

Budżet państwa to nie tylko suche cyfry

27 czerwca 2021

Wzrost umieralności mieszkańców, spadek liczby urodzeń, coraz krótsze życie, coraz gorszy dostęp do służby zdrowia – taki obraz Polski pod panowaniem PiS rysuje Najwyższa Izba Kontroli.

Rada Ministrów uzyskała pozytywną opinię Najwyższej Izby Kontroli w kwestii udzielenia przez parlament absolutorium za wykonanie budżetu państwa w 2020 roku. Można jednak powiedzieć, że była to jedna z niewielu – fakt, że należąca do najważniejszych – łyżek miodu w beczce dziegciu. To, jak rząd PiS ten budżet wykonywał zostało bowiem bardzo mocno skrytykowane przez kontrolerów.

NIK przede wszystkim zwróciła uwagę na coraz większą skalę finansowania różnych zadań w sposób zaburzający przejrzystość realizacji budżetu, a zwłaszcza na operacje prowadzone poza rachunkami deficytu i wydatków budżetu państwa. To klasyczne, finansowe „zamiatanie wydatków pod dywan”, stosowane na masową skalę przez obecną ekipę.

Te manipulacje nie przyczyniły się do ograniczenia długu Skarbu Państwa. W 2020 r. nastąpił rekordowy wzrost tego długu. Wyniósł on w sumie 124,1 mld zł, z czego 30 mld zł było wynikiem operacji prowadzonych poza rachunkami budżetu państwa.

Izba w swej analizie trochę też usprawiedliwia działania rządu – i przypomina, że w ubiegłym roku światowa gospodarka doświadczyła największego, co najmniej od lat czterdziestych XX wieku, kryzysu gospodarczego, związanego z pojawieniem i szybkim rozprzestrzenianiem się pandemii. Kryzys ten miał zasięg ogólnoswiatowy, ale różna była jego skala w poszczególnych krajach.

W krajach będących głównymi importerami towarów z Polski wystąpiła głęboka recesja. Wartość niemieckiej gospodarki była w 2020 r. o 4,9 proc. niższa niż w 2019 r., podczas gdy wartość gospodarki Czech zmniejszyła się o 5,6 proc., Wielkiej Brytanii o 9,8 proc., Francji o 8,1 proc., a Włoch o 8,9 proc. Natomiast realna wartość produktu krajowego brutto w Polsce zmniejszyła się w 2020 r. jedynie o 2,7 proc.

Mieszkańców Polski nękała jednak (i nęka coraz mocniej) podwyższona inflacja. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,4 proc. (rok wcześniej 2,3 proc.). Wysoki był wzrost cen urzędowych – aż o 8,4 proc. – oraz wzrost cen żywności, który w 2020 r. wyniósł 5 proc. Natomiast uwzględniając również dane z 2019 r. można wskazać, że ceny żywności w dwóch ostatnich latach wzrosły o ponad 10 proc. W ten sposób rząd PiS przerzuca na najuboższych koszty swej polityki gospodarczej.

Pogorszyła się wyraźnie także sytuacja zdrowotna mieszkańców naszego kraju. NIK wskazuje, że oczekiwana długość życia od momentu narodzin wyniosła w 2020 r. 76,6 roku, czyli najmniej od 10 lat – podczas gdy jeszcze w 2019 r. długość tę szacowano na 78 lat. Skrócenie się oczekiwanej długości życia dotyczyło zarówno kobiet, jak i mężczyzn, chociaż w przypadku kobiet wartość ta wyniosła w 2020 r. 80,8 roku, a w przypadku mężczyzn zaledwie 72,6 roku. W 2020 r. zmarło w Polsce 477,4 tys. osób, czyli o 67,7 tys. więcej niż w 2019 r.

Od zakończenia drugiej wojny światowej do 2019 r. ujemny przyrost naturalny nigdy nie był niższy od minus 0,9 na 1000 mieszkańców, natomiast w 2020 r. wyniósł on aż minus 3,219 na tysiąc. „Oprócz tego w 2020 r. znacząco zmniejszyła się liczba osób leczących się i badających się ze względu na ograniczenia w dostępie do służby zdrowia i obawy przed zarażeniem” – stwierdza NIK. To również spowodowało wzrost umieralności Polaków.

Dla porównania: w 1990 r. urodziło się w Polsce 547,7 tys.

dzieci, a w 2020 r. już tylko 355,3 tys. , o 20 tys. mniej niż rok wcześniej i o 47 tys. mniej niż w 2017 r. Rządzący nie przewidywali takich skutków wprowadzenia programu Rodzina 500 plus.

