

Kolegium NIK pierwszy raz w historii nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu

Kluczowe informacje

- Minister Rzeczkowska zasłynie w historii jako pierwszy minister, autor budżetu, który nie uzyskał pozytywnej opinii Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla rządu.
- Rząd przebił „niebotyczną fikcję” o której ostrzegaliśmy już jesienią 2021 r. Na podstawie wyliczeń na etapie planu budżetowego skala deficytu poza budżetem miała wynieść 72%, a w wykonaniu było to aż 88%.
- Nie można dostać absolutorium za 12% prawdy. Szara strefa budżetu to 88%.
- Rząd sobie stworzył równoległy budżet poza kontrolą społeczną. Osoby, które to wymyśliły to zorganizowana grupa „przestępcza” w sensie złamania ducha art. 109 Ustawy o Finansach Publicznych i art. 219 Konstytucji. W sposób zorganizowany i trwały od kilku lat oszukują społeczeństwo pokazując fikcyjny budżet.
- Analiza NIK będzie w przyszłości dowodem koronny w rozliczeniu Ministra Finansów, kierownictwa resortu, które dopuściło do demontażu systemu finansów publicznych i wysłania do parlamentu fikcyjnego budżetu.

Najwyższa Izba Kontroli co roku przygotowuje dla Sejmu kompleksową „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”. W dniu 14 czerwca taka analiza w zakresie budżetu w roku 2022 została przesłana do Sejmu i opublikowana jako „[Druk nr 3371](#)”.

Jednak co jest zaskakujące w tym druku sejmowym nie zamieszczono opinii kolegium NIK w przedmiocie absolutorium. To bardzo ważny dokument wynikający za art. 226 Konstytucji.

„Art. 226: Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i **po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje**, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.”

Ta „opinia” zawsze była dołączana do druku sejmowego z „analizą wykonania budżetu”. Tak było w opinii za rok 2021 ([Druk nr 2347](#)), za rok 2020 ([Druk nr 1273](#)), za rok 2019 ([Druk 414](#)), jak i we wszystkich poprzednich kadencjach Sejmu.

Tym razem z niewyjaśnionych powodów Sejm nie opublikował tej opinii. Po interwencjach w mediach społecznościowych Instytutu Finansów Publicznych sejm z opóźnieniem 15 czerwca 2023 r. opublikował uchwałę kolegium NIK ([Druk nr 3371-001](#)).

Treść tej opinii jest bezprecedensowa w historii finansów publicznych po transformacji gospodarczej. Kolegium NIK pierwszy raz w historii (biorąc pod uwagę okres od 1989 r.) nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu. Minister Rzeczkowska

zasłynie w historii jako pierwszy minister, autor budżetu, który nie uzyskał pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu. Dotychczas zawsze w sentencji uchwały pojawiało się sformułowanie „Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z Analizą wykonania budżetu państwa [...] wyraża POZYTYWNA opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za rok [...]” (zob. rys 1 i 2). Tym razem w sentencji już nie ma stwierdzenia „wyraża POZYTYWNA opinię”. Co należy interpretować jednoznacznie negatywnie. Niestety sytuacja jest tym bardziej poważana, że ktoś postanowił ukryć tę uchwałę przed opinią publiczną.

Rysunek 1: Sentencje uchwały Kolegium NIK z 2022 r.



Źródło: opracowanie IFP na podstawie druków sejmowych.

Rysunek 2: Sentencje uchwał Kolegium NIK z lat 2018-2021.



Źródło: opracowanie IFP na podstawie druków sejmowych.

Instytut Finansów Publicznych i eksperci związani z Instytutem od kilku lat biją w dzwon i wskazują na ogromną degradację systemu finansów publicznych.

