0,2%. W wartościach bezwzględnych zobowiązania wobec Klubu Paryskiego zmniejszyły się o 2.846,4 mln zł do kwoty 326,2 mln zł. Było to wynikiem dokonanych terminowych spłat zadłużenia z tego tytułu w kwocie 293,0 mln euro i 502,6 mln dolarów amerykańskich, ekokonwersji zadłużenia o łącznej wartości 21,6 mln dolarów amerykańskich i 3,5 mln euro oraz wahań kursowych dolara amerykańskiego do jena japońskiego, w którym nominowane jest pozostałe zadłużenie wobec Klubu Paryskiego.

Spadek „pozostałego” zadłużenia zagranicznego o 221,8 mln zł do kwoty 196,4 mln zł, tj. o 53% wynikał ze spłaty kredytu związanego z finansowaniem programu F-16 w wysokości 58,0 mln dolarów amerykańskich oraz z aprecjacji waluty krajowej wobec dolara amerykańskiego.

10.3. Strategia zarządzania długiem publicznym

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009–2011 z września 2008 r. i Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010–2012 z września 2009 r. określiły cel zarządzania długiem jako minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka refinansowania, ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej, ryzyka płynności budżetu państwa, pozostałych rodzajów ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego i operacyjnego, rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Miernik ryzyka refinansowania przyjmowany do oceny długu uległ w 2009 r. nieznacznemu obniżeniu. Średnia zapadalność długu krajowego spadła z 4,23 na koniec 2008 r. do 4,08 na koniec 2009 r. Zdecydowały o tym przede wszystkim ograniczona sprzedaż obligacji średnio- i długoterminowych (tj. o zapadalności 5 lat i dłuższej) i wzrost roli bonów skarbowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych w trzech pierwszych kwartałach 2009 r. W rezultacie udział krajowych SPW zapadających w ciągu 1 roku wzrósł w 2009 r. z 23,6% do 23,9%, tj. o 0,3 punktu procentowego. Średnia zapadalność długu zagranicznego na koniec 2009 r. wynosiła 8,27 wobec 8,11 na początku 2009 r. Wzrost ten był spowodowany głównie zaciągnięciem kredytów w Banku Światowym o zapadalności 30 lat i wartości 1.975 mln euro.

Udział długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa, będący miernikiem ryzyka kursowego, nieznacznie zwiększył się z 26,3% na koniec 2008 r. do 26,7% na koniec 2009 r. Zgodnie ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009–2011” wskaźnik ten miał wynosić 20–25%. W strategii na lata 2010–2012 udział długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa zwiększono do 20–30% argumentując to potrzebą utrzymania elastycznego podejścia w zakresie zaciągania zobowiązań. Udział euro w długu w walutach obcych wyniósł 70,6%, tj. na poziomie określonym w Strategii.

Miernik ryzyka stopy procentowej – duration¹⁸⁰ krajowego długu rynkowego w 2009 r. nieznacznie wzrosło z 2,86 do 2,88 roku, utrzymując się w przedziale przyjętym w Strategii 2009–2011 oraz Strategii 2010–2012 (2,5–4 lata).

Ryzyko kredytowe w 2009 r. generowały dwa rodzaje transakcji dokonywane przez Skarb Państwa, tj. transakcje na instrumentach pochodnych oraz niezabezpieczone depozyty złotowe w BGK. Ryzyko kredytowe związane z zawieranymi transakcjami na instrumentach pochodnych minimalizowane było przez wybór partnerów o wysokiej wiarygodności kredytowej. Środki lokowane przez Ministra Finansów w BGK są następnie lokowane przez bank na rynku międzybankowym. Lokaty te mogą przybierać dwie formy depozytów, tj. zabezpieczonych w całości papierami skarbowymi oraz lokat nie-

¹⁸⁰ Duration – miara wrażliwości kosztów obsługi długu na zmiany stóp procentowych, tj. miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. Duration interpretowana jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu dostosowania kosztów obsługi długu do zmiany poziomu stóp procentowych. Im wyższy jest poziom stóp procentowych oraz większy udział instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym wyższe ryzyko stopy procentowej i niższa duration.

zabezpieczonych. Depozyty zabezpieczone nie generują ryzyka kredytowego, natomiast w przypadku lokat niezabezpieczonych ryzyko to ograniczane było poprzez system limitów określanych przez BGK dla poszczególnych banków (służący dywersyfikacji ryzyka) oraz strukturę terminową depozytów.

W celu zapewnienia równomiernego rozkładu kosztów obsługi Minister Finansów stosował transakcje na instrumentach pochodnych, a przy emisji nowych serii skarbowych papierów wartościowych brany był pod uwagę rozkład płatności z tytułu ich obsługi.

10.4. Realizacja celów i założeń zawartych w Programie Konwergencji

Na koniec 2009 r. Polska nie spełniała trzech z czterech kryteriów konwergencji¹⁸¹, wypełniała jedynie kryterium stóp procentowych. Średnia długoterminowa stopa procentowa w 2009 r. wynosiła 6,1% i była o 0,1 pkt. proc. niższa od wartości referencyjnej.

W grudniu 2009 r. wartość referencyjna dla kryterium stabilności cen osiągnęła kolejny historycznie najniższy poziom – 1,6%. Niska wartość referencyjna była efektem kryzysu gospodarczego w całej UE. W 2009 r. średnie tempo wzrostu indeksu HICP¹⁸² w Polsce wzrosło do 4,0% i w konsekwencji przewyższało wartość referencyjną o 2,4%.

Kryterium fiskalne zostało na koniec 2009 r. tylko częściowo wypełnione. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2009 r., liczona zgodnie z wymogami Eurostat, ukształtowała się na poziomie 50,9%, tj. poniżej wielkości referencyjnej wynoszącej 60% PKB. W 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 7,1% PKB, tj. powyżej wartości referencyjnej 3% PKB. W związku z niewypełnieniem kryterium deficytu za 2008 r. Polska została objęta procedurą, nadmiernego deficytu sektora¹⁸³.

10.5. Należności Skarbu Państwa

Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 57.056,2 mln zł i były o 10.997,9 mln zł, tj. 23,9%, wyższe niż na koniec 2008 r.

Stan należności Skarbu Państwa z poszczególnych tytułów oraz ich zmianę w 2009 r. przedstawiono w tabeli 40.

¹⁸¹ Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską sprecyzował podstawowe cztery kryteria uczestnictwa kraju w unii ekonomicznej i walutowej:

- kryterium inflacji, oznaczające wysoki stopień stabilności cen (średnia 12-miesięczna rocznych stóp inflacji nie może przekraczać o więcej niż 1,5 punktu procentowego średnią stopę inflacji z trzech krajów Unii Europejskiej o najniższej inflacji);
- fiskalne kryterium konwergencji, mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych (kraj członkowski nie może w momencie dokonywania oceny stopnia nominalnej konwergencji być objęty procedurą nadmiernego deficytu; deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie może przekraczać 3% PKB lub musi wykazywać stały, znaczący spadek deficytu, zbliżający go do poziomu kryterium, a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB nie może przekraczać 60% lub musi wykazywać zadowalający, poważny spadek relacji długu do PKB, zbliżający go do poziomu kryterium);
- kryterium kursu walutowego, mające na celu zapewnienie stabilności kursu walutowego, oznaczające konieczność utrzymania przez co najmniej dwa lata wahań kursowych w ustalonym przedziale (obecne dozwolone wahania kursu wynoszą +/-15% wokół przyjętego kursu euro); kurs waluty krajowej nie może w tym okresie podlegać silnym napięciom, a także nie może być dewaluowany w stosunku do żadnej waluty państw UE na własny wniosek państwa pretendującego do członkostwa w strefie euro;
- kryterium stopy procentowej, mające na celu wykazanie trwałości osiągniętej konwergencji, (stopy procentowe 10-letnich obligacji skarbowych – dla których rynek jest wystarczająco płynny – nie mogą być o więcej niż 2,0 punkty procentowe wyższe od odnotowanych w trzech krajach Unii Europejskiej o najniższej inflacji).

¹⁸² Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych.

¹⁸³ Procedurą tą Polska była już objęta w latach 2004–2008 r., ale jednak z uwagi na dobry wynik sektora za 2007 r. oraz korzystne perspektywy kształtowania się ścieżki fiskalnej i długu sektora Rada Ecofin zniósła wobec Polski nałożoną procedurę.

Państwowy dług publiczny, poręczenia i gwarancje

Tabela 41. Należności Skarbu Państwa

Wyszczególnienie	Stan na:		Zmiana	
	31 XII 2008	31 XII 2009	3-2	4:2
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Razem	46.058,2	57.056,2	10.997,9	23,9
Należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty	24.605,7	26.271,5	1.665,8	6,8
Należności podatkowe, w tym:	19.752,2	20.625,8	873,6	4,4
1. Podatki pośrednie	15.212,5	15.745,2	532,6	3,5
2. Podatek dochodowy od osób prawnych	1.204,9	1.125,2	-79,7	-6,6
3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	3.284,5	3.721,7	437,2	13,3
4. Podatki zniesione	50,3	33,8	-16,5	-32,8
Należności niepodatkowe, w tym:	4.853,5	5.645,7	792,2	16,3
1. Wpłaty z zysku od przedsiębiorstw państwowych oraz spółek SP	27,0	17,2	-9,8	-36,2
2. Cło	1.113,8	1.058,3	-55,5	-5,0
3. Pozostałe dochody ¹⁾	3.712,7	4.570,2	857,5	23,1
Należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych	6.851,7	6.480,6	-371,0	-5,4
Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa:	8.342,5	17.952,6	9.610,1	115,2
1. Pożyczki na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych	7.232,8	11.614,1	4.381,3	60,6
2. Pożyczki dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych	762,9	456,9	-306,0	-40,1
3. Pożyczki udzielane sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	268,1	288,4	20,2	7,5
4. Pożyczka dla KUKiE	35,6	58,2	22,6	63,4
5. Pożyczki udzielone jednostkom samorządu terytorialnego	43,0	34,9	-8,1	-18,8
6. Pożyczka dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	–	5.500,0	5.500,0	–
Należności bieżące i zaległe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych ^{2) 3)}	4.035,9	4.066,1	30,2	0,7
Należności z tytułu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, w tym:	900,7	1.023,7	123,0	13,7
1. z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	747,3	864,7	117,4	15,7
2. z tytułu gwarancji zagranicznych	153,4	159,0	5,6	3,7
Należności z tytułu obligacji stanowiących zabezpieczenie obligacji Brady'ego (tzw. collateral)	636,1	453,0	-183,1	-28,8
Należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym	513,3	449,2	-64,0	-12,5
Inne należności	172,4	359,4	187,0	108,5

¹⁾ Obejmują należności z tytułu dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań zleconych jst oraz zaległości z tytułu opłat, grzywien, kar i różnych innych dochodów.

²⁾ Wyliczeń dokonano po kursach z dnia 31 grudnia 2008 r. 2,9618 PLN/USD; 4,1724 PLN/EUR oraz z dnia 31 grudnia 2009 r. 2,8503 PLN/USD; 4,1082 PLN/EUR.

³⁾ Wyliczeń dokonano po kursie 21 gr/RT.

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Na koniec 2009 r. należności podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty wyniosły 26.271,5 mln zł i stanowiły 46% kwoty należności Skarbu Państwa. Należności z tytułu pożyczek udzielonych ze środków budżetu państwa stanowiły 31,5%, a należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych – 11,4% oraz z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych – 7,1%.

Na wzrost należności Skarbu Państwa o 10.997,9 mln zł wpłynęło głównie udzielenie pożyczki FUS w wysokości 5.500 mln zł oraz wzrost zadłużenia wobec Skarbu Państwa z tytułu prefinansowania o 4.381,3 mln zł.

Należności z tytułu pożyczek na prefinansowanie zadań współfinansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 11.614,1 mln zł. W kwocie tej ujęte zostało saldo pożyczek udzielonych agencjom płatniczym oraz jednostkom sektora finansów publicznych i pożyczek spłaconych przez te podmioty. Nie odzwierciedla ono jednak rzeczywistego zadłużenia agencji płatniczych, gdyż system rozliczeń z Komisją Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej powoduje, że wszystkie kwoty refundowane w danym roku przez Komisję mogą być zaliczone na spłatę pożyczek zaciągniętych przez agencje płatnicze (ARR i ARiMR).

W 2009 r. najwięcej, bo o 371 mln zł zmniejszył się stan należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych. Na koniec 2009 r. stan tych należności wyniósł 6.480,6 mln zł. Spadek należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych był wypadkową spłat dokonanych przez kredytobiorców (166,2 mln zł), umorzenia części zadłużenia (305,6 mln zł), wykupu odsetek (97,3 mln zł) i kapitalizacji oprocentowania wykupionych odsetek (3,9 mln zł).

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wyniosły na koniec 2009 r. – 4.066,1 mln zł i były wyższe od należności z tego tytułu na koniec 2008 r. o 30,2 mln zł, a z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń wynosiły 1.023,7 mln zł i w porównaniu ze stanem na koniec 2008 r. zwiększyły się o 123,0 mln zł. W kwocie należności nie ujęto środków w wysokości 190,2 mln zł, które Stocznia Gdynia S.A. musi zwrócić Skarbowi Państwa, w związku z decyzją Komisji Europejskiej uznającą udzielone Stoczni gwarancje za pomoc publiczną. Głównym powodem wzrostu należności w 2009 r. było naliczenie odsetek od należności głównej Huty Baildon SA w upadłości (134,6 mln zł). Na wzrost należności wpływały także wydatki Skarbu Państwa na zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 7,4 mln zł (w tym Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego SA – 6,8 mln zł i przedsiębiorstw produkujących żywność bezglutenową – 0,6 mln zł). Największymi dłużnikami Skarbu Państwa na koniec 2009 r. były Huta Baildon SA (255,0 mln zł), Stocznia Gdynia SA (190,2 mln zł), FSM SA Bielsko-Biała (183,7 mln zł), PKP SA (109,0 mln zł), „Stomil” Grudziądz (89,9 mln zł), Huta Ostrowiec SA (66,2 mln zł). Największych kwotowo spłat zaległości dokonały Huta Ostrowiec SA – 7,6 mln zł, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej Katowice SA – 7,0 mln zł, Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA – 4,9 mln zł, Huta Baildon S.A. – 4,1 mln zł.

W ustawie budżetowej ustalony został limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa w wysokości 40 mld zł. Był on wyższy od zakładanego (15,0 mld zł) na etapie planowania budżetu o 25 mld zł. Zmiana ta wiązała się z przyjęciem przez Radę Ministrów w listopadzie 2008 r. *Planu Stabilności i Rozwoju*, stanowiącego reakcję na zjawiska kryzysowe. Przewidziane w nim poręczenia

i gwarancje miały być udzielane za zobowiązania podmiotów finansowych w celu zwiększenia zaufania na rynku międzybankowym i obniżenia kosztów pozyskania pieniądza oraz dla podmiotów ze sfery realnej w celu zwiększenia poziomu inwestycji finansowanych, zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. W 2009 r. z tego tytułu nie były udzielane gwarancje, ponieważ żaden z podmiotów należących do sektora bankowego nie zwrócił się o udzielenie takiego wsparcia. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r. limit został dodatkowo zwiększony do 55 mld zł. Wiązało się to z zakładanym pozyskiwaniem środków przez Krajowy Fundusz Drogowy, w związku z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁸⁴, która przeniosła ciężar finansowania inwestycji zawartych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 z budżetu państwa na KFD. Udzielono gwarancji Skarbu Państwa na łączną kwotę 21.079,0 mln zł, co stanowiło 38,3% kwoty limitu zaplanowanego na 2009 rok, w tym 14,3 mld zł dotyczyło zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągniętych na rzecz KFD. Potencjalne, niewymagalne zobowiązania z tytułu wszystkich udzielonych gwarancji Skarbu Państwa wyniosły 48.886,9 mln zł i były wyższe od zobowiązań w 2008 r. o 17.346,6 mln zł. Kwota zobowiązań zakwalifikowanych jako „zobowiązania o niskim ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych” wynosiła 40.815,9 mln zł i jej udział w łącznej kwocie potencjalnych zobowiązań stanowił 83,5%.

¹⁸⁴ Dz.U. Nr 86, poz. 720.

11. Rozliczenia z Unią Europejską

W 2009 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 40.201,3 mln zł¹⁸⁵, stanowiącej równowartość 9.258,4 mln euro (w 2008 r. – 7.396,4 mln euro). Polska dokonała wpłat z tytułu składki do budżetu Unii Europejskiej – 13.403,9 mln zł. Po uwzględnieniu zwrotu 53,0 mln zł do budżetu UE, saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską było dodatnie i wyniosło 26.744,4 mln zł (w 2008 r. 14.702,5 mln zł). Dodatkowo było również saldo rozliczeń budżetu państwa¹⁸⁶ z Unią Europejską i wyniosło 19.054,5 mln zł – równowartość 4.573,8 mln euro. W 2009 r. do budżetu państwa przekazane zostały środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 32.493,6 mln zł, stanowiącej równowartość 7.712,0 mln euro.

Dane dotyczące bilansu przepływów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE na 31 grudnia 2009 r. przedstawiono w tabeli 42.

Tabela 42. Bilans wynikający z napływu środków z UE

Wyszczególnienie		Przepływy środków 2009		Kurs PLN/EUR	Plan	Wykonanie
		mln euro	mln zł		mln zł	%
1	2	3	4	5	6	7
I	Transfery z UE do Polski	9.258,4	40.201,5		46.004,9	87,4
1.	Środki przedakcesyjne, w tym	153,2	662,8	4.3273 ¹⁾	676,9	98,7
	Phare	0,0	0,0		–	–
	SAPARD	0,0	0,0		–	–
	ISPA	153,2	662,8		676,9	97,9
2.	Operacje strukturalne i Fundusz Spójności, w tym:	6.047,3	26.168,7		29.348,2	91,4
2.1.	Perspektywa 2004–2006	840,1	3.635,6		3.961,7	91,8
	Operacje strukturalne	156,5	677,3		568,8	119,1
	Fundusz Spójności	683,6	2.958,3		3.392,9	87,2
2.2.	Perspektywa 2007–2013, w tym:	5.207,2	22.533,1		25.386,5	88,8
	Operacje strukturalne	3.570,2	15.449,4		25.314,3 ⁶⁾	–
	Fundusz Spójności	1.585,6	6.861,3		–	–
	PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich	51,4	222,4		75,0	296,5
3.	Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka, w tym:	2.913,9	12.746,8 ²⁾	kursy bieżące	15.810,9 ³⁾	80,6
	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	1.446,2	6.450,0			
	Agencja Rynku Rolnego	409,1	1.685,3			
	PROW 2007–2013	1.043,8	4.549,8			
	Pozostałe transfery	14,8	61,5			

¹⁸⁵ Bez środków otrzymanych w ramach Mechanizmów Finansowych (Norweskiego MF i MF Europejskiego Obszaru Gospodarczego) oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Napływ środków z nich w 2009 r. wyniósł łącznie 478,0 mln zł (110,4 mln euro i 0,1 mln CHF).

¹⁸⁶ Obliczone jako różnica wydatków budżetu państwa przekazywanych w postaci składki członkowskiej do UE a dochodami budżetu państwa związanymi z realizacją zadań finansowanych z budżetu UE (dochody w paragrafach z czwartą cyfrą „8”).

