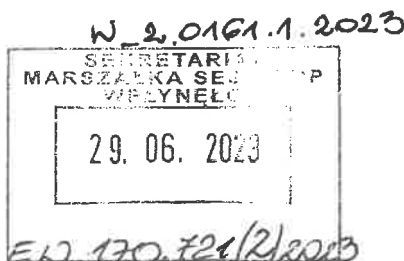




WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

Warszawa, 22 czerwca 2023 r.



Szanowna Pani **Elżbieta Witek**
Marszałek Sejmu RP

SZANOWNA PANI MARSZAŁEK,

w załączeniu przesyłam Pani Marszałek moje zdanie odrębne do uchwały kolegium NIK z dnia 7 czerwca b. r. w sprawie analizy wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej w 2022 r.

Ze względów fundamentalnych nie zgadzam się z krytycznym przesłaniem tego dokumentu. Negatywna ocena „kierunków zmian w systemie finansów publicznych” jest następstwem zignorowania (uznania za nieistniejące) przez redaktorów tego dokumentu konstytucyjnych podstaw polskiego systemu finansów publicznych z art. 216 Konstytucji RP. Z kolei krytyczna ocena realizacji założeń polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski jest następstwem uznania, że jego dominującym obowiązkiem ustawowym jest „utrzymanie stabilnego poziomu cen”, a nie jednoczesne realizowanie dwóch obowiązków, w tym „wspieranie polityki gospodarczej rządu”.

Zgłosiłem około pięćdziesięciu poprawek korygujących tekst „Analizy wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej w 2022 roku”. Wszystkie zostały odrzucone stosunkiem głosów 4 : 3. W tej sytuacji pozostała mi jedyna regulaminowa możliwość, czyli zgłoszenie zdania odrębnego.

Konsekwencją błędnego przesłania „Analizy ...” jest wadliwa uchwała kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów za 2022 r., także podjęta w dniu 7 czerwca b. r. Przesyłam Pani Marszałek również kopię mego zdania odrębnego do tej uchwały kolegium NIK.

Z SZACUNKIEM,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-WP. 170.80.2.2023
Data wpływu: 29.06.2023



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

TADEUSZ DZIUBA

SEKRETARIAT PREZESA
Najwyższej Izby Kontroli

0206, 2023

Warszawa, 20 czerwca AD 2023

Zdanie odrębne do uchwały kolegium NIK z dnia 7 czerwca 2023 r.
w sprawie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku
(numery ewidencyjne 68/2023/P/23/001/KBF i 69/2023/P/23/001/KBF)

Kolegium NIK zatwierdziło większością głosów dokument p. n. „*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*”. Stosunek akceptujących do nieakceptujących i wstrzymujących się wynosił 4 : 3 : 0. Głosowanie to poprzedziło odrzucenie licznych poprawek (około pięćdziesięciu) do projektu dokumentu, zgłoszonych przeze mnie. Wszystkie głosowania w sprawie poprawek zapadły stosunkiem głosów 3 (za poprawkami) : 4 (przeciw poprawkom) : 0 (wstrzymujących się).

Dokument składa się z dwóch części tematycznych. Część pierwszą stanowią rozdziały związane z analizą wykonania budżetu państwa i planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej, a także funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (rozdz. III-XI, łącznie 358 stron). Część drugą stanowi analiza wykonania założeń polityki pieniężnej przez Narodowy Bank Polski (rozdz. XII, łącznie 24 strony). Poprzedza je krótkie wprowadzenie (rozdz. I, razem 4 strony) oraz synteza obejmująca najważniejsze ustalenia i wnioski z obu części (rozdz. II, razem 28 stron).

Analiza wykonania budżetu państwa

Wprowadzenie. Każdy zarządzający polskim budżetem państwowym musi uwzględnić istotne ograniczenie polegające na tym, że „*nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto*” (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP). Jest to rozwiązanie zupełnie wyjątkowe: „*przepisy ust. 5 wyznaczające w samej Konstytucji [...] barierę dla wysokości długu publicznego [...] nie mają precedensu w konstytucjonalizmie państw*