Konsumpcja w Polsce była niższa o 3 proc. w porównaniu z 2019 r., a stopa inwestycji w gospodarce narodowej obniżyła się do 16,7 proc., osiągając tym samym najniższą wartość spośród wszystkich 11 państw Unii Europejskiej położonych w Europie Środkowo-Wschodniej. Dla porównania, stopa inwestycji w Czechach przekraczała w 2020 r. 25 proc. PKB, a na Węgrzech 27 proc. Stopę inwestycji powyżej 20 proc. PKB odnotowano także w Estonii, Chorwacji, Litwie, Łotwie i Rumunii.

Jednocześnie, w Polsce bez pracy pozostawało w 2020 r. średnio 3,2 proc. ludności aktywnej zawodowo. Oznacza to, że Polska miała drugą po Czechach, najniższą stopę bezrobocia w Unii Europejskiej. W województwie wielkopolskim odnotowano wręcz najniższą stopę bezrobocia (1,8 proc.) spośród wszystkich 229 regionów Unii Europejskiej, dla których były dostępne dane.

Polska zaliczała się więc do tych państw Unii Europejskiej, w których kryzys gospodarczy miał relatywnie łagodny przebieg, o czym świadczy stosunkowo niewielki spadek PKB, a także utrzymanie niskiej stopy bezrobocia i realny, choć nikły, wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Wpływ na łagodny przebieg kryzysu w Polsce miało udzielenie przez państwo wsparcia finansowego dla tych przedsiębiorców i pracowników, których sytuacja znacząco pogorszyła się w związku z wprowadzeniem obostrzeń dotyczących swobody przemieszczania się i kontaktów społecznych, a także czasowym wstrzymaniem lub ograniczeniem działalności niektórych branż w gospodarce.

Wsparciem okazała się także duża konkurencyjność cenowa polskiego przemysłu, pozwalająca na utrzymanie eksportu na poziomie sprzed epidemii, mimo że główni importerzy towarów z Polski doświadczyli znaczącego ograniczenia konsumpcji w

swoich krajach.

NIK uważa, że konsekwencją wsparcia państwa dla sektora prywatnego w przeciwdziałaniu skutkom epidemii była właśnie głęboka nierównowaga finansów publicznych. Deficyt budżetu państwa wyniósł 85 mld zł, a deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył 161 mld zł. Tak wysoka nierównowaga finansów publicznych spowodowała znaczący wzrost długu publicznego. Dług ten, obliczony zgodnie z metodologią Unii Europejskiej, wzrósł w 2020 r. aż o 290 mld zł, do 1336 mld zł! (dług Skarbu Państwa jest jednym ze składników długu publicznego). W przeszłości, zwiększenie długu publicznego o podobną wartość, jak w jednym tylko 2020 roku, trwało prawie dziesięć lat.

Mimo wszystko, Polska mogła sobie pozwolić na wsparcie sektora prywatnego środkami publicznymi bez ryzyka obniżenia swojej wiarygodności kredytowej. Dług publiczny, który zgodnie z metodologią unijną wzrósł z 45,6 proc. wartości produktu krajowego brutto na koniec 2019 r. do 57,5 proc. na koniec 2020, był wciąż stosunkowo niski w porównaniu z długiem publicznym innych państw Unii Europejskiej. Łączna wartość długu publicznego w 27 państwach Unii Europejskiej wyniosła bowiem prawie 91 proc. ich łącznego PKB.

Ta głęboka nierównowaga finansowa państwa w 2020 r., widoczna w danych sporządzonych według metodologii unijnej, nie była w takim samym stopniu widoczna w statystykach w ujęciu krajowym. Przyczyniło się do tego to, że duże operacje finansowe prowadzące do wzrostu długu publicznego, były planowane i dokonywane z pominięciem budżetu państwa.

Do tych operacji należało zwłaszcza przekazanie w 2020 r. różnym podmiotom obligacji skarbowych i udzielanie pożyczek zamiast dotacji (które zwiększyłyby wydatki i deficyt budżetu państwa). Takie operacje są oczywiście dopuszczone przepisami prawa – tyle, że Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż stosując te rozwiązania można wykazać w budżecie państwa dowolny wynik,

przez co ten budżet przestaje mieć istotne znaczenie dla oceny sytuacji finansowej państwa.

Niektóre machinacje finansowe powodujące przyrost zobowiązań państwa nie zwiększały wartości państwowego długu publicznego obliczanego zgodnie z metodologią krajową. Były one natomiast wykazywane w statystyce długu publicznego obliczonego zgodnie z metodologią Unii Europejskiej. Jako przykład NIK podaje emisję obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. i Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o łącznej wartości ponad 166 mld zł, których spłata i obsługa jest gwarantowana przez Skarb Państwa.