Rozliczenia z Unią Europejską

1	2	3	4	5	6	7
4.	Przepływy w ramach Działu 3a budżetu UE – Fundusze Migracyjne ⁴⁾	13,8	59,6	4.3273 ¹⁾	118,7	50,2
5.	Transition Facility	7,8	33,8		47,4	71,3
6.	Pozostałe transfery ⁵⁾	122,4	529,8		-	-
II.	Wpłaty do budżetu UE	3.233,7	13.403,9	kursy bieżące	13.403,9	100,0
7.	DNB7)	2.215,3	9.185,5		9.185,5	100,0
8.	VAT	452,6	1.870,6		1.870,6	100,0
9.	TOR8)	314,8	1.307,7		1.307,7	100,0
10.	RABATY	251,0	1.040,2		1.040,2	100,0
III.	Zwroty środków do budżetu UE	12,8	53,0	4.3273 ¹⁾	-	-
	Saldo rozliczeń RP – UE (I-II-III)	6.011,9	26.744,4		32.601,0	82,0

¹⁾ Do przeliczenia przyjęto uśredniony kurs NBP za 2009 r. EUR/PLN – 4.3273.

²⁾ WPR – w tym dodatnie różnice kursowe w wysokości 1.831,8 mln zł.

³⁾ Dla WPR przewidziano dodatnie różnice kursowe w wysokości 1.793,8 mln zł.

⁴⁾ Fundusze Migracyjne” obejmują Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów, Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców oraz Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

⁵⁾ „Pozostałe transfery” obejmują środki przekazywane ministerstwom, jednostkom badawczo-rozwojowym, szkołom wyższym oraz fundacjom rządowym obsługującym programy współpracy zagranicznej – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji i Fundusz Współpracy. Z informacji otrzymanych z NBP wynika, że w większości przepływy te związane były z programami wspólnotowymi takimi jak: Sokrates, Erasmus, Młodzież, Leonardo da Vinci, V Program Ramowy, Media Plus. Dane netto z NBP napływają z miesięcznym opóźnieniem.

⁶⁾ Wykazany w ramach perspektywy 2007–2013 PO Infrastruktura i Środowisko częściowo finansowany jest z Funduszu Spójności.

⁷⁾ Dochód Narodowy Brutto.

⁸⁾ Tradycyjne środki własne (opłaty rolne i cła).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przekazane do Polski w 2009 r. środki z budżetu UE stanowiły 87,4% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Największą pozycję wpływów stanowiły środki na sfinansowanie operacji strukturalnych (26.168,7 mln zł, tj. 6.047,3 mln euro), w tym 3.635,6 mln zł (840,1 mln euro) z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności/ISPA na realizację Narodowego Planu Rozwoju (NPR) 2004–2006 oraz 22.533,1 mln zł (5.207,2 mln euro) na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007–2013.

Na realizację Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej otrzymano 12.746,8 mln zł (2.913,9 mln euro), co stanowiło 80,6% planu. Środki te przeznaczone zostały na:

- płatności bezpośrednie i inne mechanizmy WPR (w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) – 6.450,0 mln zł (1.446,2 mln euro),
- płatności pośrednie realizowane w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – 4.549,8 mln zł (1.043,8 mln euro),
- interwencje rynkowe (w ramach działań Agencji Rynku Rolnego) – 1.685,3 mln zł (409,1 mln euro),
- pozostałe transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej¹⁸⁷ – 61,5 mln zł (14,8 mln euro).

W 2009 r. Polska otrzymała również środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego

¹⁸⁷ Zadania weterynaryjne – 39,2 mln zł (9,9 mln euro), Farm Accountancy Data Network (FADN) – 6,0 mln zł (1,8 mln euro), zadania Wspólnej Polityki Rybackiej i Wieloletniego Programu Zbierania Danych Rybackich – 3,3 mln zł (0,9 mln euro).

Programu Współpracy – 478,0 mln zł (110,4 mln euro i 0,1 mln CHF), co stanowiło 65,7% kwoty ujętej w ustawie budżetowej.

Dane dotyczące stanu środków z budżetu Unii Europejskiej w 2009 r. na rachunkach programowych¹⁸⁸ oraz przepływy środków przedstawiono w tabeli 43.

Tabela 43. Stan środków z Unii Europejskiej i mechanizmów finansowych

Wyszczególnienie	Stan środków na 31.12.2008	Wpłynęło w 2009	Odsetki	Środki dostępne w 2009	Wypływy w 2009		Różnica 6-6a	Stan środków na 31.12.2009
				kol. 2+3+4		w tym środki przekazane na dochody budżetu państwa		
	mln euro							
1	2	3	4	5	6	6a	7	8
Środki pochodzące z programów pomocy przedakcesyjnej ¹⁾	22,6	153,2	0,1	175,9	174,9		174,9	2,3
Środki przejściowe	10,6	7,8	0,02	18,4	16,5		16,5	1,9
Fundusze migracyjne	4,5	13,8	0,02	18,3	5,7	5,7	0	12,5
Mechanizmy finansowe ²⁾	32,3	110,4	0,1	142,8	109,3	108,3	1,0	33,5
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy		0,1		0,1	0,02	0,02	0	0,1
NPR 2004–2006 (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności ³⁾)	19,3	840,1	0,1	1.518,2	1.501,4	0	1.501,4	16,8
NSRO 2007–2013 ⁴⁾	1.629,5	5.207,2	6,0	8.342,7	5.607,7	4.407,7	1.200,0	2.735,0
Wspólna Polityka Rolna i Rybacka ⁵⁾		2.913,9		2.913,9	2.913,9	2.913,9	0	
w tym PROW 2007–2013		1.043,8		1.043,8	1.043,8	1.043,8	0	
Razem ⁶⁾	1.718,8	9.246,5	6,3	13.130,3	10.329,4	7.435,6 ⁷⁾	2.893,8	2.802,1

¹⁾ W tym Phare, ISPA i SAPARD.

²⁾ W tym Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

³⁾ Fundusze strukturalne – w kwotach dostępnych ujęto 657,7 mln euro z rachunku dodatknych różnic kursowych oraz przekazanie na rachunek kwot odzyskanych – 0,7 mln euro, Funduszu Spójności – 0,2 mln euro z tytułu zwrotów środków na rachunki bieżące oraz odsetki przekazane z rachunku środków dodatkowych; w wydatkach – 134,8 mln euro z tytułu dodatknych różnic kursowych.

⁴⁾ W tym w kwocie środków dostępnych – 1.500,0 mln zł, zwrot środków przekazanych w 2008 r. na potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, a w kwocie wydatków 1.200,0 mln zł pożyczka w 2009 r.

⁵⁾ Nie uwzględniono ruchu środków w 2009 r. na rachunku programowym w wysokości 248,1 mln euro, przekazania na potrzeby pożyczkowe i ich zwrotu na rachunek programowy.

⁶⁾ Nie zostały uwzględnione pozostałe transfery z uwagi na brak w Ministerstwie Finansów danych odnośnie stanu rachunków.

⁷⁾ Wpłaty na rachunek dochodów budżetu państwa – 1.664,6 mln zł (384,7 mln euro po kursie 4.3273) refundacja wydatków poniesionych z budżetu państwa na finansowanie programów i projektów realizowanych w ramach NPR 2004–2006 (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności).

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

¹⁸⁸ Wyodrębnione rachunki bankowe, prowadzone w euro, dla poszczególnych programów operacyjnych.

Minister Finansów miał do dyspozycji w 2009 r. środki z UE w wysokości 13.130,3 mln euro¹⁸⁹, z których wykorzystał 10.329,4 mln euro. Na dochody budżetu państwa przekazano 7.435,6 mln euro. Z pozostałej kwoty 2.893,8 mln euro, na rachunek pomocniczy Ministra Finansów w walutach obcych, przekazano kwotę 1.200 mln euro z zaliczki na fundusze strukturalne w ramach NSRO 2007–2013, a na rachunkach Instytucji Zarządzających i Pośredniczących z poszczególnych funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004–2006 pozostało natomiast 1.693,8 mln euro. Na rachunkach środków z UE pozostało 2.802,1 mln euro.

Wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu UE

W omawianym okresie wykorzystywane były środki z budżetu Unii Europejskiej pochodzące głównie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NPR 2004–2006 oraz NSRO 2007–2013, a także z funduszy rolnych i funduszu rybackiego.

Programy operacyjne realizowane w ramach NPR 2004–2006 w wyniku przedłużenia przez Komisję Europejską terminu wydatkowania środków¹⁹⁰ mogły być kontynuowane do 30 czerwca 2009 r. Przesunięcie terminu pozwoliło na wykorzystanie dostępnej alokacji w 103,8% (8.925,0 mln euro). Do końca 2009 r. wartość płatności zrealizowanych w ramach Funduszu Spójności (FS) stanowiła 65,8%, a wartość przekazanych do Instytucji Płatniczej wniosków o płatność 73,4% alokacji na lata 2000–2006¹⁹¹. W porównaniu do roku 2008 wartość zrealizowanych płatności i przekazanych wniosków o płatność była wyższa odpowiednio o 29,1% i 30,4%, jednak zgodnie z obowiązującym systemem wdrażania przyznane Polsce środki powinny zostać wykorzystane do końca 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło działania w celu pełnego wykorzystania środków Funduszu Spójności między innymi zwróciło się do KE z wnioskiem o przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków w niektórych projektach do końca 2011 r. NIK zwraca uwagę na konieczność kontynuowania działań nadzorczych w zakresie realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności, gdyż przy obecnej dynamice wykorzystania środków z tego Funduszu mogą wystąpić trudności z pełną absorpcją przyznanej alokacji. W ramach NSRO 2007–2013, zarówno w odniesieniu do krajowych Programów Operacyjnych, jak i Regionalnych Programów Operacyjnych, wydatki ze środków UE certyfikowanych do KE były wyższe odpowiednio o 56,8% i 46,8% niż kwota minimalna, którą należy wydatkować do końca 2010 r., aby uniknąć anulowania zobowiązania KE wobec Polski z tytułu alokacji na 2007 r. Konieczne jest jednak dalsze przyspieszenie kontraktowania środków aby uniknąć spiętrzenia wydatków w kolejnych latach. Do końca 2009 r. zakontraktowano tylko 84,5% przewidzianej w ustawie budżetowej alokacji na lata 2007–2009. Zrealizowany poziom zakontraktowanych środków, to w znacznej mierze skutek korzystnego kursu złotego, a nie faktycznej realizacji tych zadań. Na etapie przygotowywania ustawy budżetowej przyjęto kurs 3,3471 zł/euro, podczas gdy w roku 2009 średni kurs kształtował się na poziomie 4,3273 zł/euro.

¹⁸⁹ Bez pozostałych transferów.

¹⁹⁰ W ramach działań antykrzysowych Komisja Europejska przedłużyła termin realizacji większości programów operacyjnych realizowanych w ramach NPR 2004–2006 z 31 grudnia 2008 r. do 30 czerwca 2009 r.

¹⁹¹ W tym projekty ISPA, które po akcesji Polski do UE w 2004 r. kontynuowane są w ramach FS.

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004–2006

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 był realizowany przez uzgodnione z Komisją Europejską *Podstawy Wsparcia Wspólnoty* oraz wynikające z tego dokumentu sektorowe programy operacyjne (SPO), tj. Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Transport, Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz program Pomoc Techniczna. Polityka spójności, programowana w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, realizowana była nie tylko przez wdrażanie ww. programów operacyjnych, ale również przez projekty współfinansowane z *Funduszu Spójności* – obejmujące inwestycje infrastrukturalne o wartości powyżej 10 mln euro w sektorze transportu i środowiska, a także dwie Inicjatywy Wspólnotowe *Interreg*¹⁹² oraz *Equal*¹⁹³ (finansowane z funduszy strukturalnych).

Na początku wdrażania programów perspektywy finansowej 2004–2006 wykorzystanie tych środków było bardzo niskie. Z ustaleń kontroli NIK w latach 2004–2007¹⁹⁴ wynika, że jedną z przyczyn niskiej absorpcji funduszy strukturalnych było stworzenie przez polską administrację zbyt rozbudowanego i skomplikowanego systemu zarządzania i kontroli, którego procedury niejednokrotnie nakładały na poszczególne podmioty konieczność realizacji zadań niewymaganych przepisami prawa wspólnotowego, a nawet powodowały powielanie niektórych działań na kolejnych szczeblach systemu. W wyniku działań naprawczych oraz realizacji wniosków pokontrolnych NIK, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opracowało i wdrożyło *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006* i usprawniło system zarządzania i kontroli środków unijnych. Działania podjęte w celu usunięcia uchybień i nieprawidłowości oraz przedłużenie przez Komisję Europejską terminu wydatkowania środków dla większości programów operacyjnych realizowanych w ramach NPR 2004–2006, wpłynęły na pełne wykorzystanie dostępnej na lata 2004–2006 alokacji¹⁹⁵. W odniesieniu do sześciu programów operacyjnych i Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG ostateczny okres wydatkowania środków został decyzjami Komisji Europejskiej¹⁹⁶ przedłużony do 30 czerwca 2009 r.¹⁹⁷, a dla priorytetów dotyczących pomocy technicznej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG¹⁹⁸ do 31 grudnia 2009 r.

Na realizację programów i Inicjatyw Wspólnotowych finansowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych beneficjenci otrzymali 8.925,0 mln euro, co odpowiadało 103,8% alokacji UE. Dane dotyczące realizacji programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w ramach NPR 2004–2006 przedstawiono w tabeli 44.

¹⁹² Interreg – Inicjatywa UE, wspierająca współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną.

¹⁹³ Equal-Inicjatywa UE, wspierająca projekty mające na celu współpracę ponadnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku.

¹⁹⁴ Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce KAP-462-1/2009, Nr ewid 156/2009/KAP.

¹⁹⁵ Kwota środków dostępnych w 2009 r. wyniosła 817,9 mln euro (w tym 658,4 mln zł to środki przekazane z rachunku dodatków różnic kursowych oraz rachunku kwot odzyskanych), pomniejszona o kwotę 134,8 mln euro przekazana na rachunek dodatków różnic kursowych.

¹⁹⁶ Decyzje Komisji Europejskiej nr K(2009) 1148 z dnia 18 i 19 lutego 2009 r.

¹⁹⁷ Z wyjątkiem Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

¹⁹⁸ INTERREG III A 2004–2006 Polska [Województwo lubuskie – Brandenburgia, INTERREG III A Polska – Białoruś – Ukraina oraz INTERREG III A/TACIS CBC 2004–2006 Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód kalingradzki)].

Tabela 44. Realizacja programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w ramach NPR 2004–2006

Nazwa Programu/Inicjatywy	Kwoty zobowiązań na lata 2004–2006	Wydatki z rachunków programowych	Wartość wniosków o płatność przekazanych do Instytucji Płatniczej	Wartość wniosków o płatność przekazanych do Komisji Europejskiej	3:2	4:2	4:3
	mln euro				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	1.251,1	1.300,1	1.326,8	1.129,0	103,9	106,1	90,2
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	1.163,4	1.112,9	1.039,8	1.037,3	95,7	89,4	89,2
SPO Transport	2.968,5	3.232,3	2.709,5	2.683,3	108,9	91,3	90,4
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	1.470,0	1.523,9	1.498,8	1.475,8	103,7	102,0	100,4
PO Pomoc Techniczna	133,9	142,8	140,7	136,4	106,6	105,1	101,8
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006	186,3	185,4	157,6	176,2	99,5	84,6	94,5
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006	28,3	26,7	26,9	27,6	94,3	95,0	97,7
IW EQUAL	201,8	196,1	197,0	198,1	97,1	97,6	98,1
IW INTERREG	1.192,7	1.204,8	1.210,8	1.191,5	101,0	101,5	99,9
Razem	8.596,1	8.925,0	8.307,8	8.055,1	103,8	96,6	93,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów, według stanu na 31 XII 2009 r.

Rok 2009 był ostatnim rokiem realizacji programów finansowanych z udziałem funduszy strukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2004–2006. Na programy operacyjne i Inicjatywy Wspólnotowe w ramach NPR 2004–2006 przewidziano limit zobowiązań Komisji Europejskiej w wysokości 28.818,9 mln zł (8.596,0 mln euro). Z rachunków programowych od początku realizacji NPR poniesiono wydatki w łącznej wysokości 30.660,9 mln zł.

Różnica pomiędzy wartością płatności dokonanych z rachunków programowych i limitem zobowiązań na lata 2004–2006, wynikała ze zmian kursu walutowego na przestrzeni całego okresu programowania oraz z zastosowania mechanizmu nadkontraktacji. Zawarto z beneficjentami umowy na kwotę przekraczającą 100% alokacji środków dla programu, tak aby w przypadku stwierdzenia wydatków niekwalifikowanych można było je zastąpić wydatkami z projektów zrealizowanych ponad limit alokacji.

Do Komisji Europejskiej przekazano zbiorcze wnioski o płatność o wartości 8.055,2 mln euro, co stanowiło 93,6% alokacji i 90,3% wydatków zrealizowanych z rachunków programowych. Do końca roku 2009 r. Komisja Europejska tytułem zaliczek i refundacji przekazała Polsce ponad 8,1 mld euro, co stanowiło ok. 95% dostępnych środków. Pozostałe 5% środków zostanie przekazane przez KE w zależności od wyniku rozliczenia salda końcowego po ostatecznym zamknięciu programów operacyjnych.

Kontrola przeprowadzona w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi potwierdziła wysoki poziom wykorzystania przez beneficjentów alokacji przewidzianej dla SPO Restrukturyzacja i modernizacja sek-

tora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (*SPO Rolny 2004–2006*) i SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (*SPO Ryby 2004–2006*). Limit zobowiązań dla *SPO Rolny 2004–2006* został wykonany w wysokości 4.704,9 mln zł, tj. w 117,8%, a limit wydatków ustalony dla wkładu wspólnotowego został zrealizowany odpowiednio w 101,8% (4.541,2 mln zł). Na przekroczenie wydatków wpływ miało wykonanie w 163,9% ich limitów w ramach *Pomocy technicznej*, co było wynikiem dokonanej w 2008 i 2009 roku realokacji środków oraz zgody Ministerstwa Finansów na zaciągnięcie zobowiązań ponad limit określony w szacunkowej tabeli finansowej Programu, tj. na poczet przewidywanego niewykorzystania środków w niektórych działaniach. Przekroczony został również limit kwot zobowiązań dla SPO Ryby 2004–2006, którego wykonanie wyniosło 780,6 mln zł, tj. 115,5%, w tym został limit wydatków ustalony dla wkładu wspólnotowego – 732,2 mln zł, tj. w 104,6% (765,6 mln zł). Na przekroczenie limitów wydatków wpływ miały głównie różnice kursowe.

Rok 2009 był ostatnim rokiem realizacji programów operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2004–2006. Przekazanie do Komisji Europejskiej dokumentów zamknięcia pomocy powinno nastąpić do 30 września 2010 r. Zamknięcie pomocy oznacza rozliczenie zobowiązań finansowych między Komisją Europejską i Polską, zostanie ono dokonane na podstawie przekazanych tzw. dokumentów zamknięcia¹⁹⁹ odrębnie dla każdego programu operacyjnego. Po dokonaniu przez Komisję Europejską weryfikacji ww. dokumentów nastąpi rozliczenie salda końcowego, tj. wypłata przez KE ostatniej płatności dla danego programu operacyjnego. W przypadku niedostarczenia w oznaczonym terminie sprawozdania końcowego zamknięcie pomocy zostanie przeprowadzone na podstawie końcowej deklaracji wydatków oraz informacji zawartych w sprawozdaniu rocznym. Nieprzekazanie końcowej deklaracji wydatków w terminie powoduje zamknięcie danego programu na podstawie ostatniego zatwierdzonego wniosku o płatność.

