

System finansów publicznych od kuchni





infin

**Instytut
Finansów**

**ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa**

www.infin.gov.pl

© Copyright Instytut Finansów, 2023

Opracowanie: Wydawnictwo Instytutu Finansów

**Autor:
Michał Ostrowski**

**Recenzentka:
dr hab. Beata Kucia-Guściora,
prof. Katolickiego Uniwersytetu
Lubelskiego Jana Pawła II**

Warszawa, 2023 r.

Spis treści

1. Informacja to przewaga. Dlaczego warto dowiedzieć się więcej o finansach publicznych?	5
2. Granice świata przedstawionego, czyli ramy i ograniczenia systemu finansów publicznych	7
3. Czym tak w zasadzie jest budżet państwa? Ewolucja na przestrzeni lat	16
4. Sektor finansów publicznych i jego instytucje	21
5. Co znajduje się w ustawie budżetowej?	31
6. Budżet państwa, czyli serce ustawy budżetowej	34
7. Ile i po co? Wydatki budżetu państwa	38
8. Kto, co i za ile? Klasyfikacja budżetowa	46
9. Za co? Dochody budżetu państwa	57
10. Przychody, rozchody, budżet w układzie zadaniowym	61
11. Sektor finansów publicznych poza ustawą budżetową – samorzady	63
12. Ślad Unii Europejskiej w polskim systemie finansów publicznych	68
13. Niekończąca się opowieść, czyli procedura budżetowa	80
14. Finanse publiczne w czasie kryzysu. Czy nasz system jest gotowy na nieprzewidziane sytuacje?	85
15. Zakończenie	95
Bibliografia	100

Tematyka finansów publicznych od lat jest w przestrzeni medialnej traktowana bardzo pobieżnie. Pomimo niebagatelnej roli polityki fiskalnej, stan wiedzy polskiego społeczeństwa na ten temat jest niezwykle ubogi, a zagadnienie to wchodzi do debaty publicznej zazwyczaj jedynie w czasie opracowywania projektu budżetu państwa i uchwalania ustawy budżetowej. Z reguły przytaczani eksperci od lat powtarzają te same hasła odnośnie do „dziury budżetowej” i długu publicznego. Ostatnio do listy tego typu sloganów doszły „miliardy wydawane poza budżetem”. Podstawowy problem z wartością tego typu opinii jest taki, że odnoszą się one do pewnych fragmentarycznych pojęć czy zjawisk występujących w finansach publicznych, jednak bez wyjaśnienia ich relacji oraz wpływu na cały system. Sprowadza się to do rzucania pustych haseł dotyczących negatywnego wpływu deficytu na gospodarkę i wydawania nadmiernej ilości środków publicznych. W rezultacie polski system finansów publicznych można porównać do drogi, którą opinia publiczna porusza się po omacku, prowadzona tu i ówdzie pojedynczymi błyskami. Opracowanie *System finansów publicznych od kuchni* ma za zadanie tę przestrzeń rozświetlić. Poprzez kompleksowe opisanie funkcjonowania systemu finansów publicznych pozwoli czytelnikowi „połączyć kropki” i zrozumieć, skąd pewne głośno opisywane w mediach zjawiska wynikają.

Opracowanie będzie podążać za schematem „od ogółu do szczegółu”. Na samym początku zdefiniowane zostaną założenia i ramy systemu finansów publicznych. Opisana zostanie niezwykle istotna rola wydatków publicznych jako podstawy i środka do realizacji wszystkich innych zadań państwa, gwaranta jego ustrojowych powinności. Następnie poruszony zostanie temat ewolucji roli budżetu państwa i podejścia do zarządzania finansami publicznymi. Wyjaśnimy, w jaki sposób państwo funkcjonuje

na międzynarodowych rynkach finansowych, jak może maksymalizować dostępne zasoby na realizację zadań publicznych i jakie są ku temu ograniczenia. Poruszony zostanie temat długu publicznego i jego wpływu na politykę państwa: Dlaczego państwa bankrutują? Jaki poziom długu można uznać za nadmierny i jakie niesie on za sobą konsekwencje?

W następnych rozdziałach funkcjonujące w obecnych czasach założenia i granice polityki fiskalnej zostaną skonfrontowane z kształtem polskiego systemu finansów publicznych. Opisane zostaną zależności pomiędzy poszczególnymi instytucjami w ramach sektora finansów publicznych, a także ich relacja do metodologii norm i ograniczeń wynikających z prawa unijnego. Przeanalizowany zostanie również wpływ zapisanych w Konstytucji RP, ustawie o finansach publicznych i traktatach unijnych wpływ „granic” (w postaci reguł fiskalnych oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych) na kształt systemu. Pozwoli to na pokazanie, jak prowadzona jest polityka fiskalna w praktyce. Opisana zostanie procedura budżetowa, zasady dokonywania wydatków i pozyskiwania środków z podziałem na szczebel centralny i lokalny. Szczególna uwaga poświęcona zostanie tutaj podatkom czy innym wpływom publicznym od strony państwa jako środkom służącym realizacji jego działań.

Na końcu opisany powyżej polski system zostanie poddany analizie, zwłaszcza w kontekście dwóch ostatnich lat (pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie). Zderzenie tego systemu z nagłymi i nieprzewidywanymi wypadkami pozwoli na ocenę, czy nadal zdaje on egzamin, czy też konieczne są pewne usprawnienia. W tym rozdziale wyjaśnione zostaną motywy działań, które państwo musiało podjąć w tych czasach (m.in. wielokrotnie poruszane w przestrzeni publicznej wydawanie miliardów poza sektorem finansów publicznych).

1.

Informacja to przewaga. Dlaczego warto dowiedzieć się więcej o finansach publicznych?

„Nieznamość prawa szkodzi” – brzmi paremia prawnicza, która ma na celu przypominać nam o tym, jak ważne jest, aby być na bieżąco z otaczającymi nas przepisami. Przepisami, które ciągle ewoluują, zarówno dostosowując się do rzeczywistości, jak i kreując ją na nowo. W roli twórcy tego prawa, którego nieznamość szkodzi, stoi państwo, a za nim – wspierający go pomocą potężny aparat naszpikowany rzeszą resortów i armią legislatorów. Te niemal nieograniczone zasoby zestawiane są z ułomnością jednostki. Doba ma 24 godziny, z czego statystycznie aż dwie trzecie przeznaczamy na sen i pracę. W jaki sposób w ciągu pozostałych 8 godzin (w czasie których chcielibyśmy rozwijać nasze pasje czy pielęgnować kontakty z najbliższymi) mamy ową „nieznajomość” prawa nadrobić? W samym 2021 roku opublikowano 20 960 stron aktów prawnych¹. To niemal 21 tys. stron prawniczego żargonu, do którego zrozumienia potrzebowałibyśmy jeszcze kilka razy tyle komentarzy, uzasadnień i grubych podręczników, o tonach przepisów prawa unijnego nawet nie wspominając. Co prawda żyjemy w czasach, w których dostęp do informacji jest w zasadzie nieograniczony – niestety to dobrodziejstwo równocześnie jest naszym przekleństwem. Bo jak wygrać w tej nierównej walce z naszą ograniczoną wiedzą, brakiem czasu wobec natłoku informacji?

Poruszany powyżej problem, co jasne, nie dotyczy tylko prawa rozumianego jako zbiór norm nas obowiązujących. Tak samo jak nie jesteśmy w stanie wygrać w grze bez uprzedniego poznania jej reguł, jako obywatele nie mamy szans świadomie partycypować w życiu publicznym bez znajomości zasad w nim panujących. Jednym z takich obszarów, który pomimo pozornie dużego zainteresowania ze strony opinii publicznej pozostaje owiany tajemnicą, są finanse publiczne. Wychodząc z założenia, że wiedza na ten temat nie daje nam żadnych bezpośrednich benefitów, często rezygnujemy z zgłębiania owej tajemnicy. A przecież jeśli podszkolimy się w temacie podatków, to dowiemy się, co zrobić, żeby płacić ich mniej. Po zapoznaniu się z prawidłami rynków finansowych będziemy w stanie nauczyć się inwestować nasz kapitał. A co dadzą nam finanse publiczne, jeśli jest tylko jeden podmiot sterujący polityką fiskalną – państwo? Będziemy mogli wyrażać aprobatę lub, co częstsze, dać upust swojemu rozczarowaniu względem jego posunięć? Tego typu podejście zaobserwować można wśród zwykłych obywateli, którzy z mediów są w stanie zbierać informacje na temat fragmentarycznie wrywanych elementów całego systemu. „Akcyza na alkohol i papierosy to ponad 29 mld zł. Sama korzyść?”², „Tysiąc złotych rocznie dopłacasz do emerytur: rolników, górników, mundurowych...”³, „Ponad

1 <https://barometrprawa.pl/> [1.12.2022].

2 „Money”, *Akcyza na alkohol i papierosy to ponad 29 mld zł. Sama korzyść?*, <https://www.money.pl/gospodarka/raporty/artykul/akcyza;na;alkohol;i;papierosy;to;ponad;29;mld;z;l;sama;korzysc;98,0,1603938.html> [1.12.2022].

3 „Money”, *Tysiąc złotych rocznie dopłacasz do emerytur: rolników, górników, mundurowych...*, <https://www.money.pl/emerytury/raporty/artykul/tysiac;zlotych;rocznie;doplacasz;do;emerytur;rolnikow;gornikow;mundurowych;71,0,688455.html> [1.12.2022].

miliard Janosikowego? Tyle zapłaci Warszawa”⁴, „Rząd chwali się nadwyżką w budżecie, a Eurostat ostrzega przed gigantycznym deficytem”⁵. Tak brzmią cztery przykładowe nagłówki artykułów dostępnych opinii publicznej. Czerpanie z nich wiedzy na temat finansów publicznych przypomina bardziej zbieranie losowych ciekawostek, poznawanie fragmentów, bez zrozumienia działania samego systemu, na który przecież nie ma się żadnego wpływu. Czy na pewno warto to tak zostawić?

Stabilne i sprawnie funkcjonujący system finansów publicznych to wartość, której powinniśmy poświęcić szczególną uwagę. Jest to bowiem fundament wszystkich innych wartości. Żeby zapewnić prawo do edukacji, sprawiedliwego procesu, opieki medycznej czy czegokolwiek innego, trzeba mieć na to środki⁶.

Już w czasach starożytnych zauważono, że w celu skutecznego wykonywania zadań państwa konieczna jest ewidencja dochodów i wydatków – zarówno w celach inwentaryzacyjnych, jak i planistycznych. Wraz z rozwojem instytucji państwowych w budżecie coraz mniejszą rolę odgrywał majątek prywatny władcy, a większą jego część zaczęły stanowić środki publiczne. Między innymi z tego powodu powstały pierwsze parlamenty, które stanowiły zinstytucjonalizowaną reprezentację „narodu”⁷ stojącą na straży ich odpowiedniego gospodarowania. Pierwszy budżet Rzeczypospolitej został uchwalony w 1768 r. Stanowiło to zwieńczenie reform pierwszych lat panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, które miały przywrócić państwu sprawczość w polityce wewnętrznej. Umieszczone w nim zestawienie dochodów i wydatków, wraz z ich klasyfikacją i dyrektywą nakazującą wydanie środków w określonym terminie, stało się podwalinami tego, co dzisiaj, po ponad 250 latach, nazywamy ustawą budżetową.

Jeśli to właśnie kwestia sprawnego zarządzania publicznym majątkiem stała się motywacją do utworzenia instytucji parlamentarnych, na których opiera się nasz dzisiejszy ustrój, dobitnie świadczy to o kluczowej i pierwotnej roli budżetu wobec wszystkich innych aspektów działalności państwa. Zrozumienie, w jaki sposób funkcjonuje system finansów publicznych, pozwala na kontrolę kursu objętego przez państwo i jego możliwą korektę w ramach partycypowania w istniejących mechanizmach demokratycznych. Do tego nie wystarczy jednak wiedza oparta na zasłyszanych czy przeczytanych ciekawostkach. Co o jakości polityki fiskalnej mówi nam dziura budżetowa albo to, ile miliardów dopłacamy do ZUS-u? Nic, jeśli nie jesteśmy w stanie zrozumieć tych danych w kontekście całego systemu. Tutaj jednak wracamy do pytania ze wstępu – w jaki sposób to osiągnąć? Sam podstawowy plan finansowy, czyli wydawana każdego roku ustawa budżetowa, liczy kilkaset stron. Do tego dochodzą liczne ustawowe i podustawowe akty prawa krajowego, wiążące nas akty prawa międzynarodowego i grube pozycje literatury przedmiotu. Czy potrzebne (i w ogóle realne) jest zgłębienie tego wszystkiego? Nie, wystarczy po prostu holistyczne podejście do sprawy – system ten należy traktować jako złożony żywy organizm. Organizm, który funkcjonuje w ramach oddziałujących na niego określonych „finansowych praw fizyki”. Poznanie tych praw daje nam możliwość poruszania się po przedstawionym świecie i stwarza bazę, którą w połączeniu z krytycznym myśleniem można potem dobudowywać o informacje wychwycone w przestrzeni publicznej. Niniejsze opracowanie pozwoli zajrzeć w głąb systemu finansów publicznych „od kuchni”.

4 „Forsal”, *Ponad miliard janosikowego? Tyle zapłaci Warszawa*, <https://forsal.pl/artykuly/1432374,warszawa-zaplaci-ponad-miliard-janosikowego-podatki.html> [1.12.2022].

5 „Businessinsider”, *Rząd chwali się nadwyżką w budżecie, a Eurostat ostrzega przed gigantycznym deficytem*, <https://businessinsider.com/pl/gospodarka/budzet-panstwa-2022-eurostat-ostreza-przed-gigantycznym-deficytem/hztlx6e> [1.12.2022].

6 P. Pest, *Objaśnienia do art. 138–145 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa 2020, s. 889.

7 A. Kaczmarek, *Ewolucja prawa budżetowego*, *Studia BAS* nr 3 (23) 2010, s. 15, https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/DB3FADA2D875C54BC1257A480028D94C/%24File/Strony%20odBAS_23-2-1.pdf [1.12.2022].

2.

Granice świata przedstawionego, czyli ramy i ograniczenia systemu finansów publicznych

Przed wyznaczeniem zbioru wartości funkcji potrzebujemy najpierw wskazać jej dziedzinę. „Dziedziną” w przypadku systemu finansów publicznych będą ramy i ograniczenia narzucone na państwo w ramach prowadzenia przez nie polityki fiskalnej, czyli ogółu czynności związanych z gromadzeniem dochodów publicznych oraz określania kierunków i metod realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia ściśle określonych celów społecznych i gospodarczych⁸. Na początku należy odpowiedzieć sobie pytanie: jakie są cele polityki fiskalnej? W ujęciu historycznym cele te ulegały ewolucji, tak samo zresztą, jak ulegała im rola aparatu państwowego. Początkowo jej główną funkcją było zapełnienie królewskiego skarbcza. Środki pobrane od poddanych przeznaczane były głównie na utrzymanie dworu, administracji oraz armii. W czasach wczesnego średniowiecza w Europie powszechna była koncepcja monarchii patrymonialnej, wedle której terytorium państwa było własnością jego władcy. Analogicznie więc państwowe dochody przeznaczane były na realizację działań i polityki tego, kto akurat tym państwem rządził. Tak jak zostało to jednak wspomniane we wstępie, wraz z wyodrębnieniem się w schyłkowym okresie średniowiecza zróżnicowanych i silnych grup społecznych, monarchie patrymonialne zaczęły przekształcać się w monarchie stanowe. Co za tym idzie, pojawiło się rozgraniczenie pomiędzy dochodami władcy a dochodami państwa. Pionierami w tej kwestii byli Anglicy. Uchwalona

w 1215 r. Wielka Karta Swobód pozbawiła władcę możliwości nakładania podatków na poddanych bez zgody ich reprezentantów. Kwestia polityki fiskalnej stała się przedmiotem debaty pomiędzy władzą a przedstawicielami społeczeństwa.

Podobnie sprawa wyglądała w Polsce, gdzie osłabiona monarchia po okresie rozbitcia dzielnicowego przestała być własnością władcy, a zaczęła być ograniczana coraz mocniejszą pozycją rycerstwa czy duchowieństwa. Z lekcji historii pamiętamy rok 1374 – datę przywileju koszyckiego, który kojarzony jest głównie z symbolicznym początkiem kształtowania się ustroju tzw. demokracji szlacheckiej⁹. Należy jednak pamiętać, że jednym z postanowień Ludwika Węgierskiego było obniżenie wprowadzonego jeszcze przez Kazimierza Wielkiego podatku poradlnego i, co istotniejsze, zobowiązanie, że bez zgody rycerstwa i duchowieństwa nie będą nakładane na nich żadne nowe podatki. Rozdział majątku władcy od publicznego przypieczętowany został w 1504 r., kiedy to na sejmie piotrkowskim zdecydowano, iż król nie może dysponować dobrami koronnymi (czyli ziemiami będącymi jego własnością) bez zgody parlamentu. Ten nowy porządek dobrze ilustruje działalność ruchu egzekucyjnego, który w latach 1562–1564 doprowadził do przyjęcia uchwał sejmowych rewidujących nadania dóbr i wyegzekwował powrót wielu ziem z rąk prywatnych do majątku publicznego. W 1613 r. sejm powołał Radomski Trybunał Skarbowy,

8 W. Zembura, *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Archiwalne/SE_38/13.pdf, s. 217 [1.12.2022]

9 A. Kaczmarek, *Ewolucja...*, s. 16.

który w sposób instytucjonalny miał sprawować kontrolę nad wydatkami publicznymi. Dlaczego o tym piszę? Ponieważ wraz ewolucją roli państwa i sposobu prowadzenia polityki fiskalnej ewoluowały także jej cele. Skarbiec przestawał służyć do zaspokajania potrzeb władcy, a zaczął stawać się narzędziem do realizacji zadań publicznych, których stale umacniają się aparaty państwowe z biegiem czasu zaczęły mieć coraz więcej. Chociażby jednym z efektów działalności wspomnianego wcześniej Ruchu Egzekucyjnego było powstanie wojska kwarcianego, czyli zaciężnych oddziałów do ochrony wschodnich granic Rzeczypospolitej finansowanych z czwartej części dochodów odzyskanych dóbr królewskich.

Po czasach oświecenia, które przyniosły istotne przeorientowanie pozycji człowieka w społeczeństwie, katalog zadań, które miało realizować państwo, uległ znacznemu rozszerzeniu. Do konieczności finansowania armii oraz aparatu państwowego zaczęły dochodzić kwestie takie jak powszechna edukacja, opieka zdrowotna, systemy zabezpieczenia społecznego, infrastruktura itd. Wraz z postępującą globalizacją i coraz bardziej misterną siecią wzajemnych powiązań pomiędzy państwami konieczne stało się opracowanie odpowiednich narzędzi oddziaływania i reagowania w czasach gorszej koniunktury gospodarczej. W skrócie można powiedzieć, że dzisiejsza polityka fiskalna skupia się wokół trzech funkcji:

- 1) alokacyjnej,
- 2) redystrybucyjnej,
- 3) stabilizacyjnej¹⁰.

Omawiając je po kolei, należy zacząć od funkcji alokacyjnej. Jej głównym założeniem jest teza, iż państwo jest w stanie wspomóc mechanizmy rynkowe w efektywnej alokacji zasobów w gospodarce. W sektorze prywatnym wytwarzane są dobra i usługi, które potem na wolnym rynku sprzedawane są nabywcom po określonych cenach. Warunki tych transakcji ustalane są przez jej strony w odniesieniu do realiów rynkowych. Cena powinna stanowić

miejsce przecięcia krzywej podaży i krzywej popytu. Mechanizm ten sprawdza się bardzo dobrze, jeśli mówimy o zaspokajaniu potrzeb jednostki, ta bowiem w momencie zakupu kieruje się swoim własnym interesem. Niestety w kwestii zaspokojenia potrzeb zbiorowych i zapewnienia wszystkim obywatelom minimalnego standardu egzystencji mechanizm ten nie działa. Dla wszystkich korzystne jest stworzenie choćby szczątkowego aparatu administracji, który dbałby o wprowadzenie i egzekucję prawa regulującego stosunki panujące w danej wspólnotie. W jaki sposób konsumenci mogliby zawierać umowy z przedsiębiorcami, jeśli możliwość dochodzenia ich praw nie byłaby zapewniona przez niezawisłe sądy? W jaki sposób prawo to byłoby egzekwowane, jeśli nie istniałby powszechny aparat przymusu? To tylko szczątkowe przykłady pokazujące, że bez administracji nie byłibyśmy w stanie funkcjonować w obecnym świecie. Jednak administracja, aby istnieć, musi mieć źródła finansowania. Powiedzmy, że trzy największe przedsiębiorstwa w danym kraju stwierdzają, że pewność prowadzenia ich biznesu może być zapewniona tylko poprzez stworzenie niezależnego i autonomicznego aparatu administracji. Pomijając tutaj kwestię dotyczącą wątpliwej autonomii takiego prywatnego organu, z jego działalności korzystałoby wszyscy, w tym masa innych przedsiębiorstw, które nie wydałyby ani grosza na ich funkcjonowanie. Bo po co za coś płacić, skoro to i tak istnieje? Z biegiem czasu również wspomniane trzy firmy-założyciele mogłyby stwierdzić, że olbrzymie koszty obsługi tego aparatu przewyższają potencjalne zyski ze stabilności systemu i zrezygnować z fundowania wszystkim innym prawa i porządku. Cały problem sprowadza się do tego, że nie można zaspokoić potrzeb zbiorowych mechanizmami rynkowymi, ponieważ zysk jednego z uczestników takiej zbiorowości prowadzi do strat całości. Zjawisko to jest opisane w ekonomii jako tragedia wspólnego pastwiska. Mimo że w interesie wszystkich leży zapewnienie dostępu do pewnych dóbr publicznych, nikt z własnej woli nie zdecydowałby się na poniesienie ich

10 W. Zembura, *Zakres...*, s. 220.

kosztów. Nikomu w pojedynkę nie opłaca się poświęcić wszystkich zasobów, aby przysłużyć się wspólnocie. Natomiast jeśli coś już istnieje, to zamiast łożyć na to środki, lepiej skorzystać z tzw. efektu gapowicza i przyłączyć się do bezpłatnej eksploatacji. Wyjście z tego impasu jest jedno – stworzyć centralną siłę, która zbierze z gospodarki odpowiednie środki i spożytkuje je na stanie na straży dobra publicznego. Tą siłą jest właśnie państwo, a tym działaniem – alokacyjna funkcja polityki fiskalnej. Dzięki niej państwo jest w stanie zebrać odpowiednie środki z gospodarki i przeznaczyć je na dobra publiczne, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa (utrzymywanie sił zbrojnych, policji i innych służb), świadczeń socjalnych, opieki zdrowotnej, wymiaru sprawiedliwości, legislacji, edukacji czy infrastruktury itd. W warunkach umowy społecznej, która polega na tym, że jednostki rezygnują z części swoich dochodów na rzecz centralnego organu, który rozdysponuje je lepiej od nich, w teorii powinny wygrywać wszyscy. Najbiedniejsi dzięki niej nie muszą przejmować się o swój byt. Bez względu na sytuację osobistą mogą korzystać z dóbr i usług publicznych oraz liczyć na pomoc ze strony państwa. Najbogatsi z kolei zyskują dzięki temu stabilny grunt do swojej działalności. Istnienie demokratycznego państwa prawa popartego aparatem przymusu sprawia, że nie muszą samemu organizować sobie zbrojnego zabezpieczenia swojej pozycji.

Alokacja zasobów w gospodarce odbywa się za pomocą redystrybucji. Tak jak zostało to zauważone powyżej, państwo samo z siebie nie wytwarza żadnego dochodu, finansuje swoje zadania poprzez czerpanie z zasobów społeczeństwa lub poprzez zapożyczanie się. Dokonuje się tego za pomocą systemu jedno- i dwukierunkowych transferów z i do budżetu/sektora finansów publicznych, czy też pomiędzy tymi instytucjami. Dokładnie system ten zostanie opisany w rozdziale czwartym, jednak wstępnie jako transfery

jednokierunkowe możemy wskazać podatki i opłaty (do budżetu państwa) oraz emerytury, renty czy świadczenia socjalne (z budżetu państwa). W ramach transferów dwukierunkowych wyróżniamy przepływy środków z jednej strony i świadczenie usług na rzecz państwa z drugiej, np. mowa tu o pracy nauczyciela, żołnierza, pielęgniarki czy celnika¹¹. Za pomocą tego typu narzędzi ok. 48%¹² wartości polskiego dochodu narodowego rozumianego jako Produkt Krajowy Brutto absorbowanych jest z rynku i wydatkowanych przez państwo. Redystrybuowany odsetek PKB różni się znacznie wśród państw na świecie – generalnie im bardziej państwo jest rozwinięte i im mocniej ingeruje w gospodarkę, tym proporcjonalnie więcej środków gromadzi budżet państwa. Przykładowo we Francji, Belgii czy Norwegii w 2020 r. wartość ta wynosiła ok. 60% PKB¹³. Dla porównania w Bangladeszu, Demokratycznej Republice Konga czy Kamerunie było to ok. 10% PKB¹⁴.

Ostatnią z trzech omawianych funkcji jest ta najmniej oczywista, czyli stabilizacyjna. Cały ten misterny system transferów, redystrybucji i alokacji, poza zapewnieniem funkcjonowania państwa od strony administracyjnej, powinien jeszcze prowadzić do swoistego efektu synergii. Silna pozycja państwa na rynku powinna być wykorzystywana do stworzenia w nim warunków zapewniających systematyczny wzrost gospodarczy. Ponadto w przypadku wystąpienia wszelkich perturbacji, takich jak kryzys, wojna czy pandemia (byliśmy lub jesteśmy świadkami wszystkich wymienionych w ostatnich latach), państwo powinno użyć swoich potężnych zasobów do stabilizacji koniunktury. Polityka fiskalna państwa w czasach kryzysu z biegiem lat ulegała ewolucji. Dawniej uznawano, iż gospodarka podniesie się sama. Dominował leseferyzm (fr. *laissez faire* – pozwólcie czynić). Uznawano spowolnienia czy recesje za naturalną kolej ekonomicznego cyklu koniunkturalnego. Podejście to uległo

11 Ibidem, s. 222.

12 Wyliczenia na podstawie poziomu wydatków publicznych za: Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, s. 336, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [1.12.2022] oraz <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PL> [1.12.2022].

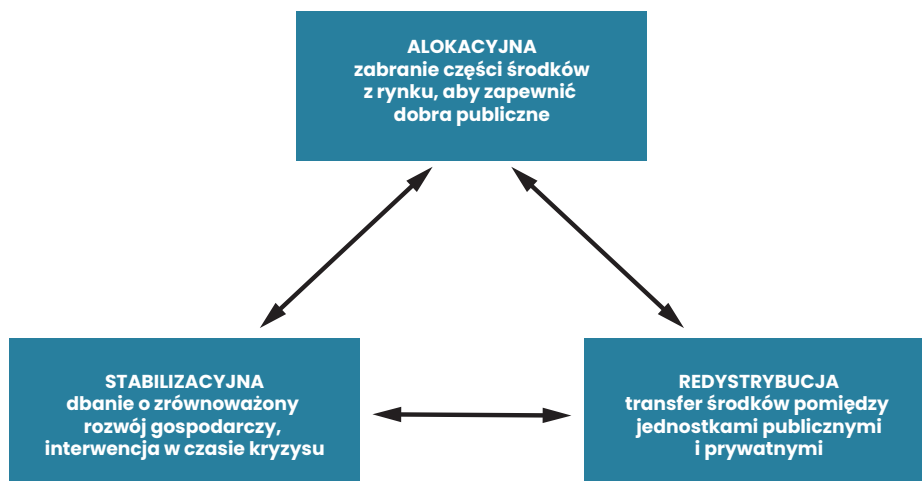
13 Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG#General_overview [1.12.2022].

14 Worldbank, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS> [1.12.2022].

zmianie w XX wieku za sprawą narodzenia się keynesizmu, czyli nurtu ekonomicznego, który głosił konieczność interwencjonizmu i zwiększenia wydatków publicznych w czasach kryzysu, aby stymulować wzrost gospodarczy¹⁵. W czasach współczesnych przyjmuje się, że efektywna polityka fiskalna powinna wygładzać naturalny cykl koniunkturalny – w czasach prosperity automatyczne stabilizatory powinny zachowywać umiarkowaną nadwyżkę dochodów publicznych, które powinny być przeznaczane na interwencję w czasach spowolnienia. Dobrze widać to na przykładzie ostatnich lat, kiedy byliśmy świadkami działań publicznych na bezprecedensową skalę. W ramach szeroko zakrojonych tarcz finansowych wiele osób i przedsiębiorstw otrzymało świadczenia postojowe umożliwiające przetrwanie okresów pandemicznego lockdownu. Obecnie w czasach rekordowej inflacji oraz wojny w Ukrainie państwo stara się minimalizować ekonomiczne skutki sytuacji dla obywateli i proponuje tarcze inflacyjne w postaci zerowego VAT-u i obniżonej akcyzy na podstawowe produkty żywnościowe i paliwo. Zamrożeniu uległy również ceny energii, które poszybowały w górę z powodu spadku podaży m.in. węgla czy gazu ziemnego.

Polityki fiskalnej, szczególnie w ramach jej funkcji stabilizacyjnej, nie należy mylić z polityką monetarną, prowadzoną nie przez rząd, a przez instytucję do tego upoważnioną, przeważnie bank centralny. W naszym kraju jest to Narodowy Bank Polski, którego niezależność gwarantowana jest w Konstytucji RP. NBP dba w modelowym założeniu o stabilność cen za pomocą sprawowania nadzoru nad systemem bankowym, operacji otwartego rynku oraz operowania zmianami stóp procentowych czy rezerw obowiązkowych. W ramach realizacji funkcji stabilizacyjnej konieczna jest koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej. Nie stanowi ona jednak przedmiotu rozważań niniejszej pracy.

Rysunek 1.
Funkcje polityki fiskalnej.



Źródło: opracowanie własne.