*demokratycznych*¹. Kolejne ograniczenia ustalono na poziomie ustawowym, nie tylko dla relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto na poziomie sanacyjnym 60%, ale też na poziomie ostrożnościowym 55% (art. 86 ustawy o finansach publicznych). Krajowe ograniczenia dyscyplinujące, bezwzględnie wiążące, powodują to, że po osiągnięciu tych limitów władze krajowe nie będą miały możliwości prowadzenia polityki rozwojowej, a nawet mogą być zmuszone do ograniczenia niektórych uprawnień gwarantowanych różnym grupom społecznym. Dlatego zarządzający polskim budżetem słusznie starają się utrzymywać polski dług publiczny – który określa się ustawowo (art. 72 ustawy o finansach publicznych) albo metodą t. zw. unijną (bardziej rygorystyczną) – jak najdalej od wskazanych limitów². Zarządzający muszą mieć narzędzia do pokonywania takich trudności, zwłaszcza jeśli ich źródła są zewnętrzne.

Bezprecedensowość opisanego systemu tym bardziej jest istotna, że w państwach demokratycznych deficyt budżetowy jest od dziesięcioleci zjawiskiem powszechnym. Jednocześnie prawne ograniczenia są tam dość względne. Przykładowo: w Unii Europejskiej (czyli dla całej wspólnoty, także dla Polski) obowiązują „wartości odniesienia”³, ale w istocie mają one charakter wartości rekomendowanych (art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Nie obowiązują one bezwzględnie. Są zresztą nierzadko naruszane bez konsekwencji, w tym przez największe państwa tej unii (UE), w szczególności przez t. zw. stare państwa UE.

Nasz system prawa finansowego uwzględnia bezprecedensowość rygoryzmu polskiego rozwiązania. W myśl dyspozycji konstytucyjnej, „*środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie*” (art. 216 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że ustawowym źródłem ponoszenia wydatków na zadania publiczne może być nie tylko ustawa budżetowa, o której mowa w art. 219 ust. 1 Konstytucji RP. Jest to konstytucyjna podstawa do finansowania zadań państwowych środkami publicznymi, które potocznie nazywa się pozabudżetowymi.

Kwestionowanie przepisu konstytucyjnego. Redaktorzy „*Analizy ...*” (dalej: *redaktorzy*) demonstracyjnie ignorują podstawy konstytucyjne polskiego systemu finansów publicznych. Potwierdzają to dziesiątki stwierdzeń „*Analizy ...*”, ponieważ wśród nich nie ma

¹ „Konstytucja RP. Komentarz”. t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005. Patrz: uwagi prof. W. Sokolewicz do art. 216 Konstytucji RP.

² W 2020 r. dług publiczny (obliczony metodą t. zw. unijną) zwiększył się gwałtownie o prawie 12 punktów procentowych do wartości ponad 57% PKB. Udało się szybko obniżyć taki poziom zadłużenia. Casus ten pokazuje jak łatwo w stanach kryzysów gwałtownie powiększyć zadłużenie. Dlatego w polskich warunkach, przy opisanych uwarunkowaniach konstytucyjnych, zarządzający polskimi finansami muszą utrzymywać możliwie duży dystans od limitu konstytucyjnego.

³ Zgodnie z art. 126 ust. 1-2 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz dołączonym do niego protokołem nr 12, są to: 3% planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto i 60% zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto (wyrażone w cenach rynkowych).

takich, które nawiązują do przywołanych wyżej podstaw, czyli do art. 216 Konstytucji. Dla przykładu: tylko na pierwszej stronie rozdziału podsumowującego *redaktorzy* dwukrotnie abstrahują od wyżej przywołanej dyspozycji konstytucyjnej, stwierdzając: # „*NIK negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa*” (str. 5, pierwszy tiret); # „*W 2022 r. w dalszym ciągu w szerokim zakresie stosowano różnorodne rozwiązania, które zaburzały przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa, a istotna część zadań państwa była finansowana ze środków ujętych nie tylko poza budżetem państwa czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych*” (str. 5, drugi tiret). Stwierzeń w tym duchu tylko w rozdziale podsumowującym (rozdz. II) jest co najmniej osiem, a w całym tekście „*Analizy ...*” wielokrotnie więcej.