Realizację zadania zamknięcia pomocy finansowanej z funduszy strukturalnej w perspektywie budżetowej 2004–2006 NIK skontrolowała w wybranych instytucjach²⁰⁰. Pozytywnie zostały ocenione podejmowane przez Instytucje Zarządzające działania organizacyjne, monitorujące i kontrolne związane z zakończeniem realizacji projektów oraz raportowanie o nieprawidłowościach. Nie stwierdzono zagrożenia w dotrzymaniu określonych w Wytocznych²⁰¹ Instytucji Zarządzającej PWW terminów do przekazania dokumentów potrzebnych do zamknięcia pomocy. Instytucje Zarządzające zidentyfikowały projekty, które nie zostały ukończone lub zrealizowane w pełnym zakresie, bądź są objęte postępowaniem sądowym lub administracyjnym w związku z dochodzeniem od beneficjentów zwrotu nienależnie pobranych lub wydatkowanych środków. Informacje w tym zakresie, zgodnie z postanowieniami

¹⁹⁹ Końcowej deklaracji wydatków wraz z wnioskiem o płatność końcową (przekazuje Instytucja Płatnicza/Minister Finansów), sprawozdania końcowego (przekazuje Instytucja Zarządzająca danym programem), deklaracji zamknięcia pomocy (przekazuje Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonujący swoje zadania przy pomocy Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów).

²⁰⁰ Kontrolą objęto 61 jednostek biorących udział we wdrażaniu Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Sektorowego Programu Operacyjnego Transport, Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb, tj. MF, MRR, MRiRW, MI, MIPS, MEN, Kancelarię Prezesa RM, PARP, ARiMR, PRRON, 16 Urzędów Wojewódzkich, 16 Urzędów Marszałkowskich, 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy, Agencję Rozwoju Pomorza, Zachodniopomorską Agencję Rozwoju Regionalnego i Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych. Wyniki kontroli przedstawiono w *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004–2006* Nr ewid. 36/2010/P/09/004/KAP (KAP-410-04/2009).

²⁰¹ W IZ PWW opracowano *Indykatywny harmonogram zamknięcia programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na lata 2004–2006*.

Wytycznych Komisji Europejskiej muszą być przedstawione w sprawozdaniach końcowych z realizacji programów operacyjnych. Wnioski NIK dotyczyły kontynuowania działań w celu terminowego sporządzenia i przekazania Komisji Europejskiej dokumentów niezbędnych do zamknięcia pomocy, opracowania wytycznych kontroli trwałości rezultatów projektów i prowadzenia tych kontroli, działań w celu odzyskania od beneficjentów nienależnie pobranych środków.

Nie stwierdzono zagrożenia dla terminowego wywiązania się z obowiązków nałożonych przez Komisję Europejską na państwa członkowskie w zakresie zamknięcia pomocy. Poziom wykorzystania przez beneficjentów alokacji przyznanej na realizację kontrolowanych programów SPO RZL, ZPORR, SPOT i SPO Rybołówstwo był wysoki i wynosił od 140,1% w SPOT do 98,6% w SPO Rybołówstwo. Sprawozdania końcowe z realizacji Działań i Priorytetów oraz końcowe poświadczenia i zestawienia wydatków przekazane zostały do Instytucji Zarządzających. Instytucje Zarządzające i Pośredniczące wywiązały się z obowiązku przeprowadzenia kontroli systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w jednostkach biorących udział we wdrażaniu kontrolowanych programów²⁰², a także z obowiązku sprawdzania wdrożenia zaleceń z tych kontroli. Kontrolami na miejscu realizacji projektów objęto wszystkich beneficjentów, którzy zgodnie z obowiązującymi w danym programie zasadami powinni być objęci takimi kontrolami. Minister Finansów wykonujący zadania Instytucji Płatniczej oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej podejmowali także odpowiednie działania w celu przygotowania i wydania poświadczenia końcowej deklaracji wydatków. Składane przez Instytucje Zarządzające wnioski o refundację były weryfikowane, przeprowadzano kontrole wniosków o płatność w siedzibach Instytucji Zarządzających, monitorowano raporty o nieprawidłowościach, przeprowadzano kontrole własne w instytucjach uczestniczących we wdrażaniu funduszy strukturalnych. Zapewniono też gromadzenie zbiorczych danych o kwotach oczekujących na odzyskanie lub należnościach nieściągalnych oraz o kwotach odzyskanych. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS) przez cały okres wdrażania pomocy na lata 2004–2006 realizował *Wytyczne Komisji*, tj. przeprowadzał audyty systemów zarządzania i kontroli, kontrole wyrzykowe wydatków kwalifikowanych oraz sprawdzenie realizacji zaleceń z przeprowadzonych audytów i kontroli. GIKS rzetelnie zaplanował czynności pozostające do realizacji w ramach procesu zamykania pomocy finansowej z Unii Europejskiej. Opracował *Programy wydawania deklaracji zamknięcia pomocy*, w których zawarto harmonogramy podejmowania czynności zmierzających do wydania deklaracji zamknięcia, szczegółowe programy audytów zamknięcia przewidzianych do realizacji w 2010 r. oraz wskazano zespoły odpowiedzialne za ich przeprowadzenie.

Wysoki poziom wykorzystania alokacji w kontrolowanych programach operacyjnych oraz terminowa realizacja projektów, w tym również w ramach nadkontraktacji, świadczą o tym, że działania podejmowane przez wszystkie kontrolowane instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych w celu pełnego wykorzystania funduszy strukturalnych na lata 2004–2006 okazały się skuteczne. Istnieje jednak potrzeba podejmowania dalszych działań na rzecz skuteczniejszego odzyskiwania od beneficjentów środków nieprawidłowo wydatkowanych lub niewykorzystanych i niezwróconych w terminie, kontynuowanie przeprowadzania kontroli trwałości projektów, podjęcie przez Instytucje Zarządzające działań dla zapewnienia przechowywania przez beneficjentów dokumentacji

²⁰² Instytucje Zarządzające przeprowadzały takie kontrole w Instytucjach Pośredniczących i Instytucjach Wdrażających, natomiast Instytucje Pośredniczące w Instytucjach Wdrażających.

realizowanych projektów przez okres spełniający wymogi określone w art. 38 ust. 6 *rozporządzenia 1260/1999* oraz kontynuowanie działań, które zapewnią terminowe przygotowanie i przekazanie Komisji Europejskiej dokumentów zamknięcia pomocy. Dokumenty te będą weryfikowane przez służby KE, co wiąże się z przeprowadzeniem przez instytucje KE kontroli zarówno projektów, jak i instytucji odpowiedzialnych za ich wdrażanie, a proces ten może trwać kilka lat.

Wykorzystanie środków w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich

Rok 2009 był trzecim rokiem wykorzystywania przez Polskę środków pochodzących z budżetu UE w ramach alokacji 2007–2013. W realizacji tych programów wykorzystano doświadczenia z okresu 2004–2006. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jako koordynator procesu wdrażania funduszy europejskich w skali kraju, dokonało uproszczenia procesu pozyskiwania środków europejskich. Dla ułatwienia realizacji projektów z udziałem środków unijnych dokonano nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych²⁰³, która m.in. złagodziła wymagania w stosunku do sposobu wyboru wykonawców przy mniejszych projektach (do 60 tysięcy euro). Zgodnie z zasadą $n+3/n+2$ Komisja Europejska anuluje automatycznie część zobowiązania budżetowego w ramach programu operacyjnego, która nie zostanie wykorzystana na płatność zaliczkową lub płatności okresowe, lub też w odniesieniu, do której nie przesłano wniosku o płatność do końca trzeciego (dotyczy rocznych zobowiązań na lata 2007–2010) lub drugiego (dotyczy rocznych zobowiązań na lata 2011–2013) roku następującego po roku podjęcia zobowiązania budżetowego. Oznacza to, że państwo członkowskie, które do końca roku $n+3/n+2$ złożyło wnioski o płatność, opiewające na kwotę mniejszą niż roczna transza środków alokowanych w roku n , bezpowrotnie traci kwotę różnicy.

W 2009 roku nastąpił wzrost dynamiki wykorzystania środków w ramach perspektywy 2007–2013. Z beneficjentami zawarto umowy dofinansowania ze środków UE na łączną kwotę 64.292,9 mln zł, podczas gdy w roku 2008 podpisano umowy na 8.952,2 mln zł, co stanowiło wzrost o 618,2%. Wartość wydatków poniesionych w 2009 r. przez beneficjentów ujętych w zatwierdzonych wnioskach o płatność, wyniosła 14.232,4 mln zł, co w porównaniu z 2008 r. stanowiło wzrost o 1.359,9%.

Wydatki budżetu państwa na realizację programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013 oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) wykonane zostały w wysokości 13.4589,3 mln zł, tj. 190,6% planu z ustawy budżetowej i 93,2% planu po zmianach.

Pomimo znacznego wzrostu w 2009 r. dynamiki wykorzystania środków z perspektywy 2007–2013 nadal należy kontynuować działania mające na celu przyspieszenie wykorzystania tych środków. Badanie realizacji programów operacyjnych²⁰⁴ NSRO 2007–2013 wykazało, że do końca 2009 r. zawarto 27.174 umów na kwotę 72.602,2 mln zł²⁰⁵, co stanowiło 84,1% alokacji na lata 2007–2009 i 33,2% alokacji na lata 2007–2013. W tym samym okresie wartość wydatków ze środków UE, wykazanych w zatwierdzonych do refundacji wnioskach beneficjentów o płatność wyniosła 16.478,1 mln zł,

²⁰³ Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1058).

²⁰⁴ Dotyczy pięciu krajowych programów operacyjnych, 16 RPO oraz trzech programów operacyjnych EWT, dla których Minister Rozwoju Regionalnego pełni funkcję IZ.

²⁰⁵ Ze środków UE.

tj. 7,5% alokacji NSRO na lata 2007–2013. Do końca 2009 r. wszystkie wydatki wykazane przez IZ w *Poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programów operacyjnych* zostały certyfikowane przez Instytucję Certyfikującą do KE, w tym środki UE w kwocie 13.918,2 mln zł (równowartość 3.306,8 mln euro), tj. 6,4% alokacji na lata 2007–2013.

Z badanych pięciu krajowych Programów Operacyjnych, w 2009 r. najbardziej zaawansowana była realizacja PO Innowacyjna Gospodarka i PO Kapitał Ludzki, w których zawarto umowy odpowiednio na 130,1% i 96,5% alokacji na lata 2007–2009, a najslabiej PO Infrastruktura i Środowisko – 59,9%. Wartość wydatków podlegających refundacji z UE, dla wymienionych programów, wykazana w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniosła odpowiednio 6,6%, 12,8% i 4,5% alokacji na lata 2007–2013.

Dane dotyczące stanu realizacji programów operacyjnych na koniec 2009 r. przedstawiono w tabeli 45.

Tabela 45. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013

Program*	Alokacja środków UE na 2007 r. pomniejszona o wartość płatności zaliczkowych przekazanych przez KE	Wartość alokacji* (środki UE) na 2007– 2009	Wartość alokacji (środki UE) w latach 2007– 2013**	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów (środki UE)	Wydatki wykazane w złożonych przez IC do KE poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w ramach programu operacyjnego (środki UE)		5:3	5:4	6:3	6:4	7:2
	mln euro	mln zł				mln euro	%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
PO Infrastruktura i Środowisko	287,9	32.344,2	93.510,8	4.237,0	3.536,0	842,1	13,1	4,5	10,9	3,8	292,4
PO Innowacyjna Gospodarka	414,3	11.901,9	27.653,9	1.821,8	1.372,4	323,4	15,3	6,6	11,5	5,0	78,1
PO Kapitał Ludzki	487,2	13.995,8	32.519,0	4.167,6	3.209,7	751,3	29,8	12,8	22,9	9,9	154,2
PO Rozwój Polski Wschodniej	114,1	3.278,3	7.617,2	488,6	453,9	108,2	14,9	6,4	3,9	6,0	94,8
PO Pomoc Techniczna	25,9	745,0	1.730,9	298,8	249,2	59,3	40,1	17,3	9,4	14,4	228,8
Razem krajowe PO	1.329,4	62.265,1	163.031,9	11.013,9	8.821,1	2.084,3	17,7	6,8	4,0	5,4	156,8
Regionalne Programy Operacyjne	830,9	23.868,8	55.461,3	5.456,3	5.084,6	1.219,5	22,9	9,8	6,5	9,2	146,8
EWT**	16,9	190,7	458,5	7,9	12,5	3,0	4,1	1,7	18,9	2,7	17,7
Razem NSRO 2007–2013	2.177,2	86.324,7	218.951,7	16.478,1	13.918,2	3.306,8	19,1	7,5	16,1	6,4	151,9

* Według ustawy budżetowej na 2009 r.

** Tylko programy przygraniczne EWT, dla których MRR pełni funkcję Instytucji Zarządzającej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli Instytucji Zarządzających.

Kwota wydatków certyfikowanych do KE w odniesieniu do krajowych PO i RPO już na koniec 2009 r. była wyższa od kwoty minimalnej jaką należy wydatkować, aby do końca 2010 r. uniknąć anulowania zobowiązania KE wobec Polski, z tytułu alokacji na 2007 r. odpowiednio o 56,8% i 46,8%. Do końca 2009 r. nie dokonano jednak kontraktacji pełnej kwoty alokacji na lata 2007–2009. Zdaniem NIK niezbędne jest dalsze przyspieszenie procesu kontraktowania środków, ponieważ zawarcie umów z beneficjentami warunkuje wykorzystanie dostępnej alokacji a także pozwoli uniknąć spiętrzenia wydatków po 2010 r.

W ocenie NIK, Minister Rozwoju Regionalnego pełniący funkcje Instytucji Koordynującej NSRO (IK NSRO) i Instytucji Koordynującej Regionalne Programy Operacyjne (IK RPO) w 2009 r. rzetelnie realizował obowiązki w zakresie koordynacji wdrażania funduszy strukturalnych. Prowadzony był bieżący monitoring postępu finansowego oraz rzeczowego wdrażania NSRO. W ramach ww. działań między innymi monitorowano realizację *Planu wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007–2013*²⁰⁶, koordynowano prace nad przygotowaniem lub aktualizacją procedur i dokumentów związanych z wdrażaniem NSRO 2007–2013 (w tym m.in. prace nad nowelizacjami rozporządzeń i wytycznych), a także przeprowadzono badanie zdolności administracyjnej podmiotów zaangażowanych we wdrażanie środków UE. Instytucja Koordynująca RPO dokonała modyfikacji zapisów kontraktów wojewódzkich, które miały na celu między innymi uproszczenie systemu przepływów finansowych i zwiększenie dyscypliny w zakresie rozliczania części otrzymanych transz oraz certyfikowania środków do KE. Podjęto prace nad rozporządzeniami związanymi z pomocą publiczną udzielaną w ramach RPO oraz działania związane z wdrażaniem instrumentów inżynierii finansowej w zakresie wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Instytucja Koordynująca RPO analizowała również zmiany i czynniki, które mogły przyczyniać się do opóźnień w ogłaszaniu konkursów i wydatkowaniu środków UE.

W maju i lipcu 2009 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wystąpiło również do dysponentów części budżetu państwa o regularne przekazywanie informacji na temat wykonania wydatków na realizację programów operacyjnych ujętych w ustawie budżetowej. Tym samym zrealizowany został wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., dotyczący rozważenia możliwości wprowadzenia narzędzia sprawozdawczego umożliwiającego systematyczne pozyskiwanie danych w tym zakresie.

Do końca 2009 r. całkowita kwota wydatków certyfikowanych do KE wyniosła²⁰⁷ 16.918,9 mln zł, co oznacza, że założenia przyjęte w *Planie...* zrealizowano w 101,0%. Przyjęte cele wydatkowania środków nie zostały jednak osiągnięte w ramach niektórych programów operacyjnych NSRO 2007–2013. Niższa niż planowano kwota wydatków poświadczonych w 2009 r. do KE wystąpiła w siedmiu RPO²⁰⁸ oraz w dwóch krajowych PO, tj. w PO IG zrealizowano 64,2% *Planu...* oraz w PO RPW – 65,4%.

²⁰⁶ Rada Ministrów w grudniu 2008 r. przyjęła plan wydatkowania środków na koniec 2009 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007–2013 jako nowy, wprowadzony od 2009 r., instrument monitorowania wykorzystania środków UE, polegający na ustaleniu przez MRR, w porozumieniu z właściwymi instytucjami, celów do osiągnięcia w zakresie wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i FS na dany rok. Cele zdefiniowane w odniesieniu do wartości wydatków kwalifikowanych certyfikowanych do KE dla poszczególnych programów operacyjnych, określono na poziomie wyższym niż minimalna wymagana wartość wydatkowania, niezbędna do uniknięcia utraty środków w odniesieniu do zasady $n+3/n+2$.

²⁰⁷ Obejmująca całą kwotę wydatków na realizację programów (wkład krajowy i środki z budżetu UE).

²⁰⁸ Dotyczy siedmiu RPO Województwa: Łódzkiego – 78,1% *Planu...*, Małopolskiego – 84,7%, Podkarpackiego – 62,4%, Świętokrzyskiego – 69,8%, Warmińsko-Mazurskiego – 84,8%, Wielkopolskiego – 82,9%, Zachodniopomorskiego – 75,7%.

Zdaniem NIK, wskazuje to na potrzebę dalszego intensyfikowania działań podejmowanych na rzecz realizacji wyżej wymienionych programów operacyjnych i dalszego przyspieszenia kontraktowania środków, co pozwoli na wygenerowanie odpowiedniej wysokości wydatków podlegających refundacji ze środków UE.

W 2008 roku NIK przeprowadziła kontrolę zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach PO Kapitał Ludzki 2007–2013. Pozytywnie oceniono przygotowanie i realizację zadań przez instytucje zaangażowane we wdrażanie, zarządzanie i audyt PO Kapitał Ludzki. Ustalono, że instytucje te były na ogół dobrze przygotowane pod względem organizacyjnym do wykonywania zadań w zakresie przeprowadzenia audytu, naboru i oceny projektów, sprawozdawczości, weryfikacji i sporządzania wniosków o płatność oraz poświadczeń i deklaracji wydatków, a także raportowania o nieprawidłowościach. Nie wszystkie instytucje osiągnęły jednak docelowy, zakładany w *Planie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013* poziom zatrudnienia. W ocenie NIK, wartości wskaźników finansowych opisujących wykorzystanie alokacji PO KL na lata 2007–2013 po pierwszych dwóch latach realizacji były niskie. Poziom wydatków uznanych za kwalifikowalne w zatwierdzonych wnioskach o płatność wyniósł na koniec 2009 roku – 4.167,6 mln zł, tj. 12,8% alokacji na lata 2007–2013, podczas gdy na koniec roku 2008 r. stanowił tylko 2,1% alokacji. Wyniki przeprowadzonej kontroli NIK wskazały, że jednostki administracji publicznej nie w pełni wykorzystały możliwość otrzymania środków na realizację projektów systemowych. Kontrola 40 projektów systemowych, spośród 104 projektów ujętych w opracowanych przez instytucje pośredniczące „*Planach działania na lata 2007–2008*”, wykazała opóźnienia i uchybienia. Kontrolowane urzędy administracji publicznej tylko w dwóch przypadkach przygotowały i złożyły wnioski o dofinansowanie projektów systemowych w II połowie 2007 r. Przygotowanie pozostałych wniosków rozpoczęto w 2008 r. a trzy projekty przesunięto na 2009 r. Wszystkie wnioski beneficjentów o dofinansowanie projektów systemowych wymagały wielokrotnego korygowania, co wpłynęło na późniejsze, niż zakładano, podpisywanie umów lub wydawanie decyzji o dofinansowaniu projektu. Po przeprowadzonej kontroli, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o zintensyfikowanie działań zmierzających do dostosowania stanu zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie i kontrolę PO KL do poziomu określonego w *Planie działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007–2013* oraz zapewnienie należytego sporządzania i terminowego przekazywania przez beneficjentów, IP i IP2 dokumentów dotyczących realizacji finansowej i merytorycznej projektów systemowych.

Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013 (PO Ryby 2007–2013)

Kontrola NIK wykazała, że w toku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2009, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracowało niewłaściwie plan dotyczący alokacji środków *Program Operacyjny Ryby 2007–2013*. W planie zamiast kwoty w zł podano kwotę w euro. Dane te nie zostały zweryfikowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Ministerstwo Finansów na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. W konsekwencji, wielkość środków wykazana w ustawie budżetowej

na 2009 r.²⁰⁹ została zaniżona ponad trzykrotnie i wyniosła 909,2 mln zł, podczas gdy prawidłowa kwota z tabeli finansowej *PO Ryby 2007–2013* powinna wynosić 3.278,9 mln zł²¹⁰. Ponadto *Opis systemu zarządzania i kontroli* dla *PO Ryby 2007–2013* został przekazany do KE w IV kwartale 2009 r. i do końca 2009 r. nie został przez KE zaakceptowany. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na realizację programu wydatkowało 148,4 mln zł²¹¹ i na te wydatki nie złożyło wniosków o ich refundację. Od początku realizacji ww. Programu do dnia 31 grudnia 2009 r. wykonanie limitu wydatków określonych w tabeli finansowej dla pierwszego roku, tj. 2008 r. (tzw. alokacja 2008 r. w wysokości 402,0 mln zł²¹²) wyniosło 36,9%. Jednocześnie, wykonanie łącznych limitów środków finansowych ustalonych w tabeli finansowej Programu na lata 2007–2013, narastająco na dzień 31 grudnia 2009 r.²¹³, wyniosło tylko 51.668,1 tys. euro, tj. 5,3%. Przyczyną było uruchomienie Programu dopiero w II połowie 2009 r., tj. po uchwaleniu i wprowadzeniu przepisów krajowych umożliwiających ich wdrożenie²¹⁴.

Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka

W 2009 r. na programy realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej wpłynęły środki w wysokości 12.746,8 mln zł²¹⁵ (2.913,9 mln euro), co stanowiło 80,6% wielkości planowanej (15.810,9 mln zł).

Określony w ustawie budżetowej limit wydatków na działania realizowane w ramach *PROW 2007–2013* ze środków z budżetu UE wykonany został w wysokości 2.876,9 mln zł, tj. w 43,1%. Niepełna realizacja wydatków wynikała z późnego rozpatrywania wniosków składanych przez beneficjentów i dokonywania płatności, w związku z wyznaczanymi przez samorządy województw terminami naborów wniosków, dużą liczbą wniosków do rozpatrzenia oraz składaniem przez beneficjentów wniosków niepoprawnych i niekompletnych.

Z udzielonej przez Ministra Finansów pożyczki na prefinansowanie wydatków *PROW 2007–2013* (przewidzianych do sfinansowania ze środków UE) została wykorzystana kwota (łącznie ze współfinansowaniem krajowym) 5.033,7 mln zł²¹⁶. Do końca 2009 r., od początku realizacji *PROW 2007–2013*, zrealizowano wydatki w wysokości 2.888,8 mln euro²¹⁷, tj. 16,6% środków zaplanowanych na okres 2007–2013 (17.405,5 mln euro), w tym zobowiązania *PROW 2004–2006* stanowiły kwotę 1.307,2 mln euro, tj. 45,3% wydatków *PROW 2007–2013*. W ośmiu działaniach *PROW 2007–2013* nie dokonano żadnych wydatków. Spowodowane było to uzyskaniem pełnej akredytacji przez ARiMR

²⁰⁹ Powyższa kwota nie została zmieniona w załączniku 25 do znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 17 lipca 2009 r.

²¹⁰ Kwota ta wynika z przemnożenia 978.790,1 tys. euro według kursu 3,35 PLN/EUR, przyjętego w pracach nad projektem budżetu 2009 r.

²¹¹ Równowartość kwoty wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów.

²¹² Wylczenie limitu środków finansowych na 2008 r., (tzw. alokacji na 2008 r.) wynikającej z tabeli finansowej Programu – 160.002,2 tys. euro i kursu przyjętego na etapie prac na projektem budżetu na 2009 r., tj. 3,35 zł/euro.

²¹³ Uwzględniając wyprzedzające finansowanie i współfinansowanie nieuruchomionej jeszcze *Pomocy technicznej* w wysokości 3.684,8 tys. euro.

²¹⁴ Ustawa z dnia 29 maja 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi, które ukazały się w II połowie 2009 r.

²¹⁵ W kwocie wydatków (12.968,9 mln zł) ujęte są dodatnie różnice kursowe w wysokości 1.831,8 mln zł, a w kwocie planowanych napływów środków z UE (15.810,9 mln zł) ujęte są dodatnie różnice kursowe w wysokości 1.793,8 mln zł.

²¹⁶ Dane z kontroli wykonania planu finansowego w 2009 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (KSR-4100-06-01/2010, P/09/118). Według umowy ARiMR – 1/2008 przewidziano pożyczkę na finansowanie zadań Wspólnej Polityki Rolnej do kwoty 12.500 mln zł, z czego wykorzystano 95%, w tym na prefinansowanie wydatków PROW 5.033,7 mln zł.

²¹⁷ Równowartość wydatków w złotych – 11.375.290,5 tys. zł. Wartość podpisanych umów i wydanych decyzji od początku realizacji Programu do 31 grudnia 2009 r. wyniosła 13.141.661,7 tys. zł.

na realizację większości z tych działań dopiero w IV kwartale 2009 r.²¹⁸. Kwota wydatków EFRROW²¹⁹, zadeklarowanych w 2009 r. z tytułu realizacji *PROW 2007–2013*, wyniosła 1.158,1 mln euro. Kwota zrefundowanych w 2009 r. przez KE wydatków wyniosła 1.890,4 mln euro i dotyczyła wydatków poniesionych w okresie od 16 października 2007 r. do 15 października 2009 r.

Pozostałe środki bezzwrotne

W 2009 r. na programy i projekty realizowane ze środków bezzwrotnych pomocy przedakcesyjnej UE, środków przejściowych (w ramach programów Transition Facility – TF), Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, środków na finansowanie Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”²²⁰ zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2009 wydatki w łącznej kwocie 893,3 mln zł, z której wykorzystano 549,1 mln zł, tj. 61,5% planu.

Dane dotyczące wykorzystania pozostałych środków z Unii Europejskiej w 2009 r. według załącznika nr 14 do ustawy budżetowej przedstawiono w tabeli 46.

Tabela 46. Realizacja pozostałych programów

Wyszczególnienie	Limit wydatków według umowy międzynarodowej (alokacja)	2009		4:3
		Plan	Wykonanie	
	mln zł			%
1	2	3	4	5
Transition Facility	385,2	47,4	55,7	117,5
Norweski Mechanizm Finansowy i MF Europejskiego Obszaru Gospodarczego	1.753,8	631,6	468,5	74,2
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	927,8	95,6	0,05	0,1
Środki na finansowanie projektów realizowanych z funduszy w ramach działu 3a budżetu UE Programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”	418,5	118,7	24,8	20,9
Ogółem	3.485,3	893,3	549,1	61,5

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

W 2009 r. zakończono realizację Programu TF 2005, wykorzystując 79,2% alokacji. Okres realizacji dla programu TF 2006 przewidziany został do końca 2010 r. Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. wykorzystano 58,0% alokacji. Niepełne zakontraktowanie środków wynikało głównie z różnic między wartością zamówień określonych w fiszce projektu²²¹ a ceną oferty najkorzystniejszej nie podlegającej odrzuceniu, tj. z oszczędności w związku z postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych.

²¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji, jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 204, poz. 1506 ze zm.).

²¹⁹ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²²⁰ Z tytułu środki na finansowanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu Uchodźczego oraz Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.

²²¹ Podstawowy dokument, na podstawie którego KE podejmuje decyzję o finansowaniu inwestycji.

Wykonanie wydatków w kwotach niższych spowodowane było m.in. oszczędnościami przy realizacji projektów, z naliczanymi karami umownymi w związku z realizacją kontraktów, odstępowaniem przez zamawiającego od umów z powodu niewywiązywania się przez wykonawców z ich postanowień. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. przeprowadzonej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, NIK zwróciła uwagę na konieczność kontynuowania działań Pełnomocnika ds. Realizacji Projektów (PAO) w celu skutecznego wykorzystania dostępnej alokacji środków w ramach TF 2006.

Na realizację Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) w 2009 r. wykorzystano kwotę 468,5 mln zł (108,3 mln euro) tj. 74,2% kwoty planowanej. Faktycznie w 2009 r. Polska uzyskała z Mechanizmów Finansowych kwotę 477,7 mln zł (110,4 mln euro), w tym z Norweskiego Mechanizmu Finansowego – 215,5 mln zł (49,8 mln euro) oraz z MFEOG – 262,2 mln zł²²² (60,6 mln euro). Niższa realizacja wydatków na MF EOG i NMF wynikała między innymi z długotrwałego procesu kontraktacji środków. Zakładał on, że ocena projektów i zmian projektów, podpisywanie umów oraz weryfikacja wniosków o płatność dla każdego projektu następuje zarówno przez stronę polską, jak również stronę darczyńcy. Ponadto, w związku z deprecjacją złotego, beneficjenci odnotowali oszczędności, które mogą zostać wykorzystane na nowe działania dopiero po uzyskaniu pozytywnej decyzji darczyńców. Na niższe wykonanie wpływ miało niewykorzystanie środków na modernizację bazy e-step (Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego), gdyż postępowanie przetargowe o udzielenie zamówienia publicznego na realizację tego zadania nie zostało przeprowadzone w 2009 r. z powodu uzyskania dopiero w listopadzie zgody darczyńców na alokację środków.

Po raz pierwszy w ustawie budżetowej na rok 2009, został przewidziany napływ środków ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W ramach tego Programu zaplanowano wpływy w wysokości 95,6 mln zł (46,6 mln CHF), z czego wpłynęło 0,3 mln zł (120,0 tys. CHF), tj. 0,3% planu. Środki zostały wykorzystane w wysokości 0,05 mln zł (19,0 tys. CHF), tj. 0,04% planu wydatków. Niższa niż planowano realizacja wynikała głównie ze złożonego, dwustopniowego procesu oceny projektów oraz faktu, że każdy etap oceny wymaga uzyskania decyzji strony szwajcarskiej. Długotrwały proces oceny projektów przez stronę szwajcarską (3–5 miesięcy) oraz długotrwałe ustalenia z darczyńcą w zakresie kształtu umów dla poszczególnych projektów skutkowały późniejszym rozpoczęciem ich realizacji.

²²² Do przeliczenia euro na złote przyjęto kurs średnioroczny NBP z roku 2009 – 4.3273.

12. Wykonanie założeń polityki pieniężnej

Warunki realizacji polityki pieniężnej w 2009 r.

Warunki realizacji *Założeń polityki pieniężnej na 2009 r.* różniły się znacznie od prognoz zastosowanych do ich opracowania. Nasilenie światowego kryzysu finansowego w IV kwartale 2008 r. spowodowało znaczne spowolnienie gospodarki. Czynnikiem osłabiającym presję inflacyjną były niższy niż prognozowano wzrost gospodarczy, ograniczenie akcji kredytowej przez banki, załamanie się tempa wzrostu inwestycji, popytu krajowego i wpływów z eksportu. W przeciwnym kierunku oddziaływała deprecjacja złotego, a także silny wzrost cen nośników energii i niektórych towarów objętych podatkiem akcyzowym. Wymienione czynniki wzrostu cen powodowały, że wskaźnik inflacji w 2009 r. kształtował się na podwyższonym poziomie. Pozostawały one jednak poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej.

Wyraźne osłabienie gospodarki polskiej w 2009 r. i utrzymywanie się niepewności co do zakończenia recesji światowej, znalazło wyraz w prognozach NBP zakładających na 2010 r. niewielki wzrost gospodarczy i jednocześnie inflację poniżej średniookresowego celu inflacyjnego. W takich warunkach, pomimo kształtowania się inflacji powyżej założonego celu, dążenie do wsparcia zrównoważonego wzrostu gospodarki wymagało łagodzenia polityki pieniężnej. Także utrzymujące się zaburzenia na rynku pieniężno-kredytowym wymagały dalszego rozszerzenia tradycyjnych instrumentów polityki pieniężnej wspierających utrzymanie stabilności sektora bankowego.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej (RPP) w *Założeniach polityki pieniężnej na 2009 r.* postanowiła, że będzie kontynuować realizację ciągłego celu inflacyjnego ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń ± 1 punkt procentowy (p.p.)²²³. RPP podtrzymała dotychczasowy sposób rozumienia celu inflacyjnego i jego realizacji podkreślając, że polityka pieniężna będzie jednoznacznie ukierunkowana na utrzymanie inflacji jak najbliżej celu 2,5%. RPP zapowiedziała dostosowanie polityki pieniężnej do zmieniających się warunków w gospodarce i przyjęła, że w przypadku wystąpienia silnych wstrząsów²²⁴ w gospodarce, polityka pieniężna będzie prowadzona w sposób umożliwiający realizację celu inflacyjnego w średnim horyzoncie czasowym. Sposób prowadzenia polityki pieniężnej miał sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

W całym 2009 r. inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) kształtowała się powyżej celu inflacyjnego (2,5%), a od marca do sierpnia w przedziale 3,5%–4%, tj. powyżej górnej granicy odchyłeń od celu inflacyjnego. Średnioroczny wzrost inflacji w 2009 r. wyniósł 3,5% i był niższy niż w 2008 r. (4,2%).

Kształtowanie się wskaźnika inflacji CPI, głównych jego składowych – cen żywności, odzieży i obuwia, nośników energii, paliw oraz wskaźnika inflacji bazowej tj. po wyłączeniu z CPI cen administrowanych, cen żywności i energii przedstawia tabela 47.

²²³ Cel ten odnosi się do inflacji mierzonej roczną zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w każdym miesiącu w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego.

²²⁴ Wstrząsy o charakterze popytowym (np. wzrost wynagrodzeń) oraz wstrząsy o charakterze podażowym (np. wzrost/spadek wydajności pracy).

Tabela 47. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2009 r.

Wyszczególnienie	Waga	Wzrost	Waga	Wzrost cen (w % w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)											
	2008		2009												
	%	XII	%	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Towary i usługi konsumpcyjne ogółem (CPI)	100,0	3,3	100,0	2,8	3,3	3,6	4,0	3,6	3,5	3,6	3,7	3,4	3,1	3,3	3,5
Żywność i napoje bezalkoholowe	25,7	3,2	24,6	3,1	3,4	4,8	5,6	5,2	4,7	4,0	4,5	3,6	3,0	3,4	3,4
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	5,7	8,2	5,6	7,8	8,3	9,2	9,8	10,0	10,2	12,1	10,3	9,4	8,9	8,3	8,0
Odzież i obuwie	5,6	-6,8	5,4	-7,2	-7,3	-7,9	-7,9	-7,9	-8,1	-8,1	-7,9	-7,6	-6,3	-6,2	-6,1
Użytkowanie mieszkania i nośniki energii w tym:	19,0	11,3	19,4	11,1	10,9	10,6	10,5	9,0	8,7	8,3	8,1	7,6	6,7	5,8	5,7
– nośniki energii	0,9	13,8	11,0	14,8	14,4	13,9	13,8	11,1	10,6	10,1	9,8	8,9	7,5	5,9	5,8
Paliwa	4,2	-15,0	4,3	-18,8	-12,1	-12,5	-11,4	-11,5	-8,5	-6,0	-6,0	-4,9	-4,6	3,7	12,3
Towary i usługi po wyłączeniu cen administrowanych	87,59	3,3	87,60	1,7	2,3	2,7	3,0	2,9	2,9	2,9	3,1	2,7	2,5	2,9	3,0
Towary i usługi po wyłączeniu cen żywności i energii	59,3	2,8	60,1	2,2	2,4	2,5	2,6	2,8	2,7	2,2	2,9	2,9	2,9	2,8	2,6

Źródło: GUS oraz wyniki kontroli w NBP.

Wzrost wskaźnika CPI powyżej 3,5% w poszczególnych miesiącach był głównie rezultatem zwiększenia cen nośników energii (9,8%–13,9% r/r), cen żywności i napojów bezalkoholowych (4,0%–5,6% r/r), oraz wyrobów akcyzowych tj. napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych (9,2%–12,1% r/r).

Wysoka dynamika cen nośników energii związana była przede wszystkim z zatwierdzoną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki podwyżką taryf energii elektrycznej oraz usług przesyłowych dla gospodarstw domowych. Wzrost cen żywności i napojów bezalkoholowych spowodowany był głównie zwiększeniem średnio w roku cen mięsa o 8,5%, (w związku cyklicznym ograniczeniem podaży mięsa wieprzowego), ryb o 8,4%, cukru i jego przetworów o 6,5% oraz warzyw o 4,3%. W pierwszej części roku (do kwietnia) wzrost cen żywności, pomimo spadku cen produktów rolnych na rynkach światowych, spowodowany był głównie silną deprecjacją złotego.

Główne czynniki powodujące utrzymanie inflacji na podwyższonym poziomie pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej. Wskazuje na to utrzymanie się w 2009 r. wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen administrowanych i wskaźnika inflacji bazowej po wyłączeniu cen żywności i energii, wyraźnie poniżej pozostałych wskaźników inflacji bazowej.

Na ograniczenie inflacji w 2009 r. wpłynął w całym roku duży spadek cen odzieży i obuwia (średnio w roku o 7,4%), głównie na skutek obniżania się cen towarów importowanych z krajów o niskich kosztach wytwarzania oraz spadek cen paliw w kraju (o 6,9% średnio w roku), pomimo ich wyraźnego wzrostu w ostatnich dwóch miesiącach 2009 r. Na obniżenie inflacji oddziaływały także osłabienie wzrostu krajowego PKB do 1,8%, spadek popytu krajowego o 0,9% oraz znaczące zmniejszenie jednostkowych kosztów pracy.

W projekcjach inflacji i prognozach eksperckich NBP z 2009 r., jak i w prognozach ośrodków zewnętrznych niedoszacowano, w szczególności w I półroczu 2009 r., skali wzrostu cen jaki nastąpił na koniec poszczególnych kwartałów 2009 r.