Teraz, gdy opisaliśmy funkcje polityki fiskalnej, należy przejść do jej ograniczeń. Po przeczytaniu powyższych wywodów czytelnik może bowiem dojść do wniosku, że pomiędzy modelowymi założeniami a rzeczywistością istnieje spora luka. Czy świadczenia socjalne, emerytalne itp. faktycznie zapewniają godne życie? Nasz powszechny system opieki zdrowotnej faktycznie na zawołanie pozwoli nas wyleczyć z każdej choroby? A może po całym kraju możemy się poruszać darmowymi i świeżo wyremontowanymi autostradami? Polityka fiskalna ma swoje ograniczenia. Podobnie jak nie jesteśmy w stanie złamać praw fizyki i poruszać się z prędkością większą od prędkości światła, nie możemy dysponować nieograniczonymi funduszami. Polityka fiskalna

15 B. Danowska-Prokop, *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, s. 51, https://sbc.org.pl/Content/101222/4_B.Danowska-Prokop_Od_liberalnej_do_keynesowskiej_wizji....pdf [1.12.2022].

to swego rodzaju sztuka kompromisu. Należy wydać na tyle dużo, żeby w jak największym stopniu zapewnić realizację zadań państwa, na tyle jednak mało, żeby nie przywołać budżetowych jeźdźców apokalipsy – bankructwa i hiperinflacji.

Bardzo często zarządzanie finansami publicznymi czy budżetem państwa bywa omawiane na zasadzie analogii do zarządzania budżetem domowym przez jednostkę. Ułatwia to niewątpliwie sam człon „budżet”, który pochodzi od łacińskiego słowa *bulga* oznaczającego koszyczek do zbierania dochodów. Istotnie, w obydwu przypadkach proces ten wiąże się z uzyskiwaniem dochodów i wydatkowaniem ich na określone cele. Należy zwrócić jednak uwagę na pewne istotne różnice. W przeciwieństwie do jednostki, rząd – jak to powiedziała kiedyś Margaret Thatcher – „nie ma własnych pieniędzy”¹⁶. Stąd też nie powinien generować zbyt dużych oszczędności. O ile w przypadku budżetów zwykłych obywateli nadwyżka dochodów nad wydatkami jest zjawiskiem pozytywnym i może świadczyć o gospodarności, o tyle w przypadku państwa informuje o zbyt dużym fiskalizmie. Jeżeli nie jesteśmy w stanie odpowiednio środków zagospodarować, to dlaczego absorbujemy je z gospodarki?

A może, jeśli brakuje nam pieniędzy w budżecie, to powinniśmy je „dodrukować”? O „drukowaniu” pieniądza w ostatnich latach mówi się dużo. Należy jednak pamiętać, że „drukowanie” pieniądza to przede wszystkim działanie z zakresu polityki monetarnej prowadzonej przez banki centralne. W celu regulowania ilości pieniądza w obiegu i dbania o odpowiednią płynność na rynkach finansowych banki centralne mogą prowadzić operacje otwartego rynku. Jedną z form tego typu operacji jest luzowanie ilościowe, które polega na nabyciu papierów wartościowych (np. obligacji) w celu zaopatrzenia ich sprzedawców w gotówkę. Bank płaci za te obligacje poprzez wyemitowany pieniądz, tak więc można powiedzieć, że faktycznie „drukuję” go z niczego. Teoretycznie można tak wykupować obligacje Skarbu Państwa, finansując w ten sposób jego potrzeby pożyczkowe. Choć możliwość wykreowania dodatkowych pieniędzy

bez konieczności obciążania obywateli brzmi bardzo dobrze, to z jakiegoś powodu w wielu państwach bank centralny nie może pokrywać bezpośrednio deficytu budżetowego. Tak jest również w Polsce, jak wskazuje art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Co prawda zakaz ten można obejść – banki centralne mogą nabywać obligacje skarbu państwa na rynku wtórnym, np. od banków komercyjnych. Mogą również nabywać obligacje od innych podmiotów, które realizują zadania publiczne. Świadcami takich działań byliśmy w trakcie kryzysu finansowego czy pandemii COVID-19. Daje to możliwość szybkiej stymulacji w kryzysowych czasach, sfinansowania kluczowych działań i uchronienia rynków przed utratą płynności finansowej oraz wysokim bezrobociem. Z drugiej strony należy pamiętać, że ile pieniądza byśmy nie dodrukowali, ilość zasobów w gospodarce pozostaje niezmienna i jego absorpcja przez rynek może przyczynić się do znacznego wzrostu cen. Przekonali się o tym boleśnie nasi zachodni sąsiedzi, którzy w czasie I wojny światowej finansowali wojnę dodrukowanym pieniądzem. W przeciwieństwie do państw ententy, które pozyskały środki poprzez zwiększone opodatkowanie segmentów gospodarki¹⁷ bogacących się na wojnie (czyli np. przemysłu zbrojeniowego), Niemcy zawiesili wymienialność marki na złoto i finansowali działania wojenne poprzez emisję obligacji. Od 1916 r. obligacje nie znajdowały już chętnych na kupno¹⁸, wobec tego pożyczkodawcą rządu stał się niemiecki bank centralny. W rezultacie w latach 1914–1918 podaż pieniądza wzrosła czterokrotnie. Po zakończeniu wojny nowo powstała republika musiała ponieść koszty kryzysu, demobilizacji czy świadczeń dla weteranów wojennych i rodzin poległych. W celu opanowania nastrojów rewolucyjnych znowu sięgano po pusty pieniądz. Również poprzez dodruk starano się podoląć płaconym od 1921 r. reparacjom wojennym. W rezultacie w listopadzie 1923 r. dolar kosztował 4,2 biliona marek. Dla porównania to mniej niż łączna ilość pieniądza w obiegu w czerwcu 1914 r. – 6,3 mld marek.

Możliwość zapełniania państwowej kasy dodrukowywanym pieniądzem to prosta droga

16 Aei, *Tribute to Margaret Thatcher*, <https://www.aei.org/carpe-diem/tribute-to-margaret-thatcher/> [1.12.2022]

17 D.P. Silberman, *Reconstructing Europe after the Great War*, Harvard University Press, Cambridge 1982, s. 13.

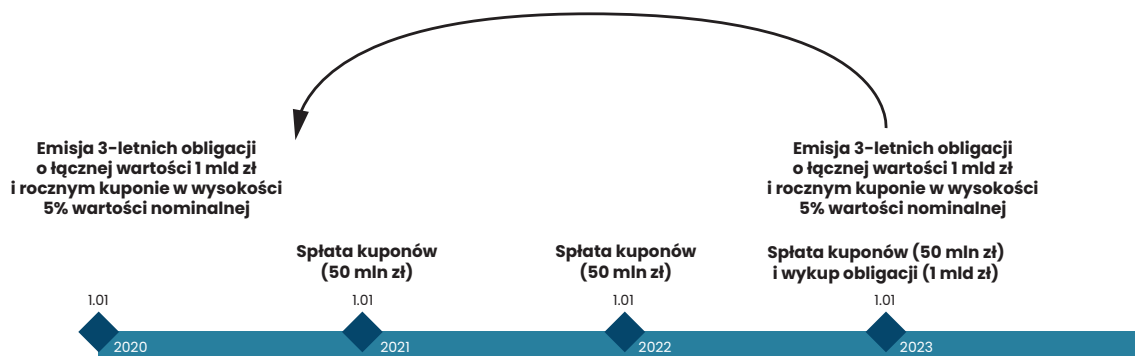
18 G. Hardbach, *Fiscal mobilization in Germany 1914-1918*, s. 17, https://bankinghistory.org/wp-content/uploads/eabhpapers14_08.pdf [1.12.2022]

do hiperinflacji i wszystkich jej negatywnych skutków, takich jak spadek realnych płac, załamanie waluty oraz codzienna indeksacja płac i cen. Żaden rząd raczej nie chce doprowadzić do sytuacji, w której wartość pieniądza spada z godziny na godzinę, tak, że rano za dniówkę obywatel będzie w stanie kupić jeszcze pół kilo wołowiny, a wieczorem nie wystarczy mu już na udko z kurczaka.

Dlatego popularnością cieszy się alternatywna opcja, czyli zadłużanie się. Wracając do wcześniej analogii – zarówno jednostka, jak i państwo przy planowaniu swoich budżetów obok dochodów uwzględnić mogą pożyczki, kredyty czy inne formy finansowania swoich celów długiem. Dług jednak długowi nierówny. Kredyty konsumenckie objęte są dużo większym oprocentowaniem niż kredyty czy papiery dłużne emitowane przez państwo. Może i rząd nie ma własnych pieniędzy, ale reprezentuje podmiot, który z racji na swoją pozycję ma dużo mniejszą szansę na bankructwo niż osoba fizyczna, która dysponuje własnymi pieniędzmi. Stąd też na rynkach finansowych może liczyć na sfinansowanie swoich potrzeb po dużo niższej cenie. Może pozwolić sobie na emisję obligacji, od których będzie okresowo spłacać odsetki (kupony). W momencie, kiedy przyjdzie termin ich wykupu, może po prostu je „zrolować”, czyli za niewielką opłatą dla obligatariusza wymienić obligacje starej emisji na te z nowej, co *de facto* będzie się wiązało z przedłużeniem okresu zapadalności (terminu wykupu). Może też zwyczajnie sfinansować ich wykup poprzez emisję nowych obligacji. Tak długo, jak państwo będzie cieszyło się renomą na rynkach finansowych, a emitowane przez nie papiery wartościowe będą atrakcyjną formą lokowania oszczędności dla inwestorów, można „przeciągać” swój dług w nieskończoność, w międzyczasie płacąc tylko koszty jego obsługi, czyli kupony. A przecież często oprocentowanie obligacji skarbowych potrafi być mniejsze niż inflacja, tak więc państwo netto pożycza mniej niż oddaje! Wracając do analogii z budżetem domowym – to tak, jakby dać nam kartę kredytową, której roczne rzeczywiste oprocentowanie nie wynosi 50%, tylko np. 1%. Wtedy moglibyśmy pożyczyć potrzebne nam środki, spłacić tylko kwotę minimalną (przeważnie 5% zadłużenia) i zaciągać kolejne zobowiązania. Dług rozłożylibyśmy na raty i spłacali w późniejszym terminie, cały czas obsługując linię kredytową. Znacznie mniejsze oprocentowanie takiej karty sprawiłoby, że naszego zadłużenia nie zwielokrotniłaby „magia procentu składanego” – niskie odsetki trzymałyby dług w ryzach i pozwoliłyby na jego systematyczną obsługę.

Rysunek 2.

Tzw. rolowanie długu pokazane na refinansowaniu zadłużenia. W danym przykładzie wyemitowano 3-letnie obligacje o łącznej wartości 1 mld zł i rocznym kuponie w wysokości 5% wartości nominalnej (łącznie 50 mln zł).



Źródło: opracowanie własne.

Mimo że dług zaciągany przez państwo oprocentowany jest na korzystniejszych zasadach, nie oznacza to, że można z tego rozwiązania korzystać bez ograniczeń. Utrzymywanie kosztów obsługi długu w ryzach wymaga odpowiedniego balansu. Nieodpowiednia struktura pod względem zapadalności zobowiązań, waluty, w której zostały zaciągnięte, ich koszt, czy też nieodpowiednio udzielone

poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa mogą sprawić, że obsługa długu wymknie się spod kontroli. Zbyt dużo długu w obcej walucie naraża państwo na ryzyko w sytuacji znacznego osłabienia waluty krajowej. W przypadku papierów wartościowych o oprocentowaniu zmiennym zmiana koniunktury na światowych rynkach może znacznie zwiększyć rentowność obligacji, a co za tym idzie – wysokość odsetek do spłaty. Zbyt wielka wartość poręczeń i gwarancji w relacji do PKB może również w pewnym momencie zamienić potencjalny dług w realny i znacznie zwiększyć koszty jego obsługi. W takich sytuacjach można wpaść w spiralę rosnących kosztów obsługi. Słabość ekonomiczna państwa dostrzegana jest przez inwestorów, którzy w odpowiedzi na zwiększone ryzyko domagają się wyższej stopy zwrotu z inwestycji. O ile dług zaciągnięty w walucie krajowej można spłacić poprzez emisję pustego pieniądza przez bank centralny, jako pożyczkodawcę ostatniej instancji, rozwiązanie to prowadzi do znacznego załamania jego wartości, a w konsekwencji do hiperinflacji. Ponadto w ten sposób nie da się spłacić zobowiązań zaciągniętych w obcych walutach, a tylko je zwiększyć. W pewnym momencie rząd może nie chcieć lub nie być w stanie dalej obsługiwać zadłużenia – w takim wypadku dochodzi do bankructwa.

Krajem, który zbankrutował jako pierwszy w historii świata, jest Grecja. Miało to miejsce w 377 r. p.n.e. Powtórzyła to w 1829 r., po uzyskaniu niepodległości. Na przełomie XVIII i XIX wieku 15 razy zbankrutowała Hiszpania¹⁹. Kryzysowe lata 30. i 80. XX wieku to również czas wielu bankructw. Łącznie w latach 1800–2008 odnotowano 296 tego typu zdarzeń²⁰. Ostatnio, w lipcu 2022 r., ten los spotkał Sri Lankę, która skutki redukcji rezerw walutowych i ograniczenia w pandemii zysków z turystyki (główne źródło dochodu) starała się uratować licznymi pożyczkami zza granicy i „drukowaniem” pieniądza.

Jak więc widać, mimo całej swojej doniosłości, bankructwo to zdarzenie całkiem powszechne

i z mniejszym lub większym natężeniem występujące regularnie, szczególnie wśród krajów biedniejszych i rozwijających się. W takiej sytuacji państwa mogą liczyć jeszcze na międzynarodowego pożyczkodawcę ostatniej instancji, czyli Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W drodze wyjątku może on udzielić pożyczki pomagającej w spłacie zobowiązań, jednak rząd musi wówczas zgodzić się na przystąpienie do restrykcyjnego programu dostosowawczego oraz podjąć starania w celu osiągnięcia porozumienia z wierzycielami²¹.

Na marginesie należy w tym miejscu wspomnieć, że dług publiczny można rozumieć nie tylko jako rzeczywiste, ale też potencjalne zobowiązania. Wspomniane zostały gwarancje i poręczenia, które mogą być udzielane przez państwo. Do tego dochodzą przyszłe – przede wszystkim emerytalne – zobowiązania wobec obywateli. Na potrzeby wyliczenia „jawnego” długu publicznego zobowiązania emerytalne, podobnie jak wiele innych pozycji, są księgowane kasowo, to znaczy są ujęte w momencie regulowania danego zobowiązania. Tak więc świadczenia emerytalne księgowane są w budżecie tego roku, w którym zostaną zapłacone. Jeśli fizycznie wypłacimy z budżetu na emerytury w 2022 r. 50 mld zł, to tyle zostanie zaksięgowane. Sytuacja zmienia się drastycznie, jeżeli zobowiązania emerytalne chcielibyśmy księgować memoriałowo, czyli nie w momencie uregulowania, a postępowania zobowiązania. Mówiąc prościej, w tym momencie musielibyśmy uwzględnić „dług” wobec przyszłych emerytów, który „zaciągnęliśmy” już teraz. Na przykład w 2022 r. faktycznie wypłacimy emerytom tylko 50 mld zł, ale w tym samym momencie łączna suma zobowiązań wobec tej grupy społecznej wynosi już 500 mld zł i to jest nasz „dług” na ten rok w ujęciu memoriałowym. Dług publiczny uwzględniający już teraz przyszłe zobowiązania to tzw. ukryty dług publiczny. Czy ukryty dług różni się znacznie od jawnego? Jeszcze jak! Wobec jawnego długu publicznego w Polsce,

19 “India Times”, *Explained: What Happens When A country Goes Bankrupt?*, <https://www.indiatimes.com/explainers/news/explained-what-happens-when-a-country-goes-bankrupt-559344.html> [1.12.2022].

20 P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce*, Gdańsk 2022, s. 45.

21 D. Frankiewicz, *Instytucja pożyczkodawcy ostatniej instancji – na przykładzie Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace”, s. 11, <https://econjournals.sgh.waw.pl/kwes/article/view/98/88> [1.12.2022].

wynoszącego ok. 40–50% PKB (w zależności od metodologii), dług ukryty w 2015 r. wyniósł zawrotne 275% PKB²². Oczywiście wyliczenia te należy traktować na zasadzie ciekawostki. Jak zostało powiedziane wcześniej, kluczowa jest nie tyle nominalna wielkość długu, co jego zapadalność i koszty obsługi. Świadczenia emerytalne to zobowiązanie rozłożone w bardzo długim czasie. Dodatkowo, zobowiązania emerytalne obecnych emerytów w pewnych systemach emerytalnych (w tym polskim) finansują *de facto* w dużej mierze składki płacone przez przyszłych emerytów. Ich składki z kolei płacone będą przez następne pokolenia i tak w kółko. Funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych to temat na inną opowieść. Przy założeniu odpowiedniej struktury demograficznej społeczeństwa, dług rzędu niemal 300% PKB nie powinien wydawać się przerażający tylko ze względu na jego nominalną wielkość.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno bankructwo, jak i samo choćby naruszenie równowagi i wymknięcie się obsługi długu spod kontroli niesie za sobą negatywne skutki. Przede wszystkim wiąże się to ze spadkiem ocen ratingowych i wzrostem kosztów zadłużenia, a w dalszym ciągu nawet niemożliwością jego zaciągnięcia. Odbija się to również na podmiotach prywatnych, ponieważ co do zasady wiarygodność na rynku każdego podmiotu nie może być wyższa od wiarygodności kredytowej kraju rezydencji²³. Szczególnie wpływa to na krajowe banki czy inne instytucje finansowe, których funkcjonowanie opiera się na ciągłym refinansowaniu zapadającego zadłużenia²⁴. W rezultacie bankrutujące państwo może czekać znaczne ograniczenie, czy też zupełny brak możliwości pozyskania finansowania z zagranicy, utrata zdolności operowania na rynkach i brak kontroli nad kursem krajowej waluty. Zachwianie kruchej równowagi fiskalnej, czy to przez nieodpowiedzialną politykę rządu, czy też splot niefortunnych zdarzeń niesie za sobą bolesne i długotrwałe konsekwencje.

Finansowanie długiem można porównać do ogrzewania się ogniem. Żywiół ten pod kontrolą stanowi nieocenione źródło ciepła i światła. Wystarczy jednak nieuwaga lub większy podmuch wiatru i niezabezpieczony jest w stanie wywołać pożar wyniszczający całą okolicę.

Z uwagi na swoje ograniczenia i konieczność balansowania pomiędzy „budżetowymi jeźdźcami apokalipsy” polityka fiskalna na przestrzeni wieków ewoluowała jako wypadkowa dwóch przeciwstawnych, choć dopełniających się sił. Z jednej strony organy władzy publicznej potrzebują swego rodzaju swobody w zarządzaniu finansami publicznymi. Przede wszystkim w kwestii wydatków, w celu realizacji podstawowych zadań państwa, wykonania funkcji stabilizacyjnej, alokacyjnej oraz redystrybucyjnej konieczna jest dyskrecjonalność gwarantująca elastyczność i szybkość reakcji. Zresztą swoboda polityczna w prowadzeniu polityki fiskalnej przez rząd czy parlament jest podstawą funkcjonowania nowoczesnego demokratycznego państwa prawa²⁵. W jaki sposób władza ma realizować swoje zobowiązania, programy i obietnice wobec obywateli, jeśli nie zapewnimy jej odpowiednich źródeł finansowania? Z drugiej strony zbyt duża swoboda polityczna w wydatkowaniu środków publicznych również nie jest wskazana. Musimy pamiętać, że wszyscy ponosimy konsekwencje wydatków planowanych „na samej górze” w postaci realizowanych projektów, a także rosnącego zadłużenia. Nadmierna swoboda byłaby jeszcze mocniej odczuwalna w kontekście dochodów publicznych. Dysponujące misternym aparatem administracyjnym państwo miałyby potencjalnie całkowite władztwo nad portfelami obywateli. Możliwość ustalania wysokości obciążeń podatkowych i ich egzekucji może stanowić pokusę dla nadmiernego fiskalizmu. Dlatego też element koniecznej swobody w polityce fiskalnej musi być równoważony przez wtłoczenie tej swobody w swoiste ramy ustrojowe. Władza ustawodawcza i wykonawcza musi trzymać się

22 PFR, *Ukryty dług publiczny bardziej jawny*, <https://pfr.pl/blog/ukryty-dlug-publiczny-bardziej-jawny.html> [1.12.2022].

23 P. Panfil, *Reguły...* s. 45.

24 Ibidem.

25 T. Dębowska-Romanowska, *Normatywizacja finansów publicznych – jako ograniczenie (samoograniczenie swobody politycznej władz i organów publicznych)* [w:] A. Gorgol (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego: problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, Warszawa 2020, s. 70.

wcześniej ustalonych reguł gry, zgodnie z funkcjonującą w demokratycznych społeczeństwach zasadą działania państwa na podstawie i w granicach prawa. W ślad bowiem za tą zasadą idzie konieczność ochrony wiarygodności tego państwa, która musi być realizowana poprzez wywiązywanie się z przyjętych zobowiązań wobec obywateli, przedsiębiorstw czy innych państw oraz utrzymywanie funkcjonowania własnych organów²⁶.

Podsumowując, rząd, prowadząc politykę fiskalną, musi w maksymalnym stopniu zrealizować spoczywające na nim zadania, wydając przy tym jak najmniej. Za duże dochody oznaczają nadmierny fiskalizm. Zbyt duże wydrenowanie gospodarki z pieniądza może w negatywny sposób wpłynąć na jej rozwój. Pokrycie wydatków budżetowych poprzez emisję pustego pieniądza wiąże się z kolei z groźbą deprecjacji waluty i zwiększonej inflacji. Zbyt duże oparcie się na długu może prowadzić do zachwiania równowagi fiskalnej, a co za tym idzie – do załamania się wydatków inwestycyjnych i pogorszenia szans rozwoju państwa. W jaki sposób Polska radzi sobie z tymi ograniczeniami? W następnym rozdziale czas przejść do konkretów i zaprezentować, jak nasz system finansów publicznych ma się do przedstawionej teorii.

Rysunek 3.
Ograniczenia w polityce fiskalnej.



Źródło: opracowanie własne.

26 T. Dębowska-Romanowska, *Normatywizacja finansów publicznych a swoboda polityczna władz i organów publicznych (uwagi na tle art. 216 ust. 1 Konstytucji RP)* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), Warszawa 2020, s. 81.

3.

Czym tak w zasadzie jest budżet państwa? Ewolucja na przestrzeni lat

W poprzednim rozdziale udało nam się zdefiniować, czym jest polityka fiskalna oraz jakie są jej ograniczenia. Czas teraz na dopasowanie tych abstrakcyjnych prawideł do sytuacji na własnym podwórku. W jaki sposób finanse publiczne funkcjonują w Polsce, w jakich obszarach funkcjonuje polityka fiskalna? Najprościej rzecz ujmując, polityka fiskalna prowadzona jest przez jednostki sektora finansów publicznych.

Sektor finansów publicznych to pewien obszar sektora publicznego – zbiór jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej, które zostały wytworzone w celu wykonywania zadań publicznych na zasadach niekomercyjnych (czyli osiągnięcie zysku nie jest celem, dla którego zostały one powołane). Ta ostatnia cecha, czyli brak zasadniczego celu osiągnięcia zysku, odróżnia jednostki sektora finansów publicznych od pozostałych podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego. W skład sektora publicznego wchodzi bowiem wszystkie podmioty, w których kapitał publiczny stanowi większość²⁷, czyli przykładowo nie tylko organy administracji czy jednostki publiczne, lecz także przedsiębiorstwa takie jak Orlen, KGHM czy PKO. Co prawda kontrolę nad nimi sprawuje państwo (udziały posiada Skarb Państwa, czyli osoba prawna, która reprezentuje państwo jako właściciela jego majątku), ale konkurują one z innymi przedsiębiorstwami na zasadach rynkowych (komercyjnych) – ich celem, podobnie jak innych podmiotów występujących na rynku, jest co do zasady maksymalizacja zysku.

Rysunek 4.
Sektor publiczny a sektor finansów publicznych.



Źródło: opracowanie własne.

27 Główny Urząd Statystyczny, *Sektor publiczny*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojcie.html> [1.12.2022].

Sektor finansów publicznych to jednostki podległe organom władzy publicznej działające na zasadzie niekomercyjnej. Mówiąc możliwie najprościej: jednostki te mogą być podległe władzy centralnej (rząd) albo lokalnej (różne formy samorządu terytorialnego). Cofając się znowu do czasów historycznych i nawiązując do rozważań podejmowanych w poprzednim rozdziale – historycznie polityka fiskalna nierozzerwalnie związana była z działaniami władzy centralnej. Najpierw wydatki dokonywane były z budżetu króla, potem stopniowo następowało oddzielenie skarbcza królewskiego od majątku publicznego. Dlatego też część „centralna” sektora finansów publicznych, utożsamiana z budżetem państwa, na początku miała mocno dominującą rolę. Część „samorządowa” kształtowała się na przestrzeni lat analogicznie do zmian ustrojowych – im mocniejsza władza lokalna, tym też jej większy „udział” w całym sektorze finansów publicznych.

Żeby zrozumieć współczesny kształt finansów publicznych w Polsce, należy prześledzić jego ewolucję na przestrzeni dziejów. Pod lupę weźmiemy to, od czego wszystko się zaczęło, czyli właśnie część „centralną” sektora finansów publicznych – budżet państwa.

Cofnijmy się jeszcze raz do 1768 r. Uchwalono wówczas pierwszy w historii Polski budżet. Ponieważ nie zostały wówczas wykształcone odpowiednie struktury samorządowe, aby mówić o systemowym funkcjonowaniu „lokalnej” części sektora finansów publicznych, możemy przyjąć pewne uproszczenie, że w tych czasach sektor finansów publicznych równał się budżetowi państwa.

Czym w ogóle jest budżet? Pojęcie to po dzień ten nie doczekało się jednej uniwersalnej definicji. Najogólniej można powiedzieć, że jest to plan finansowy uwzględniający planowane dochody i wydatki państwa na następny rok budżetowy. Wraz z ustawą budżetową, czyli aktem, na mocy którego jest uchwalany, stanowi podstawę polityki fiskalnej państwa.

Budżet i ustawa budżetowa powinny być opracowywane zgodnie z przyjętymi w doktrynie tzw.

zasadami budżetowymi. Wśród nich możemy wyróżnić:

- zasadę jedności formalnej – dochody i wydatki budżetowe powinny być w całości objęte jednym aktem prawnym (ustawą budżetową);
- zasadę jedności materialnej – dochody budżetu państwa mają przeznaczenie ogólne i nie mogą być z góry wydatkowane na finansowanie określonych zadań;
- zasadę roczności – budżet musi być uchwalany na jeden rok;
- zasadę jawności – zarówno prace nad projektem budżetu, jak i ostateczny jej kształt powinny być dostępne do wiadomości publicznej;
- zasadę zupełności – budżet i ustawa budżetowa powinny obejmować możliwie największą część dochodów i wydatków publicznych;
- zasadę równowagi budżetowej – pierwotnie rozumianą jako niemożliwość osiągnięcia deficytu budżetowego, obecnie postuluje ona konieczność prowadzenia takiej polityki, która nie skończy się utratą przez państwo stabilności fiskalnej.

Budżet z 1768 r. obejmował cztery tabele (w zasadzie to osiem, po cztery dla Korony oraz Wielkiego Księstwa Litewskiego). Pierwsza zabierała przewidywane dochody, druga – dochody po wprowadzeniu nowego podatku czopowego (podatek od wyrobu, importu oraz sprzedaży alkoholu, odpowiednik dzisiejszej akcyzy). W pozostałych dwóch określone zostały wydatki – w trzeciej były to wydatki zwyczajne, a w czwartej nadzwyczajne. Konstrukcja ta była ciekawa o tyle, że umieszczenie tych pozycji w budżecie w żadnym stopniu nie implikowało upoważnienia do ich realizacji. W budżecie umieszczono bowiem w większości grupy corocznych dochodów i wydatków, których źródło znajdowało się we wcześniej uchwalonych aktach prawnych.

W odniesieniu do budżetu z 1768 r. trudno mówić jeszcze o budżecie w dzisiejszym rozumieniu. Był on raczej zestawieniem i skatalogowaniem

istniejących już planów finansowych²⁸. W dodatku planów, które w żaden sposób nie spełniały zasady zupełności czy jedności formalnej (poza budżetem państwa cały czas równolegle istniał skarb królewski). O spełnieniu zasady jedności formalnej również nie może być mowy, ponieważ umieszczone tam chociażby wydatki nadzwyczajne zostały powiązane z określonymi źródłami dochodów, które pobierane miały być tylko na ich poczet. Ponadto pomimo uwzględnienia wydatków w ujęciu rocznym, zasada roczności również nie została spełniona – było to zestawienie dochodów i wydatków, które używane miało być również w kolejnych latach. W rzeczywistości, w której sejm zwoływany był co dwa lata, trudno było bowiem co roku uchylać zupełnie nowy budżet²⁹.

Pierwszy polski budżet był raczej nowatorską jak na tamte czasy, lecz nieskuteczną formą stworzenia planu finansowego państwa. Można powiedzieć, że obejmował on całość ukonstytuowanego wówczas sektora finansów publicznych. Mimo wszystko był to krok w stronę stworzenia budżetu we współczesnym rozumieniu. Krok, który niestety nie mógł być kontynuowany. Czas reform z początku panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego szybko dobiegł końca. Problemy wewnętrzne i zewnętrzne Rzeczypospolitej, które ostatecznie doprowadziły do trzech rozbiorów i wymazania kraju z mapy świata, skutecznie uniemożliwiły dalsze funkcjonowanie i rozwój instytucji budżetu państwa.

Powrót państwa polskiego na arenę międzynarodową miał miejsce w 1918 r. Te 123 lata znacznie zmieniły perspektywę. O ile polskie próby opracowania budżetu z XVIII wieku mogły zostać uznane za nowatorskie, o tyle u zarania XX wieku budżet państwa stawał się powszechnie obowiązującą instytucją. Pierwszy budżet w II Rzeczypospolitej został uchwalony

na mocy ustawy skarbowej na rok 1924³⁰. Od 1927 r. udawało się uchwalić budżet każdego roku, aż do 1939 r. W czasach II RP zachowano instytucję wydatków nadzwyczajnych. Mimo wszystko można powiedzieć, że był to budżet już we współczesnym rozumieniu. Spełniał on bowiem wszystkie wymienione zasady budżetowe. Warte odnotowania jest, iż w ustawie budżetowej nie ujęto wydatków utworzonych w niepodległej Polsce jednostek samorządu terytorialnego (dalej także JST). Z uwagi bowiem na odrębności prawne poszczególnych JST konieczne było uchwalanie odrębnego budżetu dla każdej z nich. Miało to miejsce na mocy uchwalonej w 1923 r. ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych³¹. W dwudziestolecium wojennym zaczęła nam więc rosnąć w siłę „lokalna” część sektora finansów publicznych. Mimo wszystko zakres zadań finansowanych z budżetów lokalnych był niewielki i dominującą rolę w całym systemie odgrywał budżet państwa.

