

Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Wykonanie budżetu państwa w roku 2020

Na 35. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji, 22 lipca 2021 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Marian Banaś przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku” oraz opinię Kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. Ze względu na ograniczenia czasowe wynikające z art. 198 f Regulaminu Sejmu¹ zaprezentował jedynie główne tezy sprawozdania². Przedstawiamy je poniżej.

**Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!**

Mam zaszczyt przedstawić Wysokiej Izbie „Analizę wykonania budżetu państwa

i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2020.

¹ M.P.2021.483 tj. z 24.5.2021.

² Stenogram wystąpienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter9.nsf/0/7CC0857C3CDFF185C125871B00026B72/%24File/35_b_ksiazka.pdf>, s. 137, a nagranie wideo na stronie NIK pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2020.html>>. Wyróżnione fragmenty tekstu pochodzą od redakcji.



W związku z bardzo krótkim czasem przeznaczonym na moje wystąpienie, zaprezentuję tylko najistotniejsze tezy przedstawione w tym dokumencie.

W 2020 r., w znacznie większym zakresie niż dotychczas, zastosowano różnorodne rozwiązania, które choć zgodne z prawem, zakłócały jednak przejrzystość i realizację budżetu państwa w okresie rocznym. Dlatego temu zagadnieniu poświęcę największą uwagę.

Wysoki Sejmie!

Po raz pierwszy dokonaliśmy oceny opisowej wykonania ustawy budżetowej za rok 2020. Wprawdzie w zdecydowanej większości jednostkowych kontroli wydaliśmy ocenę pozytywną, lecz ich liczba w strukturze ocen, w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyła się o prawie 4 punkty procentowe. Jednocześnie na podobną skalę wzrosła liczba ocen w formie opisowej, których w tym roku sformułowaliśmy 47. Wydaliśmy również jedną

ocenę negatywną, a w jednym przypadku odstąpiliśmy od wydania oceny.

” NIK po raz pierwszy dokonała oceny opisowej wykonania ustawy budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że budżet państwa i budżet środków europejskich zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020. Przestrzegane były wszystkie limity określone bezpośrednio w tej ustawie dotyczące wydatków i rozchodów budżetowych, deficytu budżetowego, zadłużenia oraz poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Z limitów tych była jednak wyłączona znaczna część operacji związanych z finansowaniem zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania epidemii COVID-19.

Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. zostało

opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących regulacji prawnych. Dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej, w miejsce wcześniej przewidywanej równowagi, ustalono deficyt budżetu państwa w wysokości 109,3 mld zł.

W tym miejscu muszę jednak podkreślić, że przez zastosowanie w 2020 roku na tak dużą skalę mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu, sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów sektora rządowego i to nie tylko tych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

Wysoki Sejmie!

Początkowo w ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano zrównoważenie dochodów i wydatków budżetu państwa. Było to możliwe dzięki wprowadzeniu szeregu rozwiązań prawnych, które umożliwiły sfinansowanie wydatków publicznych w wysokości 20,7 mld zł ze środków pozabudżetowych.

Pogorszenie się w trakcie roku budżetowego warunków wykonania budżetu państwa z powodu rozwoju epidemii COVID-19 było przyczyną zmiany ustawy budżetowej, co miało miejsce 28 października 2020 roku. W wyniku nowelizacji dokonano aktualizacji podstawowych parametrów makroekonomicznych

i wielkości budżetowych. W szczególności w miejsce wcześniej przewidywanej równowagi ustalono deficyt budżetu państwa w wysokości 109,3 mld zł.

Wysoki Sejmie!

Jak już podkreślałem, duże operacje finansowe dotyczące ważnych zadań publicznych były w 2020 roku planowane i dokonywane z pominięciem rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Korzystano również z operacji, które pozwoliły na wykazanie wydatków budżetu państwa w innych okresach, niż są faktycznie ponoszone.

Przykładem operacji dokonanych z pominięciem budżetu państwa było nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych w kwocie 18,3 mld zł podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw innych niż ustawa budżetowa. Dotyczyły to między innymi: uczelni wyższych, spółek infrastrukturalnych, Telewizji Polskiej S.A. i Polskiego Radia, Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Banku Gospodarstwa Krajowego. Kolejnym przykładem było udzielenie nieoprocentowanych pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu w wysokości 15,5 mld zł, który posiadał już wcześniejsze zobowiązania z tytułu pożyczek o wartości blisko 13 mld zł.