Mało tego, dla uzasadnienia swego stanowiska *redaktorzy* posuwają się do podawania wytrzebionych podstaw naszego systemu finansów publicznych, stwierdzając: „*Wyżej opisane działania prowadziły do obniżenia rangi budżetu państwa, któremu Konstytucja RP oraz ustawa o finansach publicznych nadały pozycję centralnego planu finansowego państwa. Zgodnie z art. 219 ust. 1 i 3 Konstytucji Sejm uchwała budżet państwa w formie ustawy budżetowej na rok budżetowy*” (str. 6, czwarty pełny akapit). Następnie od razu komentują: „*Dalsze obniżanie rangi budżetu państwa w wyniku wzrostu wykorzystania instrumentów umożliwiających gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków państwa z pominięciem tego budżetu oraz ustawy budżetowej może prowadzić do niezgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją*”.

Jak widać, *redaktorzy* ignorują art. 216 ust. 1 Konstytucji RP. W istocie uważają, że on nie istnieje. Jednak on istnieje i „*wprowadza zasadę wyłączności ustawy, która ma gwarantować podejmowanie decyzji dotyczących finansów publicznych przez demokratycznie legitymowany parlament*”⁴. Mowa tu o ustawie, a nie o ustawie budżetowej. Całkowicie nieprawdziwa / kłamliwa jest więc sugestia o potencjalnej „*niezgodności przyjętych rozwiązań [czyli finansowania pozabudżetowego] z Konstytucją*”⁵. Inaczej mówiąc, bez preparacji polegającej na pominięciu art. 216 Konstytucji RP nie można byłoby „*negatywnie ocenić kierunki zmian w systemie finansów publicznych*”.

⁴ „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, pod redakcją P. Tuleja. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

⁵ Jak piszą uznani komentatorzy rozdz. X Konstytucji RP, „*gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na cele publiczne to czynności związane z prowadzeniem gospodarki finansowej [...] dokonywane w sposób określony ustawowo, głównie w ustawie budżetowej*” (prof. B. Banaszak „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012). W myśl naszej konstytucji, ustawa budżetowa ani nie jest „*centralnym planem finansowym państwa*”, ani tym bardziej planem jedynym.

Istotą tego wywodu nie jest wykazanie słuszności albo niesłuszności, zasadności albo niezasadności obowiązującego w Polsce systemu finansowania zadań publicznych, w ramach którego możliwe jest finansowanie pozabudżetowe. Istotą jest wykazanie, iż *redaktorzy* dokonali preparacji w tym zakresie po to, by móc formułować oderwane od realiów opinie krytyczne.

Nawiasem mówiąc, potępiając finansowanie pozabudżetowe *redaktorzy* udają, że nie wiedzą o względnej powszechności takiego finansowania w krajach UE. Przykładowo, w Niemczech zaplanowano na lata 2022-2026 wydatki w 15 funduszach i programach pozabudżetowych. Są to m. in. wydatki na zwalczanie skutków pandemii COVID-19, na obniżki cen energii, na podwyżki emerytur i oczywiście na obronność. We Włoszech do 2025 r. tamtejszy rząd będzie miał do dyspozycji 24 fundusze i programy pozabudżetowe. Z nich będą ponoszone wydatki publiczne m. in. na ulgi podatkowe, obniżkę cen energii i podwyżkę emerytur. W krajach tych, podobnie jak w Polsce, obowiązują ich własne przepisy budżetowe, a ponadto obowiązują wspólne reguły budżetowe UE.

Okazuje się jednak, że odstępstwa od rozwiązań klasycznych są tam dopuszczane. W miarę upływu lat zmieniają się uwarunkowania, a przede wszystkim rośnie stopień trudności organizacji życia zbiorowego. Można przypuszczać na granicy z pewnością, iż kryzysy w Europie będą się mnożyć. W związku z tym zmieniają się i zmieniają się metody oraz reguły działania. Z dzisiejszej perspektywy odnosi się wrażenie, iż od dawna istniejące polskie przepisy dopuszczające finansowanie pozabudżetowe są całkiem dobrze dostosowane do potrzeb współczesnych czasów (choć nie mi o tym przesądzać). *Redaktorzy* przepisy te bezzasadnie kwestionują, służąc tym, którzy zarządzających polskimi finansami chcą pozbawić instrumentów funkcjonalnych.

Niektóre inne błędne oceny. W jedenastu rozdziałach „*Analizy ...*” dotyczących budżetu państwa jest wiele tez błędnych albo przesadnych. Nie sposób ustosunkować się do wszystkich. Poniżej skrótowo wskazuję niektóre z nich.