Rola budżetu centralnego uległa ponownie wzmocnieniu w czasach PRL-u. Pierwsza ustawa budżetowa została uchwalona w 1947 r. i odzwierciedlała założenia nowo wprowadzonego ustroju – planowania centralnego i dominującej roli państwa w gospodarce. W Polsce Ludowej nie istniała na większą skalę własność prywatna. Wobec tego sektor publiczny był niemal tożsamy z całą gospodarką. Stąd w ustawie budżetowej znajdowały się choćby plany finansowe przedsiębiorstw państwowych. Nieśmiałą samorządność czasów II RP zastąpiła pełna centralizacja – budżety w pełni podporządkowanych Warszawie władz lokalnych zostały włączone do ustawy budżetowej obok budżetu centralnego jako budżety terenowe³².

W czasach II RP i PRL-u uproszczone równanie „sektor finansów publicznych = budżet państwa” przestało być pomocne w opisywaniu

28 P. Pilarczyk, 250. *Rocznica powstania budżetu w Polsce?*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu nr 1(6)/2018, s.82, <https://apcz.umk.pl/PBPS/article/view/PBPS.2018.005> [1.12.2022].

29 Ibidem.

30 Ustawa skarbowa na rok 1924 z dnia 29 lipca 1924 r., Dz. U. 1924 nr 76 poz. 747, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19240760747> [1.12.2022].

31 A. Kaczmarek, *Ewolucja...*, s.20.

32 J. Zdzitowiecki, *Ustawa budżetowa*, s. 59, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/15413/1/004%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf> [1.12.2022].

rzeczywistości. Coraz większą rolę zaczęła odgrywać ustawa budżetowa, czyli akt prawny, na łamach którego zaczął być uchwalany budżet. Wbrew być może intuicyjnemu wyobrażeniu w ustawie budżetowej znajdowało się więcej rzeczy niż tylko sam budżet. Wraz z rozrostem aparatu państwowego ustawodawca zaczął tworzyć coraz to nowsze formy prawne jednostek finansów publicznych, które usprawniały działanie administracji publicznej i prowadzenie polityki fiskalnej. Przykładowo mowa tu chociażby o wspomnianych budżetach terenowych czy omówionych w dalszej części opracowania zakładach budżetowych lub funduszach celowych. Można więc powiedzieć, że w tym okresie równanie przybrałoby postać „sektor finansów publicznych = ustawa budżetowa (budżet państwa + inne instytucje zawarte w ustawie budżetowej)”.

W ten sposób dotarliśmy do czasów współczesnych. Na podstawie tej krótkiej analizy historycznej można dojść do wniosku, że kształt budżetu w dużej mierze odpowiada aktualnemu ustrojowi państwa. Kruchość, fasadowość i ulotność budżetu z 1768 r. dobrze oddaje słabość aparatu państwowego schyłkowej Rzeczypospolitej oraz charakteru epoki (w której cały czas istotny był udział skarbcza królewskiego w polityce fiskalnej). W II RP razem z silnym państwem mieliśmy „silny” budżet, którego jednak drobne ograniczenia oddawały pewną ustrojową autonomię jednostek samorządu terytorialnego. Kiedy tej autonomii zabrakło, a państwo stało się „sterem, żaglem i okrętem” całej gospodarki, znalazło to odzwierciedlenie w ustawie budżetowej.

Żeby się dowiedzieć, w jaki sposób ewoluował system finansów publicznych w czasie III RP, należy przyrzeć się temu, jakim państwem się stała w efekcie transformacji. Kluczowa różnica to relacja pomiędzy władzą centralną a władzami lokalnymi. Tak zwany demokratyczny centralizm zastąpiła decentralizacja. Przywrócono funkcjonowanie samorządu terytorialnego i to w o wiele większym zakresie niż za czasów II RP. W uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP, do której jeszcze wrócimy, ustalono, iż w III RP obowiązywać będzie zasada subsydiarności. Co

to oznacza? Każdy szczebel władzy powinien realizować tylko i wyłącznie te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez władzę niższego szczebla. Oznacza to domniemanie kompetencji podstawowego i „najniższego” organu, czyli gminy. W ten sposób na jednostki samorządu terytorialnego została przerzucona duża odpowiedzialność, zarówno za wykonywanie zadań własnych, jak i tych zleconych przez rząd. Do szczegółowego omówienia tych zadań przejdziemy w następnym rozdziale, teraz istotne jest jednak, że w tym celu JST zostały wyposażone w osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe. W związku z tym województwa, powiaty i gminy otrzymały *de facto* autonomię fiskalną. Tak samo jak państwo każdego roku uchwała swój budżet w formie ustawy budżetowej, tak JST uchwalają swoje budżety w formie uchwał budżetowych. Co to oznacza dla systemu finansów publicznych? Koniec funkcjonującego w PRL-u podziału na budżet centralny i budżety terenowe. Jedynym przedstawicielem władzy centralnej w terenie jest obecnie wojewoda, który stoi na czele administracji rządowej terenowej obejmującej urząd wojewódzki oraz administrację zespoloną (Komendy, Inspektoraty, Kuratoria itd.). Plany finansowe JST współcześnie nie jednak są dołączane do ustawy budżetowej. Można więc powiedzieć, że ustawa budżetowa obejmuje jedynie to, co przed 1989 r. uważane było za budżet centralny.

O ile więc w czasach historycznych uproszczone założenie, że „budżet państwa = sektor finansów publicznych”, a później „ustawa budżetowa = sektor finansów publicznych” w jakimś stopniu mogło nam tłumaczyć rzeczywistość, to im dalej w las, tym bardziej ta rzeczywistość stawała się skomplikowana. Zakresy obu tych pojęć stawały się coraz bardziej różne od siebie. Podsumowując: budżet państwa, ustawa budżetowa i sektor finansów publicznych to pojęcia zupełnie inne i ich zakresów nie powinno się już ze sobą utożsamiać z dwóch powodów.

Pierwszy z nich został omówiony już wcześniej – wraz ewolucją ustroju państwa, istotną rolę zaczęły odgrywać marginalizowane wcześniej jednostki samorządu terytorialnego. Znacząca

niezależność w funkcjonowaniu i zasada domniemania kompetencji wymagała wyposażenia tych jednostek w autonomię fiskalną. Z tego powodu niemal połowa wydatków sektora finansów publicznych ponoszona jest przez samorządy z autonomicznych budżetów lokalnych (do dokładnych wyliczeń przejdziemy później).

Drugi powód to wyodrębnienie wielu różnych instytucji w ramach „centralnej” części sektora

finansów publicznych. Nie jest tak, że w ramach sektora finansów istnieje dychotomiczny podział budżet państwa – budżety lokalne. Należy pamiętać, że budżet państwa uchwalany jest na mocy ustawy budżetowej. Poza budżetem państwa w ustawie tej znajdują się plany finansowe innych jednostek sektora finansów publicznych i do tego zagadnienia właśnie przejdziemy.

4.

Sektor finansów publicznych i jego instytucje

W poprzednim fragmencie wysłaliśmy z prostego założenia: „budżet państwa = ustawa budżetowa = sektor finansów publicznych” tylko po to, żeby pokazać, że z biegiem ewolucji ustroju państwa równanie to nie ma już żadnego sensu.

Żeby nie przyjmować tej tezy bezkrytycznie i wyjaśnić czytelnikowi, dlaczego „budżet państwa ≠ ustawa budżetowa ≠ sektor finansów publicznych”, należy gruntownie każdą z tych trzech instytucji opisać tak, aby uwydatnić różnice pomiędzy nimi.

Dla przedstawienia bardziej przejrzystego obrazu sytuacji skupimy się na poszczególnych instytucjach i omówimy wspomniane we wcześniejszym rozdziale „reguły gry”, czyli ramy prawne polskiego systemu finansów publicznych. Podstawowe i fundamentalne zasady prowadzenia polityki fiskalnej (podobnie zresztą jak wszystkie pozostałe fundamenty ustroju) uregulowane są w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Oznacza to, że swoboda co do zachowania się władz i organów w tym obszarze ma cechy działania w granicach prawa i musi się odbywać na zasadzie ustawowo przyznanej kompetencji³³. Realizację tej koncepcji spełnia ustawa o finansach publicznych. Jej zasadniczą rolą jest wyznaczenie granic sektora finansów publicznych i zdefiniowanie podstawowych reguł gospodarowania zasobami finansowymi przez jednostki wchodzące w skład tego sektora³⁴.

Czym jest więc sektor finansów publicznych we współczesnym rozumieniu? Jak wspominaliśmy wcześniej, jest to zbiór jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej, które zostały powołane w celu wykonywania zadań publicznych na zasadach niekomercyjnych (czyli osiągnięcie zysku nie jest celem, dla którego powstały). Gwoli przypomnienia: ten brak zasadniczego celu osiągnięcia zysku odróżnia jednostki sektora finansów publicznych od pozostałych podmiotów wchodzących w skład sektora publicznego.

Reasumując: sektor finansów publicznych został zdefiniowany w art. 9 ustawy o finansach publicznych (dalej także: UFP) poprzez wymienienie tych podmiotów (lub wskazanie ich kategorii) należących do sektora publicznego, które zdaniem ustawodawcy działają na zasadach niekomercyjnych. Warto w tym miejscu zauważyć, że z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów, które decydowałyby o przynależności jednostki i pełnej decyzyjności ustawodawcy w tej kwestii, zakres sektora na przestrzeni lat ulegał zmianom. Aby dodać lub zabrać jakąś jednostkę z tego katalogu, wystarczy uchwalić nowelizację ustawy o finansach publicznych. Przykładowo w 2021 r. do sektora „dodano” Bankowy Fundusz Gwarancyjny, pomimo że został powołany od życia już w 1994 r. Oznacza to również, że jeśli pojawi się jakiś podmiot, który spełnia wszystkie cechy jednostki sektora finansów publicznych, to tak długo, jak nie zostanie on dodany do katalogu z art. 9 UFP,

33 T. Dębowska-Romanowska, *Normatywizacja finansów publicznych – jako ograniczenie (samoograniczenie swobody politycznej władz i organów publicznych)*, s. 69.

34 Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, wprowadzenie, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-wyd-ii-587780219> [1.12.2022].

nie wejdzie on w jego skład. W październiku 2022 r. sektor finansów publicznych tworzyły:

1. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
2. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3. związki metropolitalne;
4. jednostki budżetowe;
5. samorządowe zakłady budżetowe;
6. agencje wykonawcze;
7. instytucje gospodarki budżetowej;
8. państwowe fundusze celowe;
9. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
10. Narodowy Fundusz Zdrowia;
11. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
12. uczelnie publiczne;
13. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
14. państwowe i samorządowe instytucje kultury;
15. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
16. Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

Ustawowe wyliczenie może jednak na pierwszy rzut oka wydawać się zbyt skomplikowane. Upraszczając, można powiedzieć, że w ramach sektora finansów publicznych wyróżnia się trzy podsektory:

1. rządowy (o zakresie zbliżonym do kształtu ustawy budżetowej oraz nieuwzględnionych w niej państwowych osobach prawnych, jak np. Narodowy Fundusz Zdrowia czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny);

2. samorządowy (obejmujący JST, ich organy oraz zależne jednostki organizacyjne);
3. ubezpieczeń społecznych (ZUS, KRUS i fundusze zarządzane przez te podmioty).

W ramach ciekawostki: powyższy uproszczony podział obowiązywał w latach 2006–2009 na mocy art. 4 ust. 2 uchylonej już ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.³⁵ W każdym razie wyliczenie jednostek sektora finansów publicznych pokazuje nam, że ustawodawca posługuje się katalogiem podmiotowym. Jednostki w tym katalogu albo są wymieniane imiennie (np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny), albo zbiorowo (uczelnie publiczne, państwowe i samorządowe instytucje kultury itd.).

Wszystkie te jednostki sektora finansów publicznych możemy zaklasyfikować do różnych grup, które funkcjonują w polskim systemie. Istnienie tych siedmiu grup to efekt tego, że realizacja coraz bardziej zróżnicowanych zadań publicznych spoczywających na państwie zaczęło wymagać wypracowania w tym celu odpowiednich instrumentów. Dlatego też do dziś udało się ukształtować siedem rodzajów jednostek sektora finansów publicznych. Różnią się one takimi aspektami, jak osobowość prawna, forma finansowania czy mechanizm funkcjonowania.

Jakiego rodzaju jednostki funkcjonują w ramach sektora finansów publicznych?

1. Jednostki budżetowe

Tak zwana „budżetówka”. Są to jednostki państwowe lub samorządowe jednostki nieposiadające osobowości prawnej działające w imieniu Skarbu Państwa lub właściwej gminy, powiatu czy województwa. Państwowe jednostki budżetowe tworzone są przez ministrów, kierowników urzędów centralnych czy wojewodów, samorządowe zaś przez odpowiednie organy JST. Możemy wyróżnić trzy grupy jednostek budżetowych. Pierwsza to podmioty realizujące zadania władzy ustawodawczej i wykonawczej (czyli rozmaite urzędy, ministerstwa, kancelarie itp.). Druga to

³⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104).

jednostki utworzone i nadzorowane przez organy władzy wykonawczej (np. nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów Rządowe Centrum Legislacji czy Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa). Trzecią grupę tworzą organy kontroli państwowej i ochrony prawa, czyli szeroko rozumiana władza sądownicza (sądy i trybunały) oraz np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Najwyższa Izba Kontroli³⁶.

Źródłem dochodów jednostek budżetowych są jedynie środki ujęte w budżecie państwa (lub budżecie JST), do tego też budżetu odprowadzają one wszystkie swoje dochody. Należy tutaj zaznaczyć, że specyfika jednostek budżetowych polega na tym, że jako jedyne wykonują one zadania władcze, czyli wszystkie działania poparte państwowym aparatem przymusu. Przykładowo będące jednostkami budżetowymi urzędy wydają decyzje, sądy wydają wyroki, którym obywatele muszą się podporządkować. W ten sposób państwo zapewnia bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny. Jednostki budżetowe mogą też wykonywać działania niewładcze, czyli takie, w których przymus nie występuje, a obie strony są sobie równe (np. zapewnianie edukacji czy podstawowych usług socjalnych).

Forma finansowania obu typów zadań oparta jest na zasadzie „gospodarowania brutto”. Jednostki te zobligowane są do odprowadzania ewentualnych dochodów na rachunek budżetu państwa (lub odpowiedniej JST). Z jednej strony gwarantuje to całkowitą przejrzystość i zupełny brak intencji kierowników tych jednostek do akumulowania nadmiernego zysku. Jednostki te wykonują bowiem zadania, które ze swojej natury nie mogą być odpłatne. Przykładowo sądy nie mają przy takim stanie rzeczy żadnej motywacji do maksymalizowania dochodów pochodzących z opłat procesowych, gdyż i tak wszystko muszą odprowadzić z powrotem do budżetu państwa. Stąd też brak osobowości prawnej takiej jednostki – nie działają one bowiem na

własną odpowiedzialność ani nie odpowiadają samodzielnie za zaciągnięte zobowiązania³⁷. Takie założenie ma zagwarantować, że jednostki budżetowe w maksymalnym stopniu skupią się na celach, do których zostały powołane, czyli świadczenia określonych usług społeczeństwu, a nie akumulacji dochodów. Z drugiej strony forma budżetowania brutto zniechęca do jakiegokolwiek gospodarności. Głównym zmartwieniem jest etap planowania finansów – praktyka wygląda tak, że każda jednostka chce dostać jak największy kawałek „budżetowego tortu”, a po jego otrzymaniu wydać wszystkie środki w całości. Wydatki poniżej poziomu to również sygnał dla Ministerstwa Finansów opracowującego projekt budżetu na kolejny rok, że jest bufor, który można przekazać innej jednostce, która będzie bardziej potrzebować tych pieniędzy. Oczywiście nikt nie chce doprowadzić do takiej sytuacji, co skutkuje tzw. grudniową gorączką – jednostki budżetowe w ostatnim miesiącu roku wydają, ile tylko mogą, byle tylko wykorzystać limit na dany rok. Lepiej przecież wydać na byle co, niż „stracić” środki nie tylko w tym roku, ale i prawdopodobnie na następne lata. Od zasady gospodarowania brutto istnieją pewne wyjątki – przykładowo placówki realizujące zadania oświatowe, np. szkoły podstawowe, które funkcjonują w formie samorządowych jednostek budżetowych, mogą utworzyć wydzielony rachunek do dochodów własnych. Oprócz tego niektóre wydatki jednostek budżetowych (wydatki niewygasające, tzw. niewygasy) można realizować po zakończeniu roku budżetowego, co do zasady do końca marca. Mogą to być tylko wydatki uwzględnione w specjalnym rozporządzeniu Rady Ministrów, które musi być opublikowane do 15 grudnia danego roku budżetowego. W 2022 r. wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych (czyli odnoszące się do regularnych kosztów związanych z ich codziennym funkcjonowaniem) wyniosły ponad 100 mld zł.

36 E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych w: Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 100, https://bibliotekacyfrowa.pl/Content/40002/PDF/06_Edyta_Rutkowska_Tomaszewska.pdf [1.12.2022].

37 T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 KC*, [w:] L. Etel, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012, s. 181.

2. Samorządowe zakłady budżetowe

Są to jednostki działające obecnie jedynie na poziomie samorządu terytorialnego, tworzone przez JST w celu realizacji zadań własnych, które na nich spoczywają. W przeciwieństwie jednak do jednostek budżetowych, zakłady budżetowe, tak samo jak wszystkie inne jednostki sektora finansów publicznych, wykonują zadania niewładcze, czyli zapewniają usługi publiczne, w których nie występuje forma przymusu. Podobnie jak jednostki budżetowe, nie posiadają one osobowości prawnej, jednak w przeciwieństwie do nich oparte są one na zasadzie finansowania netto. Oznacza to, że wykonują określone zadania własne odpłatnie. Wobec tego swoje wydatki finansują częściowo przez przychody własne, a częściowo dzięki dotacjom od jednostek JST. Co do zasady nadwyżkę wpłacają na rzecz budżetu danej JST, w obrębie której funkcjonują. W 2022 r. w ramach samorządowych zakładów budżetowych wydano łącznie ok. 3,8 mld zł, z czego większość stanowiły gminne zakłady budżetowe (3,1 mld zł) oraz zakłady miast na prawach powiatu (0,684 mld zł)³⁸. Przykładem mogą być różnego rodzaju zakłady komunalne, np. lokalne zakłady zagospodarowania odpadów, ośrodki sportu i rekreacji, zarząd cmentarzy komunalnych itp.

3. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucja bardzo podobna do samorządowych zakładów budżetowych, tylko działająca na poziomie administracji centralnej. Instytucje gospodarki budżetowej często przyjmują formę „centrum”, np. Centrum Obsługi Administracji Rządowej, Centrum Usług Logistycznych, Centralny Ośrodek Sportu. Również są budżetowane netto, czyli środki na realizację

swoich zadań czerpią z przychodów własnych, jednak mogą być dotowane z budżetu państwa. Tworzone są przez ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub przez organy takie jak Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny czy sądy. W 2022 r. suma wydatków tych instytucji wyniosła 2,5 mld zł³⁹.

4. Państwowe fundusze celowe

Na początku rozdziału została przytoczona zasada jedności materialnej, tzw. niefunduszowania – dochody publiczne powinny trafiać do budżetu bez konkretnego przypisanego im celu. Zaprzeczeniem tej zasady są państwowe fundusze celowe, czyli najprościej mówiąc, wyodrębnione „rachunki”, tworzone na mocy ustawy, za pomocą których finansuje się określone zadania z przypisanych im dochodów publicznych. Funkcjonowanie tych funduszy pozwala zapewnić systemowe źródło finansowania istotnych zadań państwa. Taka instytucja pozwala również na lepsze rozpropagowanie danych działań. Jeśli rządzący chcą się pochwalić działaniami w celu poprawy infrastruktury drogowej i nałożyć dodatkową opłatę na ten cel, to łatwiej wypromować to wśród opinii publicznej poprzez stworzenie Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W przeciwnym razie takie przedsięwzięcia rozplynęłyby się w ogromie budżetu państwa. Warto również zwrócić uwagę na to, że z uwagi na swój charakter fundusze celowe powinny mieć charakter samobilansujący się. Czyli w danym przykładzie, jeśli w ramach Funduszu Rozwoju Dróg sfinansowana ma być budowa nowej autostrady i uchwalona zostaje na ten poczet specjalna opłata drogowa, to środki z tej opłaty powinny pokryć wszystkie koszty.

38 Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, s. 77, 111, 148, 175.

39 Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., s. 352.

Rysunek 5.
Przychody i koszty państwowych funduszy celowych.

REALIZACJA PLANÓW FINANSOWYCH PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH W 2022 R.				
LP.	NAZWA FUNDUSZU	PRZYCHODY	W TYM DOTACJA Z BUDŻETU PAŃSTWA	KOSZTY
1	Fundusze związane z ubezpieczeniami społecznymi, w tym:	336 884 313	58 868 218	334 986 640
1.1	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	312 652 932	38 663 292	310 934 095
1.2	Fundusz Emerytalno-Rentowy*	21 406 661	18 658 332	21 307 022
1.3	Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	52 850	14 994	55 086
1.4	Fundusz Administracyjny	867 404	0	872 391
1.5	Fundusz Emerytur Pomostowych	1 904 467	1 531 600	1 818 046
2	Fundusze związane z zadaniami socjalnymi państwa, w tym:	33 935 898	3 287 872	54 097 729
2.1	Fundusz Pracy	8 939 701	0	14 933 152
2.2	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	7 116 333	712 713	6 636 564
2.3	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	375 932	0	211 158
2.4	Fundusz Solidarnościowy	17 440 530	2 575 159	32 259 618
2.5	Fundusz Dostępności	63 402	0	57 237
3	Fundusze związane z prywatyzacją, w tym:	5 589 881	0	7 061 388
3.1	Fundusz Reprywatyzacji	4 939 863	0	6 936 980
3.2	Fundusz Rekompensacyjny	650 018	0	124 407
4	Fundusze związane z bezpieczeństwem i obronnością kraju, w tym:	3 501 599	0	15 000 144
4.1	Fundusz Zapasów Interwencyjnych	1 501 499	0	866 480
4.2	Fundusz Wsparcia Policji	1 151 014	0	2 572 632
4.3	Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego	174 796	0	160 823
4.4	Fundusz – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców	233 079	0	223 989
4.5	Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszennych Zakładów Pracy	102 564	0	10 183 811
4.6	Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych	67 917	0	586 837
4.7	Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	99 057	0	243 475
4.8	Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	170 843	0	148 172
5	Fundusze związane z kulturą i kulturą fizyczną, w tym:	1 589 663	164 500	1 505 478
5.1	Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów	24 641	0	24 744
5.2	Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej	1 295 487	164 500	1 138 261
5.3	Fundusz Promocji Kultury	266 262	0	259 409
5.4	Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków	3 273	0	83 064
6	Pozostałe, w tym:	24 123 643	0	18 693 415
6.1	Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym	7 966	0	9 818

REALIZACJA PLANÓW FINANSOWYCH PAŃSTWOWYCH FUNDUSZY CELOWYCH W 2022 R.				
LP.	NAZWA FUNDUSZU	PRZYCHODY	W TYM DOTACJA Z BUDŻETU PAŃSTWA	KOSZTY
6.2	Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej	401 700	0	319 473
6.3	Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych	17 249	0	19 914
6.4	Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego	55	0	687
6.5	Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	54 796	0	50 546
6.6	Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	3 115 500	0	4 370 645
6.7	Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej	673 631	0	998 142
6.8	Fundusz Inwestycji Kapitałowych	1 443 882	0	625 000
6.9	Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny	9 481 430	0	9 254 387
6.10	Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji	4 658 854	0	785 343
6.11	Fundusz Szerokopasmowy	133 860	0	87 124
6.12	Fundusz Medyczny	4 102 907	0	2 143 082
6.13	Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych	10 544	0	3 679
6.14	Fundusz Rozwoju Regionalnego	21 269	0	0
RAZEM		405 624 997	62 320 589	431 344 794

Zródło: Omówienie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2022 r.

Możliwości, jakie dają państwowe fundusze celowe, sprawiają, że rządy bardzo chętnie korzystają z tej formy organizacyjnej w sektorze finansów publicznych. Powodowało to nadmierny rozrost funduszy celowych i *de facto* wypychanie tam wydatków, które powinny być realizowane poprzez budżet państwa. Dlatego też podczas uchwalania obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zlikwidowano samorządowe fundusze celowe, a pozostałym odebrano osobowość prawną. Mimo to w ostatnich latach przeżywamy kolejny etap rozrostu funduszy celowych. Przykładowo w 2017 r. w ustawie budżetowej uwzględniono plany 29 funduszy. Ich koszty wyniosły 260,882 mld zł⁴⁰. W 2022 r. było to już 36 funduszy, a ich koszty wyniosły 431,34 mld zł⁴¹.

Największy fundusz, którego koszty stanowią ponad $\frac{3}{4}$ całości, to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – zarządzany przez państwową osobę prawną Zakład Ubezpieczeń Społecznych (znany i lubiany ZUS). Realizuje on zadania z zakresu pierwszego filaru ubezpieczeń społecznych, czyli finansuje emerytury, renty i wynagrodzenia chorobowe. Jego przychody w 2022 r. wyniosły 312,6 mld zł, z czego 38,6 mld zł to dotacja z budżetu państwa.

Mimo że każdego roku przeznaczamy kilkadziesiąt mld zł z budżetu na FUS, to wciąż znaczna część jego przychodów pochodzi ze składek. Dotacje mają zasypać „dziurę”, która wynika z niedoskonałości naszego systemu emerytalnego i gwarancji przez państwo pewnych świadczeń, które wypłaca ZUS, ale nie są finansowane ze składek.

Niestety w praktyce można też obarczyć fundusz zadaniami, które nie będą możliwe do realizacji z zapewnionych źródeł przychodu nawet w najmniejszej części – wtedy „dziurę” trzeba w całości zasypać dotacjami z budżetu państwa.

40 Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r., s. 217.

41 Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., s. 280.

Rysunek 6.

Porównanie planu finansowego Funduszu Solidarnościowego na 2020 r. z przykładowym, „modelowym” zbilansowanym planem finansowym państwowego funduszu celowego.

FUNDUSZ SOLIDARNOŚCIOWY	FUNDUSZ DOSTĘPNOŚCI
Stan funduszu na początek roku: -9,2 mld zł	Stan funduszu na początek roku: 3 mln zł
Przychody: 3,75 mld zł	Przychody: 51,5 mln zł
Koszty: 20,4 mld zł	Koszty: 54,5 mln zł
Stan funduszu na koniec roku: -25,85 mld zł	Stan funduszu na koniec roku: 0 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na 2020 rok z 14 lutego 2020 r.

Głośnym przykładem takiego działania z ostatnich lat jest utworzony w 2018 r. Fundusz Solidarnościowy. Głównym celem powołania tego funduszu było wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych, realizowane przede wszystkim poprzez wypłatę świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. W tym celu zapewniono odpowiednie źródła przychodów – składkę płaconą przez przedsiębiorców, a także tzw. daninę solidarnościową (w skrócie – osoby zarabiające powyżej 1 mln zł rocznie płacą poza PIT dodatkowo 4% od nadwyżki dochodów powyżej 1 mln zł). Początkowo wszystko się zgadzało – przychody z daniny i składki finansowały zadania funduszu. Sytuacja się zmieniła, kiedy w 2019 r. wprowadzono dodatkowe świadczenie emerytalne (tzw. trzynasta emerytura). Wypłata i obsługa tego świadczenia to nie lada wyzwanie – w 2019 r. kosztowało to ok. 10 mld zł. Z przyczyn nie do końca jasnych zajął się tym właśnie Fundusz Solidarnościowy. Co się stanie, jeśli do bilansującego się funduszu dorzucimy nagle zadania na 10 mld zł, ale nie znajdziemy żadnego dodatkowego źródła finansowania? Zrobi się nam deficyt na poziomie 10 mld zł. Im dalej w las, tym bardziej problem tylko się pogłębiał. W następnym roku obok „trzynastek” pojawiły się „czternastki”. Jaki podmiot obsługiwał ich wypłatę? Fundusz Solidarnościowy. Z jakich środków? Oczywiście jest, iż zobowiązania funduszu musiały zostać spłacone, nie przewidziano jednak w ustawie budżetowej źródła ich finansowania, przez co w Funduszu Solidarnościowym nagromadzony został ogromny deficyt, „wypchnięty” poza budżet państwa. Na koniec 2020 r. Fundusz osiągnął 25,85 mld zł deficytu – w następnych latach udało się na papierze ten deficyt zniwelować poprzez transfery z innych funduszy celowych oraz obowiązkowych wpłat państwowych jednostek budżetowych. Nie zmienia to faktu, że opiewające na kilkadziesiąt miliardów zł rocznie „trzynastki” i „czternastki” wypłaca fundusz, który w chwili powołania z emeryturami nie miał nic wspólnego, co nawet dobrze obrazuje jego nazwa...

Podobnie sytuacja ma się z Funduszem Emerytalno-Rentowym. Środki tego funduszu są przeznaczane na gwarantowane świadczenia emerytalne, rentowe i zdrowotne dla rolników, za które odpowiedzialna jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Gwarancja określonego poziomu świadczeń dla rolników w naszym systemie oznacza praktycznie konieczność utrzymywania tego systemu przez państwo. Z blisko 21,4 mld zł przychodów funduszu w 2022 r. aż 18,65 mld zł pochodziło z budżetu państwa, a jedynie 1,45 mld zł ze składek zainteresowanych (rolników). W przeciwieństwie do Funduszu Solidarnościowego, ten Fundusz funkcjonuje od wielu lat – jego nierównowaga wynika z konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego dla rolników, do którego każdego roku państwo musi dopłacać miliardy złotych.