Te operacje wzbudziły zastrzeżenia NIK. „Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych. W tym celu należy dążyć do tego, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Dzięki temu wielkości łącznej nadwyżki lub deficytu obu budżetów wpływałyby na zmianę wartości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa” – oświadcza Najwyższa Izba Kontroli.

Z kolei poprawie przejrzystości finansów publicznych służyłoby odstępianie od wykazywania dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego w dwóch różnych ujęciach – według metodologii krajowej i unijnej. Ponieważ niektóre operacje, istotne dla rzetelnej oceny sytuacji finansowej państwa, są wykazywane obecnie tylko w ujęciu unijnym, to zasadne byłoby dostosowanie metodologii krajowej do tego ujęcia – uważa NIK, która podkreśla, że obecnie metodologia unijna jest wykorzystywana nie tylko dla potrzeb statystyki Unii Europejskiej, ale także dla potrzeb krajowego zarządzania finansami publicznymi i prowadzenia polityki rozwoju

(Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju). Dlatego jak najbardziej pożądane byłoby podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia obliczania długu publicznego.

Powstaje także potrzeba zmiany charakteru limitu długu publicznego określonego w Konstytucji RP. Utrzymywanie tego limitu w obecnej sytuacji, w której stosuje się rozwiązania umożliwiające pomijanie niektórych zobowiązań w państwowym długu publicznym, stwarza pozory, że konstytucyjne ograniczenie nadal funkcjonuje – gdy w rzeczywistości rząd PiS się nim nie przejmuje. Przyjęcie metodologii unijnej przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego doprowadziłoby do sytuacji, w której konstytucyjny limit wartości tego długu stanowiłby realne, a nie pozorne ograniczenie dla jego wzrostu.

NIK stwierdziła również nadużywanie w 2020 r. możliwości ujmowania w budżecie państwa tzw. wydatków niewygasających. Wydatki te powinny służyć finansowaniu zadań, których proces realizacji zainicjowano w danym roku budżetowym ale ich zakończenie ma nastąpić w roku następnym. Ponieważ rozwiązanie to stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa, powinno mieć incydentalny charakter. Tymczasem w 2020 r. zaplanowano wydatki niewygasające w kwocie bliskiej 12 mld zł, służące przede wszystkim sfinansowaniu zadań realizowanych w roku następnym. Jednocześnie ustalono termin realizacji tych wydatków do końca listopada 2021 r. W rezultacie przez większą część 2021 roku wykonywane są dwa budżety – na rok 2020 i na rok 2021, co nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Innym niż wydatki niewygasające, sposobem finansowania z budżetu państwa na rok 2020 zadań przewidzianych do realizacji w 2021 r. było przekazanie środków na rachunki funduszy celowych i funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. „Te rozwiązania doprowadziły do zaburzenia obrazu sytuacji finansowej państwa w latach 2020 – 2021, jaką przedstawiają dane o wykonaniu budżetu państwa” – stwierdza NIK.

W opinii Izby, w sytuacji, w której potrzeby wydatkowe związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 były mniejsze niż wcześniej szacowano, a ponadto dużą część wydatków na przeciwdziałanie tym skutkom poniesiono z pominięciem budżetu państwa, nieuzasadnione było dążenie do wykorzystania pełnego limitu wydatków budżetowych. Zadania planowane do realizacji w roku następnym powinny zostać sfinansowane z budżetu państwa na rok 2021, a nie na 2020.

Przejrzystość finansów publicznych zaburzają także, wprowadzane bez odpowiedniego *vacatio legis*, liczne zmiany w strukturze oraz kompetencjach członków Rady Ministrów i obsługujących ich urzędów. W 2020 r. premier wydał łącznie 27 rozporządzeń określających lub zmieniających szczegółowy zakres działania poszczególnych ministrów, w tym dokonujących zmian dysponenta lub urzędu go obsługującego, a Rada Ministrów wydała łącznie 18 rozporządzeń dotyczących odpowiednio utworzenia, przekształcenia lub zniesienia ministerstw. Jak widać, rząd PIS zajmował się w dużej mierze sobą.

W wyniku tych zmian 23 części budżetu zmieniły swojego dysponenta, w tym cztery dwukrotnie. Konsekwencją tego była konieczność wprowadzenia szeregu zmian w zakresie działalności finansowej i organizacyjnej tych jednostek oraz odpowiedniego przekazania ich majątku.

Generalnie, zdaniem NIK budżet państwa został wykonany zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020. Tyle, że ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa i mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa.

Autorstwo: AL

Źródło: [Trybuna.info](https://trybuna.info)