

# Kontrola i audyt

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

## Wykonanie budżetu państwa w 2018 roku

Na 84. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, 18 lipca 2019 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku” oraz opinię Kolegium NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

**Panie Marszałku!  
Panie i Panowie Posłowie!**

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam zaszczyt przedstawić Wysockiej Izbie analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r. wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby

Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2018.

Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu kontroli w 267 jednostkach pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa za rok 2018. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa



za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku we wszystkich istotnych aspektach przedstawia rzetelne informacje i dane o wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz wyniku budżetu państwa.

*Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. przedstawia rzetelne informacje i dane.*

Kontrolą objęliśmy niemal wszystkich dysponentów części budżetowych, największe państwowe fundusze celowe, wybrane agencje wykonawcze i państwowe osoby prawne oraz inne jednostki realizujące wydatki publiczne, w tym 96 beneficjentów dotacji.

Szczegółowe wyniki kontroli przedstawiliśmy w odrębnych informacjach przekazanych Panu Marszałkowi oraz komisjom sejmowym w połowie czerwca. Panie i Panowie Posłowie pracowaliście na posiedzeniach komisji sejmowych, zajmując się informacjami z wykonania budżetów w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych.

I tak, jeśli chodzi o oceny pokontrolne, w informacjach za rok 2018 zdecydowanie przeważały oceny pozytywne. Wśród 141 wystawionych było ich 116, czyli ponad 80%. Ponadto wydaliśmy 22 oceny opisowe i 3 negatywne. Oceny opisowe formułowane były w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, których skala i charakter skutkowały obniżeniem oceny.

W porównaniu z rokiem 2017 wzrosła liczba ocen pozytywnych, mniej było ocen opisowych, a liczba negatywnych pozostała bez zmian.

W 2018 r., podobnie jak przed rokiem, negatywnie oceniliśmy wykonanie planów dwóch państwowych funduszy celowych, czyli Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców oraz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, tzw. funduszu sprawiedliwości. Negatywną ocenę otrzymał też niekontrolowany rok wcześniej Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego. Negatywna ocena w przypadku Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK) była wydana z uwagi na niecelowe zlecenie Centralnemu Ośrodkowi Informatyki wykonania usługi stabilizacji systemu oraz zawarcie niekorzystnego porozumienia o rozwiązaniu umowy na budowę systemu. Uzasadnieniem negatywnej oceny wykonania planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej była marginalizacja podstawowych celów funduszu oraz przeznaczenie znacznej części jego przychodów na działania niezwiązane z pomocą pokrzywdzonym. NIK ustaliła także, że w funduszu regularnie stosowano szczególnie, pozakonkursowy tryb przyznawania dofinansowania na zadania, co było sprzeczne z nadrzędnymi zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. W Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego stwierdzono istotne nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym ustaleniu i egzekwowaniu należności z tytułu najmu pomieszczeń biurowych oraz wydatkowaniu środków publicznych, a także naruszenie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Oceny opisowe formułowaliśmy w 19 częściach budżetowych, a także takie

oceny były przedstawiane w przypadku wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiej Agencji Kosmicznej oraz Agencji Ochrony Technologii Medycznych i Taryfikacji.

Opinia o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa sformułowana została przede wszystkim na podstawie badania ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań budżetowych. Księgi rachunkowe skontrolowaliśmy u 20 dysponentów, których łącznie zrealizowane wydatki wyniosły prawie 70% wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Prawidłowość ksiąg rachunkowych zaopiniowaliśmy pozytywnie u 16 dysponentów, u 3 kolejnych wydaliśmy opinię w formie opisowej, a w przypadku 1 dysponenta księgi oceniono negatywnie. Był to Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Zielonej Górze. Stwierdziliśmy tam między innymi nieprawidłowości związane z niedostosowaniem polityki rachunkowości do zmienionych przepisów od stycznia 2018 r. W badanych jednostkach błędnie kwalifikowano i ujmowano w ewidencji należności z tytułu dochodów budżetowych, brakowało też niektórych obligatoryjnych elementów z zapisów księgowych. W przypadku jednostki ocenionej negatywnie żaden z 202 zbadanych zapisów księgowych nie zawierał kompletu informacji wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości.