Co ciekawe, fundusze celowe potrafią wbrew założeniom generować nie tylko chroniczne deficyty, ale i nadwyżki. Można bowiem obarczyć je zbyt kosztownymi zadaniami bez zapewnienia odpowiednich przychodów, ale można też przesadzić w drugą stronę – zapewnić funduszom zbyt

wiele środków na zbyt mało zadań. Dobrym przykładem jest tutaj Fundusz Pracy. Ostatnie lata to rekordowo niski poziom bezrobocia i wzrost poziomu wynagrodzenia, co oznacza mniejsze koszty chociażby ponoszonych z rachunku funduszu zasiłków dla bezrobotnych. W rezultacie na koniec 2022 r. na rachunkach funduszu zostało ponad 23,4 mld zł!

5. Państwowe i samorządowe osoby prawne

Do sektora finansów publicznych zalicza się również osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z pewnymi wyjątkami. Plany finansowe państwowych osób prawnych zamieszczane są w ustawie budżetowej. Do tego grona nie zalicza się osób prawnych wymienionych w art. 9 pkt 14 UFP, agencji wykonawczych, Polskiej Akademii Nauk ani osób prawnych, których plany finansowe nie są uwzględnione w ustawie budżetowej ani uchwałach budżetowych JST. Koszty tych państwowych osób prawnych w 2022 r. wyniosły łącznie 18,39 mld zł⁴². Wszystkie państwowe osoby prawne wymienione są w ustawie budżetowej – są to np. Polski Instytut Ekonomiczny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Rzecznik Finansowy czy Parki Narodowe.

6. Agencje Wykonawcze

Wyodrębniona część państwowych osób prawnych. Agencje przede wszystkim różnią się tym, że mają obowiązek wpłacać nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa. W 2022 r. koszty Agencji Wykonawczych wyniosły 21,42 mld zł⁴³. Przykłady to Polska Agencja Kosmiczna, Agencja Mienia Wojskowego i Agencja Rezerw Materiałowych.

7. Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych

W ramach wyliczenia z art. 9 UFP znajdują się też podmioty, których nie da się zaklasyfikować do żadnej z powyższych form organizacyjno-prawnych. Łączy je to, że ich plany nie są ujmowane ani w ustawie budżetowej, ani uchwałach budżetowych JST. Przede wszystkim mowa tu o publicznych zakładach opieki zdrowotnej, instytucjach kultury czy uczelniach publicznych. Wśród najważniejszych instytucji możemy wyróżnić tu NFZ, którego koszty w 2022 r. to przeszło 121,9 mld zł⁴⁴. Znajduje się tutaj również Fundusz Rezerwy Demograficznej, na którym akumulowane są środki w celu zabezpieczenia przyszłych wypłat emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Na rachunku funduszu na początku 2023 r. znajdowało się przeszło 56,47 mld zł⁴⁵. W tym gronie znajduje się również zaliczany od 2021 r. na poczet sektora finansów publicznych Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

42 Rada Ministrów, *Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.*, s. 365.

43 Ibidem, s. 337.

44 Narodowy Fundusz Zdrowia, *Plan finansowy NFZ na 2022 r.*, <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/> [1.09.2023].

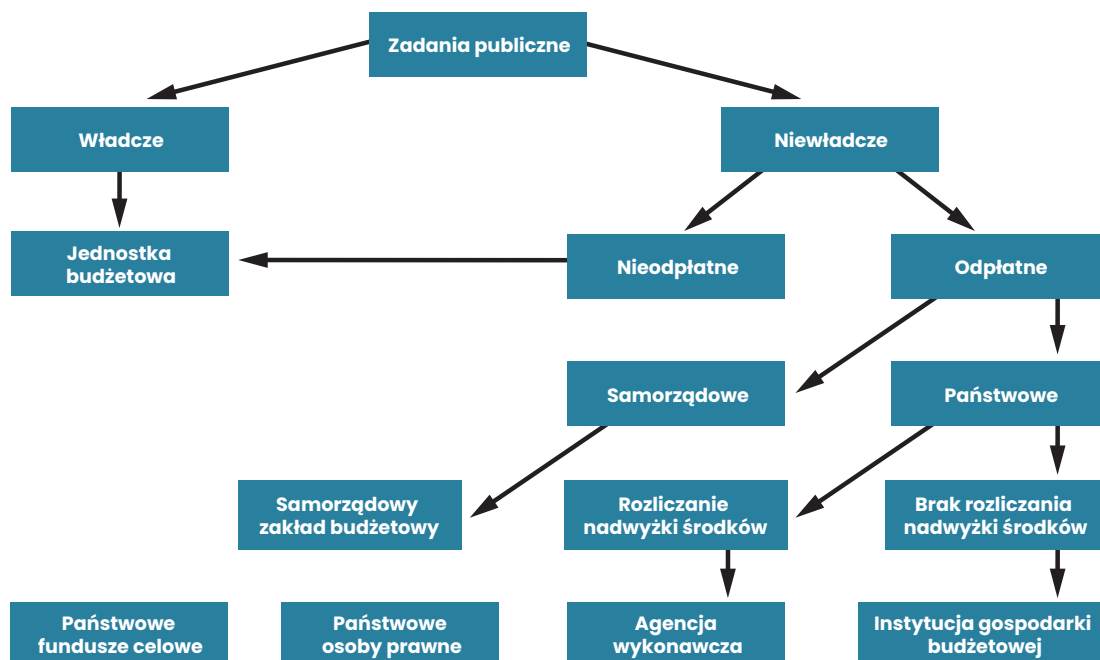
45 Biuletyn Informacji Publicznej, ZUS, *Plany finansowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Rezerwy Demograficznej na 2023 r.*, <https://bip.zus.pl/finanse-zus-i-fus/plany-finansowe> [1.09.2023].

Rysunek 7.
Jednostki sektora finansów publicznych.

JEDNOSTKA SFP	CHARAKTERYSTYKA
Jednostki budżetowe	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie centralnym i samorządowym - „budżetówka” – podstawowe jednostki administracji centralnej i lokalnej - brak osobowości prawnej - finansowane brutto
Samorządowe zakłady budżetowe	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie samorządowym - brak osobowości prawnej - tworzone przez JST w celu realizacji zadań publicznych - finansowane netto
Instytucje gospodarki budżetowej	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie centralnym - brak osobowości prawnej - powoływane przez wybrane organy władzy centralnej w celu realizacji zadań publicznych - finansowane netto
Państwowe fundusze celowe	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie centralnym - brak osobowości prawnej - rachunki, którym przypisuje się określone dochody publiczne i wskazuje zadania, które będą z nich finansowane
Osoby prawne	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie centralnym i lokalnym - osobowość prawna - tworzone na podstawie ustawy w celu wykonywania zadań publicznych - autonomia finansowa
Agencje wykonawcze	<ul style="list-style-type: none"> - występują na poziomie centralnym - osobowość prawna - tworzone na podstawie ustawy w celu wykonywania zadań publicznych - obowiązek wpłaty nadwyżek do budżetu państwa

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 8.
Zadania jednostek sektora finansów publicznych.



Źródło: P. Pest, *Objaśnienia do art. 8 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 125.

Jak duże środki przechodzą przez ten sektor? W 2020 r. dochody wyniosły 1028,9 mld zł, a wydatki 1058,3 mld zł (operujemy na danych z 2020 r., ponieważ Rada Ministrów od 2021 r. nie publikuje już zbiorczych danych o dochodach i wydatkach tego sektora)⁴⁶. Wydano więc równowartość ok. 45,5% nominalnego PKB.

⁴⁶ Rada Ministrów, *Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, r.*, s. 407.

5.

Co znajduje się w ustawie budżetowej?

Omówiliśmy powyżej sektor finansów publicznych. Czas teraz przejść do drugiej z trzech najważniejszych instytucji, czyli ustawy budżetowej. Z jednostek wymienionych powyżej w pkt 1–6 wszystko, co nie stanowi treści uchwał budżetowych JST (samorządowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, czy osoby prawne), powinno zostać uwzględnione w tej ustawie. Tak samo jak w czasach II RP i PRL, w Konstytucji RP ustawa budżetowa wymieniona jest jako podstawa gospodarki finansowej państwa.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 UFP ustawa budżetowa składa się z:

1. Budżetu państwa.
2. Załączników, czyli planów finansowych:
 - jednostek budżetowych,
 - programów wieloletnich,
 - agencji wykonawczych,
 - państwowych funduszy celowych,
 - wybranych państwowych osób prawnych.
3. Wszelkich postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z ustawy o finansach publicznych lub z odrębnych ustaw.

Najprościej rzecz ujmując, jeśli otworzymy ustawę budżetową, to jest tam ok. 10 stron „tekstu”, który wskazuje przede wszystkim podstawowe wielkości kwoty budżetu państwa oraz limitów zaciągania i udzielania pożyczek lub gwarancji. Pozostałe kilkaset stron (ok. 650 w ustawie budżetowej na 2022 r.) stanowi

18 załączników, które przedstawiają między innymi plany finansowe wybranych, „niesamorządowych” jednostek sektora finansów publicznych.

Na przykładzie ustawy budżetowej na 2022 r., załączniki prezentują się następująco:

- Załączniki nr 1 i 2 – dochody i wydatki budżetu państwa.
 - Podstawa budżetu państwa. Dochody to środki, które stanowią definitywne, bezzwrotne zasilenie władzy publicznej. Środki te mogą być zużyte w postaci wydatków budżetu państwa.
- Załączniki nr 3 i 4 – dochody i wydatki budżetu środków europejskich.
 - Zestawienie dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów ze środków z budżetu Unii Europejskiej.
- Załącznik nr 5 – przychody i rozchody budżetu państwa.
 - W przeciwieństwie do dochodów i wydatków, mogą mieć charakter zwrotny; to środki, które przechodzą przez budżet, co nie znaczy, że mogą być swobodnie zbierane i wydatkowane.
- Załącznik nr 6 – wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych.
 - Globalne kwoty wynagrodzeń we wszystkich państwowych jednostkach budżetowych.

- Załącznik nr 7 – zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami.
 - Zadania, jakie zostały zlecone jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową oraz ich koszty.
- Załączniki nr 8 i 9 – dotacje.
 - Wykaz dotacji podmiotowych, przedmiotowych i celowych przekazanych m.in. do realizacji zadań zleconych przez administrację rządową.
- Załącznik nr 10 – programy wieloletnie.
 - Ustanawiane przez Radę Ministrów w celu zapewnienia w rocznych planach finansowych ciągłości finansowania kluczowych strategii, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.
- Załączniki nr 11–14 – plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, innych państwowych osób prawnych.
 - Plany finansowe wcześniej omówionych „niesamorządowych” jednostek sektora finansów publicznych z wyjątkiem jednostek budżetowych, których planów finansowych nie łączy się do ustawy budżetowej, a jedynie kwoty ich dochodów i wydatków.
- Załączniki nr 15–18 – programy finansowane z udziałem środków europejskich.
 - Wykaz poszczególnych programów realizowanych ze środków europejskich, z wyszczególnieniem środków finansowych z budżetu środków europejskich oraz budżetu państwa.

Ustawa budżetowa jest wobec tego aktem prawnym, w którym uchwała się budżet państwa oraz plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych, czyli funduszy celowych (377,6 mld zł wydatków w 2020 r.), agencji wykonawczych (11,8 mld zł), instytucji gospodarki budżetowej (1 mld zł), państwowych osób prawnych (13,6 mld zł). Łącznie więc jednostki ujęte w ustawie budżetowej wydały w 2020 r.

ok 910 mld zł (504,7 mld zł w ramach budżetu, 405 mld zł poza nim).

Ujmując możliwie najprościej i podsumowując wywody zebrane wcześniej, ustawa budżetowa to wymieniony w Konstytucji RP podstawowy plan finansowy państwa. To opracowywane, uchwalane i wykonywane w sposób określony w prawie szczegółowe zestawienie przewidywanych na dany okres dochodów i wydatków państwa, na podstawie którego prowadzi ono swoją działalność⁴⁷. W skład tego planu wchodzi budżet państwa oraz plany finansowe „niesamorządowej” części sektora finansów publicznych.

Plany wymienionych wyżej jednostek sektora finansów publicznych muszą zostać ujęte w ustawie budżetowej, ponieważ tego wymaga ich doniosła rola w prowadzeniu polityki fiskalnej państwa i finansowania kluczowych obszarów jego finansowania oraz specyficzny charakter elementów publicznego planu finansowego. Jeśli – zgodnie z konstytucyjnymi zasadami – publiczny plan finansowy musi być uchwalany w dany sposób na okres roku (zasada roczności), a projekt tych planów musi być opracowany przez Radę Ministrów oraz uchwalany w formie ustawy, to w jaki inny sposób można tego dokonać niż poprzez ujęcie w ustawie budżetowej? Ustawa ta, przez swój *de facto* charakter bardziej wewnętrznego aktu zarządzania niż aktu normatywnego⁴⁸, jest pod to idealnie skrojona. Ma ona cechy odrębne w stosunku do pozostałych ustaw, które pozwalają zrealizować wszystkie konstytucyjne wymagania odnośnie do planu finansowego państwa. „Normalna” ustawa to akt zawierający normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Oznacza to, że ich adresat jest określony ogólnie i odnoszą się one do generalnych, powtarzalnych zachowań. Jeśli weźmiemy np. §232 Kodeksu karnego: „Kto przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe sądu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”, to widzimy, że nie ma on spersonalizowanego adresata. Każdy, kto popełnia określone zachowanie, będzie podlegać karze. Tak samo, sama dyspozycja (czynność

47 T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 9.

48 Ibidem, s. 30.

określona przepisem) nie ma charakteru konkretnego – taki czyn może popełnić wiele osób jednocześnie i osobno, zarówno dzisiaj, jutro, jak i za kilka miesięcy. Z kolei w ustawie budżetowej znajdują się plany finansowe, które skierowane są do ściśle określonych adresatów, np. do konkretnej jednostki. Ponadto normy

te są konkretne i podlegają jednokrotnemu zastosowaniu – plan finansowy uchwalany jest na dany rok i tylko wtedy dana jednostka może się do niego zastosować. Temat ten zostanie szerzej poruszony w części poświęconej procedurze budżetowej.

6.

Budżet państwa, czyli serce ustawy budżetowej

Tak więc ustawa budżetowa to „niesamorządowa” część sektora finansów publicznych, a jej część stanowi budżet państwa. Dotychczasowy wniosek z tych rozważań jest taki, że ustawa budżetowa zawiera się w sektorze finansów publicznych. Naszej nierówności możemy więc nadać postać „sektor finansów publicznych > ustawa budżetowa”. A co z trzecim jej elementem, czyli budżetem? Czym ten budżet w zasadzie jest?

Nie ma niestety jednej dobrej odpowiedzi na to pytanie. Możemy sugerować się literą prawa i trzymać się tego, co jest zapisane w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 109 ust. 2 UFP budżet państwa to:

- prognozowane dochody i planowane wydatki budżetu państwa,
- kwoty deficytu budżetowego i źródła jego pokrycia,
- kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- limity zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych,
- budżet środków europejskich,
- kwoty i limity stabilizującej reguły wydatkowej (te dwie ostatnie zagadnienia poruszymy później).

Według tego przepisu, budżet państwa to innymi słowy zestawienie kluczowych kwot zawartych w ustawie budżetowej, często nawet przekraczających swoim zakresem nie tylko ustawę budżetową, ale i sektor finansów publicznych

(choćby zaklasyfikowana jako „budżet” kwota stabilizującej reguły wydatkowej). Poza tym trzymanie się tej definicji nie za bardzo pomaga w zrozumieniu, czym ten budżet jest. Budżet państwa to kwota deficytu budżetowego? Budżet to limit zobowiązań z tytułu kredytów? O co chodzi?

Prościej to zrozumieć, zapominając na chwilę o części „tekstowej” ustawy budżetowej, a skupić się na załącznikach, czyli planach finansowych. Możemy je sobie przejrzeć i przeanalizować, które z nich stanowią budżet państwa⁴⁹. Spośród wymienionych wcześniej, będą to załączniki nr 1–9, czyli:

- Załączniki nr 1 i 2 – dochody i wydatki budżetu państwa,
- Załączniki nr 3 i 4 – dochody i wydatki budżetu środków europejskich,
- Załącznik nr 5 – przychody i rozchody budżetu państwa,
- Załącznik nr 6 – wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych,
- Załącznik nr 7 – zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
- Załączniki nr 8 i 9 – dotacje.

Dlaczego akurat te załączniki? Pierwsze 5 załączników tworzy ramy budżetu – przeglądając te plany, możemy zobaczyć, co wchodzi w skład dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Jest tam pokazane, w jaki sposób

49 P. Pest *Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe*, [w:] W. Miemiec (red.) *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, Wolters Kluwer 2020, s. 124.

środki krążą w budżecie, skąd pochodzą i na co są przeznaczane. Załączniki nr 6–9 mieszczą się w tych ramach. W załączniku nr 6 dostajemy kwoty wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, które są wydatkiem budżetu państwa. Jak zobaczymy w załączniku nr 2, państwowe jednostki budżetowe są bowiem częścią budżetu państwa, co ma bardzo dużo sensu, jeśli przypomnimy sobie ich wyjątkowy charakter (działania władcze, gospodarowanie brutto i stosowanie przymusu państwowego). W załączniku nr 7 mamy zadania zlecone przez administrację rządową, które również finansuje budżet państwa. W załącznikach nr 8 i 9 wyszczególnione są z kolei dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe, które przekazywane są z rachunku budżetu państwa.

Bardziej szczegółowe wyjaśnienie, czym są dochody i wydatki budżetu państwa, ale też budżet środków europejskich czy przychody i rozchody, znajdzie się za kilka stron we fragmencie temu poświęconym. Ta szczątkowa wiedza jest jednak wystarczająca, żeby dojść do kolejnego etapu naszej nierówności: „sektor finansów publicznych \neq ustawa budżetowa \neq budżet państwa”. Jeśli ustawa budżetowa zawiera się w sektorze finansów publicznych, a budżet państwa zawiera się w samorządzie, to nierówność tę można zapisać jako „sektor finansów publicznych $>$ ustawa budżetowa $>$ budżet państwa”.

Zestawiając ze sobą te dwa ostatnie, nie można nie odpowiedzieć na pytanie: „a po co?”. A po co to całe rozróżnienie na ustawę budżetową i budżet? Nie można by po prostu podzielić sektora finansów publicznych na część samorządową i „niesamorządową”, a tę drugą część opublikować jako jeden, jednolity plan finansowy państwa? Po co to rozróżnienie, rozgraniczenie, co jest budżetem, a co nie, jeśli wszystko uchwalamy w jednej ustawie?

Podobne pytanie można by było zadać wielu instytucjom, które wykształciły się na naszym świecie z biegiem lat i są raczej efektem utrwalenia się pewnej konwencji niż z góry nakreślonego planu. Dlaczego rozstaw torów kolejowych wynosi przeważnie 1435 mm? Ponieważ taki rozstaw miały wozy z węglem wykorzystywane w XIX-wiecznej Anglii, które z kolei wzorowane były ponoć na starożytnych rydwanach

rzymskich. Czy fakt, że był on optymalny dla takich pojazdów, implikuje, że jest on również najlepszy dla pendolino i TGV? Oczywiście, że nie – w chwili pojawienia się kolei trzeba było ustalić jakiś punkt odniesienia. Wybór padł akurat na wozy z węglem (rydwany?) i do tego *status quo* dostosowywano kolejne, coraz to nowocześniejsze konstrukcje. Tak po prostu ktoś kiedyś sobie postanowił, to się upowszechniło i zmiana tej szerokości byłaby wysoce nieopłacalna nie z uwagi na to, że owe 1435 mm jest jakąś mistyczną, cudowną szerokością, ale dlatego, że wymagałoby to postawienia od nowa całej infrastruktury kolejowej. Wydaje się, że podobnie jest z budżetem i ustawą budżetową.

Budżet – powtórzmy wcześniejsze wywody – początkowo jako skarbiec królewski, a potem publiczny, jest instytucją wykształconą na przestrzeni dziejów. Ustawa budżetowa miała postać, na mocy której budżet ten był uchwalany. Na przestrzeni lat prowadzenie polityki fiskalnej stało się bardziej złożone i nie wymagało już tylko zapewnienia środków organom i urzędom państwowym (jednostkom budżetowym). Różnorodność zadań publicznych stojących przed państwem wymogła stworzenie innych, bardziej autonomicznych jednostek w sektorze finansów publicznych. Istnieją fundusze celowe, które pozwalają wyodrębnić środki publiczne na konkretne zadania. Są również agencje wykonawcze czy instytucje gospodarki budżetowej, które swoje zadania realizują odpłatnie. Funkcjonują państwowe osoby prawne, które dotowane przez państwo realizują określone zadania niejako „we własnym imieniu”. Patrząc chociażby na ustawy budżetowe II RP, widać, że pojawiające się tego typu instytucje uchwalane w ustawie budżetowej nie wchodziły w skład budżetu. Podobnie jak w przypadku rydwanów czy wozów z węglem, taka praktyka przetrwała do czasów współczesnych. Budżet jest potomkiem „skarbcza”, do którego trafiają wszystkie dochody podatkowe na poziomie centralnym. Z tych dochodów rząd zapewnia środki bezpośrednio podstawowym organom publicznym, a także strumień finansowania do innych jednostek, np. z tytułu realizacji przez nich zadań zleconych przez władzę centralną. Dlatego jedynymi jednostkami sektora finansów publicznych, których wydatki

znajdują się w budżecie państwa, są jednostki budżetowe. Brak osobowości prawnej, realizacja władczych zadań poparta stosowaniem przymusu państwowego, budżetowanie brutto... To wszystko sprawia, że jednostki te powinny być finansowane z „ogólnego skarbca” wydatków publicznych⁵⁰. Przyjęto, że taką funkcję pełni właśnie budżet. A co do innych jednostek niż budżetowe, to z uwagi na ich różną formę prawną, sposób finansowania i większą autonomię, zostały ulokowane w toku dziejów poza tym skarbcem. Mimo wszystko cały czas stanowią one część publicznego planu finansowego i – jak ustaliliśmy – muszą być uchwalane w jednym miejscu, które jest do tego przeznaczone, czyli ustawie budżetowej.

Czy istnieje jakiś jeden obiektywny klucz, według którego determinuje się, że pewne zadania powinny być realizowane z budżetu państwa za pośrednictwem jednostek budżetowych, a inne – np. poprzez fundusze celowe lub agencje wykonawcze? Poza wspomnianą wcześniej ogólną dyrektywą, że zadania władcze powinny być realizowane przez jednostki budżetowe, nie istnieją żadne ścisłe wytyczne. Podobnie jak w przypadku podziału budżet – ustawa budżetowa, to dobór formy prawnej jednostek sektora finansów publicznych do poszczególnych zadań jest raczej kwestią wypracowanej praktyki, która nie zawsze musi być wewnętrznie spójna i logiczna. Dobrym przykładem może być tutaj funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako państwowej osoby prawnej, mimo że jego zadania obejmują wykonywanie władzy państwowej poprzez wydawanie decyzji dotyczących świadczeń z ubezpieczeń społecznych, czy też egzekwowania składek. Pełni on funkcję służebną w procesie zarządzania funduszami ubezpieczeń społecznych. Po co mu osobowość prawna i możliwość samodzielnego odpowiadania za własne zobowiązania⁵¹?

Jak tercet „sektor finansów publicznych – ustawa budżetowa – budżet państwa” funkcjonuje w praktyce? Przypomnijmy: sektor finansów publicznych to pojęcie o największym zakresie

z tych trzech. Jest to, co do zasady, kompletny zbiór dochodów i wydatków instytucji powołanych w celu realizacji zadań publicznych. Swoim zakresem obejmuje wszystkie jednostki opisane wcześniej (jednostki budżetowe, fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, osoby prawne itd.) W ramach tego sektora w 2020 r. wydano 1058,3 mld zł (w tym wywodzie konsekwentnie trzymamy się wielkości z 2020 r., ponieważ nie dysponujemy późniejszymi danymi co do sumy wydatków całego sektora).

W sektorze finansów publicznych mieszczą się plany finansowe ujęte w ustawie budżetowej (wydatki jednostek uwzględnionych w ustawie wyniosły 910 mld zł, z czego 504,7 mld zł to budżet państwa) i finanse samorządów (które są przedmiotem regionalnych uchwał budżetowych). Poza tym w sektorze zawiera się część „nieszamorządowych” jednostek, których plany finansowe nie są publikowane w ustawie budżetowej (np. państwowych osób prawnych, takich jak Narodowy Fundusz Zdrowia czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny). W 2020 r. wydatki samorządów wyniosły ok. 300 mld zł, a koszty działalności samego NFZ – ponad 104 mld zł.

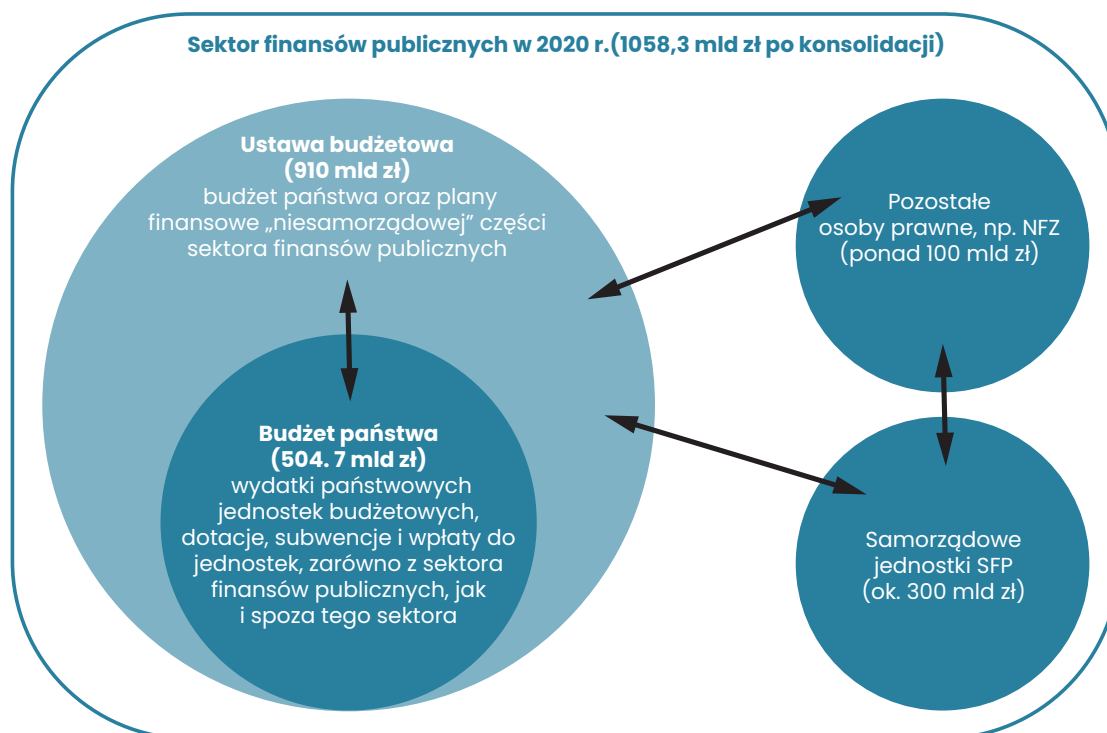
Ale zaraz, jeżeli suma wydatków SFP to nieco ponad 1 bln zł, a z samej ustawy 910 mld zł, do tego dochodzi 300 mld zł wydatków samorządów i kolejne miliardy za NFZ czy inne osoby prawne nieuwzględnione w budżecie, to coś się tu nie sumuje. Otóż należy pamiętać, że poszczególne jednostki sektora finansów publicznych nie funkcjonują w równoległych wszechświatach – środki publiczne też krążą pomiędzy nimi. Przykładowo z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji wędrują środki do jednostek samorządu terytorialnego. W drugą stronę JST w określonych przypadkach zobowiązane są do wpłaty środków na rachunek budżetu państwa. Dlatego 1058,3 mld zł wydanych w ramach sektora finansów publicznych to kwota po konsolidacji, czyli po uwzględnieniu wzajemnych zobowiązań jego jednostek.

50 T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 9...*, s. 181.

51 *Ibidem*, s. 68.

Rysunek 9.

Budżet, ustawa budżetowa i sektor finansów publicznych.



JEDNOSTKI SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH		
W BUDŻECIE PAŃSTWA:	POZA BUDŻETEM W USTAWIE BUDŻETOWEJ:	POZA USTAWĄ BUDŻETOWĄ:
państwowe jednostki budżetowe	instytucje gospodarki budżetowej	samorządowe jednostki budżetowe
	państwowe fundusze celowe	samorządowe zakłady budżetowe
	agencje wykonawcze	samorządowe osoby prawne
	państwowe osoby prawne	niektóre państwowe osoby prawne (np. uczelnie wyższe, Narodowy Fundusz Zdrowia, Bankowy Fundusz Gwarancyjny)

Źródło: opracowanie własne.

7.

Ile i po co?

Wydatki budżetu państwa

W tej części opracowania, zgodnie z zapowiedzią, gdy znamy już rolę budżetu państwa w sektorze finansów publicznych, zajmiemy się bardziej szczegółowo tą tematyką. Na początku pochylimy się nad tematem wydatków. Co tak naprawdę oznacza to pojęcie? Jeśli otworzymy ustawę budżetową i w pierwszym artykule zobaczymy, że wydatki budżetu państwa na dany rok wynoszą – dajmy na to – 500 mld zł, to co nam to mówi? Pozycje, które są zapisane w budżecie, nie są same w sobie co do zasady podstawą do dokonywania żadnych wydatków⁵². Wróćmy na moment do charakterystyki jednostek budżetowych – padło tam stwierdzenie o „grudniowej gorączce”. Praktyka wygląda tak, że jeśli wydatki jakiejś jednostki budżetowej na 2022 r. zostały określone w ustawie np. na kwotę 500 mln zł, to są to „jej środki”, które bezpowrotnie „przepadną”, jeśli nie zostaną wykorzystane. Pamiętajmy jednak, że jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej. Na te kwoty wydatków powinniśmy patrzeć w istocie jako na limit, do jakiego jednostki budżetowe są upoważnione w zakresie ich swobody kontraktowej przy działaniu w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa⁵³. Ten charakter wydatków z budżetu państwa bardzo dobrze widoczny był w czasach międzywojnia. W ustawach budżetowych z tego okresu funkcjonowało pojęcie „kredytu budżetowego”, czyli właśnie górnej granicy wydatków dla danego organu administracji państwowej na realizację określonego zadania.