Redaktorzy przemycają w kilku miejscach „*Analizy ...*” nieprawdziwe twierdzenie, że budżet państwa przestaje być podstawą gospodarki finansowej państwa. Co nią jest, skoro sami wyliczają, że finansowaniem budżetowym objęte było w 2022 r. ponad 85% zadań publicznych (str. 16, drugi tiret w pkt. 38)? Wraz ze środkami UE było to ok. 90%.

Redaktorzy mistyfikują kwestię różnicy pomiędzy długiem publicznym (DP) obliczonym według zasad krajowych (PDP) a długiem publicznym obliczonym metodą przyjętą w UE (EDP). EDP obliczany jest na podstawie danych dostarczanych przez polskie instytucje, które to dane są w kraju publikowane, w tym przez ministerstwo finansów. Z tego punktu widzenia

nie ma uzasadnienia dla powtarzających się w „Analizie ...” tez o konieczności „poprawy przejrzystości finansów publicznych” (str. 29, pierwszy tiret w pkt. 102; też m. in. str. 46, 47, 73). DP obliczać można na różne sposoby. W poszczególnych krajach europejskich oblicza się go różnymi metodami. Dlatego właśnie w UE wprowadzono metodę unijną, by móc wiarygodnie porównywać zadłużenie krajów wspólnoty. Według mojej wiedzy, dla celów oceny sytuacji, również w Polsce uznaje się EDP jako metodę miarodajną i powszechnie stosuje się ją w praktyce finansów publicznych. Nie mniej należy w Polsce, na razie, zachować rodzimą metodę obliczania DP ze względu na to, iż stanowi to element bezpieczeństwa finansowego państwa w kontekście rygoru konstytucyjnego, który niespotykany jest w innych krajach UE.

Nieprzyzwoite jest nieopatrzenie komentarzem następującego stwierdzenia: „nie zakontraktowano, a co za tym idzie nie uzyskano i nie wydatkowano żadnych środków z budżetu Unii Europejskiej na realizację programów uwzględnionych w perspektywie finansowej 2021-2027” (str. 18-19, także str. 209). Powszechnie wiadomo, iż było to następstwem obstrukcji ze strony Komisji Europejskiej.

Nie licząc się z realiami redaktorzy ocenili, że: „w 2022 r., drugi rok z rządu, mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej był osłabiony w tak dużym stopniu, że przestał odgrywać istotną rolę przy ograniczaniu stopnia nierównowagi finansowej państwa” (str. 7, drugi pełny akapit; też m. in. str. 15, 43, 44). Z takiego i podobnych stwierdzeń, pozbawionych kontekstu, może wynikać, że było to następstwem arbitralnego wyboru zarządzających finansami państwa. Tymczasem ze względu na kryzysowe sytuacje z lat 2020-2022 organy UE wprowadziły t. zw. generalną klauzulę wyjścia, która na okres przejściowy zezwalała na zawieszenie reguł fiskalnych, w tym stabilizującej reguły wydatkowej⁶. Z możliwości takiej skorzystała też Polska. Po prostu sensowne było i jest dostosowanie formalnych reguł postępowania do realiów ekonomicznych niż naginanie postępowania w warunkach kryzysowych do formalnych reguł gry ustalonych dla ustabilizowanych sytuacji niekryzysowych. Redaktorzy zdają sobie sprawę z niestosowności pominięcia kontekstu, więc w innym miejscu dokumentu napomknęli jedną frazą o tym, że: „w latach 2021-2022 Polska, podobnie jak inne kraje UE, znajdowała się w okresie przejściowym, stosując klauzulę stopniowego powrotu do stabilizującej reguły wydatkowej, zezwalającą na ponoszenie wyższych wydatków niż wynika ze stosowania tej reguły” (str. 25, pkt 87).

Odrębną sprawą jest kwestia dwóch ekspertyz, z których wywodzą się niektóre – moim zdaniem wątpliwe – tezy „Analizy ...”. Ekspertyzy te zostały ukryte przed członkami kolegium

⁶ Patrz m. in.: [Unijne ramy polityki budżetowej | Noty tematyczne o Unii Europejskiej | Parlament Europejski \(europa.eu\)](#).

NIK. Mimo ponawianego żądania nie zostały im i mnie dostarczone. Tym samym nie można zweryfikować niektórych tez omawianego tu dokumentu. Można przypuszczać, że mają one wartość publicystyczną, ale nie ekspercką.

