

## WYSTĄPIENIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W SEJMIE

**Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!**

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi *analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej* wraz z opinią Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla rządu za wykonanie budżetu w 2009 roku.

**Wysoki Sejmie!**

Opracowanie i wykonanie ustawy budżetowej na rok 2009 przebiegało w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego. Wpłynął on na sytuację makroekonomiczną w Polsce i na finanse państwa.

**Mimo to, w Polsce – jedynym państwie w Unii Europejskiej – udało się utrzymać dodatnie, choć wyraźnie niższe niż w poprzednich latach, tempo wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto, w porównaniu do poprzedniego roku, wzrósł o 1,8%. Należy to uznać za sukces.**

Negatywne skutki światowego kryzysu były jednak znaczące. Spowolnienie wzrostu gospodarczego rozpoczęło się w drugiej połowie 2008 roku w czasie opracowania projektu budżetu państwa. Najniższe tempo wzrostu gospodarczego wystąpiło na początku 2009 roku w trakcie realizacji ustawy budżetowej.

Wzrost gospodarczy w 2009 r. był znacznie niższy niż zakładano we wrześniu 2008 roku i niższy niż przyjęto w grudniowej autopoprawce do ustawy budżetowej, ale wyższy od przyjętego w lipcu 2009 roku do nowelizacji ustawy budżetowej.

**Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że założenia przyjęte do opracowania ustawy budżetowej we wrześniu 2008 roku były zbyt optymistyczne, a w założeniach do nowelizacji ustawy budżetowej nie doszacowano wzrostu gospodarczego.**

Na **wzrost produktu krajowego brutto** w 2009 roku miał wpływ, obok popytu wewnętrznego, większy spadek importu niż eksportu. Import zmniejszył się o ponad 13%, a eksport – tylko o 8,0%.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało obniżenie dynamiki dochodów podatkowych. W niewielkim stopniu przeciwdziałała temu wyższa niż przewidywano inflacja.

Sytuacja gospodarcza niekorzystnie wpływała na **rynek pracy**. Obniżyło się przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw.

Na koniec 2009 roku **liczba bezrobotnych** zarejestrowanych w urzędach pracy była wyższa niż w 2008 roku o ponad 28% i wyniosła blisko milion dziewięćset tysięcy osób. Stopa bezrobocia z 9,5% w 2008 roku wzrosła do 11,9% w końcu 2009 roku.

### **Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!**

Mimo wielu sygnałów skłaniających do ostrożności, budżet państwa na rok 2009 zaplanowany został zbyt optymistycznie. Rząd zdecydował się na zaplanowanie znaczącego wzrostu realnej wartości wydatków budżetowych. Pierwotne założenia zaczęto korygować już w grudniu 2008 roku, zgłaszając dość ograniczoną autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej. Bardziej stanowcze działania podjęto w styczniu 2009 roku, już po uchwaleniu ustawy budżetowej. Ustalone wówczas oszczędności zostały później sformalizowane, w sierpniu 2009 roku, w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje, że przyjęty w niej sposób ograniczenia wydatków okazał się skuteczny. Znowelizowany budżet państwa wykonano bez większych odchyłeń od wielkości planowanych. W rezultacie **deficyt budżetu państwa był niższy od założonego w znowelizowanej ustawie i wyniósł 23,8 mld zł.**

Deficyt budżetu państwa był też niższy, w porównaniu do deficytu z roku 2008, ale – tu uwaga – deficyt sektora finansów publicznych, który przekroczył 50 mld zł, był ponad dwukrotnie wyższy niż w roku poprzednim.

**Istotne pogorszenie sytuacji sektora publicznego jest w znacznej mierze konsekwencją braku reform systemowych. Na konieczność podjęcia takich działań Najwyższa Izba Kontroli wskazywała zarówno po kontroli wykonania budżetu państwa w 2007 roku, jak i w roku 2008.**

Trzeba wyraźnie zauważyć, że **na wysokość deficytu wpływ miało przeprowadzenie niektórych operacji finansowych poza rachunkiem wydatków.** Stąd, podobnie jak w latach poprzednich, prezentowana w sprawozdaniu Rady Ministrów kwota deficytu, choć poprawna formalnie i ustalona zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie oddaje w pełni stanu nierównowagi budżetowej. Zgodnie ze standardami unijnymi do kwoty deficytu powinno wliczać się między innymi koszty reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Są to środki z budżetu państwa przeznaczone na refundację składek, przekazywanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych. W 2009 roku wyniosły one ponad 20 mld zł. **Po ich uwzględnieniu deficyt budżetu państwa byłby o wiele wyższy. Wyniósłby prawie 45 mld zł, czyli 3,3% PKB.**

**W dodatku NIK zauważyła też, że poza rachunkiem wydatków budżetu państwa udzielono Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych i Polskim Kolejom Państwowym pożyczek w kwocie odpowiednio 5,5 mld zł i prawie pół miliarda zł.**

NIK postuluje, aby Rząd podjął działania mające na celu przybliżenie prezentacji deficytu sektora finansów publicznych do zaakceptowanych przez Polskę norm unijnych. Przejrzystość finansów publicznych i rzetelne prezentowanie stanu finansów państwa ma w obecnej sytuacji niezwykle ważne znaczenie.