Badanie rocznych sprawozdań budżetowych przeprowadziliśmy u 276 dysponentów, w tym u 103 dysponentów części budżetowych oraz u 173 dysponentów tzw. III stopnia. Pozytywnie zaopiniowaliśmy poprawność sprawozdań

u 93% dysponentów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych, niewystarczających mechanizmów kontroli zarządczej, które nie zdołały zapobiec powstawaniu nieprawidłowości. Nieprawidłowości te zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa.

*”Dochody budżetu państwa wyniosły w 2018 r. 380 mld zł i były o prawie 30 mld zł wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim oraz o ponad 24 mld zł wyższe od prognozowanych.*

### **Szanowni Państwo!**

Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz plany finansowe pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową.

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2018 r. 443,4 mld zł i były wyższe od dochodów uzyskanych w roku poprzednim o 45,4 mld zł. Dochody budżetu państwa wyniosły w 2018 r. 380 mld zł i były o prawie 30 mld zł wyższe od dochodów zrealizowanych w roku poprzednim oraz o ponad 24 mld zł wyższe od dochodów prognozowanych.

Kolejny rok z rządu wzrósł udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa. W 2018 r. wynosił on prawie 92%. Na wysokie wykonanie dochodów

podatkowych złożyły się głównie wyższe od prognozowanych dochody z podatków od towarów i usług i podatków dochodowych. Wpłynęła na to zarówno korzystna sytuacja gospodarcza kraju, jak również wdrażane rozwiązania uszczelniające system podatkowy.

Na wysokim poziomie utrzymywały się jednak zaległości podatkowe. Na koniec 2018 r. kwota zaległości podatkowych wyniosła 101 mld zł, chociaż tempo ich wzrostu było niższe niż w latach poprzednich. Wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych uległ obniżeniu i wyniósł 4%, podczas gdy w 2018 r. wyniósł 4,6%. Z powodu bezskutecznej egzekucji organy egzekucyjne umorzyły w 2018 r. postępowania egzekucyjne w stosunku do zaległości na kwotę ok. 13 mld zł. Niska, podobnie jak w roku 2017, była relacja kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych.

*”Kolejny rok z rządu wzrósł udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa. W 2018 r. wynosił on prawie 92%. Na wysokim poziomie utrzymywały się jednak zaległości podatkowe. Na koniec 2018 r. wyniosły 101 mld zł.*

Dochody niepodatkowe w 2018 r. wyniosły 28,9 mld zł i były niższe niż w latach 2016–2017. Wynikało to głównie z braku wpłaty zysku Narodowego Banku Polskiego. Dochody niepodatkowe z pozostałych źródeł były wyższe lub zbliżone do zrealizowanych w 2017 r. Dochody środków europejskich w 2018 r. wyniosły

63,3 mld zł i stanowiły niemal 98% planu ustalonego w ustawie budżetowej, a w porównaniu z wykonaniem w 2017 r. były wyższe o prawie 16 mld zł. Podobnie jak w latach poprzednich w ich strukturze dominowały dochody zrealizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, perspektywy finansowej oraz wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020.

### **Szanowni Państwo!**

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone już w latach poprzednich dotyczące celowości wprowadzania zmian w funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, zmierzających do tego, aby zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji dochodowych środki, które wpłynęły do Polski, były już z datą ich wpływu zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich.