Duże operacje finansowe dotyczące ważnych zadań publicznych były w 2020 roku planowane i dokonywane z pominięciem rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Dotyczy to także zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19.

W przeważającej części z pominięciem budżetu państwa finansowano również wydatki przeznaczone na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19. Z budżetu państwa i budżetu środków europejskich przeznaczono na te cele tylko 23,3 mld zł, a zatem niespełna 4% ogółu wydatków tych budżetów. W ustawie budżetowej nie zostały natomiast ujęte środki w wysokości 166,1 mld zł pozyskane w wyniku zaciągania długu przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

Emisje obligacji na cele związane z epidemią COVID-19 skutkujące przyrostem zobowiązań państwa, nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Zastosowane rozwiązanie, którego celem było uniknięcie przekroczenia progu ostrożnościowego na poziomie 55% produktu krajowego brutto, powoduje zwiększenie kosztów, jakie ponosi szeroko rozumiany sektor publiczny, gdyż obsługa zobowiązań zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. wymaga wyższych kosztów, niż obsługa długu zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa. Spłata zobowiązań podjętych przez te podmioty i tak ostatecznie najprawdopodobniej obciążą Skarb Państwa.

Finansowanie tarcz finansowych i antykrzysowych w formie, która nie jest wykazywana w długu obliczanym według metodologii krajowej, a jedynie według metodologii unijnej, skutkowało powstaniem na koniec 2020 r. najwyższej dotychczas różnicy między długiem sektora

instytucji rządowych i samorządowych, a państwowym długiem publicznym. Różnica ta wzrosła ponadczterokrotnie w stosunku do ubiegłych lat i sięgnęła 224 mld zł, czyli blisko 10% produktu krajowego brutto i 20,2% państwowego długu publicznego.

Do operacji, które pozwoliły na wykazanie wydatków budżetu państwa w innym okresie, niż będą faktycznie poniesione, zaliczyć należy wydatki w wysokości ponad 41 mld zł, które zostały przekazane w 2020 r. na rachunki Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i do końca roku pozostały niewykorzystane.

”*Finansowanie tarcz antykrzysowych i finansowych w formie, która nie jest wykazywana w długu obliczanym według metodologii krajowej, skutkowało powstaniem najwyższej dotychczas różnicy między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych, a państwowym długiem publicznym. Wzrosła ona ponadczterokrotnie w stosunku do lat ubiegłych.*

Do operacji formalnie zwiększających deficyt budżetu państwa w 2020 roku należały także wydatki niewygasające. W 2019 roku wydatki tego typu określono na poziomie niespełna 140 mln zł, podczas gdy w roku 2020 było to już blisko 12 mld zł. Biorąc pod uwagę określony na 30 listopada 2021 roku termin zakończenia ich realizacji, oznacza to *de facto*, że w bieżącym roku realizowane są dwa budżety.

Tak istotna skala wydatków niewygasających ogranicza również kontrolę parlamentarną, gdyż w okresie gdy omawiane jest wykonanie budżetu państwa w roku 2020, wydatki przypisane do tego roku mogą być jeszcze przez wiele miesięcy realizowane.

Wysoki Sejmie!

Zastosowanie omawianych operacji, mimo że opartych na przepisach prawa, zmniejsza transparentność finansów publicznych, a ponadto ogranicza skuteczność innych przepisów, w szczególności odnoszących się do limitu wydatków publicznych czy zadłużenia publicznego.

W ślad za powyższymi ustaleniami, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę planowania wydatków na istotne zadania publiczne w ustawie budżetowej, a w szczególności w budżecie państwa. Zasadne jest również podjęcie dyskusji w celu wyeliminowania różnic w prezentacji dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach, czyli według metodologii krajowej i unijnej.

Wysoki Sejmie!

Pozostałe stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości

odnoszące się do wykonania budżetu w 2020 r. dotyczyły przede wszystkim niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków, uchybień w udzieleniu i wykorzystaniu dotacji oraz błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych, a zatem zagadnień powtarzających się co roku.

Szczegółowe wyniki kontroli przedstawiliśmy w odrębnych informacjach o wynikach kontroli przekazanych Pani Marszałek oraz komisjom sejmowym w połowie czerwca tego roku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie „Założeń polityki pieniężnej w 2020 r.”

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.”, 9 czerwca 2021 r. podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2020 r., ale wskazało też na konieczność podjęcia działań w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.

Dziękuję za uwagę.