### **Wysoki Sejmie!**

**Szczególny niepokój budzi stale zwiększające się zadłużenie sektora publicznego.** Przyrost państwowego długu publicznego był większy niż w 2008 roku. Zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się o ponad 72 mld zł i na koniec 2009 roku wyniosło 669,9 mld zł. Jego relacja do PKB osiągnęła 49,8%. Relacja ta przybliżyła się do granicznego poziomu 50%, którego przekroczenie oznacza konieczność uruchomienia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

**W przeliczeniu na jednego mieszkańca zadłużenie wyniosło 17.500 zł, tj. ponad 5 średnich wynagrodzeń miesięcznych, a koszty obsługi długu – ponad 800 zł rocznie.**

**Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do utrzymania zadłużenia poniżej 50% PKB przyczyniło się sfinansowanie części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami z zaliczek z Unii Europejskiej oraz przeniesienie części wydatków na inwestycje drogowe z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego.**

**Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2009 roku miał miejsce najwyższy od kilku lat roczny przyrost kosztów obsługi długu. Wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły ponad 32 mld zł – 7 mld zł więcej niż w roku 2008. Przyczyną wzrostu było zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa oraz osłabienie złotego. Koszty obsługi długu były wyższe niż deficyt budżetu państwa i wzrosły o 28,3 proc w stosunku do roku 2008.**

**Wysoki Sejmie!**

**Dochody budżetu państwa w kwocie 274,2 mld zł, były wyższe o pół procent od prognozy przyjętej w zmienionej ustawie budżetowej.**

Z tym, że dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł pomocy zagranicznej były niższe od planowanych.

Niższe od planowanych były też wpływy z ceł.

W porównaniu do roku poprzedniego, zmniejszyły się **dochody podatkowe** budżetu państwa. Wyniosły one blisko 215 miliardów złotych. Było to skutkiem spowolnienia wzrostu gospodarczego oraz zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku od towarów i usług. Znacznie wzrosły za to dochody niepodatkowe i dochody ze środków Unii Europejskiej.

**Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych wzrosły o 6,9%. Na koniec 2009 roku zaległości z tytułu podatku VAT wyniosły ponad 10 mld zł, akcyzy – ponad 4 mld zł, PIT – ponad 3 mld zł i CIT – prawie 1 mld. I choć nastąpiła poprawa egzekucji zaległości podatkowych, to w dziedzinie ściągania podatków wciąż pozostaje wiele do zrobienia.**

**Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!**

**Wydatki budżetu państwa wyniosły 298,0 mld zł. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki wzrosły o ponad 7%, mimo wprowadzonych oszczędności. Najbardziej wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego oraz na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.**

Wydatki majątkowe w porównaniu do roku 2008 wzrosły o ponad 18 %. Wzrost osiągnięto między innymi dzięki zwiększonej absorpcji środków unijnych.

**Wysoki Sejmie!**

**Niższa realizacja dochodów budżetowych w 2009 roku wymusiła ograniczenie wydatków. Było ono konieczne i zostało – zdaniem NIK – wprowadzone zgodnie z prawem.**

W większości kontrolowanych jednostek zmniejszenie planu wydatków nie spowodowało poważniejszych perturbacji.

Niekorzystnie ograniczenie wydatków wpłynęło na wykonywanie programów wieloletnich, gdyż wydłużone zostały okresy ich realizacji.

Najwyższe ograniczenie wydatków w stosunku do ustawy budżetowej ze stycznia 2009 roku wystąpiło w częściach obrona narodowa, transport, sprawy wewnętrzne i obsługa długu krajowego.

Nowelizacja ustawy budżetowej nie objęła wydatków w części obrona narodowa ze względu na przepisy ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, która stanowi, że na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego.

Minister Obrony Narodowej, na polecenie Rady Ministrów, dokonał jednak przeglądu wydatków w tej części i zdecydował o wstrzymaniu lub ograniczeniu realizacji niektórych zadań w 2009 roku, a następnie wprowadził – na podstawie ustawy o finansach publicznych – blokadę wydatków. Kwota zablokowanych wydatków wyniosła ponad 1,7 mld zł.

**Skutkiem oszczędności w dziedzinach obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego było spowolnienie realizacji zadań modernizacyjnych.**

**Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że zastosowana metoda ustalania oszczędności i zmniejszania nierównowagi budżetowej została po raz kolejny wymuszona przez brak istotnych działań na rzecz systemowego uporządkowania finansów publicznych oraz brak realnych efektów wdrażania budżetu zadaniowego.**

Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast zamknięcie tak trudnego roku budżetowego bez wzrostu zobowiązań wymagalnych i bez tzw. wydatków niewygasających.