Tak więc ustawa budżetowa nie jest podstawą prawną do wykonywania wydatków, a jedynie aktem o charakterze *de facto* planu finansowego dla jasno wskazanych jednostek. Niemniej jednak w budżecie zapisane są wydatki, których podstawę mogą stanowić przepisy odrębnych ustaw. Weźmy na przykład głośny program „500 plus”. Podstawa prawna tego wydatku znajduje się w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁵⁴. W art. 4 ust. 2 wskazany jest katalog osób, którym świadczenie z tego programu przysługuje. W art. 5 ust. 1 wskazano jego kwotę (500 zł). W tym momencie każdy, kto spełnia wymogi ustawowe, zyskuje roszczenie do otrzymania tego świadczenia. Państwo nie ma wyjścia – musi środki na ten program w swoim planie finansowym określić.

Dochodzimy tutaj do pierwszego istotnego podziału wydatków budżetowych – istnieją wydatki, których jedyną podstawą jest ustawa budżetowa – ich ostateczna wysokość uwarunkowana jest uznaniowością organów publicznych i nikt nie ma podstawy prawnej, by cokolwiek z tego sobie rościć. Są to tak zwane wydatki elastyczne. Druga grupa to wydatki budżetu państwa, wobec których istnieje podstawa prawna, inna niż ustawa budżetowa, która obliguje państwo do ponoszenia tego typu wydatków i ustala obiektywne kryteria otrzymania danego świadczenia z budżetu⁵⁵. Jaka część budżetu stanowią wydatki sztywne, a jaką elastyczne? W celu dobrego zrozumienia tematu proponuję

52 T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, s. 30.

53 *Ibidem*, s. 36.

54 Dz. U. z 2022 r., poz. 1577, 2140.

55 M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2/2022”, s. 69.

poddać się pewnemu ćwiczeniu umysłowemu. Za chwilę omówiona zostanie klasyfikacja wydatków według grup ekonomicznych – polecam w trakcie lektury zastanowić się, w ramach których grup dominować będą wydatki elastyczne, a których – sztywne.

Rysunek 10.

Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych.

WYDATKI WG GRUP EKONOMICZNYCH (W MLD ZŁ, 2022)	
Ogółem:	517,398
Dotacje i subwencje	256,142
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	58,951
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	100,296
Wydatki majątkowe	25,238
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	32,718
Środki własne Unii Europejskiej	34,293
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	9,759

Zródło: Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

Gdy sklasyfikujemy wydatki według grup ekonomicznych, okaże się, że największą część budżetu państwa (znacznie ponad połowę) stanowią transfery na rzecz innych podmiotów, zarówno z sektora finansów publicznych, jak i spoza niego. Wyszczególniono w tej kategorii dotacje i subwencje. Czym się różnią? Subwencja ma charakter bezzwrotny, ogólny, bezwarunkowy i nieodpłatny. Jej wysokość zdeterminowana jest przepisami prawa i ma zwiększać zasoby jednostki, który może przeznaczyć je wedle własnego uznania⁵⁶. W 2022 r. aż 74,65 mld zł trafiło do JST w formie tzw. subwencji ogólnej. W takiej formie przekazano również 20 mld na rzecz uczelni wyższych oraz 70 mln zł dla partii politycznych. Taka forma finansowania z budżetu państwa ma zapewnić zarówno gwarancję otrzymania środków, jak i pełną autonomię (oczywiście w granicach prawa) w ich wydatkowaniu.

Dotacje z kolei to środki, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Mogą one mieć charakter uznaniowy ze strony państwa. Jednostka ubiegająca się o nie musi spełnić konkretne warunki zarówno przed otrzymaniem środków, jak i w trakcie wydatkowania. W przeciwnym razie może ich nie otrzymać lub być zmuszona do oddania ich części lub całości.

Spośród ponad 175 mld zł dotacji, niemal 49 mld zł zostało przekazane JST w formie dotacji celowych. Dotacje celowe przekazywane są przede wszystkim na realizację inwestycji czy zadań zleconych przez rząd – 16,9 mld zł przekazanych zostało w celu finansowania programu „500 plus”. 62,3 mld zł przekazanych zostało w formie dotacji do państwowych funduszy celowych – opisywanej wcześniej jednostki sektora finansów publicznych.

W tym miejscu warto pochylić się nad trzecią pozycją w tej kategorii, która również jest znacznych rozmiarów. Mowa o dotacjach do uprzednio wspomnianych funduszy celowych, czyli tych znajdujących się poza ustawą budżetową wyodrębnionych rachunków, na który przyznacza się część dochodów publicznych w celu zapewnienia środków na realizację określonych zadań. Fundusze te co do zasady powinny mieć samobilansujący się charakter, lecz w sytuacji,

⁵⁶ P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2018, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/101225/edition/94177/content> [1.12.2022].

w której tak się nie dzieje, z pomocą może przyjść państwo z dotacją. W 2022 r. przeznaczono na ten cel 62,3 mld zł. Rok wcześniej podobnie – 56,5 mld zł. Wspomnieliśmy już przykład Funduszu Solidarnościowego, jednak na przestrzeni lat głównymi beneficjentami dotacji były fundusze związane z zabezpieczeniem społecznym – Fundusz Emerytalno-Rentowy (18,7 mld zł) i Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (38,7 mld zł). Dlaczego dopłacamy do ubezpieczeń społecznych? Zaczniemy od tego, że państwo ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia prawa do zabezpieczenia społecznego – obywatele muszą mieć zapewnione emerytury, renty itd. Ponadto część zobowiązań wypłacanych z funduszy państwo gwarantuje choćby na mocy ustaw – np. opłaca składki na ubezpieczenia społeczne osób przebywających na urloпах macierzyńskich. Dlatego ta dziura pomiędzy przychodami wymienionych funduszy a kosztami realizacji ich zadań będzie zawsze. Ale dlaczego jest aż tak duża?

Do 1998 r. przy emeryturach funkcjonował w naszym kraju w całości repartycyjny system zdefiniowanego świadczenia. Repartycyjny, czyli taki, w którym składki osób obecnie pracujących w całości finansują bieżące wypłaty emerytur. System zdefiniowanego świadczenia to system, w którym wysokość emerytury zależała od okresu podlegania ubezpieczeniom i wysokości zarobków w wybranych przez ubezpieczonego latach swojej kariery zawodowej. Wysokość emerytur w tym systemie nie była w zupełności powiązana z kapitałem odprowadzonym na nią w trakcie pracy. Sam fakt, że brało się do wyliczenia emerytury wysokość zarobków z wybranych lat, co stwarzało możliwość preferencyjnego „potraktowania” ubezpieczonego, sprawiał, że uznawano ten system za zbyt kosztowny, niesprawiedliwy i na dłuższą metę niewydolny.

Żeby zapewnić docelowe zbilansowanie systemu emerytalnego i przygotować go na czasy zapaści demograficznej (starzenie się społeczeństwa i coraz mniej osób pracujących na jednego emeryta) w ramach reformy z 1999 r. dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wprowadzono tzw. system zdefiniowanej składki – wysokość emerytury z ZUS od tej pory uzależniona jest od kwoty odłożonej na indywidualnym

subkoncie. Ile odłożysz, tyle dostaniesz (dla osób, które spełniają wymogi co do wieku emerytalnego i długości okresu podlegania ubezpieczeniu, gwarantowana jest tzw. emerytura minimalna, bez względu na to, jakie świadczenie zostanie im wyliczone). Dokonano również podziału składki. Część środków, podobnie jak w starym systemie, nadal była przeznaczana na bieżące zobowiązania wobec emerytów (ok. 62,5% całej składki), czyli I filar. Reszta natomiast zasilała II filar – kapitałowy, czyli Otwarte Fundusze Emerytalne – dobrowolny dla osób urodzonych w latach 1949–1968, obowiązkowy dla tych urodzonych od 1969 r. OFE to fundusze emerytalne zarządzane przez prywatne osoby prawne. Ich zadaniem stało się inwestowanie środków na rynkach finansowych w ten sposób, aby ubezpieczeni mogli liczyć na wysoką emeryturę w przyszłości. Środki ulokowane w instrumentach finansowych miały na przestrzeni tych kilkudziesięciu lat same na siebie zarobić i zlikwidować problem narastającej luki pokoleniowej. Przyszli emeryci, zamiast liczyć na pieniądze wpłacane do ZUS-u przez coraz mniej liczną grupę pracujących, mogli sami wziąć los w swoje ręce – wybrać najlepsze towarzystwo emerytalne i patrzeć, jak mnożą się ich aktywa.

Oczywiście mówimy tutaj o regule, bo nadal w naszym systemie emerytalnym zostało zachowanych wiele wyjątków na uprzywilejowanych zasadach (emerytury dla szczególnych grup zawodowych, np. górników). Został nierozwiązany również problem niezbilansowanego KRUS-u oraz konieczność wypłacania emerytur np. dla sędziów, prokuratorów czy mundurowych bezpośrednio z budżetu państwa. Niemniej jednak, patrząc jedynie na powszechny system emerytalny, to czy taka reforma nie brzmi wspólnie? Czyżby udało się znaleźć rozwiązanie pozwalające to wszystko zbilansować? Dlaczego by nie pójść krok dalej, skończyć z „odwróconą piramidą finansową” i zlikwidować całkowicie filar repartycyjny, opierając się w zupełności na systemie kapitałowym? Czy umożliwiłoby to oszczędzenie tych kilkudziesięciu miliardów, które każdego roku z budżetu państwa przeznaczamy na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych? Niestety nie, z kilku powodów.

Po pierwsze, filar kapitałowy musiał zostać zbudowany od zera. Wprowadzenie reformy nie zmieniło faktu, że wszyscy dotychczas partycypujący w systemie opłacali swoje składki na bieżące potrzeby aktualnych emerytów. Nie można przerzucić nagle wszystkich środków w instrumenty finansowe, zamrozić na kilkadziesiąt lat i kosztem przyszłych pokoleń zostawić obecnych emerytów samotnie na rozpadającym się szczycie tej odwróconej piramidy. Odkładali swoje przez lata i państwo ma konstytucyjny i ustawy obowiązek zapewnienia im prawa do wypracowanej emerytury. Im mniejszy procent ze składki na ubezpieczenie emerytalne idzie na I filar, tym większą mamy różnicę pomiędzy wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych a niezmiennymi kosztami jego funkcjonowania. Różnicę, która musi zostać pokryta z budżetu państwa. ZUS nie jest w stanie sfinansować swoich zobowiązań, bo dysponuje jedynie 62,5% dotychczasowej składki emerytalnej. Filar kapitałowy to inwestycja rozciągnięta w czasie, którego nie mają niestety aktualni emeryci.

Po drugie, wrzucenie wszystkich oszczędności na jesień życia w nieprzewidywalną machinę rynków finansowych bywa ryzykowne. Choćbyśmy zaklinali rzeczywistość, to w gospodarce zdarzają się czasy prosperity i czasy kryzysu, kiedy żaden, nawet najzdolniejszy inwestor nie uchroni nas w całości przed stratą. Bywa tak, że rynki notują znaczny wzrost i środki zgromadzone na rachunkach OFE pomnażają się w zadowalającym tempie, dając stopę zwrotu niewątpliwie większą niż „piramida” ZUS-u. A jeśli zdarzy się krach, wojna czy pandemia? Niedługo po starcie OFE zaskoczył nas kryzys finansowy – w latach 2007–2009 straciły praktycznie wszystkie inwestycje kapitałowe. W 2008 r. średnia stopa zwrotu w OFE wyniosła zatrważające $-14,7\%$ ⁵⁷.

System kapitałowy niesie więc za sobą tyle szans, co zagrożeń. Dlatego właśnie, bez względu na to, ile środków będzie trafiać na rachunek Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i jak będą

radzić sobie oszczędności na kontach OFE, państwo nie jest w stanie odciąć się od swoich zobowiązań i musi zapewnić obywatelom konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Nawet zakładając, że filar kapitałowy jest w perspektywie długoterminowej korzystniejszy w sytuacji kryzysu demograficznego zarówno dla państwa, jak i dla emerytów, to zanim przyszli emeryci zaczną korzystać ze środków na nim zgromadzonych, państwo musi pokrywać ubytek pomiędzy zobowiązaniami emerytalnymi, które będą powoli maleć z czasem, a wpływami do FUS, które zmniejszą się skokowo.

W tym miejscu ta przydługa dygresja na temat systemu emerytalnego wraca na tory głównego przedmiotu rozważań opracowania. W jaki sposób państwo może sfinansować powstały deficyt? Wróćmy do naszych „finansowych praw fizyki” z początku tego opracowania: albo trzeba znaleźć dodatkowe dochody budżetowe, albo zaciągnąć dług. Koncepcja nowego systemu emerytalnego powstawała w latach 1996–1997, kiedy zakładano roczny wzrost PKB rzędu 7% i zmniejszanie się deficytu budżetowego. Ponadto przełom wieków to czasy, kiedy do budżetu wpływały szerokim strumieniem przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, które również przeznaczone były na refundację składek kierowanych do OFE⁵⁸. Niestety w latach następnych źródło przychodów z prywatyzacji zaczęło wysychać, pomyslna koniunktura się zakończyła i przyszedł kryzys finansowy – o stałym wzroście PKB w tempie 7% rocznie można było szybko zapomnieć. Plan A, czyli finansowanie reformy emerytalnej poprzez dodatkowe środki, nie wypalił. Pozostał Plan B – czyli finansowanie długiem. W takiej sytuacji rządzący musieli odpowiedzieć sobie na kluczowe pytanie: czy to, co zyskamy na reformie w postaci mniejszych zobowiązań emerytalnych, w przyszłości zrównoważy koszty, które ponosimy na obsługę długu zaciągniętego w celu finansowania tej reformy? W obliczu rosnącego poziomu długu publicznego (o tym szerzej w następnym rozdziale)

57 G.W. Kołodko, J. Tomkiewicz, *Repartycyjny i kapitałowy system emerytalny. Synergia czy antagonizm?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 1, s. 8.

58 *Ibidem*, s.10.

najwyraźniej zdecydowano, że nie. Od 2011 r. odsetek składki, która trafia do OFE, został zmniejszony ponad trzykrotnie, a od 2014 r. rozpoczęto przenoszenie przejmowania przez ZUS zarówno zobowiązań, jak i oszczędności lokowanych na OFE. Ta forma zabezpieczenia w polskim systemie emerytalnym obecnie jest w stanie wygaszania (choć udało się uniknąć planowanej ostatecznej likwidacji w 2022 r.). Rola kapitałowego filaru została w dużej mierze przyjęta przez ZUS – środki, które kiedyś trafiały w całości do OFE, trafiają na specjalne subkonto, na którym są one waloryzowane.

Dlaczego poświęciliśmy tu tyle miejsca na luźno powiązany z tematem rozdziału system zabezpieczenia społecznego? By rzucić nieco inne światło na powszechny w mediach problem reformy emerytalnej. O marginalizacji czy też likwidacji OFE pisze się od przeszło dziesięciu lat i temat ten często powraca. Najczęściej przedstawiany jest zerojedynkowo. Mamy „odwróconą piramidę finansową” ZUS i „skok na oszczędności Polaków”. Dlatego warto spojrzeć na to zagadnienie nie tylko z perspektywy obywatela, ale też państwa, które ponosi ciężar zobowiązań wygenerowanych jeszcze w czasach PRL-u i musi w sposób efektywny zarządzać środkami publicznymi. Państwo, które dysponuje ograniczonymi zasobami i możliwościami na rynku finansowym, musi dokonać wyboru, na co warto wydawać i się zadłużać, a na co nie. Na przestrzeni ostatnich lat uznano najwidoczniej, że funkcjonowanie OFE nie jest tego warte. Czy słusznie? Każdy powinien odpowiedzieć sobie na to pytanie według własnego uznania.

Ciekawą rubryką są również niewątpliwie „inne transfery w sektorze finansów publicznych”. Obejmuje ona dodatkowe środki w formie dotacji, ale przede wszystkim wpłat z budżetu państwa. Czym charakteryzują się wpłaty? W przeciwieństwie do dotacji, nie są one przekazywane pod rygorem nieważności na określony cel. Z drugiej strony, w przeciwieństwie do subwencji, kwota nie jest determinowana „na stałe” za pomocą obiektywnie skonstruowanego

w ustawie algorytmu czy innego schematu determinującego jej wysokość od danych czynników. Wpłaty w tej kwestii charakteryzują się dużą dowolnością – czy to w ustawie, czy innym akcie prawnym można uwzględnić, że na dany rok wpłaca się określoną sumę środków. Na przykład w ustawie o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg uwzględniono wpłaty z budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, w wysokości 500 mln zł rocznie⁵⁹.

Kategorią bardzo podobną są „rozliczenia z bankami” – w 2022 r. ponad 15 mld zł przeznaczono w tej kategorii również na wpłaty, jednak do funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego – państwowej osoby prawnej będącej poza sektorem finansów publicznych (o tej instytucji szerzej w ostatnim rozdziale). Przekazano 13,98 mld zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i 0,8 mld do Funduszu Dopłat.

Kolejną kategorią są świadczenia na rzecz osób fizycznych. Nie należy utożsamiać tej szumnej nazwy z ogółem programów socjalnych świadczonych przez państwo – te, jak chociażby „500 plus”, często finansowane są w formie dotacji i subwencji, ponieważ są one wypłacane ostatecznie przez władze lokalne. Mowa tutaj o tych wydatkach, co do których istnieje wymóg ustawowy, że powinny być świadczone bezpośrednio z budżetu państwa. Co ciekawe, wydatkiem, który obsługiwany był przez jednostki samorządu terytorialnego, a więc ujmowanym w całości jako dotacja celowa, było kiedyś „500 plus”. Teraz jednak środki te w większości ujmowane są jako świadczenia dla osób fizycznych. Stało się tak, ponieważ od 2022 r. program obsługuje ZUS. Z wydanych w tej kategorii niemal 59 ml zł to poza wspomnianym „500 plus” (23,5 mld zł) to przede wszystkim emerytury i renty dla służb mundurowych i uposażenia dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku (23,5 mld zł) czy dopłaty do świadczeń wypłacanych przez ZUS inwalidom wojennym kombatantom i ich rodzinom (3,4 mld zł). Co ciekawe, w ramach świadczeń na rzecz osób fizycznych wypłacane są środki z głośnego rządowego programu

59 Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz. U. z 2022 r., poz. 505, 655, 1561, 1768, 1846 ze zm.).

„Dobry start” gwarantującego co roku 300 zł na wyprawkę szkolną – 1,3 mld zł.

Istnieje też „budżetówka” w wąskim wydaniu, czyli wydatki państwowych jednostek budżetowych – jedynych jednostek sektora finansów publicznych bezpośrednio finansowanych z budżetu państwa. W 2022 r. w ramach wydatków bieżących wydano 101,25 mld zł, z czego 2/3 (66,58 mld zł) stanowiły wynagrodzenia całego aparatu publicznego. Poza tym 28,2 mld zł wydano w 2022 r. z budżetu na wydatki majątkowe. Najprościej mówiąc, kryje się pod tym przekazanie środków z budżetu na szeroko rozumiane inwestycje – ponad połowa (18,2 mld zł) to wydatki ponoszone przez państwowe jednostki budżetowe.

Ostatnią z większych kategorii ekonomicznych wydatków (nie licząc środków europejskich, o których będzie mowa później) są wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Tak jak było to opisane w rozdziale drugim, konieczność corocznej obsługi długu stanowi warunek wypłacalności państwa i możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań finansowych. Łączna kwota zależy tu przede wszystkim od tego, ile w danym roku trzeba oddać, np. ile obligacji ma termin wykupu i odsetek (czy też kuponów w przypadku obligacji). Im większe są stopy procentowe, im słabszy złoty i im mniejsze zaufanie wierzycieli do Skarbu Państwa, tym większą stopę zwrotu muszą oni otrzymać, by udzielić pożyczki lub zainwestować w nasze papiery wartościowe. W 2022 r. na obsługę długu wydano ponad 32,7 mld zł, z czego 27,7 mld na rynku krajowym, a nieco ponad 5 mld zł na rynku zagranicznym.

Znając klasyfikację wydatków budżetowych według grup ekonomicznych, wróćmy do wcześniejszego pytania – wydatki z których grup możemy określić jako elastyczne, a które są sztywne? Które z nich można uciąć bez większej konsekwencji, a bez których państwo się nam, kolokwialnie mówiąc, zawali? Zaczniemy od tych ostatnich – absolutnie podstawową pozycją w budżecie są wydatki na obsługę długu. Sytuację, w której państwo przestaje spłacać

swój dług, omówiliśmy w rozdziale drugim – może to wiązać się z bankructwem. Podobnie ważną funkcję pełnią wydatki na środki własne UE czy współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich – jako członek Unii Europejskiej Polska jest zobligowana na mocy umów międzynarodowych, żeby te koszty ponosić. Podobnie kluczowe są nieujęte według grup ekonomicznych tzw. wydatki bezwzględnie wymagane, czyli takie, których konieczność poniesienia przez państwo wynika z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód.

Te wszystkie pozycje łączy jedno – wywiązanie się przez państwo ze swoich zobowiązań. Co oczywiste, ilość środków potrzebnych na te wydatki nie musi być stała w czasie. Wydatki na obsługę długu zależą przecież choćby od wartości zadłużenia czy wysokości oprocentowania pożyczek. Chodzi o to, że bez względu na rozmiar tych wydatków, zapewnienie na nie środków w budżecie jest konieczne dla prowadzenia polityki fiskalnej. Państwo, które nie spłaca swojego zadłużenia, nie otrzyma nowych pożyczek na realizację zadań publicznych. Państwo, które nie stosuje się do treści wyroków lub powziętych ugód, również nie będzie poważnie traktowanym podmiotem w obrocie prawnym. W związku z tym można nawet określić te wydatki jako „supersztywne”⁶⁰ – bez nich ani rusz!

Drugą kategorią wydatków sztywnych są wydatki jednostek budżetowych. Są sztywne, ponieważ trzeba je ponosić, aby realizować konstytucyjny obowiązek zapewnienia finansowania funkcjonowania państwa. W budżecie muszą znaleźć się środki na funkcjonowanie organów państwowych. Wracając do początków opracowania – jak mogą działać sądy, ministerstwa czy urzędy bez zapewnienia pieniędzy na odpowiednią infrastrukturę czy wynagrodzenia? Z uwagi na specyficzny charakter zadań realizowanych przez jednostki budżetowe, nie tylko nie mają one możliwości, ale i pod żadnym pozorem nie powinny próbować szukać źródeł finansowania na rynku. Byłaby to prosta droga do porzucenia demokratycznych fundamentów i oligarchizacji państwa. Te wydatki są natomiast sztywne

60 M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych...*, s. 72.

„trochę mniej”. Dlaczego? W przeciwieństwie do wydatków „supersztynnych” – nie ma sprecyzowanej minimalnej kwoty, którą każdego roku trzeba ponieść na funkcjonowanie jednostek budżetowych. Trzeba po prostu zapewnić środki na funkcjonowanie organów państwa. Dlatego istnieje tu przestrzeń do pewnego ich „uelastycznienia” – jeśli na etapie tworzenia projektu ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów uzna, że dana jednostka budżetowa jest w stanie realizować swoje konstytucyjne/ustawowe obowiązki dzięki mniejszym funduszom albo np. ponosi wydatki na zadania, które są zbędne, to może te środki „obciąć”. Trudno tu rozgraniczyć, które wydatki jednostek budżetowych są niezbędne do zapewnienia funkcjonowania państwa i realizowania ustawowych zobowiązań, a które nie. Czy jeśli w Kancelarii Prezydenta chce się przeprowadzić remont, to czy będzie to wydatek sztywny, czy nie? Czy ten remont jest niezbędny do jej funkcjonowania? Jeśli tak, to w całości, czy w części? Czy naprawa stłuczonego żyrandola będzie wydatkiem sztywnym, ale przemalowanie ścian na „modny” kolor już nie?

Trzecia kategoria wydatków sztywnych to świadczenia publiczne. Są to wszystkie zobowiązania państwa wobec obywateli, jeżeli przepisy określają kryteria otrzymania świadczenia z budżetu – tak jak to było w omówionym przypadku programu „500 plus”. Do tej kategorii można zaklasyfikować również funkcjonujące od niedawna programy społeczne takie jak choćby „Mama 4+” – uzupełniające świadczenie rodzicielskie dla osób, które wychowały co najmniej czwórkę dzieci, czy „Dobry start” – 300 zł jednorazowego wsparcia dla wszystkich uczniów rozpoczynających rok szkolny. To również wydatki ponoszone przez państwo na wsparcie systemu zabezpieczenia społecznego – wsparcie powszechnego systemu w wypłacie rent, emerytur czy świadczeń chorobowych oraz wypłata tych świadczeń bezpośrednio z budżetu państwa, jeśli stanowi tak prawo (np. w przypadku emerytur żołnierzy zawodowych, sędziów czy

prokuratorów). W przypadku tej grupy jedyną możliwością „uelastycznienia” takich wydatków byłaby zmiana ustaw określających kryteria ich otrzymania.

Specyficznym zagadnieniem, trudnym do zaklasyfikowania w konkretnej grupie, jest konieczność ponoszenia wydatków na określone obszary funkcjonowania państwa. Przykładowo na mocy ustawy o obronie ojczyzny⁶¹ w 2030 r. państwo będzie musiało ponosić z samego budżetu państwa wydatki na obronę narodową w wysokości co najmniej 2,5% rocznego PKB. Z kolei już w 2026 r. na ochronę zdrowia wydane zostanie minimum 6,8% PKB⁶². Można powiedzieć, że spełniamy tu kryteria właściwe dla wydatków sztywnych – w ustawie innej niż ustawa budżetowa umieszczone są przepisy, które obligują do poniesienia z budżetu państwa wydatków w określonej kwocie. Kwota ta nie jest jednak przeznaczona na realizację konkretnych zadań publicznych. Stanowi raczej zapewnienie minimalnego poziomu finansowania wydatków w ramach konkretnej części i działu budżetu (do części i działów zaraz przejdziemy). „Sztywny” charakter mają tu nie konkretne wydatki, a poziom środków zapewniony do finansowania ich całej puli.

Jak to wygląda na tle całego budżetu? Jaką część stanowią wydatki sztywne? Pod koniec ubiegłego wieku ich poziom nie przekraczał 50% – wartość tę przebił w 1999 r. (58,2%) i w pierwszej dekadzie XXI wieku, głównie za sprawą rosnących wydatków socjalnych oraz konieczności zapewnienia miejsca w budżecie na środki europejskie, gdy na stałe usadowił się na poziomie powyżej 70% (73,5% w 2002 r.). Druga dekada XXI wieku to podniesienie wydatków sztywnych do poziomu 75%. W 2016 r. osiągnięto pułap 80%. W czasach najnowszych ta wartość oscyluje w przedziale 75–80%⁶³ wydatków budżetowych. Które pozycje z omawianych wcześniej grup ekonomicznych składają się na pozostałe 20–25% wydatków elastycznych? Są to przede wszystkim wydatki majątkowe

61 Dz. U. z 2022 r., poz. 2305.

62 Na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1532 ze zm.).

63 M. Ostrowski, *Problem wydatków sztywnych...*, s. 79.

(inwestycyjne) i te wydatki bieżące jednostek budżetowych, które nie są *stricto* niezbędne do realizacji konstytucyjnych powinności państwa.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że podział na wydatki sztywne i elastyczne nie jest zerojedynkowy i czarno-biały (szczególnie w przypadku wydatków jednostek budżetowych). Nie ma żadnej definicji ustawowej, ani choćby wytycznych Ministerstwa Finansów, co do tego, które wydatki są elastyczne, a które sztywne. Wnioski z powyższych rozważań zostały wypracowane w doktrynie prawa finansów publicznych. Z tego względu nie warto trzymać się tych wyliczeń ani klasyfikacji jako wyroczni, ale patrzeć na to jako pewien barometr, który wskazuje nam kierunek, w jakim podążają finanse publiczne. Na podstawie tych danych możemy wysnuć następujący wniosek: budżet państwa jest przepełniony i została w nim naprawdę niewielka przestrzeń na nowe wydatki, np. inwestycje.

Problem wydatków sztywnych raz na jakiś czas przedostaje się do debaty publicznej. Zwykle wygląda to w ten sam sposób: zaniepokojeni eksperci informują o coraz to nowszych, rekordowo wysokich poziomach wydatków sztywnych w budżecie. Czy faktycznie trzeba się tych liczb bać? Czy to oznacza, że faktycznie państwo musi przeznaczać 80% swoich wydatków na z góry zaplanowane pozycje i nie ma żadnej „sprawczości” w polityce fiskalnej? Nie do końca – nie po to przez kilkadziesiąt stron opisywana była

nierówność „sektor finansów publicznych > ustawa budżetowa > budżet państwa”, żeby teraz znowu spłaszczać całe finanse do poziomu budżetu. Zgodnie z definicją wydatku sztywnego, musimy mieć inną niż ustawa budżetowa podstawę prawną i wydatkować te środki z budżetu państwa. I w tej sytuacji program „500 plus” będzie klasycznym wydatkiem sztywnym. A co, jeśli zobligujemy państwo do ponoszenia jakiegoś wydatku, tylko nie będziemy go wydatkować z budżetu państwa? Tak jak np. dzieje się z „trzynastką” i „czternastką” (dodatkowymi świadczeniami emerytalnymi), które są finansowane z funduszy celowych? Nie są to wydatki sztywne w klasycznym tego słowa rozumieniu, bo nie są ponoszone z budżetu państwa. Dlatego mając świadomość, że cały sektor finansów publicznych to system naczyń połączonych, rozpatrywanie wydatków sztywnych w samym tylko budżecie państwa nie ma większego sensu. W badanym w doktrynie problemie „wydatków sztywnych budżetu państwa” należałoby wyrzucić ten drugi człon i skupić się tylko na wydatkach sztywnych. Ile wynosi suma publicznych zobowiązań wobec obywateli, przedsiębiorstw, innych państw, organizacji, instytucji finansowych? Ile środków, które ma do dyspozycji państwo, bez względu na obszar i poziom, może wykorzystać swobodnie? To pytania, na które nikt w doktrynie wyczerpująco nie odpowiedział. Pytania, nad którymi warto się zastanowić w trakcie dalszej lektury.

8.