Polityka stóp procentowych

W 2009 r. stopy procentowe zostały obniżone czterokrotnie, łącznie o 1,50 p.p. Średnioroczna realna stopa procentowa była niższa o 1,25 p.p.²²⁵ niż w 2008 r. Od marca 2009 r. realna stopa referencyjna była bliska zeru. Sprzyjało to wzmocnieniu popytu i wsparciu wzrostu gospodarczego, a jednocześnie zwiększało ryzyko inflacyjne. RPP akceptowała niski poziom stóp realnych, ponieważ zakładała, że inflacja będzie się kształtowała w średnim okresie poniżej celu inflacyjnego. Zmiany stóp procentowych przedstawia tabela 48.

Tabela 48. Zmiany stóp procentowych w 2009 r.

Uchwały Rady Polityki Pieniężnej w 2009 r.	Data wejścia w życie	Wysokość stóp procentowych NBP			
		lombardowa	redyskonta weksli	referencyjna	depozytowa
Stan na 1 stycznia 2009 r.		6,50	5,25	5,00	3,50
Nr 1/2009 z dnia 27 stycznia	28.01.2009	5,75	4,50	4,25	2,75
Nr 2/2009 z dnia 25 lutego	26.02.2009	5,50	4,25	4,00	2,50
Nr 3/2009 z dnia 25 marca	26.03.2009	5,25	4,00	3,75	2,25
Nr 10/2009 z dnia 24 czerwca	25.06.2009	5,00	3,75	3,50	2,00
Łączna zmiana stóp procentowych (w pkt.proc.)		-1,50	-1,50	-1,50	-1,50

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

Podjmując decyzje o obniżeniu stóp procentowych, RPP wskazywała na czynniki sprzyjające ograniczeniu inflacji związane ze znaczącym spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego poniżej tempa wzrostu potencjalnego PKB²²⁶, spowodowane recesją u głównych partnerów handlowych Polski. Zdaniem RPP, presję inflacyjną obniżało ograniczenie popytu i silny spadek jednostkowych kosztów pracy, a także utrudniony dostęp do kredytów wynikający ze wzrostu ryzyka kredytowego oraz zaostrzenia warunków kredytowych przez banki. Na decyzje o łagodzeniu polityki pieniężnej w I półroczu 2009 r. miało również wpływ niedoszacowanie projekcji inflacji NBP na rok 2009 wynoszące od 0,2 p.p. do 0,4 p.p. w okresie styczeń–wrzesień.

Od lipca RPP nie zdecydowała się na zmiany parametrów polityki pieniężnej. Istotny wpływ na decyzje Rady o utrzymywaniu stóp procentowych na niezmiennym poziomie, pomimo inflacji bieżącej znacznie przewyższającej cel inflacyjny, miało utrzymywanie się niepewności na ile trwałe okaże się wyhamowywanie recesji w gospodarce światowej, a także co do skali i trwałości oczekiwanego

²²⁵ Jest to wynikiem spadku średniorocznej stopy procentowej w 2009 r. (w operacjach otwartego rynku) o 1,95 p.p. przy obniżeniu średniorocznego wskaźnika inflacji o 0,7 p.p.

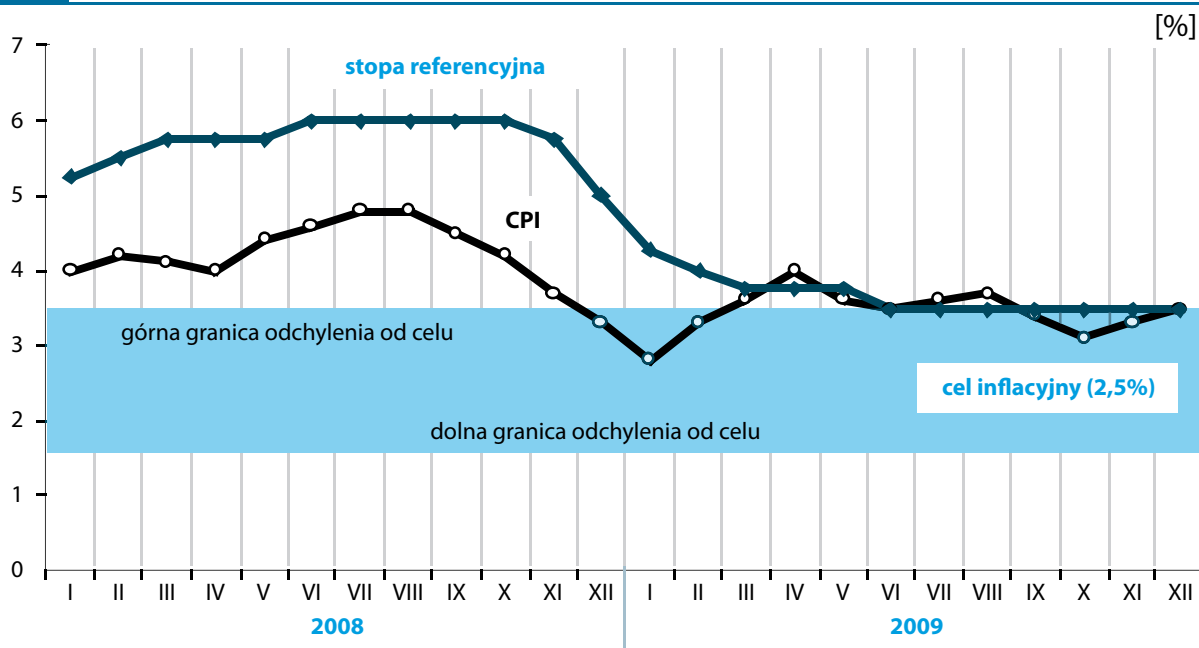
²²⁶ Produkt potencjalny PKB definiowany jest jako miara wielkości produkcji w gospodarce przy założeniu pełnego zatrudnienia czynników produkcji w gospodarce. Luka popytowa w trzech projekcjach z modelu ECMOD w 2009 r. była wyraźnie ujemna do 2011 r. (wzrost potencjalnego PKB przewyższa wzrost PKB) i łagodziła presję inflacyjną. Według obowiązującego rządowego Programu Konwergencji – aktualizacja 2009 wzrost potencjalnego PKB wynosi 4,0%.

ożywienia i jego wpływu na gospodarkę polską. Łagodzeniu presji inflacyjnej sprzyjała ograniczona akcja kredytowa dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, niska presja popytowa, ograniczone tempo wzrostu wynagrodzeń oraz od marca wyraźna aprecjacja złotego.

Rada, zgodnie z październikową projekcją inflacji, oczekiwała, że w 2010 r. nastąpi istotne obniżenie średniorocznego wskaźnika CPI do 1,5% przy wzroście PKB o 1,8%. Poprawa koniunktury międzynarodowej spowodowała, że RPP od października zmieniła nastawienie w polityce pieniężnej na neutralne. W związku z tym przyjęła za zbliżone prawdopodobieństwo ukształtowania się inflacji, w średnim okresie, poniżej i powyżej celu inflacyjnego. Rada uznała, że poprawa koniunktury globalnej i złagodzenie polityki pieniężnej sprzyjają powrotowi Polski na ścieżkę potencjalnego wzrostu gospodarczego.

W sytuacji recesji w gospodarce globalnej, RPP prowadziła politykę pieniężną w 2009 r. z uwzględnieniem zarówno prognoz inflacji, jak i zmieniających się danych o przebiegu procesów gospodarczych. W ocenie NIK było to zgodne z zasadami realizacji celu inflacyjnego, przewidującymi m.in. uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji całokształtu dostępnych informacji, a nie tylko wyników projekcji inflacji. Podejmowane decyzje o zmianach stóp procentowych nakierowane były na obniżenie inflacji do założonego celu w średnim okresie.

23. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2008–2009



Obniżkom stóp procentowych NBP w 2009 r. towarzyszył wyraźny spadek międzybankowych stawek rynkowych, w tym stawki WIBOR 3M o 161 p.b. Jednak mechanizm transmisji instrumentów polityki pieniężnej działał z zakłóceniami i opóźnieniem. W szczególności w II kwartale 2009 r., pomimo wcześniejszych obniżek stóp procentowych NBP, stawki WIBOR wyraźnie wzrosły w stosunku do stopy referencyjnej. Warunki pieniężne na rynku międzybankowym pozostawały w 2009 r. w dalszym ciągu zaostrome, ze względu na utrzymujący się znacznie podwyższony (szczególnie od maja) po-

ziom stawki rynkowej WIBOR 3M ponad stopę referencyjną. Średnie odchylenie stawki WIBOR 3M ponad stopę referencyjną w 2009 r. wyniosło 58 p.b. i było nieznacznie wyższe niż w 2008 r. (56 p.b.). W II połowie roku stawka WIBOR 3M kształtowała się na stabilnym poziomie około 4,2%, tj. 70 p.b. ponad stopę referencyjną.

Jedną z przyczyn zakłóceń mechanizmu transmisji instrumentów polityki pieniężnej był istotny wzrost ryzyka kredytowego, który spowodował zwiększenie premii kredytowej zawartej w stawkach rynkowych WIBOR oraz niechęć banków do wzajemnego pożyczania środków. Podobnie jak w 2008 r., nastąpił wzrost marż kredytowych banków²²⁷ przy spadku oprocentowania kredytów bankowych²²⁸. W efekcie wzrósł koszt kredytu. Związane to było z wysoką niepewnością przebiegu procesów gospodarczych. Banki utrzymywały limity na transakcje na rynku międzybankowym, co powodowało ograniczenie funkcjonowania rynku pieniężnego. Banki nie angażowały środków na dłuższe terminy, zawierając jedynie transakcje na okres do jednego miesiąca.

Obniżkom stóp NBP oraz bankowych stóp kredytowych towarzyszyły w 2009 r. wyraźnie większe obniżki średniego oprocentowania depozytów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, odpowiednio o 2,5 p.p. i 2,6 p.p. Wskazywało to na mniejsze zainteresowanie banków przyjmowaniem depozytów, co wynikało z ograniczenia akcji kredytowej na skutek wysokiego ryzyka kredytowego.

Podaż pieniądza

W 2009 r. podaż pieniądza ogółem zwiększyła się o 54,1 mld zł, tj. o 8,1% i był to wzrost wyraźnie niższy niż w 2008 r. gdy wyniósł 18,6%. Wzrost podaży pieniądza w 2009 r. wynikał głównie z przyrostu depozytów gospodarstw domowych o 50,9 mld zł, tj. o 15,3%. Był to wzrost znacznie mniejszy niż w 2008 r. (26,5%). Kształtowanie się podaży pieniądza, jego składowych oraz czynników kreacji przedstawiono w tabeli 49.

Tabela 49. Podaż pieniądza w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Stan na koniec roku (w mld zł)		Przyrost w 2009 roku	
	2008	2009	(w mld zł)	(w %)
1	2	3	4	5
Podaż pieniądza (M3)	666,2	720,3	54,1	8,1
Składowe M3 (1+2+3):				
1. Gotówka w obiegu (poza kasami banków)	90,8	89,8	-1,0	-1,1
2. Depozyty i inne zobowiązania ogółem,	569,4	625,4	56,0	9,8
w tym wobec:				
– gospodarstw domowych	332,7	383,6	50,9	15,3
– przedsiębiorstw	149,4	164,9	15,5	10,4
– pozostałych sektorów	87,3	76,9	-10,4	-11,9
3. Pozostałe składniki M3	6,0	5,1	-0,9	-15,5

²²⁷ Marża wyliczona jako różnica pomiędzy oprocentowaniem kredytów a stawką WIBOR-3M zwiększyła się w grudniu 2009 r. r/r w przypadku kredytów ogółem dla gospodarstw domowych o 1,2 p.p., a dla przedsiębiorstw ogółem o 0,4 p.p.

²²⁸ Średnie ważone oprocentowanie kredytów bankowych złotych ogółem dla gospodarstw domowych w grudniu 2009 r. zmniejszyło się w stosunku do grudnia 2008 r. o 1,1 p.p., a dla przedsiębiorstw o 1,8 p.p.

1	2	3	4	5
Czynniki kreacji M3 (1+2+3-4+5+6):				
1. Aktywa zagraniczne netto	47,4	68,2	20,8	43,9
2. Należności banków	653,6	710,0	56,3	8,6
3. Zadłużenie netto instytucji rządowych szczebla centralnego	110,9	116,8	5,9	5,4
4. Długoterminowe zobowiązania finansowe	136,5	172,0	35,5	26,0
5. Aktywa trwałe (bez aktywów finansowych)	38,9	40,0	1,2	3,0
6. Saldo pozostałych pozycji netto	-48,1	-42,7	5,4	-11,2

Źródło: Wyniki kontroli w NBP.

Mniejsza dynamika wzrostu depozytów gospodarstw domowych wynikała między innymi ze spadku ich oprocentowania i zwiększonego zainteresowania lokowaniem oszczędności na rynku kapitałowym i w jednostki funduszy inwestycyjnych. Wpływało na to również spowolnienie wzrostu płac. Wzrost depozytów przedsiębiorstw w 2009 r. o 10,4%, w stosunku do 2008 r., według badań NBP wynikał z poprawy płynności przedsiębiorstw w 2009 r.

Podstawowym czynnikiem kreacji pieniądza były należności banków²²⁹, które na koniec 2009 r. wzrosły o 8,6%. Jednakże ich wzrost był znacznie mniejszy niż w 2008 r.(35,4%). Największy przyrost dotyczył kredytów i pożyczek dla gospodarstw domowych, których wartość wzrosła o 43,8 mld zł tj. o 11,9%, w tym kredytów mieszkaniowych o 12,5%.

W strukturze kredytów mieszkaniowych w 2009 r. udział kredytów walutowych zmniejszył się do 26,2% podczas gdy w 2008 r. stanowiły one 91,5%. Było to przede wszystkim skutkiem wycofania z ofert bankowych kredytów walutowych i zaostżenia przez większość banków kryteriów ich przyznawania, poprzez zwiększenie marży i podniesienie wymaganego wkładu własnego.

Wartość kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw w 2009 r. zmniejszyła się w stosunku do 2008 r. o 8,7 mld zł (dynamika wyniosła -4,0%)²³⁰, pomimo że ich oprocentowanie spadło z 8,3% w grudniu 2008 r. do 6,5% w grudniu 2009 r. Wynikało to między innymi z zaostżenia kryteriów przyznawania kredytów, w tym zwiększenia wymogów w zakresie żądanych przez banki zabezpieczeń.

Nadpłynność sektora bankowego

W 2009 r. nastąpił znaczny wzrost średniorocznej nadpłynności systemu bankowego²³¹. Nadpłynność operacyjna sektora bankowego mierzona średniorocznym poziomem emisji bonów pieniężnych w operacjach otwartego rynku w 2009 r. wyniosła 31,9 mld zł i była wyższa w stosunku do 2008 r. o 20,3 mld zł (tj. o 176,4%)²³². W związku ze zwiększeniem emisji bonów pieniężnych NBP, pomimo zmniejszenia stopy referencyjnej, nastąpił wyraźny wzrost kosztów dyskonta bonów pieniężnych z 667,9 mln zł w 2008 r. do 1.180,4 mln zł w 2009 r., tj. o 512,5 mln zł (o 76,7%).

²²⁹ Na należności te składały się głównie kredyty i pożyczki, dłużne papiery wartościowe oraz papiery wartościowe z prawem do kapitału i udziału.

²³⁰ Tempo zmian wartości kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw systematycznie zmniejszało się od 28,7% w grudniu 2008 r. do -2,4% w grudniu 2009 r.

²³¹ W związku z wykorzystaniem w 2009 r. instrumentów wprowadzonych w ramach *Pakietu Zaufania*, miernik krótkoterminowej płynności sektora bankowego uwzględniający oprócz emisji bonów pieniężnych również wielkość operacji zasilających (repo), swapów walutowych (absorbujących płynność złotową), oraz operacji depozytowo-kredytowych, wzrósł średnio rocznie do 23.940 mln zł, podczas gdy w 2008 r. wynosił 10.964 mln zł.

²³² Średni poziom bonów pieniężnych NBP wzrósł z 16,3 mld zł w styczniu 2009 r. do 52,1 mld zł w grudniu 2009 r.

Na zwiększenie płynności najmocniej wpływał średnioroczny skup walut obcych netto²³³ przez NBP wynoszący 11.906 mln zł (szczególnie znaczący w II połowie 2009 r.) oraz przedterminowy wykup obligacji NBP o wartości nominalnej 7.816,4 mln zł. Na zmniejszenie płynności w układzie średniorocznym oddziaływał najbardziej wzrost gotówki w obiegu o 9.395 mln zł. Na wielkość emisji bonów pieniężnych istotnie wpłynęły działania zwiększające płynność banków. Miały one na celu zapewnienie stabilności sektora bankowego, w sytuacji małej aktywności rynku międzybankowego i wyraźnego spadku zaangażowania banków we wzajemne operacje²³⁴.

W celu długoterminowego wsparcia płynności, NBP w styczniu 2009 r. wykupił przed terminem 10-letnie obligacje wyemitowane przez NBP w 2002 r. Operacja ta zasiła banki w płynność w kwocie 8.221,1 mln zł²³⁵ oraz spowodowała zmniejszenie kosztów NBP z tytułu odsetek należnych bankom w stosunku do 2008 r. o 406,4 mln zł.²³⁶

W 2009 r. NBP kontynuował operacje zasilające REPO z 3-miesięcznym okresem zapadalności, a począwszy od maja wprowadził operacje REPO 6-miesięczne uwzględniając potrzeby zgłaszane przez sektor bankowy. Średni poziom tych operacji wyniósł 11.456 mln zł. Przychody NBP w 2009 r. z tytułu odsetek z operacji REPO wyniosły 513 mln zł i wzrosły o 375,7 mln zł w stosunku do 2008 r. NBP zwiększył dostępność operacji REPO rozszerzając od maja listę akceptowalnych zabezpieczeń o inne skarbowe dłużne papiery wartościowe zdeponowane w KDPW oraz o obligacje dłużne nominowane w EUR. Temu celowi służyło także wprowadzenie rozwiązań pozwalających na rolowanie zabezpieczeń oraz rozliczania się z NBP kwotami netto wyliczonymi z tych operacji.

RPP obniżyła z dniem 30 czerwca 2009 r. stopę rezerwy obowiązkowej do 3%, tj. o 0,5 p.p., co spowodowało wzrost płynności banków o 3.319 mln zł.

NBP umożliwił także bankom zawieranie transakcji Swap walutowy²³⁷, które umożliwiły bankom dostęp do środków walutowych²³⁸. Jednocześnie NBP absorbował w ten sposób z rynku płynność złotową w wysokości średniomiesięcznej, która wynosiła 1.076 mln zł. NBP realizował transakcje swapowe 7-dniowe akceptując wszystkie zgłoszone oferty na te operacje.

Łączne koszty NBP związane z kształtowaniem nadpłynności, stanowiące wynik netto czynników zwiększających i absorbujących płynność, były mniejsze o 633,4 mln zł niż w 2008 r.

Prowadzenie dwukierunkowych operacji otwartego rynku przez NBP spowodowało, że bank centralny w znacznej mierze przejął zadania rynku międzybankowego. Banki, które miały problemy z płynnością, zasiłały się w banku centralnym, a banki posiadające nadpłynność deponowały w nim

²³³ W całym 2009 r. łączne saldo transakcji walutowych (skupu netto) powodujących zwiększenie płynności wyniosło 25.868 mln zł i było wynikiem skupu walut obcych z tytułu wykorzystania funduszy unijnych, sprzedaży walut z tytułu przewalutowania składki członkowskiej w NBP wpłaconej na rachunek Komisji Europejskiej oraz sprzedaży walut obcych dla MF na obsługę zadłużenia zagranicznego.