Jesienią 2021 r., przed pierwszym czytaniem budżetu na 2022 r. ostrzegałem w ostrych słowach [w wywiadzie dla money.pl](http://www.wywiadzie.dla.money.pl), że „mamy do czynienia z oszustwem budżetowym na skalę wcześniej niewidzianą. Dlatego też uważam, że parlament traci czas, zajmując się tym

dokumentem. Parlament powinien w całości odesłać budżet do szajki, która go przygotowała i zażądać prawdziwego budżetu, z pełnym rachunkiem, z ujawnionymi rajami wydatkowymi Morawieckiego”

W felietonie w money.pl alarmowałem, że „Porażające jest jednak coś innego. Chodzi mianowicie o to, że ponad 72 proc. (czyli już prawie 3/4) tego prawdziwego deficytu jest generowane w jednostkach poza konstytucyjną definicją "budżetu państwa". Finanse publiczne w Polsce stały się więc jakimś kadłubkiem, niebotyczną fikcją.”. Już wtedy wskazywałem na wadliwość absolutorium dla rządu „*chciałbym przypomnieć, że rząd co roku otrzymuje absolutorium na podstawie realizacji deficytu "budżetu państwa". Ale to "państwo" według planów rządu to zaledwie 25 proc. całości. Jak można dostać absolutorium na podstawie niewielkiego fragmentu operacji finansowych? Skala manipulacji, kreatywności, trzeba to jasno powiedzieć, oszustwa społeczeństwa sięga zenitu.*”

W [felietonie dla Dziennika Gazety Prawnej](#) powtarzałem dobitnie, że „... już od kilku lat parlament obraduje nad fikcyjnym budżetem, a rząd jest rozliczany na podstawie fikcyjnego deficytu budżetu państwa. [...] Na podstawie danych unijnych da się wyliczyć, że w latach 2020–2021 deficyt „budżetu państwa” stanowił jedynie około połowy prawdziwego deficytu centralnego. W 2022 roku ma to być tylko 1/4. Powstaje ważne pytanie: czy można uzyskać absolutorium za 1/4 obrazu budżetu centralnego?”.

Skala oszustwa budżetowego okazała się jeszcze większa.

Według danych Ministerstwa Finansów deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniósł 12,6 mld zł, tj. (0,4% PKB) wobec planowanych 29,9 mld zł w ustawie budżetowej na 2022 r. W 2021 r. deficyt budżetu państwa był ponad dwukrotnie wyższy i wynosił 26,4 mld zł (1% PKB). Zestawienie tych liczb sugerować może, że sytuacja finansów publicznych jest w doskonałym stanie. Niestety tak nie jest, bo prawdziwy deficyt budżetu państwa jest wielokrotnie wyższy co pokazują dane przesyłane do Eurostatu. W sprawozdaniu z ustawy budżetowej przesłanym do Sejmu rząd pokazał ok. 12% prawdziwego deficytu rządowego, bo prawdziwy deficyt rządowy wynosi ok. 101 mld zł.

Rząd przebił „niebotyczną fikcję”. Na podstawie wyliczeń na etapie planu budżetowego skala deficytu poza budżetem miała wynieść 72%, a w wykonaniu było to aż 88%.

Narastająca skala gospodarki finansowej prowadzonej poza budżetem osiągnęła niebotyczną skalę. I w ocenie NIK te zmiany należy ocenić negatywnie. W części opisowej opinii w przedmiocie absolutorium NIK wskazuje, że ustawa budżetowa „nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu wyemitowanego lub gwarantowanego przez Skarb Państwa. Rok 2022 był kolejnym, w którym dostosowując regulacje prawne, konstruowano stosowanie różnorodnych rozwiązań zaburzających przejrzystość finansów publicznych. Działania te istotnie obniżyły konstytucyjną rangę budżetu państwa, jako centralnego planu finansowego państwa. W 2022 r. gospodarka finansowa państwa w znacznej części prowadzona była poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu.”

NIK zaznacza, że „od trzech lat na niespotykaną dotychczas skalę prowadzone są działania naruszające podstawowe zasady budżetowe, w szczególności przejrzystości, jedności,

jawności oraz roczności budżetu. Wpływają one na ograniczenie znaczenia budżetu państwa, jako najważniejszego planu finansowego państwa określonego w art. 219 Konstytucji oraz w art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Działania te nie tylko wpływają na zaburzenie przejrzystości prezentowanych danych o finansach publicznych, ale również uniemożliwiają ich porównanie w kolejnych latach, a co najistotniejsze utrudniają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem środków publicznych.”