Kto, co i za ile? Klasyfikacja budżetowa

Omówione tutaj grupy ekonomiczne stanowią jeden z trzech wymiarów tzw. klasyfikacji budżetowej. Czym jest klasyfikacja budżetowa i czemu służy? Zgodnie z założeniem, dzięki niej jesteśmy w stanie zlokalizować dowolny wydatek ponoszony z budżetu państwa i pozyskać kluczowe informacje na jego temat – kto ten wydatek ponosi, w ramach jakiego obszaru i na jaki cel. Odnośnie do tego ostatniego wymiaru, czyli celu, mamy paragrafy (nie należy mylić z paragrafem jako jednostką redakcyjną tekstu prawnego!), czyli właśnie pogrupowanie wydatków budżetu państwa według wcześniej omówionych grup ekonomicznych (dotacje i subwencje, wydatki majątkowe, świadczenia na rzecz osób fizycznych itd.). W zależności od źródła, każdy wydatek będzie miał swój paragraf.

Rysunek 11.

Paragrafy przyporządkowane do grup ekonomicznych wydatków budżetu państwa.

Dotacje i subwencje	200 do 214, 216 do 237, 239 do 299
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	302 do 305, 307, 311, 320, 321 i 324 do 329
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	400 do 472, 474 do 481, 483 do 486, 488 do 493 i 495 do 498
Wydatki majątkowe	601 do 603, 605 do 608, 610 do 623, 625 do 639, 641 do 644, 646 do 649, 651 do 659, 661 do 672 i 680
Obsługa długu publicznego	801 do 804 i 806 do 814
Wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wydatki budżetu środków europejskich	Grupa obejmuje wydatki klasyfikowane w paragrafach z odpowiednią czwartą cyfrą, stosowaną dla środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. odpowiednio: „1”, „2”, „5”, „6”, „7” (w zakresie budżetu środków europejskich), „8”, „9”.
Środki własne Unii Europejskiej	851 do 858

Źródło: <http://www.klasyfikacje.gofin.pl/budzetowa/12,2,1,5,zalacznik-4-klasyfikacja-paragrafow-wydatkow-i-srodkow-z.html> [1.12.2022].

Przyglądając się bliżej wydatkom budżetowym, możemy zaklasyfikować je również na dwa inne sposoby. Zgodnie z art. 114 UFP budżet państwa dzieli się na części i każda taka część ma swojego dysponenta, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów⁶⁴. Tych części w ustawie budżetowej jest niewiele

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. z 2021 r., poz. 907).

poniżej setki. Trudno wyróżnić jedno kryterium, według których je wyodrębiono. Możemy wyróżnić części wyodrębnione zarówno ze względu na podmiot, jak i przedmiot. Pierwsze to przede wszystkim jednostki budżetowe – kluczowe organy publiczne, jak kancelarie Sejmu, Senatu, Prezydenta, Premiera, Sądy, Trybunały itd., oraz urzędy (np. UOKiK). Drugie to części określające w dość ogólny sposób „obszar działania państwa”, które mogą pokrywać się z obszarem działania resortów, jak np. wcześniej wspomniane przy temacie wydatków sztywnych obrona narodowa czy ochrona zdrowia.

Rysunek 12.

Części budżetowe i wydatki w ich ramach w 2022 r.

WYDATKI BUDŻETOWE W CZĘŚCIACH W 2022 R.	
CZĘŚĆ BUDŻETOWA	WYDATKI (W TYSIĄCACH ZŁ)
Ogółem	517 398 907
01 Kancelaria Prezydenta RP	532 226
02 Kancelaria Sejmu	492 587
03 Kancelaria Senatu	128 565
04 Sąd Najwyższy	160 943
05 Naczelny Sąd Administracyjny	591 647
06 Trybunał Konstytucyjny	41 051
07 Najwyższa Izba Kontroli	332 460
08 Rzecznik Praw Obywatelskich	58 483
09 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	66 409
10 Urząd Ochrony Danych Osobowych	40 270
11 Krajowe Biuro Wyborcze	89 119
12 Państwowa Inspekcja Pracy	397 674
13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	434 204
14 Rzecznik Praw Dziecka	18 925
15 Sądy powszechne	10 372 143
16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	16 426 216
17 Administracja publiczna	54 104
18 Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	1 138 472
19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	9 175 621
20 Gospodarka	812 892
21 Gospodarka morska	1 599 502
22 Gospodarka wodna	2 280 437
23 Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej	22 656
24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5 144 206
25 Kultura fizyczna	1 048 498
26 Łączność	5 760
27 Informatyzacja	623 158

WYDATKI BUDŻETOWE W CZĘŚCIACH W 2022 R.	
CZĘŚĆ BUDŻETOWA	WYDATKI (W TYSIĄCACH ZŁ)
28 Szkolnictwo wyższe i nauka	23 648 485
29 Obrona narodowa	57 077 969
30 Oświata i wychowanie	819 886
31 Praca	447 472
32 Rolnictwo	1 729 616
33 Rozwój wsi	7 015 042
34 Rozwój regionalny	2 105 979
35 Rynki rolne	54 906
37 Sprawiedliwość	6 642 519
39 Transport	9 185 329
40 Turystyka	71 865
41 Środowisko	691 804
42 Sprawy wewnętrzne	28 431 074
43 Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	225 680
44 Zabezpieczenie społeczne	4 068 153
45 Sprawy zagraniczne	2 705 385
46 Zdrowie	15 521 807
47 Energia	64 761
48 Gospodarka złożami kopalin	964 056
49 Urząd Zamówień Publicznych	40 531
50 Urząd Regulacji Energetyki	64 761
51 Klimat	399 805
52 Krajowa Rada Sądownictwa	16 591
53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	125 545
54 Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	184 305
55 Aktywa państwowe	119 591
56 Centralne Biuro Antykorupcyjne	242 134
57 Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	715 377
58 Główny Urząd Statystyczny	478 681
59 Agencja Wywiadu	295 107
60 Wyższy Urząd Górniczy	70 865
61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	76 849
62 Rybołówstwo	124 666

WYDATKI BUDŻETOWE W CZĘŚCIACH W 2022 R.	
CZĘŚĆ BUDŻETOWA	WYDATKI (W TYSIĄCACH ZŁ)
63 Rodzina	37 154
64 Główny Urząd Miar	180 749
65 Polski Komitet Normalizacyjny	38 439
66 Rzecznik Praw Pacjenta	17 193
67 Polska Akademia Nauk	110 281
68 Państwowa Agencja Atomistyki	30 605
69 Żegluga śródlądowa	23 300
71 Urząd Transportu Kolejowego	54 168
72 Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	18 931 798
73 Zakład Ubezpieczeń Społecznych	75 554 803
74 Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	71 638
75 Rządowe Centrum Legislacji	35 028
76 Urząd Komunikacji Elektronicznej	131 765
79 Obsługa długu Skarbu Państwa	32 718 271
80 Regionalne izby obrachunkowe	138 592
82 Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	74 916 806
83 Rezerwy celowe	0
84 Środki własne Unii Europejskiej	34 293 905
85 Budżety wojewodów	60 365 488
86 Samorządowe Kolegia Odwoławcze	152 805
88 Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	3 279 789
89 Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15	11 162
90 Akademia Kopernikańska	2000

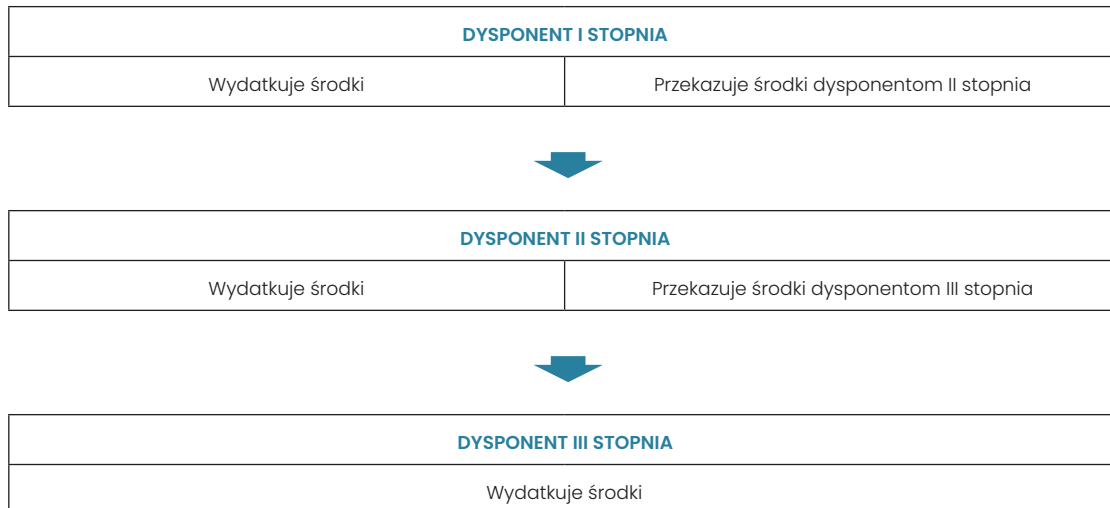
Źródło: Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2022 r.

O co chodzi z dysponentami? Przykładowo sam Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest dysponentem części: Administracja publiczna, Sprawy wewnętrzne, Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

W tym przypadku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie dysponentem pierwszego stopnia. Kieruje on wykonaniem budżetu i sprawuje ogólną kontrolę i nadzór w tym zakresie. Ponadto poza dokonywaniem własnych wydatków, przekazuje środki dysponentom drugiego stopnia, np. komendantowi głównemu Policji czy komendantowi głównemu Straży Pożarnej⁶⁵. Ci zaś również dokonują wydatków i przekazują środki dalej – dysponentom trzeciego stopnia (może to być w tym przypadku komenda, np. Powiatowa Komenda Policji w Żarach), którzy stanowią ostatni szczebel tej konstrukcji – otrzymane środki jedynie wydatkują.

65 Sejm RP, Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 1557 w sprawie przepływu środków finansowych pomiędzy woj. śląskim a budżetem państwa w ramach budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=75AA5474> [1.12.2022]

Rysunek 13.
Relacje pomiędzy dysponentami I, II i III stopnia.



Zródło: opracowanie własne.

Rolę szczególnego dysponenta odgrywa Minister Finansów, który poza wydatkami części, którą kieruje (Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe), dysponuje również specjalnymi odrębnymi częściami budżetu państwa utworzonymi na mocy art. 114 ust. 2 UFP. Minister Finansów dokonuje bowiem wydatków w ramach obsługi długu, finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, subwencji ogólnej dla JST oraz środków własnych Unii Europejskiej (o których mowa będzie dalej).

Specyficzną konstrukcją charakteryzują się części 81 i 83 – rezerwa ogólna i rezerwy celowe. Są to części, które mają zapewnić elastyczność wydatków publicznych. Rezerwy zapewniają uproszczony dostęp do środków na przedsięwzięcia, których w trakcie roku budżetowego nie dało się przewidzieć. Rezerwa ogólna wynosi maks. 0,2% budżetu, a rezerwy celowe – co do zasady 5%. Ostateczna wysokość rezerw w ramach tych limitów uchwalana jest w ustawie budżetowej przez parlament. Rezerwami dysponuje Minister Finansów – ogólną z powołania Premiera, a celowymi w porozumieniu z dysponentami właściwych części budżetowych – rezerwy celowe co do zasady powinny być przeznaczane jedynie na cel, na który zostały zaplanowane.

W pewnych sytuacjach można zablokować wydatki budżetowe, czyli zakazać całkowicie lub częściowo dokonywania wydatków w ramach określonej części. Może to zrobić Minister Finansów, inni dysponenci w zakresie przyznanych im części i Rada Ministrów w sytuacjach zagrożenia realizacji ustawy budżetowej. Ponadto można przenosić środki pomiędzy poszczególnymi częściami budżetowymi. Uprawiony jest do tego Premier w sytuacji zmiany lub przekształcenia jednostek będących dysponentami (jeśli np. Ministerstwo Sportu i Turystyki podzieliłoby się na Ministerstwo Sportu i Ministerstwo Turystyki, pojawia się dwóch dysponentów w miejsce jednego), bądź też w innych przypadkach wskazanych bezpośrednio w ustawach. Przykładowo Premier może kazać wpłacić dysponentom środki na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 z ich części budżetowych.

Inny sposób to klasyfikacja wydatków nie ze względu na dysponentów (podmiot), lecz ze względu na ich rodzaj (przedmiot). Dokonywana jest ona zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁶. Wedle tej metodyki, wydatki pogrupowane są według

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2045).

rodzaju działalności w działy. Symbol poszczególnego działu to trzy cyfry, z czego pierwsze dwie (z pewnymi wyjątkami) odpowiadają oznaczeniom według Polskiej Klasyfikacji Działalności. Przykładowo dział Leśnictwo w klasyfikacji budżetowej oznaczony jest 020, a w PKD – 02. W ramach działów rozróżniamy pięciocyfrowe rozdziały. Pierwsze trzy cyfry to symbol Działu, a pozostałe dwie – kolejne numery poszczególnych rozdziałów w ramach działu. Przykładowo rozdział 002003 oznacza Biuro Nasiennictwa Leśnego w ramach działu Leśnictwo. W ramach działów możemy też spotkać rozdziały zakończone cyframi „95” – są one zatytułowane „Pozostała działalność” i ujmują się w nich zadania, których nie da się zaklasyfikować do innych rozdziałów. Trzymając się Leśnictwa, w tym dziale rozdział ten ma symbol 02095.

Rysunek 14.
Wydatki budżetu państwa według działów.

DZIAŁY BUDŻETU PAŃSTWA I WYDATKI (W TYS ZŁ, 2022 R.)		
LP.	DZIAŁ	WYDATKI (W TYS ZŁ.)
	OGÓŁEM	517 398 907
010	Rolnictwo i łowiectwo	11 713 454
020	Leśnictwo	21 299
050	Rybołówstwo i przetwórstwo	134 121
100	Górnictwo i kopalnictwo	960 356
150	Przetwórstwo przemysłowe	756 863
400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0
500	Handel	1 450 706
550	Hotele i restauracje	40 467
600	Transport i łączność	11 534 791
630	Turystyka	77 907
700	Gospodarka mieszkaniowa	1 301 921
710	Działalność usługowa	593 418
720	Informatyka	53 260
730	Szkolnictwo wyższe i nauka	27 791 504
750	Administracja publiczna	34 179 881
751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2 920 707
752	Obrona narodowa	47 317 042
753	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	86 132 305
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	20 369 083
755	Wymiar sprawiedliwości	17 059 156

DZIAŁY BUDŻETU PAŃSTWA I WYDATKI (W TYS ZŁ, 2022 R.)		
LP.	DZIAŁ	WYDATKI (W TYS ZŁ.)
756	Dochody od osób prawnych, od osób fiz. I od in. jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	350 319
757	Obsługa długu publicznego	32 718 271
758	Różne rozliczenia	110 996 277
801	Oświata i wychowanie	5 048 744
851	Ochrona zdrowia	20 285 325
852	Pomoc społeczna	7 430 049
853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4 830 108
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	379 030
855	Rodzina	63 083 853
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 994 183
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3 696 393
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	161 050
926	Kultura fizyczna	1 017 064

Źródło: Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

Rysunek 15.
Klasyfikacja budżetowa na przykładzie Działu 020 – Leśnictwo.

DZIAŁ 020 – LEŚNICTWO	
02001	Gospodarka leśna
02002	Nadzór nad gospodarką leśną
02003	Biuro Nasiennictwa Leśnego
02078	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych
02095	Pozostała działalność

Źródło: Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

Gdy analizuje się katalog działów, interesująco może wyglądać pozycja nr 758 – różne rozliczenia. Cóż to dokładnie jest? Ta niewiele mówiąca nazwa zdaje się odzwierciedlać perfekcyjnie chaos, który tam panuje. Dział ten pojawił się po raz pierwszy w 1983 r.⁶⁷ i pierwotnie w jego skład wchodziło 16 rozdziałów, obecnie jest ich 35. Stanowi on wyjątek od zasady, że każdy dział

67 Ministerstwo Finansów, *Przegląd struktury i wysokości wydatków klasyfikowanych w dziale 758, Różne rozliczenia*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=265069de-4622-4371-b79f-6d32fbb2f7df&groupId=764034 [1.12.2022].

i rozdział powinny określać dany rodzaj działalności. W 2021 r. w ramach tego działu wydano niemal 116,5 mld zł (ponad 20% budżetu państwa). Co można tam znaleźć? Od transferów na rzecz JST, przez wydatki na partie polityczne, regionalne programy operacyjne działalność bankową, „wpływy do wyjaśnienia” czy... Polski Fundusz Kościelny. Ostatnio do różnych rozliczeń włączono rozdział 75867 – Krajowy Plan Odbudowy. Sytuacja, w której piąta część budżetu stanowi rezerwar dla nieukształtowanego worka wydatków, do którego można wrzucić dosłownie każdą pozycję, nie najlepiej świadczy o przejrzystości budżetu państwa.

Przy analizowaniu działów budżetu państwa może rzucić się w oczy jeszcze inna ciekawa rzecz – ich nazwy mogą się pokrywać z częściami! Mamy część 29 – Obrona narodowa i jednocześnie dział 752 o tej samej nazwie. Jak należy to rozumieć? Spróbujmy wykorzystać wiedzę z powyższych rozwiązań do wyjaśnienia tej osobliwości. Środki ponoszone w ramach obrony narodowej jako części mówią nam o tym, że są to środki, których dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. W ramach tej części oczywiście spora część wydatków ponoszona jest np. na zakup uzbrojenia czy modernizację infrastruktury militarnej – czyli przedmiot, który w budżecie MON można by zaklasyfikować w dziale 752 – obrona narodowa. Niemniej jednak ministerstwo ponosi przecież wydatki chociażby na funkcjonowanie całego aparatu administracji, która za to wszystko jest odpowiedzialna. Dlatego w ramach części nr 29 Obrona narodowa mogą być ponoszone nie tylko wydatki zaklasyfikowane w dziale 752 Obrona narodowa, ale np. 750 Administracja publiczna, 755 Wymiar sprawiedliwości (sądy wojskowe), czy chociażby 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (muzea!). Przyjrzymy się części 20 Gospodarka. Dysponent, czyli minister właściwy ds. gospodarki (Minister Rozwoju i Technologii), nie wydatkuje tylko

środków na cele ściśle związane z gospodarką. Na przykład z tej części ponosi się też środki na zadania związane z utrzymywaniem w czasie pokoju niezbędnych mocy produkcyjnych do realizacji Programu Mobilizacji Gospodarki, który określa zadania, jakie powinni realizować przedsiębiorcy w warunkach wojennych. Te wydatki klasyfikuje się właśnie w części 752 Obrona narodowa.

Fakt, że nazwy części i działów czasami się pokrywają, istotnie może wprowadzić w błąd i nie wpływa pozytywnie na przejrzystość klasyfikacji budżetowej. Należy więc pamiętać, że część mówi o tym, kto (podmiot!) odpowiedzialny jest za wydatkowanie, a dział mówi o tym, na co (przedmiot!) ponoszone są wydatki.

Wydawać by się mogło, że udało nam się ująć już kompletną klasyfikację wydatków – mamy w końcu przedmiot (działy) i podmiot (części), a także klasyfikację według grup ekonomicznych (paragrafy). Jak wspomniano już wcześniej, nie wszystkie środki z budżetu państwa przeznaczone są na poczet jednostek budżetowych.

Trudno na łamach tego opracowania wchodzić w szczegóły tej skomplikowanej kwestii, dlatego postaramy się wytłumaczyć to na przykładzie. Kancelaria Prezydenta, która – jako że administruje wieloma budynkami (chociażby Pałacem Prezydenckim) – od czasu do czasu musi je remontować. Nawiązując do wcześniejszego przykładu odnośnie do wydatków sztywnych, założmy, że jest to rutynowa czynność, która ma umożliwić normalne funkcjonowanie Kancelarii, a więc generuje wydatek bieżący, a nie majątkowy. Na ten cel należy przekazać 100 mln zł w 2023 r. Jak to ujmujemy? Najpierw dział – patrząc na klasyfikację, Kancelaria Prezydenta niewątpliwie zalicza się do urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa (*explicite* wymieniona jest jako tego typu jednostka w art. 139 ust. 2 UFP). Wobec tego jest to dział 751.

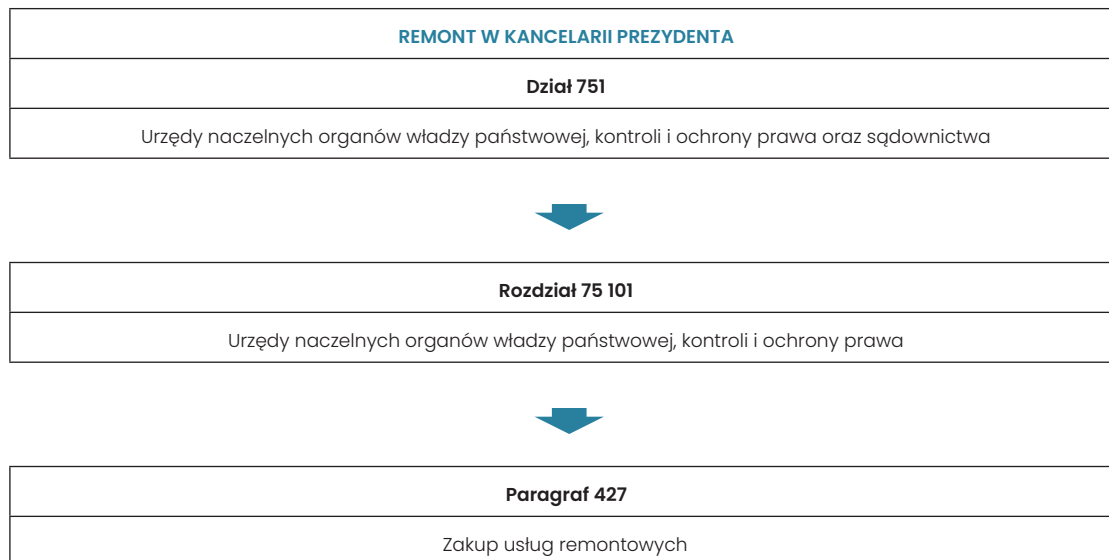
Rysunek 16.
Rozdziały wchodzące w skład Działu 751.

DZIAŁ 751	URZĘDY NACZELNYCH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ, KONTROLI I OCHRONY PRAWA ORAZ SĄDOWNICTWA
75101	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa
75102	Naczelne organy sądownictwa
75103	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
75104	Krajowa Rada Sądownictwa
75106	Oznaczenia państwowe
75107	Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
75108	Wybory do Sejmu i Senatu
75109	Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie
75110	Referenda ogólnokrajowe i konstytucyjne
75111	Biuro Polityki Międzynarodowej
75112	Jednostki podległe Instytutowi Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
75113	Wybory do Parlamentu Europejskiego
75114	Działalność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego
75178	Usuwanie skutków klęsk żywiołowych
75179	Pomoc zagraniczna
75180	Działalność badawczo-rozwojowa
75195	Pozostała działalność

Źródło: <http://www.klasyfikacje.gofin.pl/budzetowa/12,2,1,5,zalacznik-4-klasyfikacja-paragrafow-wydatkow-i-srodkow-z.html> [1.12.2022].

Jaki rozdział? Jeśli spojrzymy na dostępne opcje, to nie ma żadnego zatytułowanego „Kancelaria Prezydenta” – trzeba zatem wybrać rozdział 75101 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa”, jako że w tym katalogu mieści się Kancelaria Prezydenta. I teraz, jaka to grupa wydatkowa? Remont nie będzie żadną dotacją, świadczeniem na rzecz osób fizycznych czy wydatkiem na obsługę długu. Są to oczywiście wydatki bieżące jednostek budżetowych. Paragrafy tej grupy wydatków mają symbol „4xx”. Teraz ze wszystkich symbolów z czwórką z przodu musimy wybrać właściwy. Oszczędzę przedkładania tutaj tej mozolnej listy i powiem, że mamy tutaj paragraf „427” – Zakup usług remontowych.

Rysunek 17.
Klasyfikacja budżetowa na przykładzie remontu w Kancelarii Prezydenta.



Zródło: opracowanie własne.

Mając takie dane jak powyżej, jesteśmy w stanie wywnioskować, że Kancelaria Prezydenta planuje limit wydatków (na co?) na rzecz naczelnego organu władzy państwowej (w ramach jakiej grupy?) w ramach wydatków bieżących, na remont.

Podsumowując, klasyfikacji budżetowej możemy dokonać poprzez podział budżetu na części i wskazanie dysponentów tych części, albo poprzez wyszczególnienie rodzajów wydatków i wskazanie źródła ich finansowania (działy, rozdziały, paragrafy). Warto w tym miejscu jednak zaznaczyć, że czeka nas gruntowna reforma w tym aspekcie. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania odporności, w I kwartale 2025 r. zostaną ogłoszone przepisy wprowadzające nowy system klasyfikacyjny. Założenia tego systemu opublikowane zostały przez Ministerstwo Finansów w marcu 2022 r.⁶⁸ W ramach postulowanych zmian proponuje się zastosowanie struktury segmentowej. Bez większego wchodzenia w szczegóły, pozycje budżetowe miałyby być klasyfikowane nie za pomocą działów, rozdziałów i paragrafów, ale czterech segmentów odnoszących się po stronie dotującego i beneficjenta do:

1. konkretnej jednostki organizacyjnej, która środki przekazuje, i jednostki, która je dostaje (segment administracyjny);
2. konkretnych zasobów, z jakich dane środki pochodzą i jakie jest ich przeznaczenie (segment źródeł finansowania);
3. zadania, jakie jest realizowane za pomocą danego transferu środków (segment programowy);
4. wpływu transakcji na poziom majątku publicznego, np. czy w jego rezultacie się zwiększa (segment ekonomiczny)⁶⁹.

⁶⁸ Ministerstwo Finansów, *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*, marzec 2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego> [1.12.2022].

⁶⁹ *Ibidem*, s. 20.

Szczegółową identyfikację danej pozycji w obrębie każdego z czterech segmentów umożliwia zintegrowany z nimi jednolity plan kont.

Wprowadzenie tej zmiany ma na celu zwiększenie przejrzystości klasyfikacji budżetowej. Tak jak to zostało pokazane wyżej, w dotychczasowej formie składała się ona bowiem z kilku niekompatybilnych ze sobą kategorii, które należało rozpatrywać osobno (np. części

i działy). Nowy system ma umożliwić ewidencję wszystkich aspektów operacji finansowej w ujednoliconej formie. Pozwoli on również śledzić wykonanie planów finansowych nie tylko w ujęciu „tabelarycznym”, lecz także zadaniowym. Będziemy w stanie ewidencjonować, skąd i dokąd idą środki, a także jakie konkretnie zadania publiczne są dzięki nim realizowane.

9.

Za co?

Dochody budżetu państwa

Przejdźmy teraz do drugiego członu tej osi, czyli dochodów budżetowych. Na samym początku należy zaznaczyć, że gdy się patrzy na ustawę budżetową, to zarówno wydatki, jak i dochody mogą jawić się nam jako takie same cyferki, które w miarę się bilansują. Oczywiście wydatki będą nieco większe niż dochody, gdyż zgodnie z dzisiaj rozumianą zasadą równowagi budżetowej, państwo może notować tak długo deficyt, jak jest w stanie finansować wydatki na obsługę długu. Mimo wszystko obie te grupy różnią się zasadniczo. Jeśli zaplanuje się jakieś wydatki, to można mieć większą lub mniejszą pewność (w zależności oczywiście od jego rodzaju), że wydatek ten zostanie poniesiony. Jeśli państwo zamierza finansować program „500 plus”, to musi być gotowe na to, że wszyscy, którzy mają uprawnienie do tego świadczenia, zgłoszą się po jego wypłatę. Natomiast planowanie dochodów ma charakter dużo bardziej spekulacyjny. Państwo nie jest zatrudnione na umowie o pracę i nie otrzymuje stałej pensji. Dochody musi pobrać sobie samo poprzez aparat fiskalny. I jest w stanie tylko oszacować, ile mniej więcej uda mu się uzyskać, np. z podatków. Abstrahując od tego, że nie mamy gwarancji, czy w połowie roku budżetowego nie spotka nas pandemia, wojna itd., to też takie szacunki można prowadzić mniej lub bardziej optymistycznie. Przy planowaniu budżetu trzeba więc pamiętać, że bez względu na to, ile tych dochodów ostatecznie zbierzemy, wydatki (a przynajmniej znaczną większość z nich) trzeba będzie ponieść, ponieważ obligują nas do tego przepisy prawa (np. „500 plus” na podstawie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁷⁰).

Przejdźmy do konkretnych: znaczna większość dochodów budżetu pochodzi z podatków. Z sumy 504,8 mld zł z podatków mamy 465,5 mld zł, czyli ponad 90%.

Rysunek 18.
Dochody budżetu państwa.

DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA (W TYS. ZŁ 2022 R.)	
OGÓŁEM:	504 820 801
Dochody podatkowe:	465 456 109
1. VAT	230 390 544
2. Podatek akcyzowy	79 773 438
3. Podatek od gier	3 885 730
4. CIT	70 136 603

70 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2022 r., poz. 1577, 2140 z późn. zm.).

5. PIT	68 107 159
6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	3 786 792
7. Podatek od niektórych instytucji finansowych	6 078 931
8. Podatek od sprzedaży detalicznej	3 296 914
Dochody niepodatkowe:	36 782 345
1. Dywidendy i wpłaty	1 679 683
2. Wpłaty z zysku NBP	844 455
3. Cło	8 271 573
4. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	22 535 767
5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 450 867
6. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi	2 582 347

Źródło: Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

Nad poszczególnymi kwotami podatków nie ma co się rozwodzić, ponieważ widoczne są one w tabeli powyżej. Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwie fundamentalne rzeczy. Po pierwsze, powyższe zestawienie nie uwzględnia wszystkich podatków funkcjonujących w Polsce. Są to tylko te podatki, które trafiają do budżetu państwa, a więc tzw. podatki centralne. Istnieją też podatki lokalne, które stanowią źródło dochodów JST (np. podatek od nieruchomości, czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, rolny, leśny, transportowy itp.). Tutaj należy też zaznaczyć, że wpływy z podatków, zgodnie z zasadą jedności materialnej budżetu państwa, trafiają bezpośrednio do budżetu centralnego albo budżetów JST, bez konkretnego przeznaczenia. O ile wydatki można stosunkowo łatwo „wyłączyć” z budżetu (powołać fundusz celowy, zlecić jakieś zadanie państwowej osobie prawnej itd.), o tyle budżet państwa faktycznie jest centrum sektora finansów publicznych, jeśli chodzi o podatki. Pomijając to, co trafia do samorządów, to wszystkie dochody podatkowe to dochody budżetu państwa – nie można ich „wypchnąć” poza budżet ani poza ustawę budżetową czy sektor finansów publicznych.

