

## UCHWAŁA

### Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2023

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku”,

**wyraża opinię w przedmiocie  
udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2023 rok.**

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli negatywnie ocenia zachodzące od 2020 r. zmiany w systemie finansów publicznych. Gospodarka finansowa Państwa była w 2023 r. w dalszym ciągu prowadzona w znacznej części poza budżetem państwa, z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Finansowanie istotnej części zadań publicznych, w tym Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, odbywało się nie tylko poza ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. W konsekwencji ustawa ta nie obejmowała istotnych operacji finansowych mających wpływ na wzrost długu publicznego.**

1. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 roku zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2023, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także realizacji planów finansowych. Kolejny rok z rzędu Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa nie oddaje faktycznego stanu finansów publicznych.
2. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 650 mld zł i były o 72,5 mld zł wyższe od uzyskanych w roku ubiegłym. Jednocześnie były one niższe od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji odpowiednio o 8,7% i 8,2%. Na niższe od planu wykonanie dochodów największy wpływ miał słabszy od planowanego wzrost gospodarczy oraz decyzja Ministra Finansów o dokonaniu przez organy podatkowe w grudniu 2023 r. znacznych zwrotów VAT - w kwocie 11,6 mld zł - których ustawowy termin realizacji upływał w roku 2024. Dochody podatkowe wzrosły w 2023 r. względem roku 2022 o 9%, niemniej jednak ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich obniżył się o blisko 3 punkty procentowe (z 80,6% w 2022 r. do 78% w 2023 r.).
3. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniosły 734,7 mld zł, podczas gdy w latach 2021-2022 wydatki te osiągnęły wielkości bliskie 600 mld zł. Oznacza to, że wydatki te były w 2023 r. o około 24% wyższe od poniesionych w dwóch wcześniejszych latach.
4. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 r. wyniósł 84,7 mld zł, co oznacza, że był on sześciokrotnie wyższy niż rok wcześniej, nieznacznie – o 0,6% – wyższy od planowanego w ustawie budżetowej i o 21,7% niższy niż szacowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. W relacji do produktu krajowego brutto łączny deficyt wyniósł 2,5%, co oznacza wzrost o 2 punkty procentowe w porównaniu do roku ubiegłego. Było to główną przyczyną skokowego wzrostu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2023 r., które osiągnęły w tym okresie wartość 137,6 mld zł.

W 2023 r. ponad 37% deficytu podsektora instytucji rządowych wykazano poza budżetem państwa i budżetem środków europejskich. Mimo że wielkość ta była w porównaniu z 2022 r. wyraźnie mniejsza, to wciąż poza ustawą budżetową dokonywano operacji skutkujących powstawaniem znaczącej nierównowagi finansowej w podsektorze instytucji rządowych. Tym samym łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich nie odzwierciedlał rzeczywistej skali nierównowagi finansowej państwa.

5. Kolejny rok z rządu odnotowano zmniejszenie się odsetka ocen pozytywnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Pomimo, że udział ocen pozytywnych w stosunku do poprzedniego roku zmniejszył się o 9,8 punktu procentowego i wyniósł 60,9% to w dalszym ciągu większość kontroli wykonania budżetu państwa zakończyła się oceną pozytywną. Równocześnie od 2021 r. systematycznie wzrasta udział ocen negatywnych. W 2020 r. wyniósł on niespełna 1%, a w roku 2023 aż 4,5%.
6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia podejmowane od 2020 r. działania, które naruszają podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jedności, przejrzystości oraz jawności budżetu. Działania te wpływają na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie tylko zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale również utrudniają ich porównanie rok do roku, a co najistotniejsze, ograniczają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że dalsze obniżanie rangi budżetu państwa może prowadzić do niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jak również do zniesienia odpowiedzialności politycznej i prawnej za zarządzanie finansami publicznymi, a co za tym idzie za stan państwa i jego suwerenność.

Według stanu na koniec 2023 r. Bank Gospodarstwa Krajowego obsługiwał 20 funduszy niepodlegających rygorom ustawy o finansach publicznych. W ten sposób część kosztów realizacji zadań publicznych nie była ujmowana w budżecie państwa. Wpływy i wydatki tych funduszy w 2023 r. stanowiły równowartość blisko 4% produktu krajowego brutto, podczas gdy rok wcześniej wskaźnik ten wynosił 3,5%.

W dalszym ciągu różnym podmiotom przekazywano również nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe. Wartość obligacji przekazanych na finansowanie zadań poza budżetem państwa w 2023 r. wyniosła 21,6 mld zł, a w latach 2020-2023 łącznie 88 mld zł.