NIK opisuje 5 głównych działań wpływających na negatywną ocenę:

1. Tworzenie funduszy przy BGK, które nie podlegają rygorom ustawy o finansach publicznych
2. Przekazywanie różnym podmiotom obligacji zamiast dotacji o łącznej sumie 63,6 mld zł
3. Ogromne dodatkowe koszty długu zaciąganego przez BGK i PFR w kwocie ponad 12 mld zł
4. Przesuwanie wydatków między latami w kwocie 52,4 mld zł
5. Osłabianie reguły wydatkowej oraz nie ujęcie w regule wydatkowej rzeczywiście planowanych wydatków funduszy przeciwdziałania COVID-19

Sytuację oceny wykonania budżetu można porównać do firmy. W firmie jest zarząd, który dostaje absolutorium od rady nadzorczej. Rada nadzorcza dostaje formalne sprawozdania, które przygotowuje księgowy firmy i zatwierdza to zarząd. A potem audytor. I teraz wyobraźmy sobie, że jest firma, która ma sieć sklepów w całej Polsce, w każdej gminie i wybrała sobie tylko część z nich do obliczeń. Wylczyła, jaki jest wynik finansowy w tych sklepach i to wysłała do Rady Nadzorczej, ta część to tylko 12% prawdziwego, kompletnego wyniku. Resztę wysłała do Brukseli albo powiesiła na tablicy ogłoszeń w stołówce, czyli bez pieczętek, nieformalnie. Co zrobiłaby przykładowa Rada Nadzorcza w takim wypadku? Sprawozdanie by odrzuciła, zwolniłaby zarząd i księgowego. Absolutorium na podstawie niekompletnych i wadliwych dokumentów byłoby nieważne. Tymczasem polski rząd od kilku lat dostaje absolutorium za kawałek deficytu.

Czy można uzyskać absolutorium na podstawie fragmentu finansów? Czy budżet jest konstytucyjny? Moim zdaniem odpowiedź jest oczywista. Tym razem miarka się przebrała. Kolegium NIK pierwszy raz w historii nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu bo skala operacji pozabudżetowych osiągnęła niebotyczną skalę. Analiza NIK będzie w przyszłości dowodem koronny w rozliczeniu Ministra Finansów, kierownictwa resortu, które dopuściło do demontażu systemu finansów publicznych i wysłało do parlamentu fikcyjny budżet.

AUTOR:

dr Sławomir Dudek



Założyciel, prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych. Ekspert w zakresie finansów publicznych z ponad 23-letnim doświadczeniem w Ministerstwie Finansów. Przez wiele lat jako dyrektor kierował Departamentem Polityki Makroekonomicznej. W latach 2012-2019 przewodniczył polskiej delegacji na posiedzeniach Economic Policy Committee przy OECD. Był członkiem Rady Statystyki, Rządowej Rady Ludnościowej, Rady Edukacji Statystycznej. Zasiadał w radach nadzorczych Narodowego Funduszu Zdrowia, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Aplikacji Krytycznych. W 2020 roku został powołany w skład Rady Gospodarczej – Zespołu Doradców ds. Gospodarczych przy Marszałku Senatu RP. Był członkiem władz Towarzystwa Ekonomistów Polskich. Pełnił wiele znaczących funkcji, m.in. koordynatora Centrum Monitoringu Sytuacji Gospodarczej przy Radzie Przedsiębiorczości. Uznany komentator gospodarczy w mediach branżowych i ogólnoinformacyjnych. Absolwent Akademii Ekonomicznej (ob. Uniwersytetu Ekonomicznego) w Poznaniu. Doktoryzował się w Szkole Głównej Handlowej. Od 2003 r. związany z Instytutem Rozwoju Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej gdzie zajmuje się badaniami i analizami w zakresie finansów publicznych, makroekonomii, cykli koniunkturalnych, prognozowania gospodarczego.

* * *

Instytut Finansów Publicznych (IFP) jest organizacją pozarządową, działającą na rzecz pożytku publicznego. Powstała ona na początku 2023 roku. Instytut Finansów Publicznych to think tank typu watch dog – ośrodek ekspercko-analityczny reprezentujący interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczący w debacie publicznej. Misją IFP jest stanie w imieniu obywateli na straży przejrzystości i efektywności finansów publicznych, stabilnego, przewidywalnego i prostego systemu danin publicznych oraz praworządności i wolności gospodarczej z uwzględnieniem wyzwań dotyczących klimatu i środowiska. Założycielem i fundatorem IFP jest dr Sławomir Dudek – uznany ekonomista i ekspert w dziedzinie finansów publicznych. Więcej informacji już wkrótce na stronie www.ifp.org.pl