Po drugie, w przypadku podatków dochodowych (PIT i CIT) to, co widzimy w tej tabeli, nie stanowi całości wpływów z tego tytułu. Jedynie część dochodów (48,81% PIT i 75,99% CIT) trafia do budżetu, reszta natomiast stanowi dochody gmin, powiatów czy województw. Wobec tego w budżecie widzimy jedynie odsetek całości dochodów z tych podatków. Mając przed oczyma te dane, można bardzo prosto zweryfikować wysuwany w debatach politycznych populistyczny argument, że dochody, które państwo otrzymuje z PIT-u, są mniejsze niż koszty pobierania tego podatku od obywateli. Przy omawianiu wydatków ustaliliśmy, że suma wynagrodzeń w całej budżetówce (która obejmuje o wiele więcej niż tylko aparat skarbowy) oscylowała w 2021 r. w okolicach 60 mld zł. Tymczasem wpływy z PIT-u wyniosły ponad 375 mld zł – wystarczyłoby na jeszcze pięć budżetówek...

Drugim źródłem dochodów budżetowych (konsekwentnie trzymając się zasady pomijania w rozważaniach budżetu środków europejskich) są dochody niepodatkowe. Są to przede wszystkim wpłaty do budżetu zobligowanych do tego jednostek (40,2 mld zł) – przypomnijmy, że jednostki budżetowe rozliczają się brutto, czyli otrzymują z budżetu wydatki na swoją działalność, ale muszą też odprowadzić tam wszystkie dochody. Ponadto istotną rolę stanowi cło (6,4 mld zł) oraz wpłaty zysku Narodowego Banku Polskiego. Narodowy Bank Polski poprzez operacje otwartego rynku,

takie jak np. interwencyjny skup czy sprzedaż złotych, dba o kurs naszej waluty. Często zdarza się, że poprzez swoje działanie na rynku walutowym odniesie zysk – nie jest to jego celowe zamierzenie, a jedynie efekt uboczny. W takim wypadku zobligowany jest do wpłaty tego zysku do budżetu państwa. Z uwagi na charakter tej wpłaty, ulega ona wahaniom na przestrzeni lat i trudno przewidzieć jej wysokość. Czasem NBP nie wpłaca nic, a czasami są to kwoty oscylujące nawet wokół 10 mld zł.

Tak prezentuje się w uproszczeniu główna oś dochody – wydatki. Łącznie w 2022 r. zebrano 504,8 mld zł i wydano 517,4 mld zł, co daje nam deficyt ok. 13,8 mld zł. Warto przypomnieć, że w art. 110 ustawy o finansach publicznych zapisane jest wprost, że budżet państwa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia. Oznacza to, że ustawodawca wręcz oczekuje, że budżet państwa notował będzie deficyt i tak długo, jak wskazane są źródła jego finansowania, zjawisko to jest w porządku (jest to zgodne z wcześniej omawianym obecnym podejściem do stabilności fiskalnej i równowagi budżetowej). Co by się stało, gdyby Rada Ministrów zdecydowała się na opracowanie projektu budżetu państwa bez deficytu? Czy taka ustawa budżetowa wedle omawianego przepisu byłaby „niekompletna”? Trudno powiedzieć, ale, co ciekawe, brak deficytu zakładała pierwotna wersja ustawy budżetowej na 2020 r.⁷¹ Realizacja tej ustawy szybko okazała się niemożliwa ze względu na wybuch pandemii COVID-19 i musiała ona zostać znowelizowana (o nowelizacji ustawy budżetowej, a także całym procesie jej uchwalania i nie tylko szerzej w rozdziale piątym). Czy gdyby nie pandemia, moglibyśmy zrealizować taki budżet i po raz pierwszy nie odnotować deficytu? Abstrahując od sytuacji gospodarczej na świecie bez pandemii, musimy pamiętać o tym, że jednostki w obrębie sektora finansów publicznych mają charakter naczyń połączonych. Tak jak zostało to podkreślone wcześniej, istnieje

możliwość wyłączenia wydatków z budżetu państwa, jeśli kosztami realizacji zadania publicznego zostanie obciążony np. państwowy fundusz celowy lub dowolna inna jednostka sektora finansów publicznych (albo też jednostka spoza tego sektora, o czym szerzej w rozdziale piątym). Tak więc w obrębie jednostek sektora można „manipulować” poziomem deficytu. Można przenieść ciężar części wydatków z budżetu państwa do „pozabudżetowej” części sektora i na odwrót. Różnica pomiędzy deficytem budżetowym a deficytem sektora finansów nie musi być zresztą wynikiem jakiejś manipulacji, tylko różnej sytuacji podmiotów wchodzących w skład sektora. Przykładowo w 2019 r. cały sektor finansów publicznych zanotował nadwyżkę w wysokości 1,254 mld zł⁷², kiedy znajdujący się w jego zakresie budżet państwa zanotował deficyt w wysokości 13,738 mld zł⁷³. Tymczasem według uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na 2020 r., przy zerowym deficycie budżetowym, deficyt całego sektora finansów publicznych miał wynieść aż 32,2 mld zł⁷⁴.

Warto podkreślić, że kwotę deficytu budżetowego oraz deficytu sektora finansów publicznych zwykle podaje się w złotych. Czy suchy fakt, że deficyt budżetowy wynosi 5 mld zł, mówi nam coś konkretnego? Należy rozpatrywać te wielkości w odniesieniu do całego budżetu. Inaczej z kolei przyjęło się podawać poziom długu publicznego oraz poziom deficytu i długu „unijnego” sektora finansów publicznych (będzie o nim mowa w następnym rozdziale) – ich wartość podaje się do publicznej wiadomości jako odsetek rocznego PKB. Tu z kolei należy pamiętać, że samo w sobie PKB nie ma jednoznacznego przełożenia na finanse publiczne. PKB to tylko miernik siły gospodarki, łączna wartość dóbr i usług wytworzonych na terenie danego kraju w ciągu roku. Rząd nie ma do dyspozycji 100% PKB, tylko jest w stanie „redystrybuować” z gospodarki około połowę (wydatki publiczne w Polsce to ok. 50% PKB;

71 Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 571).

72 Rada Ministrów, *Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*, s. 353.

73 *Ibidem*, s. 15.

74 Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2020*, s. 220, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/349242A427D7A96EC-12584DA0045BA63%24File/112-uzasadnienie.pdf> [1.12.2022].

wartość ta, jak wcześniej ustaliliśmy, zależy od konkretnego kraju). Budżet to z kolei połowa sektora finansów publicznych, więc ok. 25% PKB. Dlatego, jeśli deficyt budżetowy wynosiłby np. 2% PKB, to nie należy tego utożsamiać z faktem, że dochody są o 2% mniejsze niż wydatki, tylko realnie deficyt wynosi ok. 8% budżetu państwa.

Podobnie, jeśli z budżetu wydajemy 2% PKB na wojsko czy ochronę zdrowia, to nie jest to 2%, tylko 8% wydatków budżetu. Warto o tym pamiętać w kontekście bombardowania nas przez media różnymi, często wprowadzającymi w błąd liczbami.

10.

Przychody, rozchody, budżet w układzie zadaniowym

W ustawie budżetowej obok dochodów i wydatków pojawia się jeszcze wcześniej wspomniana oś przychody – rozchody. Przychody pochodzą ze źródeł takich jak sprzedaż papierów wartościowych, pożyczek i kredytów (zarówno z tych otrzymanych, jak i ze spłat tych udzielonych) czy prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Analogicznie rozchody to wykup papierów wartościowych, spłaty otrzymanych kredytów i pożyczek oraz ich udzielenie czy płatności, które finansowane są z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Tak więc pomimo podobnego brzmienia, przychody i rozchody nie mają nic wspólnego z dochodami i wydatkami – są to prowadzone w obie strony operacje związane z zarządzaniem zobowiązaniami finansowymi, czyli środki, które po prostu „krążą” z i do budżetu. Pamiętajmy przede wszystkim, że przychody w przeciwieństwie do dochodów nie stanowią środków, którymi władza może dysponować wedle uznania i przeznaczać na wydatki budżetowe, i mogą one mieć charakter zwrotny. W 2022 r. przychody budżetu państwa wyniosły 581,9 mld zł, a rozchody – 541,7 mld zł.

W tym miejscu można też kilka zdań poświęcić tzw. budżetowi zadaniowemu. Co to jest? W naszej rzeczywistości wydatki grupowane są w tabelach – podajemy kwoty i informujemy, jakie będzie ich przeznaczenie i kto będzie nimi dysponował. Budżet zadaniowy, czy też budżet

programowy (ang. *performance budgeting*) to nowoczesne podejście do zarządzania finansami publicznymi – według niego w planowaniu finansowym należy skupiać się na efektach, zadaniach i usługach publicznych, do których realizacji te konkretne środki się przyczynią. Realną próbę zarządzania programowego podjęto np. w ostatnich latach w Estonii⁷⁵. U nas rolę quasi-budżetu zadaniowego pełni planowanie wydatków w układzie zadaniowym. Równoległe do ustawy budżetowej, która jest podstawowym instrumentem planowania finansowego, od 2011 r. dla jednostek objętych jej zakresem sporządzane są plany finansowe w układzie zadaniowym. Wyznacza się w tych dokumentach określone zadania na rok budżetowy i dwa następne lata oraz ustala liczbowy miernik realizacji. Za przykład niech posłuży nam zadanie „System ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz ochrona ludności”. W 2023 r. planuje się wydać na nie 4,33 mld zł, a w latach 2023–2025 łącznie 12,53 mld zł. Miernik zadania to odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut. W 2022 r. miernik realizacji wynosił 87,97%. Państwo planuje więc na to zadanie przeznaczyć wspomnianą kwotę, by w następnych latach wskaźnik utrzymywał się powyżej 90%.

75 OECD, *Performance-based budgeting in Estonia*, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/chapter-three-estonia.pdf> [1.12.2022].

Rysunek 19.

Przykładowe zadanie wraz z miernikiem realizacji w układzie zadaniowym.

Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (w %)	BAZOWA	PLANOWANE WARTOŚCI MIERNIKA		
		2023 r.	2024 r.	2025 r.
	87,97	≥90	≥90	≥90

Źródło: Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2023 r. i dwa kolejne lata.

Pomimo interesującego wyglądu i szczytnych założeń budżet ten jest jedynie ozdobą i dodatkiem – nikt nikogo z realizacji tych zadań i mierników nie rozlicza. Budżet zadaniowy nie jest uchwalany wraz z ustawą budżetową, tylko stanowi załącznik do uzasadnienia jej projektu – nie jest więc aktem prawa powszechnie obowiązującego. Opracowuje się ustawę budżetową w układzie tabelarycznym i na podstawie tych kwot tworzy się jakieś zadania i kwoty na ich realizację. Być może zmianę w tym zakresie przyniesie omawiana wcześniej nowa klasyfikacja budżetowa, ponieważ stwarza ona podwaliny pod ewidencjonowanie planów finansowych również pod kątem celów realizowanych za pomocą danych środków.

Podsumowując – ustawa budżetowa stanowi istotną część sektora finansów publicznych. Na jej łamach publikowane informacje o finansach wszystkich jednostek sektora poza tymi funkcjonującymi na szczeblu samorządu terytorialnego (oraz poza pewnymi wyjątkami, np. NFZ, BFG czy uczelnie wyższe). W ramach ustawy budżetowej uchwalany jest budżet państwa, czyli dochody i wydatki realizowane przez państwowe jednostki budżetowe, transfery (dotacje subwencje, wpłaty) do innych jednostek oraz wydatki, które na mocy konkretnych ustaw muszą być ponoszone bezpośrednio z budżetu (np. emerytury i renty dla służb mundurowych). Budżet państwa swoje dochody czerpie przede wszystkim z podatków, cła i tego, co „wróci” od jednostek budżetowych. Pozostałe jednostki ujęte w ustawie budżetowej czerpią środki z transferów z budżetu, dedykowanych opłat/składek (przede wszystkim państwowe fundusze celowe) lub przychodów z prowadzonej działalności.

11.

Sektor finansów publicznych poza ustawą budżetową – samorzędy

Jeśli ustawa budżetowa wypełnia „niesamorządową” część sektora finansów publicznych, to wypadałoby krótko omówić właśnie część „samorządową”. JST według podziału, który obowiązuje od 1 stycznia 1999 r., to gminy, powiaty i województwa. Istotną konstrukcją są również miasta na prawach powiatu. Są to gminy miejskie, które wykonują zadania powiatu. Są to co do zasady, wszystkie największe miasta (liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia 1998) i dawne stolice województw według poprzedniego podziału administracyjnego z 1975 r., w którym było ich 49.

Tak jak było to już kilkakrotnie wspominać, podstawę gospodarki finansowej każdego JST stanowi uchwała budżetowa. Podobnie jak w ustawie budżetowej należy w takiej uchwale ująć łączną kwotę planowanych dochodów i wydatków (z wyodrębnieniem na bieżące i majątkowe), przychody i rozchody, limity zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek, emitowanych papierów wartościowych, a także kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Uchwała budżetowa ma podobną strukturę do ustawy budżetowej, czyli dzieli się na część tekstową oraz tabelaryczną (załączniki). W takich załącznikach powinny się znaleźć m.in. planowane przychody i koszty samorządowych zakładów budżetowych czy zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu JST. Projekt uchwały budżetowej opracowywany jest przez organ wykonawczy danego JST (wójt, burmistrz, prezydent miasta w gminie/mieście na prawach powiatu, zarząd powiatu ze starostą w powiecie, zarząd województwa z marszałkiem województwa w województwie).

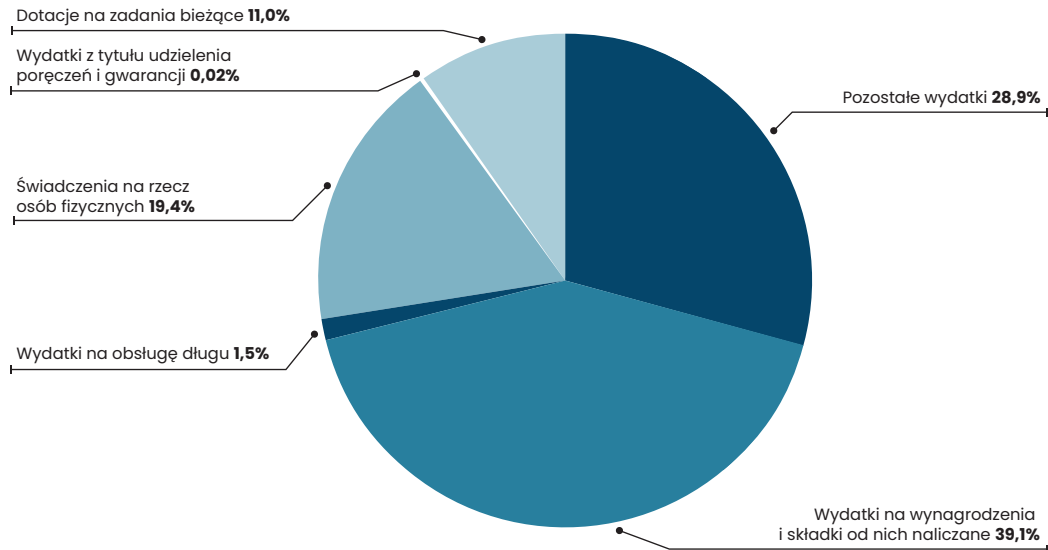
Uchwałę budżetową uchwała z kolei organ stanowiący (rada gminy, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do 31 stycznia).

Można więc powiedzieć, że uchwały budżetowe to małe lokalne budżety – sposób ich opracowywania i uchwalania jest bardzo zbliżony. O ile w centralnym planie finansowym, jakim jest ustawa budżetowa, prezentowane są plany „niesamorządowych” jednostek sektora finansów publicznych, to tutaj znajdujemy jego dopełnienie – plany samorządowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i osób prawnych.

Całkowite wydatki JST w 2022 r. wyniosły 352,8 mld zł, z czego najwięcej z uwagi na obarczenie największą liczbą zadań wydały gminy (175,5 mld zł) i pełniące funkcję „połączonej gminy i powiatu” miasta na prawach powiatu (114,6 mld zł). Powiaty wydały 40 mld zł, a województwa – „tylko” 23,8 mld zł. Przypomnieć w tym miejscu należy, że województwa charakteryzują się specyficznym dualizmem administracyjnym. W ramach województw działają finansowane z budżetu państwa terenowe organy administracji rządowej (reprezentowane przez wojewodę) równoległe z organami administracji samorządowej oraz organami administracji samorządowej (zarząd województwa na czele z marszałkiem i strukturą urzędową).

Wydatki JST dzielą się przede wszystkim na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Nie ma tutaj specyficznych grup przewidzianych w budżecie państwa, jak transfery do innych jednostek. W 2022 r. wydatki bieżące JST wyniosły 81,7% całości, a majątkowe – 18,3%.

Rysunek 20.
Struktura wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego w 2022 r.



Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2022 r.

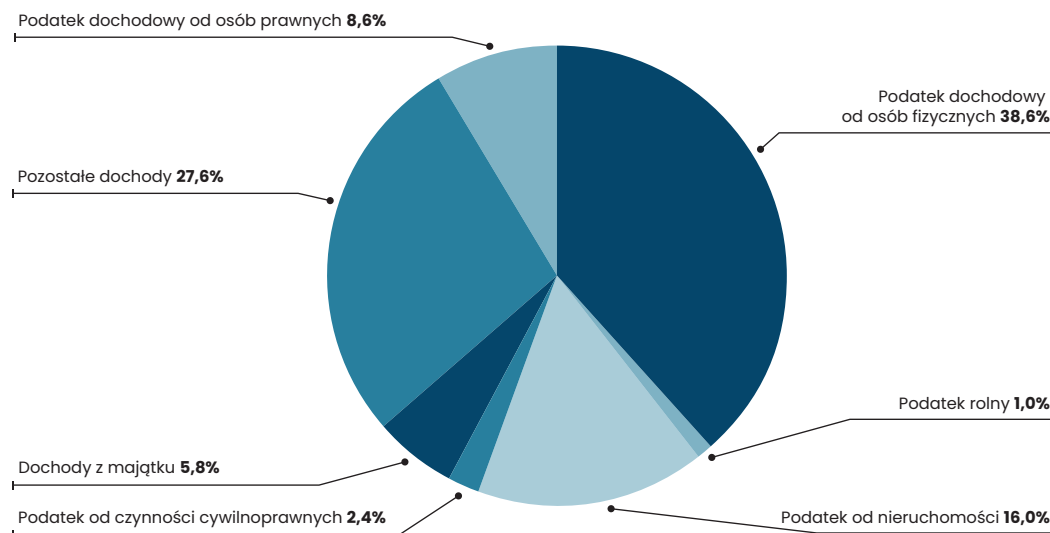
Wśród wydatków bieżących, analogicznie jak w budżecie państwa, znajdują się wydatki jednostek budżetowych (tym razem samorządowych) – 193,6 mld zł, z czego ponad 113,1 mld zł przeznaczonych jest na wynagrodzenia. 56,2 mld zł wydano oprócz tego na świadczenia na rzecz osób fizycznych, a 31,7 mld zł na dotacje na zadania bieżące – czyli np. na projekty przeprowadzane przez prywatne firmy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Co ciekawe, samorządy wydały na obsługę długu jedynie niewiele ponad 4,3 mld zł. W porównaniu z ponad 30 mld zł z budżetu państwa jest to mała kwota. Dzieje się tak, ponieważ organy JST objęte są restrykcyjnymi ograniczeniami co do wielkości zadłużenia i środków przeznaczonych do obsługi długu. Ich budżet co do zasady nie powinien zakładać deficytu. Planowane wydatki bieżące nie powinny być większe od planowanych dochodów bieżących (po to m.in. istnieje podział na wydatki bieżące i majątkowe), powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Tego typu nadprogramowe wydatki mogą być jedynie związane ze środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – tylko wtedy, gdyby tego typu środki nie zostały przekazane jeszcze w danym roku budżetowym.

Jakie dochody mają samorządy? Możemy pogrupować je w dwie zasadnicze kategorie: dochody własne oraz dotacje i subwencje.

Tak się składa, że obie te grupy dzielą się niemal po równo – z dochodów własnych gminy otrzymały 176,2 mld, czyli 50,7% całości.

Rysunek 21.
Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2022 r.



Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2022 r.

Ponad 70% dochodów własnych JST stanowią więc dochody podatkowe. Wyróżnić możemy:

1. partycypację w podatkach centralnych (PIT i CIT);
2. podatki, które ustalane są na poziomie centralnym, jednak trafiają do samorządów (przede wszystkim podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn);
3. podatki i opłaty lokalne.

Zarówno udziały w podatkach dochodowych, jak i wpływy z konkretnych podatków różnią się na poszczególnych szczeblach JST, ale dla uproszczenia potraktujmy je wszystkie zbiorczo. 38,6% dochodów własnych pochodzi z udziału w PIT, który wynosi 51,19%. Za 8,6% dochodów odpowiada udział 14,01% w CIT. Dochody z PCC to 2,4%, a podatku od spadków i darowizn – jedynie 0,3%. Mowa tutaj przede wszystkim o podatku od nieruchomości, który generuje 16% dochodów własnych, ale jest też podatek od środków transportowych, opłata targowa, miejscowa, uzdrowiskowa, reklamowa, czy nawet podatek od posiadania psów. Funkcjonuje również podatek rolny i leśny, których wysokość również ustala rada gminy, jednak już na podstawie innych ustaw.

Z takiej struktury dochodów własnych JST możemy wysnuć dwa ciekawe wnioski. Po pierwsze, gminy (a mamy ich w Polsce 2489) mogą ustalać własne stawki podatków i opłat w ustawowych granicach, co naturalnie może prowadzić do lokalnej konkurencji podatkowej. Badania pokazują, że w samorządach w ograniczonym stopniu występuje konkurencja o bazę podatkową, czyli próba przyciągnięcia do siebie inwestorów dzięki atrakcyjnym stawkom podatkowym. Konkurencja taka możliwa jest do zaobserwowania szczególnie przy podatku od firm transportowych. Znany jest przypadek Gminy Wieluń, która sama określiła się „rajem podatkowym dla firm transportowych”⁷⁶. Gminy starają się też utrzymać stawki porównywalnie atrakcyjnie do stawek obowiązujących w sąsiednich jednostkach, tak aby zadowolić podatników (czyli również wyborców)⁷⁷.

Po drugie, pomimo że gminy mają autonomię w określaniu stawek podatków i opłat lokalnych, i tak muszą mieścić się w „widelkach” określonych w ustawie. W kwestii PIT, CIT, podatku od spadków i darowizn czy czynności cywilnoprawnych jest jeszcze gorzej – konstrukcja tego podatku,

⁷⁶ Gmina Wieluń, *Niski podatek od środków transportowych*, <https://www.um.wielun.pl/aktualnosci/1306-niski-podatek-od-srodkow-transportowych.html> [1.12.2022].

⁷⁷ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), s. 7, https://studreg.uw.edu.pl/pdf/2016_2_swianiewicz_lukomska.pdf [1.12.2022].

jak i udział JST jest całkowicie determinowany ustawowo. Samorządy nie mają przecież wpływu na prawo powszechne, które tworzone jest przez parlament, poza formami lobbingu, nacisku czy konsultacji. Co się stanie, jeśli w sejmie zostanie uchwalona drastyczna obniżka PIT-u, z którego ponad połowa dochodu idzie do samorządu?

Pomocny będzie wtedy drugi filar dochodów JST, czyli dotacje i subwencje, przede wszystkim z budżetu państwa. W 2022 r. do kieszeni samorządów z tytułu dotacji trafiło 95,55 mld zł, z czego aż 49,9 mld zł stanowiły dotacje z budżetu państwa.

Ciekawszą grupą, mimo że mniejszą, są subwencje. Tak jak wspomnieliśmy wcześniej, subwencja to świadczenie o charakterze bezzwrotnym, ogólnym i zdeterminowanym prawnie, które ma zapewnić odpowiedni poziom środków w budżetach lokalnych. W postaci subwencji ogólnej do samorządów w 2022 r. trafiło 73,7 mld zł. Subwencja składa się z części:

1. oświatowej (dla gmin, powiatów i województw) – największa część subwencji ogólnej. W 2022 r. samorządy otrzymały z tego tytułu aż 55,9 mld zł. Kwota dla każdej JST ustalana jest za pomocą skomplikowanego algorytmu, który pod uwagę bierze liczbę uczniów, nauczycieli, placówek edukacyjnych itp.;
2. wyrównawczej (dla gmin, powiatów i województw) – dla tych JST, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest niższy od średniej. W 2022 r. z tego tytułu przyznano aż 14,7 mld zł na rzecz aż 2124 gmin (z 2477 wszystkich). Pokazuje to, jak bardzo średnia zawyżana jest przez najbogatsze gminy i miasta na prawach powiatu;
3. równoważącej (dla gmin i powiatów) i regionalnej (dla województw) – dopełnienie subwencji wyrównawczej. Najbogatsze JST (ze wskaźnikiem dochodów podatkowych odpowiednio co najmniej 150%, 110% i 120% średniej krajowej w przypadku gmin, powiatów i województw) wpłacają do budżetu państwa na poczet części

równoważącej określoną sumę, ustaloną za pomocą specjalnego algorytmu (tzw. janosikowe). Do tej kwoty dodaje się sumę części wyrównawczej wyliczoną dla bogatszych gmin, którym ona nie przysługuje. Środki dzieli się potem wśród większości biedniejszych JST, uwzględniając takie kryteria, jak np. wydatki na dodatki mieszkaniowe, rodziny zastępcze, lokalne drogi itd.;

4. rozwojowej (dla gmin, powiatów i województw) – całkowicie nowy wynalazek, wprowadzony w celu uzupełnienia ubytku powstałego wskutek znacznej obniżki wpływów z podatków dochodowych w ostatnich latach. Rozdzielana jest ona od 2022 r. dla wszystkich JST proporcjonalnie do ich wydatków majątkowych. Składa się ona w 60% z kwoty bazowej i po 20% z premii aktywizującej i inwestycyjnej – w jej ramach środki te dzielone są tylko na te JST, które mogą pochwalić się odpowiednio większą od średniej dynamiką wzrostu wydatków majątkowych czy ich wartością na jednego mieszkańca.

Subwencja ogólna skonstruowana jest w ten sposób, żeby bez względu na poziom dochodów podatkowych danej JST zapewnić im odpowiedni poziom środków. Funkcjonowanie tzw. janosikowego ma na celu wyrównywanie poziomu lokalnych dochodów. Zarówno Miasto Stołeczne Warszawa, jak i uboga gmina na Podlasiu mają podobne zadania do realizacji na rzecz swoich mieszkańców. Poprzez kryteria otrzymywania subwencji ogólnej można też zmobilizować samorządy do określonych działań. Wobec zmian podatkowych w ostatnich latach podjęto próbę nakłonienia JST do zwiększenia inwestycji za pomocą wprowadzenia subwencji rozwojowej.

Istnienie subwencji rozwojowej stanowi odpowiedź na pytanie, które postawiliśmy przy dyskusji dotyczącej wydatków własnych JST. Z powodu zmian przeprowadzonych w 2022 r. kwota wolna od podatku uległa zwiększeniu do 30 tys. zł, a podstawowa stawka PIT została zmniejszona z 17% do 12%. Zobligowało to naturalnie państwo do zrekompensowania

utraconych dochodów z tego tytułu. Mające w ostatnich latach miejsce obniżki w podatkach dochodowych uszczuplają dochody własne samorządów i implikują konieczność zasypywania tej „dziury” z subwencji ogólnej. Czy to dobrze, czy źle? Trudno na to pytanie jednoznacznie odpowiedzieć. W Europie możemy się spotkać z różnymi modelami finansowania samorządów. Szwecja, Dania i Finlandia czerpią aż 50–70% dochodów z podatków lokalnych, w których kształtowaniu mają dużą swobodę. Z drugiej strony samorzady Austrii i Holandii opierają swoje finanse na transferach z budżetu⁷⁸. Wszystko zależy od przyjętej koncepcji ustrojowej. Zbyt duży poziom własnych dochodów w budżetach lokalnych doprowadzić może do dysproporcji, a w konsekwencji – różnicy jakości życia i poziomu usług publicznych w biedniejszych i bogatszych regionach. Z kolei opieranie się na dotacjach i przede wszystkim subwencji może odebrać finansową autonomię samorządów i zdać je na łaskę i niełaskę instytucji centralnych. Chociaż środki z subwencji ogólnej można przeznaczyć wedle uznania, to już kryteria ich przyznawania ustalone są arbitralnie za pomocą wytycznych zamieszczonych w ustawach. Centralnie ustawiane kryteria mogą być mniej lub bardziej sensowne i np. niesłusznie faworyzować jedne JST kosztem drugih.

Rysunek 22.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego.

DOCHODY JST	
DOCHODY WŁASNE	TRANSFERY
<ul style="list-style-type: none"> • Udziały w podatkach centralnych • Podatki ustalane na poziomie centralnym, które trafiają do JST w całości • Podatki lokalne 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotacje: <ul style="list-style-type: none"> – przedmiotowe – podmiotowe – celowe • Subwencja ogólna w częściach: <ul style="list-style-type: none"> – ogólnej – wyrównawczej – równoważącej – rozwojowej

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, sektor finansów publicznych to przede wszystkim budżet państwa (państwowe jednostki budżetowe), państwowe fundusze celowe (przez które finansowane są zadania wyłączone z budżetu), instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne i finanse samorządu. Składowe tego sektora nie są jednak rozłączne, jest to system naczyń połączonych. Poszczególne jednostki otrzymują i przekazują środki do innych jednostek. Przykładowo transfery z budżetu państwa stanowią dochody samorządów. Samorzady również wpłacają część środków bezpośrednio do budżetu państwa. Podstawowym planem finansowym w ramach sektora jest ustawa budżetowa, która obejmuje niemal wszystko poza planami finansowymi samorządów. To w tej ustawie znajdują się dochody i wydatki administracji publicznej i kluczowych organów, bez których państwo nie mogłoby funkcjonować. Bez względu na różnice, wszystkie jednostki sektora finansów publicznych łączy jedno – są wskazane w art. 9 ustawy o finansach publicznych.