²³⁴ Według danych z NBP w 2009 r. w porównaniu do 2008 r. wartość obrotów na międzybankowym rynku złotowym zmniejszyła się średnio w roku o 29,3%, a na rynku walutowym o 19,1%.

²³⁵ Na kwotę tę składało się 7.816,4 mln zł kapitału i 404,7 mln zł odsetek.

²³⁶ Uwzględniając, że uwolnione środki pochodzące z wykupu obligacji, w warunkach dalszego wzrostu nadpłynności systemowej, zostały zaabsorbowane poprzez operacje otwartego rynku w NBP, dodatkowe koszty tych operacji w 2009 r. wyniosły 272,3 mln zł. Per saldo koszty NBP z tego tytułu zmniejszyły się o 186,7 mln zł.

²³⁷ Podstawą do przeprowadzenia przez NBP operacji swap walutowy w 2009 r. była uchwała RPP Nr 18/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie uzupełnienia Założeń polityki pieniężnej na 2009 r. Transakcja FX swap absorbująca płynność, realizowana przez bank centralny, polega na sprzedaży waluty obcej za walutę krajową bankowi komercyjnemu na termin spot i równoczesnym zakupie waluty obcej za walutę krajową na termin forward.

²³⁸ Łącznie w 2009 r. zawarto z bankami Swapy walutowe na kwoty: 11.645 mln CHF w okresie od stycznia do października, 1.940 mln USD od stycznia do marca oraz 230 mln EUR w marcu.

nadwyżki środków. RPP rozważała wprowadzenie mechanizmu skłaniającego banki do zwiększenia aktywności na rynku międzybankowym poprzez ograniczenie skali operacji otwartego rynku wraz z obniżeniem stopy depozytowej NBP do poziomu 0%. Rozwiązanie to nie zostało wprowadzone z uwagi na potencjalne negatywne skutki, tj. wystąpienie nadwyżki popytu banków na przetargach podstawowych operacji otwartego rynku i kształtowanie się stawki POLONIA²³⁹ w pobliżu stopy depozytowej.

W NBP, w ramach *Paktu na rzecz rozwoju akcji kredytowej w Polsce*, analizowano we współpracy z bankami oraz przedstawicielami Ministerstwa Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego zastosowanie dalszych instrumentów, które umożliwiłyby bankom pozyskanie stabilnego finansowania w celu wsparcia ich akcji kredytowej. NBP uważał to za uzasadnione, ze względu na ograniczoną efektywność polityki monetarnej w warunkach niskiej podaży kredytu. RPP zaakceptowała propozycję kredytu wekslowego (dyskontowego)²⁴⁰, wprowadzając ten instrument do *Założeń polityki pieniężnej na 2010 r.* Natomiast z uwagi na prawdopodobne dalsze utrudnienie w realizacji celu wynikającego z *Założeń polityki pieniężnej na 2009 r.*, tj. kształtowania stopy POLONIA na poziomie stopy referencyjnej, nie wydłużono operacji Repo do 12 miesięcy.

Zdaniem NIK, zasilenie banków w dodatkową płynność w złotych, jak i w walutach, było uzasadnione utrzymującymi się od września 2008 r., wywołanymi przez czynniki zewnętrzne, zaburzeniami na rynku międzybankowym objawiającymi się zwiększeniem ryzyka finansowania i powstrzymywaniem się banków przed długoterminowym udostępnianiem środków. Operacje te uniemożliwiły jednak utrzymanie krótkoterminowej stawki rynku międzybankowego POLONIA blisko stopy referencyjnej. W warunkach utrzymującej się wysokiej nadpłynności sektora bankowego jak i występujących od listopada 2009 r. oznak poprawy ożywienia koniunktury gospodarczej²⁴¹ oraz oddziaływania na zwiększenie płynności sektora bankowego napływu środków walutowych z funduszy unijnych, rozważenia wymaga celowość kontynuowania dotychczasowego zakresu działań NBP wspierających płynność.

Zgodnie z *Załoženiami polityki pieniężnej na 2009 r.*, NBP wpływał na poziom krótkoterminowej stawki rynku międzybankowego POLONIA za pomocą podstawowych operacji otwartego rynku oraz operacji dostrajających. Stawka ta miała kształtować się w pobliżu stopy referencyjnej NBP. W 2009 r. średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej wyniosło 85 p.b. i było prawie trzykrotnie wyższe niż w 2008 r., gdy wynosiło 32 p.b. Od marca 2009 r. stawka POLONIA w dłuższych okresach znacznie odchyliła się poniżej stopy referencyjnej NBP²⁴² i kształtowała się blisko stopy depozytowej, co świadczyło o utrzymującej się obniżonej zdolności banku centralnego do kształtowania tej stawki. Spowodowane to było opisanym wcześniej utrzymującym się załamaniem aktywności rynku międzybankowego, obniżeniem popytu zgłaszanego przez banki na przetargach bonów pieniężnych oraz utrzymywaniem przez banki znacznych nadwyżek środków (w stosunku do

²³⁹ Poziom stawki POLONIA odzwierciedla rzeczywiste oprocentowanie krótkoterminowych lokat międzybankowych zawartych na termin overnight.

²⁴⁰ RPP w uchwale Nr 15/2009 z 23 grudnia 2009 r. ustaliła stopę dyskonta weksli na poziomie 4%. NBP może przyjmować do dyskonta weksle własne wystawione przez podmioty gospodarcze na banki.

²⁴¹ Wzrost rocznej dynamiki produkcji przemysłowej w listopadzie i grudniu wyniósł odpowiednio: 9,9% i 7,4%.

²⁴² Największe odchylenia stawki rynkowej POLONIA od stopy referencyjnej NBP wynosiły 135 pb. w grudniu, 132 pb. w marcu i 109 pb. w kwietniu.

poziomu rezerwy obowiązkowej) na rachunkach w NBP. Spadek najkrótszych stóp rynkowych wystąpił także w innych krajach, które zdecydowały się na wprowadzenie nadzwyczajnych instrumentów polityki pieniężnej²⁴³.

Także na poziom stawki POLONIA wpływ miał sposób ustalania wielkości podaży bonów pieniężnych przez bank centralny. Od połowy lutego do połowy maja NBP ograniczył ich podaż oczekując, że pozostawienie w sektorze bankowym nadwyżki płynności skłoni banki do większej aktywności na rynku międzybankowym. W efekcie popyt na bony przekraczał 2–3 krotnie ustaloną podaż, a stawka POLONIA zaczęła kształtować się w pobliżu stopy depozytowej. Działanie to przyczyniło się do stabilizowania popytu na emitowane krótkoterminowe skarbowe papiery wartościowe.

Rezerwa obowiązkowa

NIK ocenia pozytywnie funkcjonowanie systemu rezerwy obowiązkowej w 2009 r. Podstawową funkcją rezerwy obowiązkowej było stabilizowanie bieżących warunków płynnościowych w sektorze bankowym. RPP w celu zasilenia systemu bankowego w dodatkową płynność i stworzenia bankom możliwości zwiększenia akcji kredytowej, uchwałą Nr 9/2009 obniżyła z dniem 30 czerwca 2009 r. stopę rezerwy obowiązkowej z 3,5% do 3,0%. W lipcu w stosunku do czerwca 2009 r. poziom rezerwy obowiązkowej obniżył się o 3.318,9 mln zł. Jednocześnie od lipca wzrosła emisja bonów pieniężnych, co oznacza, że większość uwolnionej płynności zostało zaabsorbowane przez NBP w operacjach otwartego rynku²⁴⁴.

Średni miesięczny poziom wymaganej rezerwy obowiązkowej w 2009 r. wyniósł 20.943,1 mln zł i wzrósł w stosunku do 2008 r. o 12,2%. Wzrost ten wynikał ze zwiększenia o 20,3% średniomiesięcznej kwoty depozytów w bankach stanowiącej podstawę do naliczenia rezerwy obowiązkowej. NBP kontrolował wywiązywanie się przez banki z obowiązku utrzymywania rezerwy obowiązkowej. W 2009 r. NBP weryfikował w odniesieniu do wszystkich banków prawidłowość naliczania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej za poszczególne okresy rezerwowe. W wyniku tej weryfikacji banki dokonały 28 korekt deklaracji wysokości rezerwy obowiązkowej. W 2009 r. banki we wszystkich okresach rezerwowych utrzymały rezerwę obowiązkową na wymaganym poziomie.

Koszty NBP w 2009 r. z tytułu odsetek wypłaconych bankom od środków rezerwy obowiązkowej wyniosły 760,1 mln zł i były niższe niż w 2008 r. o 24,6%. Zmniejszenie kosztów wynikało z obniżenia stopy rezerwy obowiązkowej oraz zmniejszenia oprocentowania środków rezerwy obowiązkowej o 1,35 p.p. (z 4,725% do 3,375%).

²⁴³ Na przykład banki centralne Węgier i Czech prowadziły w warunkach nadpłynności w sektorze bankowym, operacje polityki pieniężnej o podobnym charakterze (absorbujące i zasilające) jak w Polsce. W przypadku Węgier wystąpiły podobne odchylenia krótkoterminowej stawki rynkowej O/N blisko stopy depozytowej z uwagi na preferencje banków do utrzymywania bieżących nadwyżek płynności na rachunkach i depozycie O/N w banku centralnym. W przypadku Czech podobne wystąpiły odchylenia rynkowej stawki 3-miesięcznej powyżej stopy podstawowej. Europejski Bank Centralny wprowadzeniem w II połowie 2009 r. operacji zasilających 12-miesięcznych oraz zakupu zabezpieczonych obligacji bankowych spowodował przejście z niedopłynności do stanu nadpłynności sektora bankowego. W tych warunkach banki także lokowały nadwyżki płynności w EBC, a stawka EONIA kształtowała się w pobliżu stopy depozytowej EBC.

²⁴⁴ Uwzględniając dodatnią różnicę pomiędzy rentownością operacji otwartego rynku, a oprocentowaniem środków rezerwy obowiązkowej wynoszącą 0,125 p.p., obniżenie stopy rezerwy obowiązkowej od 30 czerwca 2009 r. spowodowało wzrost kosztów NBP w 2009 r. o około 2,1 mln zł.

Operacje depozytowo-kredytowe

NIK ocenia pozytywnie działania NBP związane z refinansowaniem banków w 2009 r. Depozyt składany na koniec dnia pozwalał bankom na lokowanie w NBP nadwyżek środków na termin overnight. W 2009 r. banki złożyły depozyty w NBP na kwotę 594,6 mld zł, tj. o 88,0% wyższą niż w 2008 r. Średnia dzienna kwota depozytu w 2009 r. wyniosła 2,3 mld zł i była wyższa niż w 2008 r. o 87,3%. Tak duży wzrost lokat w NBP wynikał z ostrożnej polityki zarządzania płynnością przez banki i utrzymującym się brakiem zaufania na rynku międzybankowym. Koszty poniesione przez NBP w 2009 r. z tytułu oprocentowania depozytów złożonych przez banki wyniosły 55,2 mln zł i pomimo znacznie wyższego poziomu depozytów niż w 2008 r., były niższe o 8,8%. Wynikało to z faktu, że średni poziom stopy depozytowej w 2009 r. zmniejszył się do 2,3% wobec 4,2% w 2008 r.

Kredyt lombardowy, jako najdroższe źródło pozyskania płynności w NBP, umożliwiał bankom zaciąganie kredytu overnight. W celu ułatwienia bankom korzystania z tego instrumentu, od 2 lipca 2009 r. rozszerzono listę papierów wartościowych dopuszczonych przez NBP na zabezpieczenie kredytu lombardowego²⁴⁵. Zainteresowanie banków kredytem lombardowym w 2009 r. było wyraźnie mniejsze niż w 2008 r.²⁴⁶ i wynikało m.in. z dostępu do zwiększonej skali operacji zasilających repo w NBP, których koszt był niższy niż koszt kredytu lombardowego.

NBP udostępniał bankom kredyt techniczny w złotych i w euro, stanowiący źródło pozyskania nieoprocentowanych środków w ciągu dnia operacyjnego. W 2009 r. średnie dzienne wykorzystanie kredytu technicznego w złotych było wyższe o 6,8% niż w 2008 r., natomiast średnie dzienne wykorzystanie tego kredytu w euro było wyższe o 55,4%.

Polityka kursowa

W *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2009* RPP przyjęła, że będzie realizowała strategię bezpośredniego celu inflacyjnego w warunkach płynnego kursu walutowego. Od października 2008 r. do lutego 2009 r. kurs złotego silnie osłabiał się względem dolara amerykańskiego, a do marca osłabiał się względem euro. Następnie do końca roku kurs złotego sukcesywnie umacniał się.²⁴⁷ Rozpiętość wahań kursu złotego do dolara mierzona różnicą pomiędzy maksymalnym a minimalnym poziomem kursu w 2009 r. wyniosła 43,9% i była niższa niż w 2008 r. (54,8%), a kursu złotego do euro wyniosła 25,1% i była niższa niż w 2008 r. (30,7%).

Skala aprecjacji była większa niż skala deprecjacji, co przełożyło się na umocnienie kursu złotego w 2009 r. Kurs dolara amerykańskiego obniżył się o 11,1 groszy, z 2,9618 zł na 31 grudnia 2008 r. do 2,8503 zł na 31 grudnia 2009 r., tj. o 3,76%, a kurs euro obniżył się o 6,4 groszy (z 4,1724 zł do 4,1082 zł), tj. o 1,54%.

²⁴⁵ W 2009 r. rozszerzono listę akceptowanych zabezpieczeń o emitowane przez Skarb Państwa dłużne papiery wartościowe nominowane w euro.

²⁴⁶ Uwzględniając 5 kredytów udzielonych 31 grudnia 2008 r. na kwotę 2.317,7 mln zł (spłaconych 2 stycznia 2009 r.), oraz 8 kredytów udzielonych w 2009 r. łączna kwota wykorzystanego w 2009 r. kredytu lombardowego wyniosła 2.611,2 mln zł, co stanowiło 44,0% kwoty kredytów lombardowych wykorzystanych w 2008 r. NBP udzielił w 2009 r. 8 kredytów lombardowych na kwotę 293,5 mln zł, co stanowiło 6,7% kwoty kredytów udzielonych w 2008 r.

²⁴⁷ Średniomiesięczny kurs złotego w 2009 r. osłabiał się względem USD od stycznia do lutego, odpowiednio z 3,18 do 3,63 PLN/USD, a względem EUR od stycznia do marca, odpowiednio z 4,22 do 4,62 PLN/EUR. Następnie sukcesywnie umacniał się względem USD od marca do grudnia, odpowiednio z 3,54 do 2,84 PLN/USD, a względem EUR od kwietnia do grudnia, odpowiednio z 4,42 do 4,14 PLN/EUR.

Znaczne osłabienie kursu złotego silnie oddziaływało na wzrost inflacji szczególnie w pierwszym półroczu 2009 r.²⁴⁸. Deprecjacja złotego poprawiała jednak konkurencyjność cenową polskich towarów na rynkach zagranicznych i łagodziła negatywny wpływ spadku popytu zewnętrznego na wyniki polskiego eksportu. W rezultacie wkład eksportu netto do wzrostu PKB w 2009 r. wyniósł 2,7 pkt. procentowego.

W I kwartale na deprecjację złotego, pomimo dobrych fundamentów polskiej gospodarki, wpływały czynniki zewnętrzne niezależne bezpośrednio od prowadzonej polityki pieniężnej. W efekcie światowego kryzysu finansowego nastąpił wzrost awersji do ryzyka i masowy odpływ kapitału portfelowego z gospodarek wschodzących w tym z Europy Centralnej. Do czynników krajowych należała utrzymująca się niepewność związana ze skalą potencjalnych strat polskich przedsiębiorców z tytułu rozliczenia opcji walutowych.

W celu ograniczenia ryzyka dalszej deprecjacji kursu złotego, w lutym RPP wyraziła ocenę, że kurs nie odzwierciedla relatywnie korzystnego stanu i perspektyw polskiej gospodarki oraz wskazała na możliwość stosowania przez NBP, w warunkach płynnego kursu walutowego, instrumentów bezpośrednio wpływających na kurs złotego. Proces gwałtownej deprecjacji złotego zakończyła sprzedaż w lutym przez Ministra Finansów w transakcjach na rynku walutowym środków pochodzących z funduszy unijnych.

²⁴⁸ Deprecjacja kursu złotego na początku 2009 r. oddziaływała na wzrost inflacji podwyższając CPI w kolejnych pierwszych trzech kwartałach 2009 r. odpowiednio o: 0,65 p.p., 0,85 p.p., 0,29 p.p., a w całym 2009 r. o 0,43 p.p.