### **Wysoki Sejmie!**

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 457,3 mld zł i były o 33,5 mld zł wyższe od wydatków poniesionych rok wcześniej. W kwocie tej 5,1 mld zł, czyli prawie czterokrotnie więcej niż rok wcześniej, stanowiły wydatki, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. W 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, największe środki przeznaczono na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego, rodzinę, obronę narodową, transport i łączność oraz rolnictwo. Wydatki budżetu państwa wyniosły łącznie 390,5 mld zł, czyli 98,3% limitu określonego w ustawie budżetowej. Odnotowany w 2018 r. blisko

4-procentowy wzrost wydatków budżetu państwa objął wszystkie grupy rodzajowe, z wyjątkiem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, gdyż te uległy zmniejszeniu o 0,5%.

NIK skontrolowała legalność, gospodarność, celowość i rzetelność wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 95,4 mld zł. Większość z badanych wydatków poniesiona została prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości zostały zaprezentowane w informacjach o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66,9 mld zł, to jest 96,4% planu po zmianach, i były one o prawie 19 mld zł wyższe od wydatków poniesionych w 2017 r. Do końca 2018 r. kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej wynikająca z umów o dofinansowanie projektów w ramach polityki spójności osiągnęła poziom 233,5 mld zł i była o prawie 36% wyższa niż przed rokiem. Kwota ta stanowiła niemal 71% alokacji na lata 2014–2020.

Suma wydatków kwalifikowanych wykazana w poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność w części dofinansowanej przez Unię Europejską, złożonej do Komisji Europejskiej do końca 2018 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, stanowiła 82,8 mld zł i stanowiła 25% alokacji na lata 2014–2020. Wskaźnik ten był dwukrotnie wyższy niż przed rokiem. Zauważamy zróżnicowane zaawansowanie realizacji regionalnych programów operacyjnych. Najniższy wskaźnik kontraktacji do wartości alokacji uzyskano w województwie pomorskim i opolskim, a najniższy w województwie kujawsko-pomorskim i podlaskim.



**Szanowni Państwo!**

Saldo rozliczeń finansowych między Polską a Unią Europejską w 2018 r. wyniosło 11,3 mld euro, a od 2004 r. –107,5 mld euro.

**Szanowni Państwo!**

W 2018 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 10,4 mld zł, a budżetu środków europejskich – 3,5 mld zł. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 13,9 mld zł i był niższy o 43 mld zł od planowanego oraz niższy o 11,8 mld zł niż w roku poprzednim. O wysokości deficytu budżetu państwa zdecydowało przede wszystkim wydatkowanie w grudniu 2018 r. blisko 11 mld zł w związku z realizacją zmienionej pod koniec roku ustawy o budżecie.

W ustawie tej przyjęto rozwiązania polegające na finansowaniu w 2018 r. zadań przewidzianych do realizacji w roku 2019, które zdaniem NIK stoją w sprzeczności z zasadą roczności budżetu. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły 1,3 mld zł i były o 62 mld zł niższe od planowanych. Ich wysokość wynikała głównie z korzystniejszych warunków gospodarczych od tych zakładanych na etapie opracowania ustawy budżetowej, a także z wykorzystania części środków pozyskanych w ramach konsolidacji złotowej i walutowej.

**Szanowni Państwo!**

Podobnie jak w latach poprzednich uzupełnienie Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek przekazanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 3,3 mld zł zostało sklasyfikowane

jako transfery środków z rozchodów budżetu państwa zamiast wydatków.

Niemniej, biorąc pod uwagę zgłaszane wielokrotnie zalecenie NIK, w ustawie z 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym w 2019 r. środki na ten cel przekazane zostaną Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji. W ocenie NIK wpłynie to na zwiększenie przejrzystości finansów publicznych. Celowe jest również uznanie tego rozwiązania za stałą zasadę.

1 stycznia 2018 r. zostały umorzone pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2014–2016, których termin spłaty upływał 31 marca 2019 r., w łącznej kwocie 7,2 mld zł. Suma umorzonych w latach 2017–2018 pożyczek wyniosła 46,3 mld zł.