Konkluzja. Choćby z powodów wyżej wymienionych analiza wykonania budżetu państwa w 2022 r. nie pełni swojej roli obrazowania realnej sytuacji polskiego budżetu w minionym roku. Nie pełni tej roli wbrew motywowi dyspozycji z art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

Analiza wykonania założeń polityki pieniężnej

Wprowadzenie. Założenia polityki pieniężnej opracowuje i wdraża Narodowy Bank Polski (NBP) i jego organy, czyli Rada Polityki Pieniężnej (RPP), prezes i zarząd NBP⁷. Programując i wykonując tę politykę, NBP realizuje ustawowe cele, jakimi są „*utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP*” (art. 3 ust. 1 ustawy o NBP). Cel podstawowy („*utrzymanie stabilnego poziomu cen*”) i cel równorzędny („*wspieranie polityki gospodarczej rządu*”) nie są przeciwstawne, lecz ze sobą związane, splecione. Jak stwierdzają komentatorzy⁸, „*banki centralne powinny wspierać i synchronizować oba te cele. Wartość pieniądza, o której mowa w art. 227 Konstytucji RP, zależy bowiem od stanu gospodarki narodowej, a nie tylko od stabilności cen*”. Przypominają jednocześnie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego NBP powinien prowadzić politykę pieniężną „*w sposób sprzyjający wszechstronnemu rozwojowi gospodarczemu i podnoszeniu stopy życiowej obywateli*”⁹.

Gdyby „*utrzymanie stabilnego poziomu cen*” było celem nadrzędnym oznaczałoby to, że dopuszczalne byłoby odmówienie realizacji równorzędnego celu ustawowego, czyli „*wspierania polityki gospodarczej rządu*”.

Błądny paradygmat. Tymczasem redaktorzy „*Analizy ...*” (redaktorzy) akceptują postrzeganie „*utrzymania stabilnego poziomu cen*” jako celu nadrzędnego. Piszą o tym wprost.

⁷ Art. 227 ust. 1 Konstytucji RP: „*Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza*”.

⁸ Patrz: „*Komentarz. Ustawa o Narodowym Banku Polskim*”, pod redakcją prof. Patrycji Zawadzkiej, Lexis Nexis, Warszawa 2014. Prof. P. Zawadzka zwraca przy okazji uwagę na to, iż „*w literaturze przedmiotu wskazuje się, że mało precyzyjne określenie celu działania NBP [...] sprzyjało jednostronnej interpretacji*”, którą – jak należy rozumieć – dziś zarzucono.

⁹ Swoistym punktem odniesienia mogą być traktaty wiążące Polskę. W myśl art. 127 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE „*głównym celem ESBC [...] jest utrzymanie stabilności cen. Bez uszczerbku dla celu stabilności cen, ESBC wspiera ogólne polityki gospodarcze w UE, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów UE ustanowionych w artykule 3 traktatu o UE*”. W art. 3 ust. 3 zaś traktatu o UE postanowiono, że UE „*działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego [...]*”. W przywołanych przepisach traktatowych widać ten sam model koncepcyjny jaki leży u podstaw naszej ustawy o NBP, czyli łączność obu celów (łączność funkcjonalna).

Przykładowo przy okazji zawieszenia cyklu podwyżek stóp procentowych stwierdzają: „*stanowiło to zmianę hierarchii celów polityki pieniężnej określonych w ustawie o NBP*” (str. 391, czwarty tiret w wyróżnionej ramce).

Przyjmując wadliwy punkt widzenia, czyli błędne zrozumienie przepisu, *redaktorzy* snują oderwane od realiów, a także krzywdzące oceny na temat realizacji polityki pieniężnej w 2022 r. Na przykład formułują je na temat rzekomego niewywiązywania się NBP z celów ustawowych w sposób następujący: „*Biorąc pod uwagę kształtowanie się inflacji na historycznie wysokich poziomach [...], zatrzymanie cyklu podwyżek stóp procentowych [w październiku 2022 r.] mogło sprzyjać bardziej wspieraniu polityki gospodarczej rządu niż dążenie do szybszego obniżenia inflacji [...]*” (str. 405, w trzecim akapicie). Z punktu widzenia fałszywego paradygmatu, radykalne podnoszenie stóp procentowych jawi się jako akceptowalne, nawet gdyby miało odbyć się kosztem nadmiernego osłabienia gospodarki narodowej i znacznego wzrostu bezrobocia. Jednak postępując w ten sposób bank centralny nie wywiązałby się z obydwóch obowiązków nałożonych na niego art. 3 ust. 1 ustawy o NBP.