Załącznik 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2009 roku

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Nieruchomości Rolnych Biuro Prezesa w Warszawie
3. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie
4. Agencja Rezerw Materiałowych
5. Agencja Rynku Rolnego
6. Agencja Wywiadu
7. Akademia Medyczna we Wrocławiu
8. Archiwum Państwowe w Kielcach
9. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
10. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
11. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
12. Centralne Biuro Antykorupcyjne
13. Centralny Ośrodek Sportu Ośrodek Przygotowań Olimpijskich w Zakopanem
14. Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie
15. Centralny Zarząd Służby Więziennej w Warszawie
16. Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie
17. Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
18. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
19. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych Krajowe Biuro w Warszawie
20. Gdański Uniwersytet Medyczny w Gdańsku
21. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
22. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie
23. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
24. Główny Inspektorat Sanitarny w Warszawie
25. Główny Urząd Geodezji i Kartografii
26. Główny Urząd Miar
27. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
28. Główny Urząd Statystyczny
29. Gminne Biuro Administracji Szkół w Wolinie
30. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie
31. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jodłowniku
32. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Magnuszewie
33. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawłowie
34. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pielgrzymce
35. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pionkach
36. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sławnie
37. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczucinie
38. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wińsku
39. Instytut Gruźlicy i Chorób Płuc w Warszawie
40. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie

41. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Gdańsku
42. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Poznaniu
43. Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Szczecinie
44. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
45. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
46. Kancelaria Sejmu
47. Kancelaria Senatu
48. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Centrala w Warszawie
49. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
50. Komenda Główna Policji
51. Komenda Główna Straży Granicznej
52. Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy
53. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku
54. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach
55. Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Opolu
56. Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu
57. Komisja Nadzoru Finansowego
58. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
59. Krajowa Rada Sądownictwa
60. Krajowe Biuro Wyborcze
61. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
62. Kuratorium Oświaty w Białymstoku
63. Kuratorium Oświaty w Katowicach
64. Kuratorium Oświaty w Kielcach
65. Kuratorium Oświaty w Lublinie
66. Kuratorium Oświaty w Łodzi
67. Kuratorium Oświaty w Rzeszowie
68. Kuratorium Oświaty w Szczecinie
69. Kuratorium Oświaty we Wrocławiu
70. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
71. Lubelski Zarząd Przejść Granicznych w Chełmie
72. Lubuski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Kalsku
73. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
74. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
75. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
76. Małopolski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie
77. Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Krakowie
78. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
79. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w Warszawie
80. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jaworznie
81. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mikołowie
82. Ministerstwo Edukacji Narodowej
83. Ministerstwo Finansów
84. Ministerstwo Gospodarki

85. Ministerstwo Infrastruktury
86. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
87. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
88. Ministerstwo Obrony Narodowej
89. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
90. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
91. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
92. Ministerstwo Skarbu Państwa
93. Ministerstwo Sportu i Turystyki
94. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
95. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
96. Ministerstwo Sprawiedliwości
97. Ministerstwo Środowiska
98. Ministerstwo Zdrowia
99. Naczelny Sąd Administracyjny
100. Nadwiślański Oddział Straży Granicznej w Warszawie
101. Narodowy Bank Polski Centrala
102. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
103. Oddział Żandarmerii Wojskowej Garnizonu Stołecznego Warszawa
104. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
105. Ośrodek Pomocy Społecznej w Myśliborzu
106. Ośrodek Pomocy Społecznej w Radkowie z siedzibą w Ścinawce Średniej
107. Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoczowie
108. Ośrodek Pomocy Społecznej w Żabnie
109. Państwowa Agencja Atomistyki
110. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy w Warszawie
111. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
112. Pirelli Pekao Real Estate Sp. z o.o. w Warszawie
113. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
114. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
115. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA w Warszawie
116. Polska Akademia Nauk
117. Polski Komitet Normalizacyjny
118. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
119. Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Nowosądeckiego
120. Powiatowy Urząd Pracy Nr 2 w Łodzi
121. Powiatowy Urząd Pracy w Biłgoraju
122. Powiatowy Urząd Pracy w Brzegu
123. Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy
124. Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu
125. Powiatowy Urząd Pracy w Gorzowie Wielkopolskim
126. Powiatowy Urząd Pracy w Jarosławiu
127. Powiatowy Urząd Pracy w Jaworznie
128. Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze

129. Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach
130. Powiatowy Urząd Pracy w Kozienicach
131. Powiatowy Urząd Pracy w Krapkowicach
132. Powiatowy Urząd Pracy w Mrągowie
133. Powiatowy Urząd Pracy w Pszczynie
134. Powiatowy Urząd Pracy w Pucku
135. Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach
136. Powiatowy Urząd Pracy w Sieradzu
137. Powiatowy Urząd Pracy w Sierpcu
138. Powiatowy Urząd Pracy w Suwałkach
139. Powiatowy Urząd Pracy w Świdwinie
140. Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu
141. Powiatowy Urząd Pracy w Węgrowie
142. Powiatowy Urząd Pracy w Żarach
143. Powiatowy Urząd Pracy we Wrześni
144. Powiatowy Zarząd Dróg w Kielcach
145. Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa
146. Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy
147. Prokuratura Okręgowa w Elblągu
148. Prokuratura Okręgowa w Gdańsku
149. Prokuratura Okręgowa w Kielcach
150. Prokuratura Okręgowa w Krakowie
151. Prokuratura Okręgowa w Łodzi
152. Prokuratura Okręgowa w Opolu
153. Prokuratura Okręgowa w Rzeszowie
154. Prokuratura Okręgowa w Zielonej Górze
155. Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych Sp. z o.o. w Rybniku
156. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie
157. Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie
158. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
159. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
160. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Lublinie
161. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie
162. Regionalny Szpital Specjalistyczny im. dr Wł. Biegańskiego w Grudziądzu
163. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku
164. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
165. Rządowe Centrum Legislacji
166. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku
167. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Chełmie
168. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ciechanowie
169. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze
170. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach
171. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie
172. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krośnie

173. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Nowym Sączu
174. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie
175. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim
176. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach
177. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie
178. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu
179. Sąd Apelacyjny w Białymstoku
180. Sąd Apelacyjny w Gdańsku
181. Sąd Apelacyjny w Katowicach
182. Sąd Apelacyjny w Krakowie
183. Sąd Apelacyjny w Lublinie
184. Sąd Apelacyjny w Łodzi
185. Sąd Apelacyjny w Poznaniu
186. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie
187. Sąd Apelacyjny w Szczecinie
188. Sąd Apelacyjny w Warszawie
189. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
190. Sąd Najwyższy
191. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej
192. Sąd Okręgowy w Elblągu
193. Sąd Okręgowy w Katowicach
194. Sąd Okręgowy w Lublinie
195. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu
196. Sąd Okręgowy w Olsztynie
197. Sąd Okręgowy w Opolu
198. Sąd Okręgowy w Poznaniu
199. Sąd Okręgowy w Rzeszowie
200. Sąd Okręgowy w Szczecinie
201. Sąd Okręgowy w Świdnicy
202. Sąd Okręgowy w Warszawie
203. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Żoliborza w Warszawie
204. Sąd Rejonowy w Bartoszycach
205. Sąd Rejonowy w Brodnicy
206. Sąd Rejonowy w Głogowie
207. Sąd Rejonowy w Końskich
208. Sąd Rejonowy w Krasnymstawie
209. Sąd Rejonowy w Piotrkowie Trybunalskim
210. Sąd Rejonowy w Sopocie
211. Sąd Rejonowy w Stargardzie Szczecińskim
212. Sąd Rejonowy w Świebodzinie
213. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
214. Służba Wywiadu Wojskowego
215. Starostwo Powiatowe w Biłgoraju
216. Starostwo Powiatowe w Brzegu

217. Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy
218. Starostwo Powiatowe w Jarosławiu
219. Starostwo Powiatowe w Kielcach
220. Starostwo Powiatowe w Kozienicach
221. Starostwo Powiatowe w Krapkowicach
222. Starostwo Powiatowe w Mrągowie
223. Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu
224. Starostwo Powiatowe w Pszczynie
225. Starostwo Powiatowe w Pucku
226. Starostwo Powiatowe w Radomsku
227. Starostwo Powiatowe w Sieradzu
228. Starostwo Powiatowe w Sierpcu
229. Starostwo Powiatowe w Suwałkach
230. Starostwo Powiatowe w Świdwinie
231. Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu
232. Starostwo Powiatowe w Węgrowie
233. Starostwo Powiatowe w Żarach
234. Starostwo Powiatowe we Wrześni
235. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
236. Śląskie Centrum Chorób Serca w Zabrzu
237. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
238. Trybunał Konstytucyjny
239. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
240. Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu
241. Uniwersytet Jagielloński
242. Uniwersytet Łódzki
243. Uniwersytet Medyczny w Białymstoku
244. Uniwersytet Medyczny w Łodzi
245. Uniwersytet Wrocławski
246. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
247. Urząd Gminy Dorohusk
248. Urząd Gminy Krzywdą
249. Urząd Gminy w Babiaku
250. Urząd Gminy w Brańszczyku
251. Urząd Gminy w Burzeninie
252. Urząd Gminy w Działdowie
253. Urząd Gminy w Grajewie
254. Urząd Gminy w Gromadce
255. Urząd Gminy w Jodłowniku
256. Urząd Gminy w Kętrzynie
257. Urząd Gminy w Koźminku
258. Urząd Gminy w Magnuszewie
259. Urząd Gminy w Nowej Słupi
260. Urząd Gminy w Osiecinach

261. Urząd Gminy w Pawłowie
262. Urząd Gminy w Pielgrzymce
263. Urząd Gminy w Pionkach
264. Urząd Gminy w Prószkowie
265. Urząd Gminy w Rutkach
266. Urząd Gminy w Rzęśni
267. Urząd Gminy w Sławnie
268. Urząd Gminy w Smołdzinie
269. Urząd Gminy w Stopnicy
270. Urząd Gminy w Szczucinie
271. Urząd Gminy w Wińsku
272. Urząd Gminy w Zaborze
273. Urząd Komunikacji Elektronicznej
274. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
275. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie
276. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie
277. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie
278. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku
279. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
280. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
281. Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie
282. Urząd Miasta Bydgoszcz
283. Urząd Miasta i Gminy w Chodczu
284. Urząd Miasta i Gminy w Czerwieńsku
285. Urząd Miasta i Gminy w Ćmielowie
286. Urząd Miasta i Gminy w Gorzowie Śląskim
287. Urząd Miasta i Gminy w Jedliczu
288. Urząd Miasta i Gminy w Kępnie
289. Urząd Miasta i Gminy w Myśliborzu
290. Urząd Miasta i Gminy w Nowogrodzie Bobrzańskim
291. Urząd Miasta i Gminy w Ożarowie Mazowieckim
292. Urząd Miasta i Gminy w Paczkowie
293. Urząd Miasta i Gminy w Radkowie
294. Urząd Miasta i Gminy w Radomyślu Wielkim
295. Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie
296. Urząd Miasta i Gminy w Żabnie
297. Urząd Miasta i Gminy w Żelechowie
298. Urząd Miasta w Elblągu
299. Urząd Miasta w Gorzowie Wielkopolskim
300. Urząd Miasta w Jaworznie
301. Urząd Miasta w Jeleniej Górze
302. Urząd Miasta w Kobyłce
303. Urząd Miasta w Lublińcu
304. Urząd Miasta w Łodzi

- 305. Urząd Miasta w Mikołowie
- 306. Urząd Miasta w Siedlcach
- 307. Urząd Miasta w Skoczowie
- 308. Urząd Miasta w Wolinie
- 309. Urząd Miejski w Brusach
- 310. Urząd Miejski w Józefowie
- 311. Urząd Miejski w Kołaczycach
- 312. Urząd Miejski w Michałowie
- 313. Urząd Miejski w Nasielsku
- 314. Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim
- 315. Urząd Miejski w Śremie
- 316. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- 317. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
- 318. Urząd Regulacji Energetyki
- 319. Urząd Transportu Kolejowego w Warszawie
- 320. Urząd Zamówień Publicznych w Warszawie
- 321. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
- 322. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
- 323. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Gorzowie Wielkopolskim
- 324. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Krakowie
- 325. Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Poznaniu
- 326. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Farmaceutycznej w Warszawie
- 327. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Białymstoku
- 328. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Opolu
- 329. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Poznaniu
- 330. Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej we Wrocławiu
- 331. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Katowicach
- 332. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Olsztynie
- 333. Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych z siedzibą w Zielonej Górze
- 334. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie
- 335. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gdańsku
- 336. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Gorzowie Wlkp.
- 337. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie
- 338. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Olsztynie
- 339. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
- 340. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach
- 341. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
- 342. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
- 343. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie
- 344. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
- 345. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Poznaniu
- 346. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Szczecinie
- 347. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Katowicach
- 348. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Łodzi

- 349. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Opolu
- 350. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Rzeszowie z siedzibą w Krośnie
- 351. Wojewódzki Inspektorat Weterynarii w Warszawie z siedzibą w Siedlcach
- 352. Wojewódzki Ośrodek Informatyki Terenowy Bank Danych w Szczecinie
- 353. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Gdańsku
- 354. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie
- 355. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie
- 356. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Toruniu
- 357. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyśle
- 358. Wojewódzkie Biuro Techniki i Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego w Warszawie
- 359. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
- 360. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
- 361. Zakład Karny we Wronkach
- 362. Zakład Obsługi Administracji Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie
- 363. Zakład Obsługi Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu
- 364. Zakład Obsługi i Informatyki Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach
- 365. Zakład Obsługi Inwestycji EKO INWEST w Kielcach
- 366. Zakład Obsługi Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy
- 367. Zakład Obsługi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego
- 368. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala w Warszawie
- 369. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie
- 370. Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych im. W. Broniewskiego w Świdwinie
- 371. 10 Brygada Logistyczna w Opolu

Załącznik 2

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach i analizie wykonania budżetu państwa w 2009 roku

1. Działalność likwidatorów oraz finansowanie z Funduszu Skarbu Państwa procesów likwidacji przedsiębiorstw państwowych.
2. Egzekwowanie obowiązków podatkowych i celnych od podmiotów prowadzących handel internetowy.
3. Finansowanie i realizacja zadań oświatowych szkół prowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
4. Funkcjonowanie numeru ratunkowego 112 na terenie Polski.
5. Funkcjonowanie organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowanie nadzoru nad tą działalnością.
6. Funkcjonowanie systemu finansowego wspierania kredytów eksportowych.
7. Funkcjonowanie systemu tzw. „jednego okienka” w ewidencji działalności gospodarczej.
8. Gospodarowanie mieniem przez związki międzygminne.
9. Gospodarowanie środkami publicznymi przez wybrane urzędy i izby skarbowe.
10. Opodatkowanie transakcji wewnątrzwspólnotowych podatkiem od towarów i usług.
11. Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych.
12. Postępowania administracyjne prowadzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie zatwierdzania taryf dla paliw gazowych.
13. Prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych przez organy administracji rządowej.
14. Realizacja inwestycji sportowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego.
15. Realizacja zadań administracji rządowej w sprawach obywatelstwa polskiego.
16. Realizacja zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.
17. Realizacja zadań zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2004–2006
18. Realizacja zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego.
19. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa.
20. Sprzedaż udziałów/akcji mniejszościowych prze Ministra Skarbu Państwa.
21. Stosowanie przez gminy ulg w spłacie zobowiązań podmiotów działających na ich terenie.
22. System kształcenia oraz przygotowania do zawodów pielęgniarstwa, położnej i ratownika medycznego.
23. Wyodrębnianie i zbywanie akcji i udziałów, stanowiących własność Skarbu Państwa w związku z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami.
24. Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej.

Załącznik 3

Kryteria oceny wykonania budżetu

Do oceny wykonania budżetu stosuje się kryteria oparte na wskaźnikach wartościowych.

Oceny ogólnej wykonania budżetu dokonuje się po uprzednim ustaleniu ocen częściowych oddzielnie dla dochodów i wydatków.

Przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest w sytuacjach, gdy:

- nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości lub gdy uchybienia o charakterze formalnym wystąpiły sporadycznie, nie powodując negatywnych skutków dla budżetu,
- stwierdzone nieprawidłowości nie powodują negatywnych następstw dla budżetu (w przypadku zamówień publicznych ocena ta jest stosowana, gdy ustalone nieprawidłowości nie mają wpływu na rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego). Stwierdzone nieprawidłowości (uchybień), przy zastosowaniu tej oceny, nie powinny nosić również znamion czynów wskazujących na umyślne przekroczenie zasad wykonywania budżetu w zakresie dochodów, wydatków jak i środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Ponadto ocenę należy stosować w sytuacji, gdy nieprawidłowości w zakresie dochodów i wydatków, wyrażone w ujęciu wartościowym, są mniejsze od kwot wynikających z zastosowania progów określonych w pkt B,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń lub zastrzeżenia nie dotyczyły nieprawidłowości w sprawozdaniach w zakresie kwalifikowania do grup paragrafów wydatków oraz kwot ogółem (dochodów, należności, zobowiązań lub wydatków) lub zastrzeżenia nie przekraczały progów określonych w pkt B.

B. Ocena pozytywna z zastrzeżeniami stosowana jest, kiedy nie wystąpiły przesłanki oceny negatywnej, a:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów ogółem uzyskanych w danej części, będących następstwem działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem lub środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich oraz źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, bezpowrotnie utraconych z winy kontrolowanej jednostki,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **nie mniej niż 0,25%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne z punktu widzenia ekonomicznego w relacji do wydatków zrealizowanych ogółem w danej części lub gdy stwierdzono, że **nie mniej niż 0,75%** wydatków, w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych zostało z naruszeniem prawa, w tym w przypadku zamówień publicznych – gdy stwierdzone nieprawidłowości mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące zamówień (np. nie stosowano przepisów ustawy, dzielono zamówienie na części w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur udzielania zamówień, nie unieważniono postępowania o udzielenie zamówienia w przypadkach określonych w ustawie itp.) lub **nie mniej niż 0,25%** bezpowrotnie utraconych na skutek nieprawidłowości lub zaniechania zawinione go przez jednostkę środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich z winy kontrolowanej jednostki,
- zastrzeżenia do sprawozdań budżetowych dotyczyły niewłaściwego zakwalifikowania do grup paragrafów wydatków **nie mniej niż 5%** wydatków w danej grupie lub zaniżenia (zawyżenia) **nie mniej niż 0,5%** kwoty ogółem dochodów, należności, wydatków lub zobowiązań.

C. Ocena negatywna stosowana jest:

- w zakresie dochodów, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** uszczupień dochodów w relacji do dochodów uzyskanych ogółem w danej części wynikających z działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań określonych prawem lub środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich oraz źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, bezpowrotnie utraconych,
- w zakresie wydatków, gdy stwierdzono **powyżej 0,75%** wydatków ocenionych jako niecelowe lub niegospodarne lub stwierdzono, że **powyżej 3%** wydatków w relacji do wydatków ogółem w danej części, dokonanych

zostało z naruszeniem prawa **lub powyżej 0,75%** bezpowrotnie utraconych na wskutek nieprawidłowości lub zaniechania zawinionego przez jednostkę środków z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich,

- zastrzeżenia do sprawozdań budżetowych dotyczyły niewłaściwego zakwalifikowania do grup paragrafów wydatków **powyżej 10%** wydatków w danej grupie **lub** zaniżenia (zawyżenia) **powyżej 1%** kwoty ogółem dochodów, należności, wydatków lub zobowiązań.

Do oceny wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych (posiadających osobowość prawną, jak i bez osobowości prawnej) oraz agencji stosuje się zasady przewidziane dla części budżetowych zaliczonych do tej grupy.

Dla części, w których dokonywany jest tylko rozdział wydatków (81 – Rezerwa ogólna, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, 83 – Rezerwy celowe), części związanych z obsługą długu publicznego (78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego), części obejmującej tylko dochody (77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa) oraz część 84 – Środki własne Unii Europejskiej przyjmuje się następujące kryteria:

A. Ocena pozytywna stosowana jest, gdy:

- nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości,
- stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym lub porządkowym, które nie spowodowały rozdysonowania wydatków ujętych w części budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa, niecelowo lub niegospodarnie, a w przypadku części 77, 78 i 79, gdy stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały wpływu na pozyskiwanie dochodów i wydatkowanie środków budżetowych,
- sprawozdania budżetowe zaopiniowano bez zastrzeżeń lub zastrzeżenia nie dotyczyły nieprawidłowości w sprawozdaniach w zakresie kwalifikowania do grup paragrafów wydatków oraz kwot ogółem (dochodów, należności, zobowiązań lub wydatków) lub zastrzeżenia nie przekraczały progów określonych w pkt B.

B. Ocena pozytywna z zastrzeżeniami stosowana jest, gdy nie wystąpiły przesłanki oceny negatywnej, a:

- stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pozyskiwania dochodów i wydatkowania środków budżetowych z naruszeniem prawa, niecelowo lub niegospodarnie,
- zastrzeżenia do sprawozdań budżetowych dotyczyły niewłaściwego zakwalifikowania do grupy wydatków **nie mniej niż 5%** wydatków w danej grupie **lub** zaniżenia (zawyżenia) **nie mniej niż 0,5%** kwoty ogółem dochodów, należności, wydatków lub zobowiązań.

C. Ocena negatywna stosowana jest, gdy:

- stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na wykonanie budżetu w danej części,
- zastrzeżenia do sprawozdań budżetowych dotyczyły niewłaściwego zakwalifikowania do grup paragrafów wydatków **powyżej 10%** wydatków w danej grupie **lub** zaniżenia (zawyżenia) **powyżej 1%** kwoty ogółem dochodów, należności, wydatków lub zobowiązań.