W 2023 r. inwestycje realizowane w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności finansowane były ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. zamiast z budżetu państwa. Nie kwestionując celowości podjęcia działań w celu rozpoczęcia realizacji tych inwestycji, w sytuacji braku napływu środków z Unii Europejskiej, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca jednak uwagę, że jest to kolejny mechanizm finansowania zadań państwa poza ustawą budżetową. Wartość wydatków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. na „prefinansowanie” tych inwestycji w latach 2022-2023 wyniosła 5,2 mld zł.

7. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na inne istotne problemy związane z planowaniem i realizacją ustawy budżetowej.

Podobnie jak w dwóch poprzednich latach stabilizująca reguła wydatkowa nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków, które nie miały również wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.

W 2023 r. odnotowano kolejny istotny wzrost środków planowanych w rezerwach celowych, które stanowiły łącznie aż 17,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Do planowania niektórych z tych rezerw Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca równocześnie uwagę na przeznaczanie istotnej części środków rezerwy ogólnej, niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem, na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia sytuacji, wymagających podjęcia natychmiastowych działań.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na działania zmierzające do nieakceptowalnego ograniczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie im środków przez wybrane organy władzy rządowej uznaniowo, w oparciu o niejasne kryteria, co było niezgodne z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Wskazuje także na utrzymujące się niedofinansowanie jednostek Policji. Niezależnie od tego nierzetelne planowanie i zarządzanie budżetem w tym zakresie doprowadziły do sytuacji, w której jednostki formacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo obywateli na szeroką skalę regulowały zobowiązania po upływie terminu ich zapłaty, a w związku z tym ponosiły koszty z tytułu odsetek.

Inną kwestią, na którą Kolegium NIK zwraca uwagę jest pogłębienie niezbilansowania się przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej. Z części tych funduszy w dalszym ciągu finansowano zadania niezwiązane z celami, dla których zostały pierwotnie utworzone.

8. Na koniec 2023 r. dług liczony według definicji unijnej (1 691,2 mld zł) był wyższy o 363,1 mld zł od długu według definicji krajowej (1 328,1 mld zł), co wynikało z faktu ujęcia w pierwszym z nich między innymi zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zadłużenia z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Zobowiązania ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A., a także kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych na koniec 2023 r. wyniosły 348 mld zł. Należy zauważyć, że do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może okazać się zaangażowanie środków publicznych, które będzie generowało wzrost długu Skarbu Państwa. Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności, do 2042 r. będą wyższe o 13,6 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na finansowanie tych zadań skarbowymi papierami wartościowymi.

Relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto osiągnęła na koniec 2023 r. poziom 38,9%, a relacja długu publicznego obliczonego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto ukształtowała się na poziomie 49,6%.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca uwagę na istotny wzrost wydatków budżetu państwa na obsługę długu publicznego, które w 2023 r. wyniosły 61,7 mld zł (w 2022 r. – 32,7 mld zł) i stanowiły 9,4% wydatków, budżetu państwa co oznacza, że ich udział był prawie taki sam jak wydatków majątkowych (9,5%). Dodatkowo nie uwzględniały one wydatków ponoszonych na obsługę długu funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszu Rozwoju S.A. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zauważa ponadto, że gdyby dług ten wyemitował Skarb Państwa, szacunkowe koszty jego obsługi w 2023 r. byłyby niższe o 1,6 mld zł.

**Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia kontroli, zważywszy, że:**

- zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 109 ustawy o finansach publicznych Budżet Państwa uchwalony w formie ustawy budżetowej jest podstawą gospodarki finansowej Państwa,
- wydatki na obronę narodową, jako przeznaczone na realizację podstawowej funkcji państwa, zasługują na szczególną ochronę i gwarancje wieloletniego finansowania w celu zapewnienia niezakłóconej realizacji programu rozwoju Siły Zbrojnych RP, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli parlamentarnej,
- art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań, a ich finansową samodzielność zapewnia art. 165 Konstytucji.

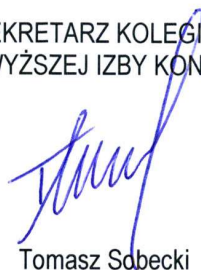
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, wyrażając negatywną ocenę zmian w systemie finansów publicznych, po raz kolejny wskazuje na konieczność podjęcia skutecznych działań w celu zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz przywrócenia ustawie budżetowej roli podstawowego aktu zarządzania finansami państwa, prezentującego stan nierównowagi finansów publicznych i umożliwiającego finansowanie zadań Państwa i sprawowania nad nimi kontroli parlamentarnej.

Zdaniem Kolegium należy zaprzestać redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Kolegium wskazuje także na konieczność podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów działań w celu zapewnienia w planie wydatków Policji, na etapie opracowania ustawy budżetowej, środków niezbędnych do jej funkcjonowania.

Mając na uwadze rodzaj i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w ramach planowania i wydatkowania środków publicznych, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wnioskuje o zapewnienie przez dysponentów tych środków przestrzegania zasad gospodarki budżetowej.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Tomasz Sobiecki



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Marian Banaś