**Wysoki Sejmie!**

**W ramach kontroli wykonania budżetu państwa NIK zbadala także wprowadzenie przez Sejm czasowego ograniczenia podwyższania wynagrodzeń osobom zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz wypłacania im nagród.**

**Niektórzy dysponenci budżetu, pomimo zawieszenia czasowego wypłacania nagród osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe, nie dostosowali się do wprowadzonej zmiany i wypłacili nagrody.**

Stwierdziliśmy również, że ministrowie, wiceministrowie oraz inne osoby zajmujące stanowiska kierownicze zarabiają niejednokrotnie gorzej niż ich podwładni, przy nieporównywalnie większym zakresie odpowiedzialności.

Dysproporcje te próbuje się likwidować przez przyznawanie nagród bez jednoznacznej podstawy prawnej. Pilna jest więc potrzeba kompleksowego uregulowania zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

## **Wysoki Sejmie!**

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała, że **rząd w znacznym stopniu nie wykonał planu prywatyzacji**. NIK przyznaje, że w 2009 roku warunki do prowadzenia prywatyzacji nie były sprzyjające, nasze kontrole wykazały jednak, że podobnie jak w latach ubiegłych, w planie przychodów ujęto wpływy ze spółek, które nie były właściwie przygotowane do prywatyzacji. W wyniku tego przychody z prywatyzacji w 2009 r. stanowiły niecałe 41% zaplanowanej kwoty. Z tego do budżetu państwa trafiło tylko 600 milionów zł, bo resztę, czyli 4,3 mld zł, przekazano na fundusze celowe.

Dynamika wydatków państwowych funduszy celowych znacznie wyprzedzała dynamikę przychodów. Wynik państwowych funduszy celowych był ujemny i wynosił 9,9 mld zł. Był on znacznie gorszy niż w roku 2008, kiedy fundusze osiągnęły dodatni wynik 5,7 mld zł. W szczególnie trudnej sytuacji finansowej był Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz nie był w stanie pokryć zwiększonych wydatków z przychodów własnych. Dotacja z budżetu państwa była niższa niż w latach poprzednich. Fundusz musiał więc zaciągnąć kredyty w bankach komercyjnych na kwotę około 4,0 mld zł. Otrzymał także z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w wysokości 5,5 mld zł.

**Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!**

**Na pozytywną ocenę zasługuje poziom** wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE. Konieczne jest jednak kontynuowanie starań zapewniających właściwą alokację środków przyznanych Polsce na lata 2007–2013.

Zwiększyło się dodatkowo saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską. Wyniosło ono 26,7 mld zł, wobec 14,7 mld zł w 2008 roku.

Do budżetu Unii Europejskiej Polska wpłaciła 13,4 mld zł, a otrzymała z Unii Europejskiej 40,2 mld zł. Mimo tego, że napływ środków z UE był o ponad 12% niższy niż zaplanowano w ustawie budżetowej, to był on zdecydowanie wyższy niż w roku poprzednim.

Oprócz wykonania budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli kontrolowała również **realizację założeń polityki pieniężnej** w 2009 roku. **W naszej opinii** organy Narodowego Banku Polskiego, w tym Rada Polityki Pieniężnej, podejmowały działania zgodne z uchwalonymi Załoženiami Polityki Pieniężnej i odpowiednie do występującej sytuacji.

W 2009 roku kontynuowano realizację ciągłego celu inflacyjnego, ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń plus/minus jeden punkt procentowy. Inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w całym roku kształtowała się powyżej celu inflacyjnego, wykraczała poza przekraczalny przedział odchyłeń. 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 cen wyniósł 3,5% i był niższy niż w roku poprzednim.

Do czerwca 2009 r. stopy procentowe zostały obniżone czterokrotnie, łącznie o 1,5 punktu procentowego, tym samym nastąpiło złagodzenie polityki monetarnej na skutek spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. 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 roku, warunków kredytowych przez banki.

## **Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!**

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie lub pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa we wszystkich częściach budżetowych oraz wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Kontrole wykonania budżetu państwa przeprowadziliśmy w 371 jednostkach, w tym w ministerstwach, urzędach centralnych i innych jednostkach podległych, które wydatkują znaczną część środków budżetowych.

Zmniejszyła się liczba nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli u dysponentów środków budżetowych. W porównaniu do 2008 r. mniej było zastrzeżeń do rocznych sprawozdań budżetowych sporządzonych przez kontrolowane jednostki. Poprawiła się rzetelność ksiąg rachunkowych, przy czym liczba nieprawidłowości była znacznie niższa w przypadku jednostek powtórnie kontrolowanych.

Kwoty dochodów, wydatków i deficytu, które zostały podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.” stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części budżetowych, co zostało potwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli po badaniu sprawozdań budżetowych.

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 oraz należności i zobowiązań.

**Biorąc to wszystko pod uwagę Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w czerwcu podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2009 r.**

**Dziękuję za uwagę.**