*Dług publiczny, relacja zadłużenia Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto ukształtowały się w 2018 r. poniżej poziomów planowanych oraz zmniejszyły się względem wartości tych wskaźników notowanych w 2017 r.*

**Szanowni Państwo!**

Dług publiczny, relacja zadłużenia Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto ukształtowały się w 2018 r. poniżej poziomów planowanych oraz zmniejszyły

się względem wartości tych wskaźników notowanych w 2017 r. W 2018 r. dług Skarbu Państwa wzrósł o prawie 26 mld zł, na co wpływ miały w szczególności obniżenie wartości złotego wobec głównych walut oraz decyzje ministra finansów o skumulowaniu na rachunkach bankowych wyższych środków na koniec 2018 r. niż na koniec roku poprzedniego.

Wynik finansowy sektora finansów publicznych był lepszy niż w latach poprzednich. Ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. wynika, że w 2018 r. dochody sektora finansów publicznych wyniosły 864,9 mld zł, a wydatki – 861,2 mld zł. Po raz pierwszy od 2007 r. w sektorze finansów publicznych wystąpiła nadwyżka, która wyniosła 3,7 mld zł.

W 2018 r., podobnie jak w latach poprzednich, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dochody i wynik sektora finansów publicznych obliczono nieprawidłowo. Dochody i wynik zawyżono o 3,3 mld zł. Prawidłowo obliczona nadwyżka sektora finansów publicznych wyniosła 0,4 mld zł. Powodem wykazania nieprawidłowych danych było zaliczenie do dochodów publicznych środków przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu rekompensaty składek utraconych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych.

*Wynik finansowy sektora finansów publicznych był lepszy niż w latach poprzednich. Po raz pierwszy od 2007 r. wystąpiła nadwyżka.*

Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczony zgodnie z metodologią unijną był ujemny i wyniósł 8 mld zł, a w relacji do PKB było to minus 0,4%. Wynik ten był lepszy od średniego wyniku, wynoszącego w Unii Europejskiej minus 0,6%.

### **Szanowni Państwo!**

I na koniec główne nieprawidłowości. Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. nie zmieniły się znacząco w porównaniu z latami ubiegłymi i z uwagi na ich skalę nie miały znaczącego wpływu na prawidłowość gromadzenia i wydatkowania ogółu środków publicznych. Wynikały w głównej mierze z błędów księgowości i sprawozdawczości, nieskutecznej kontroli zarządczej, błędów w zamówieniach publicznych oraz niewłaściwego przekazywania i wykorzystywania środków z dotacji. NIK kierowała też wnioski dotyczące budżetu w układzie zadaniowym, zwracając uwagę, że nie stanowi on skutecznego narzędzia planowania i realizowania wydatków publicznych. Wskazywaliśmy również na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponentów części budżetowych nad wydatkowaniem środków publicznych.

### **Wysoki Sejmie!**

NIK po przeprowadzeniu kontroli w Narodowym Banku Polskim pozytywnie oceniła wykonanie założeń polityki pieniężnej. Średnioroczna inflacja w 2018 r. pozostała w przedziale odchyień od celu inflacyjnego i wyniosła 1,6%, podczas gdy w roku poprzednim – 2%.

*Kolegium NIK po zapoznaniu się z analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r. podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.*

### **Szanowni Państwo!**

Kolegium NIK po zapoznaniu się z całą analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 r. podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Kolegium NIK, biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa, wskazało jednak na konieczność skuteczniejszego egzekwowania

zaległości podatkowych oraz przeciwdziałania ich narastaniu, doskonalenia metod planowania wydatków, w tym środków ujętych w rezerwach celowych, oraz wydatków niemajątkowych, kontynuacji przeglądów wydatków oraz wykorzystania ich wyników przy opracowywaniu ustaw budżetowych.

Sejm RP VIII kadencji, uchwałą podjętą na posiedzeniu 19 lipca 2019 r., przyjął sprawozdanie NIK z wykonania budżetu państwa za rok 2018 oraz udzielił absolutorium Radzie Ministrów. Głosowało 425 posłów: za było 243, przeciw 180, nie głosowało 35.