* * *

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w danej części klasyfikacji budżetowej przeprowadza się z zastosowaniem poniższych zasad:

1. Dokonać ocen cząstkowych dla dochodów i wydatków.
2. Ustalić istotność (wagę) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\%$$

Do ocen częściowych przyporządkować należy następujące liczby punktów:

pozytywna	5
pozytywna z zastrzeżeniami	3
negatywna	1

Oceny częściowe dochodów lub wydatków mogą być obniżone lub podwyższone o jeden lub dwa punkty, w zależności od charakteru nieprawidłowości, których nie można jednoznacznie określić kwotowo lub występują okoliczności uzasadniające podwyższenie lub obniżenie oceny.

Obniżenia oceny o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy wyniki innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym lub efektywność wykorzystania środków budżetowych, w szczególności stopnia zrealizowania zaplanowanego zadania lub wystąpiły błędy w sprawozdaniach bieżących i zostały usunięte w trakcie kontroli lub błędy w księgach rachunkowych bez wpływu na sprawozdanie roczne.

Podwyższenia o jeden punkt można dokonać w przypadkach, gdy nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych transakcji.

Obniżenia oceny o 2 punkty dokonuje się, gdy nieprawidłowości wynikały z braku nadzoru nad gospodarką finansową, w tym w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, wydatkowania środków na wynagrodzenia lub gospodarowania środkami przez gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe oraz gospodarowania środkami na rachunkach własnych lub niskiej realizacji zadań rzeczowych lub niepodania do publicznej wiadomości wykazu podmiotów, którym przyznano dotacje podmiotowe i celowe lub nieskutecznego i niezgodnego z ustawą o rachunkowości systemu rachunkowości i kontroli finansowej;

Podwyższenia oceny o 2 punkty dokonuje się, gdy ocena wynikająca z innych kontroli prowadzonych przez departament czy delegaturę, które zawierają aspekty finansowe związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi ocenianej części w roku budżetowym jest pozytywna lub jednostka na skutek działań podjętych w trakcie kontroli wyegzekwowała zaległe należności z tytułu kar i grzywien lub podatków i cel lub odzyskała aktywa, które do czasu ich ujawnienia nie były w dyspozycji jednostki.

3. Liczby punktów określające częściowe oceny dotyczące dochodów i wydatków mnoży się przez procentowy wskaźnik wagi odrębnie dla dochodów i wydatków, a następnie uzyskane wielkości dodaje, określając tym samym wynik końcowy **Wk**.

Analogicznie postępujemy w przypadku wyliczenia ogólnej oceny wykonania budżetu państwa w części 85. Ponadto do wyliczenia oceny mogą być wykorzystane nieprawidłowości stwierdzone w podmiotach finansowanych ze środków budżetu państwa za pośrednictwem budżetu wojewody, tylko w tych przypadkach, gdy nieprawidłowości te wynikały z braku nadzoru wojewody nad wydatkowaniem środków, np. dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przy ocenie wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach klasyfikacji budżetowej, których dysponentami są ministrowie, uwzględnia się działalność tych ministrów związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, które z pominięciem tej części są przekazywane do innych jednostek, np. środki z rezerw celowych na restrukturyzację.

Relacja stwierdzonych nieprawidłowości do dochodów i wydatków określa się z dokładnością do setnych części po przecinku.

Zasady ustalania ocen ostatecznych są następujące:

- **pozytywna**, gdy wynik końcowy jest równy lub większy od 4,
- **pozytywna z zastrzeżeniami**, gdy wynik końcowy jest większy lub równy 2 a mniejszy od 4,
- **negatywna**, gdy wynik końcowy jest mniejszy od 2.

Załącznik nr 4

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku

1. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 01 Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 02 Kancelaria Sejmu.
3. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 03 Kancelaria Senatu.
4. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 04 Sąd Najwyższy.
5. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 06 Trybunał Konstytucyjny.
7. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich.
8. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 10 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.
10. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 11 Krajowe Biuro Wyborcze.
11. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
13. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 14 Rzecznik Praw Dziecka.
14. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 15/00 Sądy powszechne.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 17 Administracja publiczna.
17. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 18 Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.
19. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 20 Gospodarka.
20. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 21 Gospodarka morską.
21. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 22 Gospodarka wodna i w części 41 Środowisko.
22. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 23 Integracja europejska.
23. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz wykonania planów finansowych Funduszu Promocji Kultury i Funduszu Promocji Twórczości.
24. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 25 Kultura fizyczna i sport oraz wykonania planów finansowych Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i Funduszu Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów.

25. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 26 Łączność.
26. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 27 Informatyzacja.
27. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 28 Nauka i w części 38 Szkolnictwo wyższe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.
28. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 29 Obrona narodowa oraz wykonania planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.
29. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 30 Oświata i wychowanie.
30. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 31 Praca, wykonania planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz wykonania budżetu państwa w części 44 Zabezpieczenie Społeczne i w części 63 Sprawy Rodziny.
31. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w częściach: 32 Rolnictwo, 33 Rozwój wsi, 35 Rynki rolne, 62 Rybołówstwo oraz wykonania planu finansowego Centralnego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.
32. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 34 Rozwój regionalny.
33. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 36 Skarb Państwa, przychodów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa, Funduszu Rekompensacyjnego.
34. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 37 Sprawiedliwość oraz wykonania planów finansowych Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej i Funduszu Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy.
35. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 39 Transport.
36. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 40 Turystyka.
37. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 42 Sprawy wewnętrzne oraz wykonania planów finansowych Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, Funduszu Wsparcia Policji Funduszu Wsparcia Straży Granicznej oraz Funduszu CEPIK
38. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
39. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 45 Sprawy zagraniczne.
40. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 46 Zdrowie oraz części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
41. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 49 Urząd Zamówień Publicznych.
42. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 50 Urząd Regulacji Energetyki.
43. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 52 Krajowa Rada Sądownictwa.
44. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
45. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych.
46. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne.
47. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

48. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 58 Główny Urząd Statystyczny.
49. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 59 Agencja Wywiadu.
50. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy.
51. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej.
52. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 64 Główny Urząd Miar.
53. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 65 Polski Komitet Normalizacyjny.
54. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 67 Polska Akademia Nauk.
55. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 r. budżetu państwa w części 66 Rzecznik Praw Pacjenta.
56. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 roku w części 68 Państwowa Agencja Atomistyki.
57. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 70 Komisja Nadzoru Finansowego.
58. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 71 Urząd Transportu Kolejowego.
59. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonania planów finansowych: Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Prewencji i Rehabilitacji oraz Funduszu Administracyjnego.
60. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
61. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 74 Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.
62. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 75 Rządowe Centrum Legislacji.
63. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 76 Urząd Komunikacji Elektronicznej.
64. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego, 79 Obsługa długu krajowego.
65. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 80 Regionalne Izby Obrotu.
66. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w częściach 81 Rezerwa ogólna, 83 Rezerwy celowe.
67. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego.
68. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 84 Środki własne Unii Europejskiej.
69. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/02 Województwo dolnośląskie.
70. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/04 Województwo kujawsko-pomorskie.
71. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/06 Województwo lubelskie.

72. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/08 Województwo lubuskie.
73. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/10 Województwo łódzkie.
74. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/12 Województwo małopolskie.
75. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/14 Województwo mazowieckie.
76. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/16 Województwo opolskie.
77. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/18 Województwo podkarpackie.
78. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/20 Województwo podlaskie.
79. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/22 Województwo pomorskie.
80. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/24 Województwo śląskie.
81. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/26 Województwo świętokrzyskie.
82. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/28 Województwo warmińsko-mazurskie.
83. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/30 Województwo wielkopolskie.
84. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 85/32 Województwo zachodniopomorskie.
85. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze.
86. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Agencji Nieruchomości Rolnych.
87. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
88. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Agencji Rynku Rolnego.
89. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.
90. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych .
91. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
92. Informacja o wynikach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2009 roku.
93. Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa Realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Załącznik nr 5

Zestawienie ocen wykonania budżetu państwa w 2009 roku w porównaniu do ocen z 2008 roku

Numer i nazwa części lub nazwa funduszu celowego	ROK	Pozytywna	Pozytywna z zastrzeżeniami	Negatywna
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	2008		x	
	2009		x	
02 – Kancelaria Sejmu	2008	x		
	2009	x		
03 – Kancelaria Senatu	2008	x		
	2009	x		
04 – Sąd Najwyższy	2008	x		
	2009	x		
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	2008	x		
	2009	x		
06 – Trybunał Konstytucyjny	2008	x		
	2009	x		
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	2008		x	
	2009	x		
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	2008	x		
	2009	x		
10 – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych	2008	x		
	2009	x		
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	2008	x		
	2009	x		
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	2008	x		
	2009	x		
13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	2008	x		
	2009	x		
14 – Rzecznik Praw Dziecka	2008	x		
	2009	x		
15 – Sądy powszechne	2008	x		
	2009		x	
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	2008	x		
	2009		x	
17 – Administracja publiczna	2008		x	
	2009	x		
18 – Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa	2008		x	
	2009	x		
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	2008		x	
	2009		x	
20 – Gospodarka	2008		x	
	2009		x	

Załącznik 5

21 – Gospodarka morską	2008		x	
	2009		x	
22 – Gospodarka wodna	2008		x	
	2009	x		
23 – Integracja europejska	2008	x		
	2009	x		
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2008		x	
	2009		x	
25 – Kultura fizyczna i sport	2008		x	
	2009		x	
26 – Łączność	2008	x		
	2009	x		
27 – Informatyzacja	2008		x	
	2009	x		
28 – Nauka	2008		x	
	2009	x		
29 – Obrona narodowa	2008		x	
	2009		x	
30 – Oświata i wychowanie	2008		x	
	2009	x		
31 – Praca	2008		x	
	2009		x	
32 – Rolnictwo	2008		x	
	2009	x		
33 – Rozwój wsi	2008	x		
	2009	x		
34 – Rozwój regionalny	2008		x	
	2009	x		
35 – Rynki rolne	2008	x		
	2009	x		
36 – Skarb Państwa	2008		x	
	2009	x		
37 – Sprawiedliwość	2008	x		
	2009		x	
38 – Szkolnictwo wyższe	2008		x	
	2009	x		
39 – Transport	2008		x	
	2009		x	
40 – Turystyka	2008		x	
	2009		x	
41 – Środowisko	2008		x	
	2009		x	
42 – Sprawy wewnętrzne	2008		x	
	2009		x	

Załącznik 5

43 – Wyznanie religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	2008		x	
	2009	x		
44 – Zabezpieczenie społeczne	2008		x	
	2009		x	
45 – Sprawy zagraniczne	2008		x	
	2009		x	
46 – Zdrowie	2008			x
	2009		x	
49 – Urząd Zamówień Publicznych	2008	x		
	2009	x		
50 – Urząd Regulacji Energetyki	2008		x	
	2009		x	
52 – Krajowa Rada Sądownictwa	2008		x	
	2009		x	
53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	2008		x	
	2009	x		
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	2008	x		
	2009	x		
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	2008	x		
	2009	x		
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	2008	x		
	2009	x		
58 – Główny Urząd Statystyczny	2008	x		
	2009	x		
59 – Agencja Wywiadu	2008	x		
	2009	x		
60 – Wyższy Urząd Górniczy	2008	x		
	2009	x		
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	2008	x		
	2009	x		
62 – Rybołówstwo	2008		x	
	2009		x	
63 – Sprawy rodzinne	2008		x	
	2009	x		
64 – Główny Urząd Miar	2008	x		
	2009	x		
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	2008		x	
	2009		x	
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	2008	–	–	–
	2009	x		
67 – Polska Akademia Nauk	2008		x	
	2009	x		
68 – Państwowa Agencja Atomistyki	2008	x		
	2009	x		

Załącznik 5

70 – Komisja Nadzoru Finansowego	2008	x		
	2009	x		
71 – Urząd Transportu Kolejowego	2008	x		
	2009	x		
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	2008	x		
	2009	x		
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	2008	x		
	2009	x		
74 – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	2008	x		
	2009	x		
75 – Rządowe Centrum Legislacji	2008	x		
	2009	x		
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	2008	x		
	2009	x		
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	2008	x		
	2009	x		
79 – Obsługa długu krajowego	2008	x		
	2009	x		
80 – Regionalne Izby Obrachunkowe	2008	x		
	2009	x		
81 – Rezerwa ogólna	2008	x		
	2009	x		
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	2008	x		
	2009	x		
83 – Rezerwy celowe	2008	x		
	2009	x		
84 – Środki własne Unii Europejskiej	2008	x		
	2009	x		
85/02 - Województwo dolnośląskie	2008		x	
	2009		x	
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	2008		x	
	2009	x		
85/06 – Województwo lubelskie	2008		x	
	2009		x	
85/08 – Województwo lubuskie	2008	x		
	2009	x		
85/10 – Województwo łódzkie	2008		x	
	2009		x	
85/12 – Województwo małopolskie	2008		x	
	2009	x		
85/14 – Województwo mazowieckie	2008		x	
	2009		x	
85/16 – Województwo opolskie	2008		x	
	2009	x		

Załącznik 5

85/18 – Województwo podkarpackie	2008	x		
	2009	x		
85/20 – Województwo podlaskie	2008		x	
	2009		x	
85/22 – Województwo pomorskie	2008	x		
	2009	x		
85/24 – Województwo śląskie	2008	x		
	2009		x	
85/26 – Województwo świętokrzyskie	2008		x	
	2009		x	
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	2008		x	
	2009		x	
85/30 – Województwo wielkopolskie	2008		x	
	2009		x	
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	2008		x	
	2009		x	
RAZEM	2008	46	45	1
	2009	60	33	0

Agencja Nieruchomości Rolnych	2008	x		
	2009	x		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2008		x	
	2009	x		
Agencja Rynku Rolnego	2008	x		
	2009	x		
RAZEM AGENCJE	2008	2	1	0
	2009	3	0	0

Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	2008	x		
	2009	x		
Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	2008		x	
	2009	x		
Fundusz Administracyjny	2008		x	
	2009	x		
Fundusz Emerytalno-Rentowy	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	2008		x	
	2009	x		
Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	2008		x	
	2009		x	

Załącznik 5

Fundusz Nauki i Technologii Polskiej	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Pomocy Postpenitencjarnej	2008	x		
	2009		x	
Fundusz Pracy	2008		x	
	2009		x	
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Promocji Kultury	2008		x	
	2009		x	
Fundusz Promocji Twórczości	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Rekompensacyjny	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Reprywatyzacji	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców	2008		x	
	2009		x	
Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Rozwoju Przywężniennych Zakładów Pracy	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Skarbu Państwa	2008		x	
	2009	x		
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	2008	x		
	2009		x	
Fundusz Wsparcia Policji	2008	x		
	2009	x		
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	2008	–	–	–
	2009	x		
Fundusz Zająć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów	2008		x	
	2009	x		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2008		x	
	2009		x	
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	2008		x	
	2009		x	
RAZEM FUNDUSZE	2008	14	11	0
	2009	17	9	0

OGÓŁEM (części, agencje, fundusze)	2008	62	57	1
	2009	80	42	0

Załącznik 6

Spis tabel i wykresów

Spis tabel	str.
1. Wzrost PKB w latach 2008–2009	25
2. Inflacja w latach 2008–2009	26
3. Produkt krajowy brutto i jego składowe w latach 2008–2009	29
4. Bilans płatniczy w latach 2008–2009	30
5. Zatrudnienie i bezrobocie w latach 2008–2009	31
6. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne w latach 2007–2009	32
7. Wskaźniki cen, rynku pieniężnego i walutowego w latach 2008–2009	33
8. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa w latach 2008–2009	41
9. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu państwa	42
10. Zaawansowanie realizacji budżetu w układzie kwartalnym	44
11. Dochody budżetu państwa według głównych źródeł w latach 2008–2009	47
12. Zaległości netto budżetu państwa w latach 2008–2009	49
13. Dochody podatkowe w latach 2008–2009	54
14. Udział podatków w dochodach budżetu państwa i dochodach podatkowych w latach 2008–2009	55
15. Dochody z podatku akcyzowego w latach 2008–2009	56
16. Dochody niepodatkowe w latach 2008–2009	61
17. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku w latach 2008–2009	61
18. Dochody jednostek budżetowych w wybranych działach w latach 2008–2009	63
19. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2008–2009	66
20. Wydatki budżetu państwa w latach 2008–2009	68
21. Wydatki budżetu państwa na subwencje i dotacje w latach 2008–2009	72
22. Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2009	74
23. Dotacje przedmiotowe w latach 2008–2009	79
24. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w latach 2008–2009	86
25. Zatrudnienie i wynagrodzenie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2008–2009	88
26. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2008–2009	103
27. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2008–2009	104
28. Dochody wojewodów w latach 2008–2009	113
29. Wydatki wojewodów w latach 2008–2009	115
30. Wydatki wojewodów według grup ekonomicznych w latach 2008–2009	116
31. Dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa w latach 2007–2009	121
32. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2009 r.	123
33. Przychody i wydatki państwowych funduszy celowych w latach 2008–2009	132
34. Udział dotacji w przychodach państwowych funduszy celowych w latach 2008–2009	135
35. Stan funduszy na koniec 2008 i 2009 r.	136
36. Plany finansowe agencji rządowych w latach 2008–2009	146
37. Państwowy dług publiczny w latach 2007–2009	153

38. Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2008–2009	154
39. Dług krajowy w latach 2008–2009	155
40. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2008–2009	156
41. Należności Skarbu Państwa	160
42. Bilans przepływów finansowych	163
43. Stan środków z Unii Europejskiej na rachunkach programowych	165
44. Realizacja programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w ramach NPR 2004–2006	168
45. Realizacja programów operacyjnych w ramach NSRO 2007–2013	172
46. Realizacja pozostałych programów	176
47. Inflacja w poszczególnych miesiącach 2009 r.	179
48. Zmiany stóp procentowych w 2009 r.	180
49. Podaż pieniądza w latach 2008 i 2009	182

Spis wykresów	str.
1. Wydatki, dochody i deficyt budżetu państwa w 2009 r.	7
2. Nieprawidłowości w ewidencji księgowej (% kontrolowanych jednostek)	23
3. PKB i inflacja w latach 2000–2009	25
4. Tempo wzrostu PKB i inflacja w kwartałach 2008–2009	26
5. Tempo produkcji sprzedanej przemysłu w kwartałach 2008–2009	27
6. Tempo wzrostu sprzedaży detalicznej w kwartałach 2008–2009	28
7. Stopa bezrobocia w latach 2000–2009	32
8. Średnie kursy walut w miesiącach w 2009 r.	34
9. Dochody, wydatki i wynik budżetu państwa w kwartałach 2009	43
10. Relacja dochodów budżetu państwa do PKB w latach 2002–2009	45
11. Struktura dochodów w 2009 r.	46
12. Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2007–2009	55
13. Relacja wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2001–2009	65
14. Struktura wydatków w 2009 r.	67
15. Dotacje podmiotowe w latach 2008–2009	77
16. Struktura wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2009 r.	82
17. Struktura wydatków bieżących jednostek budżetowych w 2009 r.	82
18. Wykonanie planu zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w latach 2004–2009	87
19. Koszty obsługi długu w ujęciu kasowym i memoriałowym w latach 2006–2009	101
20. Wydatki na sfinansowanie polskiej składki do budżetu UE w latach 2007–2009	107
21. Struktura wydatków na sfinansowanie polskiej składki do UE w 2009 r.	107
22. Kształtowanie się deficytu w miesiącach 2009 r. w ujęciu narastającym	122
23. Wskaźnik inflacji CPI, cel inflacyjny i stopa referencyjna w latach 2008–2009	181