Akceptując wadliwy paradygmat *redaktorzy* mają pretekst do ignorowania uwarunkowań. Jednym z nich jest wynikające z wieloletniej praktyki doświadczenie, iż skutki zacieśniania polityki pieniężnej w warunkach polskich obserwuje się od czterech do ośmiu kwartałów po podjęciu decyzji, zatem po upływie nie mniej niż roku. Podnoszenie stóp procentowych trzeba więc zakończyć z odpowiednim wyprzedzeniem. Obserwując rozwój sytuacji, RPP zdecydowała się na wstrzymanie w październiku 2022 r. cyklu podwyżek stóp procentowych, której rozmiary do tamtej pory były największe od dwudziestu lat. Co do zasady nie sposób z tego czynić zarzut bez analizy przesłanek jakimi się kierowali członkowie RPP. Analizy takiej *redaktorzy* nie przeprowadzili¹⁰. Bez takiej analizy formułują dowolne oceny, na przykład następującą: „*W październiku 2022 r. RPP, mimo iż nie występowały jednoznaczne przesłanki [...], zawiesiła cykl podwyżek stóp procentowych*” (m. in. str. 391, trzeci tiret w ramce).

Nie miejsce tu na uzupełnienie tej luki, więc tylko ilustracyjnie odwołać się można do jednej z nich, czyli do oczekiwań inflacyjnych przedsiębiorstw, które to oczekiwania są rejestrowane przez NBP¹¹. W grupie respondentów przekonanych najbardziej pesymistycznie (przekonanych o wzroście cen ponad bieżącą inflację) wystąpił spadek przekonań z ok. 65% w marcu 2022 r. do mniej więcej 57% w czerwcu i do ok. 48% we wrześniu 2022 r. To był spadek o ponad ¼. Jednocześnie udział respondentów o mniej pesymistycznych przekonaniach

¹⁰ Nie ma jej też w wystąpieniu pokontrolnym kierowanym do prezesa NBP w kwietniu 2022 r., które było podstawą rozdz. XII „*Analizy ...*”.

¹¹ Patrz: [oczekiwania-inflacyjne-przedsiębiorstw-pl.xlsx \(live.com\)](https://www.nbp.pl/oczekiwania-inflacyjne-przedsiębiorstw-pl.xlsx).

(zakładających, że ceny będą rosły wolniej niż bieżąca inflacja) wzrastał z ok. 6% i 12% w marcu i czerwcu do ok. 17% we wrześniu 2022 r. Wzmocnienie tych korzystnych oczekiwań przez NBP miało oczywisty sens¹². Nawiasem mówiąc, ten proces zmiany oczekiwań został opacznie opisany w „Analizie ...” (patrz str. 404).

Zgodnie z założeniami polityki pieniężnej na 2022 r.¹³ *„reakcja polityki pieniężnej na szoki jest elastyczna i zależy od ich przyczyn oraz oceny trwałości ich skutków, w tym wpływu na procesy inflacyjne. W przypadku odchylenia inflacji od celu RPP w sposób elastyczny określa pożądane tempo powrotu inflacji do celu, ponieważ szybkie sprowadzenie inflacji do celu może wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej [...] Realizowana przez RPP strategia polityki pieniężnej zakłada elastyczność w zakresie stosowanych instrumentów. Oznacza to, że instrumentarium NBP może być dostosowywane do natury występujących w gospodarce zaburzeń oraz uwarunkowań rynkowych. Elastyczne kształtowanie instrumentów polityki pieniężnej sprzyja efektywnemu działaniu mechanizmu transmisji oraz stabilności makroekonomicznej i finansowej. Z tej perspektywy nie ma nic niezrozumiałego w decyzji RPP z października 2022 r. RPP po prostu realizowała swoją strategię. Przyjęcie błędnego paradygmatu pozwoliło na zmianę tej perspektywy na perspektywę fałszującą.*

Wadliwy paradygmat pozwala także *redaktorom* krytykować politykę informacyjną NBP w 2022 r. Zdaniem *redaktorów*, skoro w procesie podejmowania decyzji o stopach procentowych dominować ma osiągnięcie jednego celu, to w komunikacji werbalnej konsekwentnie ma wybrzmiewać rygoryzm. Piszą oni: *„NBP powinien w swej komunikacji konsekwentnie wskazywać restrykcyjne nastawienie w polityce pieniężnej, unikając [!!!] informacji na temat potencjalnie możliwych w przyszłości obniżek stóp procentowych”* (str. 402, w środku strony). Ponieważ zaś polityka informacyjna NBP taka nie było, to oceniają: *„systematyczna rozbieżność między komunikatami a stopniem realizacji założonego celu inflacyjnego może powodować, że sektor przedsiębiorstw i gospodarstwa domowe przestają poważnie traktować komunikaty banku centralnego [...], co podważa wiarygodność NBP”* (str. 402, w górnej części strony). Rzecz w tym, że obowiązkiem NBP jest równoczesna dbałość o sprowadzenie inflacji do poziomu założonego celu inflacyjnego (do inflacji rzędu 2,5%), jak i o *„wszechstronny rozwój gospodarczy i podnoszenie stopy życiowej obywateli”*, o czym mówi Trybunał Konstytucyjny (patrz wyżej). Przywołana wyżej reakcja przedsiębiorstw jest raczej – nie przesadzając na razie niczego ostatecznie – znakiem wiarygodności NBP.

¹² Później się okazało, że w grudniu 2022 r. udział tych pesymistycznych oczekiwań spadł do ok. 32%, a w marcu 2023 r. do ok. 15%. Udział zaś respondentów o mniej pesymistycznych przekonaniach zwiększył się do ok. 29% w grudniu 2022 r. i do 41% w marcu 2023 r.

¹³ Patrz: [założenia_pp_2022.pdf \(nbp.pl\)](#).

Niektóre inne błędy. W rozdziale „Analizy ...” dotyczącym wykonania założeń polityki pieniężnej są oczywiście inne błędy lub przemilczenia.

Jednym z takich przemilczeń *redaktorów* dotyczy t. zw. korekt eksperckich prognoz inflacji. Piszą oni mianowicie o „*nieprzejrzystym procesie tworzenia projekcji [czyli prognoz] inflacji [...] w zakresie dokonywania przez analityków / ekspertów korekt eksperckich*” (m. in. str. 407, ostatni akapit), ale zapominają dodać niektóre szczegóły. Po pierwsze, przemilczają, że teza ta jest z inspiracji dwojga członków RPP (spośród dziesięciu). Opinia ośmiu pozostałych nie została wykorzystana w „Analizie ...”. Po drugie, zapomnieli dodać, iż korekty eksperckie dokonywane są od lat i dotąd nie budziły wątpliwości. Także nie budziły wątpliwości NIK. Po trzecie i przede wszystkim, *redaktorzy* pomijają informację o tym, że korekty eksperckie znacznie poprawiają trafność prognoz inflacji.

Z kolei pisząc o tym, że NBP „*nie wskazał jednoznacznie przyczyn niepodjęcia działań związanych z emisją obligacji*”, choć „*w warunkach wysokiej inflacji należało wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty [...], które mogłyby skłonić podmioty gospodarcze do oszczędzania i ograniczyłyby popyt w gospodarce*” (str. 410, trzy środkowe akapity), *redaktorzy* nie napisali wprost co kryje się za ich postulatem. Otóż te „*obligacje antyinflacyjne*” miałyby być kierowane do inwestorów indywidualnych. Tym samym *redaktorzy* postulują, by nasz bank centralny wyszedł poza rolę „*banku banków i banku państwa*”, przypisaną mu ustawą o NBP. Według mojej wiedzy, inne europejskie banki centralne oraz Europejski Bank Centralny nie emitowały i nie emitują obligacji przeznaczonych bezpośrednio dla klientów indywidualnych. Politykę taką prowadzą one od wielu lat, w tym również prowadziły ją w okresach ostatnich kryzysów, czyli w latach 2020-2022.

Redaktorzy posuwają się do stwierdzeń nieprofesjonalnych. Przykładowo: „*w wyniku wysokiej inflacji Polska doświadczyła swego rodzaju 'podatku inflacyjnego', wynikającego z trwałej utraty wartości nabywczej pieniądza. W 2022 r. wartość tego podatku można ostrożnie szacować na co najmniej 150 mld zł. Ciężar ten poniosły gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe*” (str. 405, pierwszy pełny akapit)¹⁴. Rzeczywiście, wysoka inflacja uderza prawie we wszystkich, stąd jej destrukcyjna siła zawsze i wszędzie. Jednak nazwanie inflacji podatkiem ma wyłącznie stygmatyzującą funkcję publicystyczno-propagandową. Opatrzanie tych słów cudzysłowem niczego nie zmienia. Podatek to przymusowe świadczenie materialne

¹⁴ Jest to stwierdzenie z publicystyki, patrz: [Ile kosztuje Polaków inflacja? Najostrożniejsze wyliczenia porażają - rp.pl](#). Nie jest znane podstawa wyliczeń. Być może wyliczenia zawarto w ekspertyzach zamówionych przez NIK, z których jedna obejmowała tę kwestię. Członkom kolegium NIK odmówiono jednak dostępu do nich. Pytanie: czy obliczeniach uwzględniono wzrost wynagrodzeń obywateli wraz z transferami ze sfery publicznej? Jeśli nie uwzględniono, to jaki byłby wtedy wynik?

pobierane przez państwo. Zastosowanie takiej frazy jest równoznaczne ze skrajnie nieuczciwą sugestią władczego działania państwa, które poprzez inflację odziera obywateli i większość przedsiębiorców z owoców ich pracy.

Konkluzja. Już choćby z powodów wyżej wymienionych rozdział XII „Analizy ...” nie pełni swojej roli, wynikającej z art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

Podsumowanie

Jak wyżej pokazałem, w kluczowych sprawach redaktorzy „Analizy ...” albo ignorują przepisy konstytucyjne (dla oceny finansowania pozabudżetowego), albo wypaczają sens przepisów powszechnie obowiązujących (dla oceny funkcjonowania NBP). Niezależnie od tego w istocie nie liczą się z realiami (w tym z koniecznością t. zw. luzowania polityki finansowej w następstwie kolejnych kryzysów). W następstwie tego „Analiza ...” jest mieszanką ustaleń, tez i ocen całkowicie słusznych – do czego nie odnosiłem się w niniejszym zdaniu odrębnym – oraz tez i ocen mylących albo wprost fałszywych (które w części wyżej wskazałem).

Z tego powodu „Analiza ...” ma niestety charakter dezinformacyjny.

Szczerze mi żal tych kontrolerów, których trud został manipulacyjnie wykorzystany przez redaktorów „Analizy ...”.






WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

SEKRETARZ PREZESA
Najwyższej Izby Kontroli

20.06.2023

Warszawa, 20 czerwca AD 2023

 **Zdanie odrębne** do uchwały kolegium NIK z dnia 7 czerwca 2023 r.
w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów za 2022 roku

Kolegium NIK uchwaliło większością głosów opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za 2022 r. Stosunek akceptujących do nieakceptujących i wstrzymujących się wynosił 4 : 3 : 0. Głosowanie to poprzedziło odrzucenie kilkunastu poprawek do projektu dokumentu. Wszystkie głosowania w sprawie poprawek zapadły stosunkiem głosów 3 (za poprawkami) : 4 (przeciw poprawkom) : 0 (wstrzymujących się).

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izby Kontroli, obowiązkiem kolegium NIK jest uchwalenie „*opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów*”. Z natury rzeczy opinia taka nie może mieć charakteru domyślnego. Opinia to przecież osąd czy też ocena, w tym wypadku osąd / ocena Rady Ministrów w związku z wykonaniem budżetu państwa w 2022 r. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie wyraża osądu / oceny. Nie wiadomo, czy kolegium NIK wyraża opinię pozytywną, czy też negatywną.

Z tego powodu w takiej postaci uchwała kolegium NIK w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów za 2022 r. jest nie do zaakceptowania.

Nie jest też do zaakceptowania ze względów rzeczowych. Rząd wykonał budżet państwa w sposób legalny i co do istoty rzeczy celowy i rzetelny, choć nie bezbłędny.

Projektodawcy uchwały zdawali sobie sprawę z tego, że wyrażenie opinii negatywnej dyskredytowałoby z kretesem polską instytucję kontroli państwowej, a wyrażenie opinii pozytywnej dyskredytowałoby z kretesem ich i redaktorów „*Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*”. W szczególności w „*Analizie ...*” pominięto istotne przepisy polskiego prawa finansowego, co stworzyło pozór zasadności niektórych eksponowanych ocen w niej zawartych, choć obiektywnie są one nierzetelne i niesprawiedliwe. Niestety większości kolegium NIK (stosunkiem głosów 4 : 3) zaakceptowała taki dokument.