78 D. Wyszowska, *Proponowane kierunki zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w czasach kryzysu*, w: *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, M. Poniatowicz (red.), Białystok 2013, s. 14, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13836/1/D_Wyszowska_Proponowane_kierunki_zmian_w_systemie_dochodow.pdf [1.12.2022].

12.

Ślad Unii Europejskiej w polskim systemie finansów publicznych

Trzeba uczciwie przyznać, że powyższe rozważania przeprowadzane były w nieco „laboratoryjnych” warunkach. Na łamach niniejszego opracowania konsekwentnie dotychczas pomijano wszelkie odniesienia do Unii Europejskiej. Nie stanowi to dowodu ignorancji czy życzeniowego myślenia autora – polski sektor finansów publicznych jest już po prostu wystarczająco skomplikowany. Jeśli próbę wyjaśnienia tej kwadratury koła zaczęlibyśmy od wprowadzenia równoległe istniejącego sektora finansów publicznych, tyle że według metodologii unijnej, doprowadziłoby to do niesamowitego szumu informacyjnego, bałaganu i zapewne rychłego rzucenia tego opracowania w kąt przez zdesperowanego czytelnika. Rzeczpospolita przestrzega przecież wiążącego ją prawa międzynarodowego (jak głosi art. 9 Konstytucji RP), tak więc wszelkie unijne wymogi co do finansów publicznych są dla nas kluczowe, często ważniejsze od tych krajowych. Czas więc do naszej misternej układanki dołożyć kolejny element!

Elementem tym są unijne regulacje dotyczące finansów publicznych inkorporowane do naszego systemu. Gdzie można szukać ich źródła? Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht) z 1992 r. polityka budżetowa państw członkowskich została poddana koordynacji i nadzorowi Komisji Europejskiej. W ramach załączonego do traktatu protokołu określono referencyjne wartości deficytu i długu,

których państwa członkowskie nie powinny przekraczać. Roczny deficyt sektora finansów publicznych nie powinien przekraczać 3% wartości rocznego PKB, a dług publiczny łącznie – 60% wartości rocznego PKB.

Dlaczego akurat takie liczby? Dlaczego 3% i 60%, a nie 4% i 50% albo 6% i 80%? Tak jak zostało to wykazane w rozdziale drugim, nadmierne zadłużenie jest szkodliwe dla państwa tylko wtedy, kiedy obsługa długu wymyka się spod kontroli. Nie istnieje konkretny poziom deficytu czy długu publicznego, który taką sytuację determinuje. W czerwcu 2022 r. Rosja pomimo długu publicznego stanowiącego jedynie niecałe 14% PKB technicznie stała się bankrutem, ponieważ nie zapłaciła w prawidłowy sposób kuponów od obligacji denominowanych w dolarach (wyplaciła je w rublach, a nie w walucie, w której powinna). Z drugiej strony mamy Japonię, której poziom długu publicznego przekracza znacznie 200% PKB⁷⁹. Podobną wartość osiągnął dług publiczny Wielkiej Brytanii po zakończeniu wojen napoleońskich, a mówimy tu przecież o ówczesnie najpotężniejszym imperium świata⁸⁰. Reasumując, zobligowanie państw członkowskich do przestrzegania określonych wartości referencyjnych może ustabilizować ich finanse publiczne, ale nie musi.

Powyższy wywód nadal nie wyjaśnia, dlaczego podano akurat te konkretne liczby, tym bardziej, że nie istnieją dowody na ich skuteczność.

79 Worldbank, *Japan debt to GDP ratio*, <https://worlddeconomics.com/Debt/Japan.aspx#:~:text=Japan%27s%20is%20officially%20reported%20as%20having%20a%20debt-to-GDP,Japan%27s%20debt%20ratio%20would%20be%20smaller%20at%20239.5%25>: [1.12.2022].

80 G. Clark, *Debt, deficits and crowding out: England, 1727–1840*, s. 2, <http://piketty.pse.ens.fr/files/Clark2001.pdf> [1.12.2022].

Wartości te możemy zawdzięczać momentowi historycznemu, w którym opracowywano traktat, jak i siłom politycznym, które za tym stały. Wierzono wtedy, że kluczem do rozwoju jest mocna waluta i stabilny poziom cen. Przeszkodą w osiągnięciu tych wartości miało być nadmierne zadłużenie. Pogląd ten był szczególnie zakorzeniony w największej sile Wspólnoty Europejskiej – Niemczech, w których cały czas były (i nadal są) żywe traumatyczne wspomnienia olbrzymiego kryzysu lat 20., długu, hiperinflacji i dodruku pieniądza. Wobec tego, w obliczu wprowadzenia wspólnego rynku, a w przyszłości wspólnej waluty, obawiano się, że państwa członkowskie mogą ten rozwój zaburzyć poprzez nadmierne zadłużanie się. Na etapie opracowywania postanowień Traktatu z Maastricht średni poziom zadłużenia dwunastu państw członkowskich oscylował wokół 60% PKB⁸¹. Wobec tego ustalenie granicy na tym poziomie miało sprawić, że państwa przynajmniej nie powinny dążyć do zwiększania długu. Żeby dopełnić zadania, należało stworzyć instrument, który hamowałby wydatki prowadzące do nadmiernego długu publicznego na poziomie rocznego planowania budżetowego. Takim instrumentem okazał się maksymalny poziom deficytu w wysokości 3% PKB. Dlaczego akurat 3%? Ta kwota została „wymyślona” przez dwóch francuskich urzędników państwowych w 1981 r. na potrzeby ograniczenia krajowych wydatków publicznych. Mityczna wartość trzech procent inspirowana była... Trójcą Świętą⁸². Później w trakcie negocjacji traktatowych, „trójka” została zasugerowana przez francuskiego Ministra Finansów i zaakceptowana przez Niemców. Jaki związek ma 3 i 60? Przy ówczesnych założeniach średniego wzrostu nominalnego PKB na poziomie 5% rocznie wyliczono, że właśnie maksymalny deficyt w wysokości 3% powstrzyma dług publiczny państw członkowskich przed przekroczeniem 60% PKB. Dla tych z kolei, które już go przekroczyły, kotwica 3% deficytu miała

prowadzić do stopniowego obniżania długu poniżej referencyjnej wartości. Co ciekawe, kluczowy negocjator po stronie niemieckiej, Hans Tietmeyer, potwierdził, że liczby te nie miały głębszego uzasadnienia w nauce⁸³.

Co by się stało, gdyby średni poziom zadłużenia dwunastu państw Wspólnoty na początku lat 90. oscylował wokół 80%? Albo gdyby analizy były robione w nieco innych czasach koniunktury gospodarczej i gdyby przewidziano dynamikę wzrostu PKB na poziomie 3%? Fundamentalne dzisiaj wartości deficytu i długu byłyby zapewne inne.

W każdym razie, bez względu na ich genezę, referencyjne wartości zostały już ustalone. W jaki sposób Komisja Europejska ma je monitorować? Bez odpowiednich procedur i sankcji za ich nieprzestrzeganie, wartości te pozostaną nic nieznaczącymi liczbami. Konkretnych postanowień możemy szukać w Pakcie Stabilności i Wzrostu, czyli zbiorze aktów prawnych zawartych 5 lat później, w 1997 r.⁸⁴ Pakt ten składał się oryginalnie z części prewencyjnej i naprawczej. W ramach części prewencyjnej każdy kraj członkowski co roku miał przysyłać Komisji Europejskiej analizę stanu finansów publicznych i gospodarki w poprzednim roku, a także prognozę rozwoju sytuacji na następne trzy lata. Ciekawsza w omawianym przypadku jest część naprawcza – zostały wyznaczone sankcje za nieprzestrzeganie referencyjnych wartości deficytu i długu. Unia może objąć kraj procedurą nadmiernego deficytu i zobowiązać do wprowadzenia stosownych zmian prowadzących do zmniejszenia deficytu czy długu. Państwa strefy euro, które nie wdrożą tych zaleceń w życie, mogą ostatecznie zostać ukarane grzywną w wysokości do 0,5% ich rocznego PKB. Taka możliwość kary pieniężnej nigdy w rzeczywistości nie została wyegzekwowana. Najistotniejsze do zrozumienia jest to, że referencyjne limity deficytu i długu nie mają charakteru absolutnego – można je przekroczyć i tak długo, jak będzie to akceptowane

81 J. Priewe, *why 60 and 3 percent? European debat and deficit rules – critique and alternatives*, MK Study, No. 66, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, s. 6, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/227685/1/1689683007.pdf> [1.12.2022].

82 LeParisien, *3% de déficit : «Le chiffre est né sur un coin de table»*, https://www.leparisien.fr/economie/3-de-deficit-le-chiffre-est-ne-sur-un-coin-de-table-28-09-2012-2186743.php?fbclid=IwAR2daqyPdXqbxGgR8MzzQZUfv5K4susn4owjEErh6zgPMnAqqsNT59XU_aQ [1.12.2022].

83 Ibidem.

84 Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [w:] Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997, s. 1.

przez Unię Europejską, jej zalecenia będą spełniane lub widoczna będzie tendencja poprawy – nic złego się nie stanie.

Wprowadzenie omawianych barier dla finansów publicznych na poziomie europejskim nie pozostawało bez echa dla sytuacji w naszym kraju. Co prawda Traktat w Maastricht uchwalono w 1992 r., a do Unii dołączyliśmy dopiero dwanaście lat później, nie zmienia to faktu, że naszym zasadniczym celem od 1989 r. była integracja i dołączenie do zjednoczonej Europy. Wobec tego kolejne rządy III RP liczyły się z faktem naszego przyszłego członkostwa w UE i zaczęły dostosowywać prawo krajowe do wspólnotowego. Fundamentalnym dla finansów publicznych przykładem jest właśnie referencyjna wartość długu publicznego do PKB (60%). Została inkorporowana do naszego prawa najwyżej, gdzie się dało, bo aż do uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP. Art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej mówi o 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”.

Na pierwszy rzut oka wszystko się zgadzało – Traktat z Maastricht obligował do trzymania długu publicznego poniżej 60% PKB, a my jako gorliwi przyszli członkowie Wspólnoty przenieśliśmy ten przepis do Konstytucji RP. Jednak czy na pewno? Przypomnijmy – unijne przepisy są w tej kwestii elastyczne. Jeśli limit zostanie przekroczony, to od decyzji instytucji unijnych zależy, czy zostaną wprowadzone sankcje, a jeśli tak, to jakie. Nasz limit konstytucyjny w literalnym rozumieniu ma charakter bezwzględny, zerojedynkowy. Jeśli dług publiczny miałby przekroczyć 60% PKB, to państwo automatycznie traci moc do zaciągania jakichkolwiek zobowiązań na rynku finansowym – skutki stają się porównywalne z technicznym bankructwem. Bez względu na to, czy bylibyśmy świadkami bezprecedensowego kryzysu, czy musielibyśmy się zapożyczyć, żeby zakupić broń niezbędną do odparcia inwazji ze wschodu – jeśli dług przekracza 60% PKB, to mamy delikt konstytucyjny.

W celu załagodzenia dosłownego brzmienia przepisu, można posiłkować się wykładnią celowościową, czyli spróbować znaleźć sens tego przepisu. Jeśli reguła długu ma stać na straży stabilności fiskalnej, to jej atomowy charakter po przekroczeniu 60% niewątpliwie do tej stabilności nie przybliży. Wtedy trzeba by rozumieć regułę jako postulat trzymania zadłużenia na stabilnym poziomie i w razie jeśli przekroczy on 60% PKB – obniżenia go w możliwie naj szybszym terminie. Tylko wtedy jaki sens ma ten przepis o zastosowaniu tej prawniczej ekwilibrystyki? O czym on w takim wypadku w ogóle mówi? I kiedy go zastosować? Jeśli poziom 60% PKB zostanie przekroczony w grudniu 2023 r., wyjdzie to na jaw w I kwartale 2024 r. i będzie miało dopiero wpływ na przygotowywanie ustawy budżetowej na 2025 r.

Druga ciekawa sprawa ma, można powiedzieć, wymiar matematyczno-filozoficzny. Czy „unijne” 60% jest równe krajowemu „60%”? Wszystko zależy, czy ten odsetek odnosi się do tej samej wartości. W przypadku przepisów unijnych mowa o poziomie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (inaczej sektor *general government*, dalej też jako sektor GG). Jest to sektor finansów publicznych wyliczany według definicji zawartej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA, obecnie posługujemy wersją z 2010 r. znaną jako ESA'10⁸⁵). A do czego odnosi się konstytucyjna reguła długu? Zgodnie z Konstytucją RP, sposób wyliczania państwowego długu publicznego określa ustawa. Funkcję tę pełni omawiana już ustawa o finansach publicznych, uchwalona w pierwszej odsłonie w 1998 r., a obowiązująca od 1999 r.⁸⁶ W jej rozumieniu państwowy dług publiczny to dług sektora finansów publicznych, czyli, jak ustaliliśmy wcześniej, dług wszystkich jednostek wymienionych w art. 9 tej ustawy.

Czym różni się zakres konstrukcji sektora finansów publicznych od unijnego sektora GG? Co do zasady, powinny one obejmować ten sam katalog, czyli wszystkie jednostki sektora publicznego wykonujące zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych. Jest jednak pewna

85 *European system of accounts, ESA 2010*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334> [1.12.2022].

86 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014).

zasadnicza różnica – przypomnijmy, że polski sektor finansów publicznych ma charakter quasi-zamknięty, podmiotowy. W jego skład wchodzi ni mniej, ni więcej tylko to, co ustawodawca umieści w art. 9 UFP. Jednostki nie muszą być wymienione imiennie, ale mimo wszystko w sektorze musi się znaleźć tylko to, co wchodzi w skład wyliczenia, ni mniej, ni więcej. Zgoła inaczej skonstruowany jest sektor GG. Ma on charakter otwarty i nie podmiotowy, lecz przedmiotowy. Zalicza się do niego wszystkie jednostki sektora publicznego, które spełniają kryteria zdefiniowane obecnie w ESA'10. Przykładowo, kryterium wykonywania zadań na zasadach niekomercyjnych sprawdzane jest za pomocą zasady 50% – jeśli przychód ze sprzedaży badanej jednostki nie pokrywa ponad 50% kosztu produkcji, to jednostka ta sprzedaje po cenach ekonomicznie nieuzasadnionych, a więc wchodzi w skład sektora GG.

W rezultacie, jeśli w sektorze publicznym pojawi się podmiot, który działa na zasadach niekomercyjnych, to automatycznie zaliczany jest on do sektora GG. W przypadku sektora finansów publicznych musimy poczekać na odpowiednią nowelizację ustawy. I to od ustawodawcy zależy, jak bardzo oba te sektory będą się różnić od siebie. Przykładowo w skład „polskiego” sektora finansów publicznych wchodzi osoba prawna, Polski Klub Wyścigów Konnych, ponieważ zalicza się do jednej z kategorii jednostek wymienionych w art. 9 UFP. W „unijnym” sektorze klub ten się nie znajduje, ponieważ nie spełnia kryteriów ESA'10. Z drugiej strony, mamy Polski Fundusz Rozwoju czy Bank Gospodarstwa Krajowego, które są osobami prawnymi, zarządzającymi funduszami o wartości obecnie kilkaset (!) miliardów złotych. Zaliczają się do „unijnego” sektora, ale znajdują się poza „polskim” sektorem finansów publicznych tak długo, jak ustawodawca ich tam nie umieści. O rozbieżnościach pomiędzy tymi dwoma sektorami więcej w ostatnim rozdziale.

Rysunek 23.

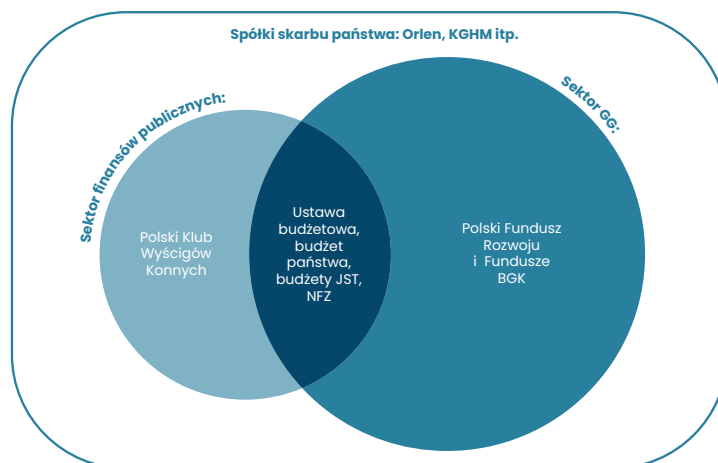
Sektor finansów publicznych a sektor GG – porównanie konstrukcji.

SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH	SEKTOR GG
<ul style="list-style-type: none"> • Jednostki zdefiniowane przez ustawę o finansach publicznych • Zamknięty katalog jednostek (art. 9 UFP) • Do SFP zaliczane są jednostki wskazane przez ustawodawcę 	<ul style="list-style-type: none"> • Jednostki zdefiniowane wg ESA'10 • Otwarty katalog jednostek • Do sektora GG zaliczane są automatycznie wszystkie jednostki spełniające kryteria

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 24.

Sektor finansów publicznych a sektor GG – porównanie zakresów na tle sektora publicznego.



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo więc, że na pierwszy rzut oka konstytucyjna reguła długu wydaje się odzwierciedleniem postanowień z Maastricht, łączy je jedynie dług publiczny o wartości 60% PKB (a dokładniej: w Konstytucji RP relacja ta ujęta jest jako 3/5). W rezultacie przepis uchwalony w naszym najważniejszym akcie prawnym jest niedoskonałym odbiciem średniego poziomu długu publicznego dwunastu państw europejskich z początku lat 90. Odbiciem, które może zupełnie sparaliżować naszą politykę fiskalną, chociaż nie spełnia zakładanego celu, gdyż nie przyczynia się do przestrzegania unijnych wartości ani się do nich nawet nie odnosi.

Pojawienie się reguł fiskalnych w polskim systemie finansów publicznych rozpoczęło trwającą do dziś zabawę w kotka i myszkę. W latach 1999–2003 funkcjonowaliśmy w okresie przejściowym. Obowiązywała już uchwalona w 1997 r. reguła długu (zaczęła działać, kiedy w życie weszła ustawa o finansach publicznych), ale nie obowiązywały jeszcze unijne referencyjne wartości deficytu i długu. Poziom długu publicznego w 1999 r. wyniósł bezpieczne 41,1%⁸⁷. Pojawienie się jednak reguły, której uruchomienie można by wręcz porównać do zrzucenia bomby atomowej na system finansów publicznych, skłania do opracowania instrumentu, który powinien zapobiegać takim sytuacjom. Innymi słowy – jak wydawać, żeby pewnego dnia tych 60% nie przekroczyć?

Odpowiedzią na ten problem stały się uchwalone również w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. trzy limity ostrożnościowe. Jeśli poziom długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych przekroczyłby odpowiednio 50%, 55% i 60% PKB, miały zostać uruchamiane mechanizmy limitujące maksymalny poziom deficytu budżetu państwa i deficytu budżetów JST. Ustawiało to poprzeczkę niżej i pozwalało w teorii podjąć działania, zanim będzie za późno.

Mimo wszystko kolejnym problemem związanym z członkostwem w UE stało się

monitorowanie poziomu deficytu sektora GG – w skali roku nie mógł on przekroczyć 3% PKB. Niestety w omawianym okresie cały czas wynosił więcej niż referencyjna wartość – na moment przed akcesją w 2003 r. przekroczył aż 6% PKB. Taki stan rzeczy zaowocował uruchomieniem przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu już latem 2004 r.

Z początkiem nowego milenium w polityce fiskalnej pojawiły się dwa istotne ograniczenia – z jednej strony musimy uważać, żeby dług publiczny nie przekroczył łącznie określonej wartości, z drugiej na corocznym etapie planowania finansów państwa deficyt nie tylko budżetu państwa, ale całego sektora finansów publicznych monitorowanego przez UE musi „zmieścić się” poniżej 3% PKB. Zakładając, że nagle na terenie naszego kraju nie zmaterializują się złoża ropy, nie wygramy w międzynarodowym totolotku ani nie dostaniemy bilionowych reparacji, jedynym sposobem na zmniejszenie różnic pomiędzy dochodami a wydatkami jest powstrzymanie wydatków. Próbowano to osiągnąć poprzez zainstalowanie w polskim systemie finansowym tzw. reguł wydatkowych. Na etapie opracowywania budżetu na 2002 r. zastosowano tzw. regułę Belki (od nazwiska ówczesnego Ministra Finansów Marka Belki) – poziom wydatków budżetu państwa w stosunku poprzedniego roku mógł wzrosnąć tylko o poziom inflacji powiększony o 1 punkt procentowy. Przykładowo, jeśli inflacja w 2001 r. wyniosła 5,5%, to wydatki budżetu państwa w 2002 r. mogły być większe o maks. 6,5%. Niestety reguła funkcjonowała tak długo, jak trwał jej pomysłodawca – po zmianie na stanowisku Ministra Finansów temat porzucono. Wrócono do niego podczas planowania budżetu na 2005 r., jednak wówczas wskutek wyborów parlamentarnych zmieniła się władza. Nowy rząd wprowadził tzw. kotwicę budżetową – deficyt budżetu państwa nie mógł przekroczyć 30 mld zł. Kotwica funkcjonowała w latach 2006 i 2007. Faktycznie zmieściliśmy się w jej limicie (odpowiednio deficyt rządu 25 mld zł i 15,95 mld zł). Trudno jednak powiedzieć, czy coś dała, bo

87 J. Połomka, M. Zalesko, *Dług publiczny w Polsce – instytucjonalne możliwości jego redukcji*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 1(73), s. 170, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3067/1/14_Polomka_Zalesko.pdf [1.12.2022].

okres ten to czas olbrzymiego prosperity (PKB wzrosło odpowiednio o 6,2% i 7%). Kotwica została wyciągnięta od 2008 r. wraz z kolejną zmianą rządu. W 2007 r. udało się nam jednak osiągnąć deficyt sektora GG na poziomie ok. 1,9%, co oznaczało koniec procedury nadmiernego deficytu. Niestety wraz z wybuchem kryzysu finansowego i ogólnoswiatowej recesji bardzo szybko, bo już w następnym roku, wzrósł on do 3,6%, co oznaczało przywrócenie procedury nadmiernego deficytu w 2009 r. Wobec tego od 2011 r. zaczęła funkcjonować nowa, tzw. wydatkowa reguła dyscyplinująca – po raz pierwszy wpisana w ustawę o finansach publicznych (art. 112a). Miała ona konstrukcję jak reguła Belki, czyli pozwalała na wzrost wydatków jedynie na poziomie inflacji + 1 pp. Odnosiła się ona jednak do mniejszego zakresu – nie całego budżetu państwa, lecz wydatków elastycznych (czyli, gwoli przypomnienia, tych wydatków, których ponoszenie nie jest wymagane na mocy ustaw innych niż ustawa budżetowa). Jakie wydatki ustawodawca konkretnie miał na myśli? Tego nie wie nikt, podobnie jak nie wiadomo, dlaczego w trakcie 2013 r. regułę zawieszono.

Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI wieku to czasy kryzysu finansowego. W odpowiedzi na krach na rynkach finansowych i recesję, dochody publiczne wielu krajów (w tym należących do UE) zostały uszczuplone. W rezultacie doprowadziło to do kryzysu zadłużeniowego. Średni deficyt sektora GG wśród państw Unii zwiększył się z 2,3% w 2008 r. do aż 6,8% rok później. Stało się jasne, że konieczne są udoskonalenia Paktu Stabilności i Wzrostu. Żeby nie powtórzyć tego błędu, w 2011 r. Dyrektywą 2011/85/UE⁸⁸ kraje członkowskie zostały zobligowane do opracowania reguły wydatkowej nowej generacji. Miała ona skutecznie hamować nadmierne wydatki publiczne w okresie prosperity po to, aby wypracować poduszkę finansową, która miała być wykorzystywana w czasach spowolnienia gospodarczego. Unijni politycy doszli do wniosku, że ustalenie jednakowej granicy deficytu na poziomie 3% PKB jest średnio efektywne,

ponieważ w czasach wysokiego wzrostu PKB pozwala na „ładowanie wydatków pod korek” – jeśli PKB rośnie w tempie 6% rocznie, to taka bariera nie jest uciążliwa. Problem powstaje, kiedy wzrost PKB spadnie do 1% albo PKB zacznie się zmniejszać. Tempo wzrostu dochodów publicznych znacznie wtedy maleje, a rząd zostaje z rosnącymi wydatkami, które charakteryzują się większą inercją. Pamiętajmy, że czas kryzysu wymaga wzmożonej interwencji państwa i stymulacji gospodarki. Bezrobotni muszą otrzymać zasiłki, przedsiębiorstwa dotacje itd. I jeśli w dobrych czasach trzymaliśmy się deficytu 3%, to w tych gorszych skokowo wzrośnie on nam do 6–7%, jak to miało miejsce w 2009 r. Wobec tego reguła nowej generacji miała tak hamować wydatki, żeby oscylowały one wokół opracowanego już w 2005 r. tzw. średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium term objective*, MTO). Jak działa MTO? Każdy kraj członkowski dostał indywidualnie wyznaczony poziom deficytu strukturalnego (czyli deficytu, w którym nie uwzględnia się wahań koniunkturalnych i zdarzeń jednorazowych w gospodarce) na poziomie nie większym jednak niż 1%. I w średnim okresie powinien dążyć do tego wyniku. Oznacza to, że w dobrych czasach deficyt ten powinien być mniejszy – najlepiej, żeby oscylował w okolicach zera lub by występowała niewielka nadwyżka. To sprawia, że w czasie kryzysu, kiedy spadną dochody, a wzrosną wydatki, deficyt nie przekroczy granicy 3% PKB.

Reguła, która miała dbać o to, żeby wzrost wydatków był hamowany w czasie dobrej koniunktury, tak by Polska nie przekroczyła referencyjnej wartości deficytu sektora GG w czasach mniej pomyślnych, została uchwalona w 2013 r. na mocy dodanego art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Zastąpiła ona wydatkową regułę dyscyplinującą (art. 112a został uchylony) i ochrzczone została mianem stabilizującej reguły wydatkowej. Obowiązuje od 2015 r. do dziś. W porównaniu ze swoimi poprzedniczkami ma zdecydowanie największy zakres (obejmuje enumeratywnie wymienione jednostki, które w dniu uchwalenia ustawy

88 Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.).

stanowiły ok. 90% sektora GG). Dlaczego nie cały sektor GG? Zgodnie z uzasadnieniem ustawodawcy nie objęto regułą jednostek, które i tak ze swojej natury nie powinny generować deficytu (np. państwowe fundusze celowe) lub deficyt ten jest nieistotny dla wyniku sektora GG. Zdaniem ustawodawcy monitorowanie całego sektora wiązałoby się z nieporównywalnie większym wysiłkiem, a nie miałyby większego sensu. Jak wyznaczono limit dla tych jednostek? Ponieważ wchodził w życie od 1 stycznia 2015 r., to wyliczono go w roku 2014 na podstawie sumy wydatków jednostek objętych regułą z 2013 r. Potem przemnożono ją za pomocą skomplikowanego wzoru matematycznego, uwzględniającego średni wzrost PKB i poziom inflacji i w ten sposób uzyskano kwotę wydatków objętych SRW. Gdybyśmy chcieli wyliczyć kwotę na 2016 r., wystarczy przemnożyć wartość z poprzedniego roku i tak dalej. Jeśli kwota wydatków zostanie wyliczona na – przyjmijmy – bilion złotych, to zsumowane plany finansowe tych jednostek na dany rok (po konsolidacji, czyli po wyzerowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy tymi jednostkami) nie mogą przewidywać wydatków większych niż 1 bln zł. Jak wygląda wykonanie

tego założenia? Kwota obejmuje plany finansowe wielu podmiotów, w tym też tych, na które Rada Ministrów czy Minister Finansów nie ma za dużego wpływu (choćby NFZ czy samorządy). Jak więc ów Minister miałby ponosić odpowiedzialność za przekroczenie przez nie wydatków na poziomie planowania? Wobec tego od kwoty odejmowało się niektóre wydatki (choćby wyżej wymienionych jednostek) i ta pomniejszona suma tworzyła tzw. limit reguły wydatkowej, który jest nieprzekraczalny zarówno na etapie planowania, jak i wydatkowania. Co istotne, wzór ten był zaopatrzonej w specjalny mechanizm korekcyjny, który po przeanalizowaniu poziomu długu i deficytu sektora GG odpowiednio hamował wydatki, jeżeli sytuacja finansowa tego wymagała. Oprócz tego reguła została zaopatrzonej w tzw. klauzulę wyjścia (art. 112d UFP), która przewidywała, że w razie wystąpienia na terenie naszego kraju stanu wojny, stanu wyjątkowego czy stanu klęski żywiołowej, reguły w danym roku się nie stosuje. Zarówno kwota, jak i limit wydatków SRW, co do zasady, umieszczane są w art. 1 ustawy budżetowej, odpowiednio w ust. 3 i ust. 4.

Rysunek 25.
Reguły fiskalne w Polsce – podsumowanie.

REGUŁY DŁUGU	REGUŁY WYDATKOWE
<p>Konstytucyjna reguła długu</p> <ul style="list-style-type: none"> – art. 216 ust. 5 Konstytucji – uchwalona w 1997 r., funkcjonuje od 1999 r. – nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto 	<p>Reguła Belki</p> <ul style="list-style-type: none"> – brak umocowania prawnego – funkcjonowała przy uchwalaniu budżetu na 2002 r. i 2005 r. – wydatki budżetu państwa mogą maksymalnie wzrosnąć o poziom inflacji +1 pp. <p>Kotwica budżetowa</p> <ul style="list-style-type: none"> – brak umocowania prawnego – funkcjonowała przy uchwalaniu budżetu na 2006 r. i 2007 r. – deficyt budżetowy maks. 30 mln zł.
<p>Progi ostrożnościowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – pierwotnie art. 45, obecnie art. 86 UFP – wprowadzone na mocy UFP z 1998 r. – pierwotnie nakładał kolejne ograniczenia na politykę fiskalną; poziom długu publicznego powiększony o gwarancje Skarbu Państwa przekraczał 50,55% i 60% PKB – od 2003 r. do długu publicznego nie wlicza się gwarancji <p>Od 2013 r. tylko dwa progi ostrożnościowe (55% i 60% PKB)</p>	<p>Wydatkowa reguła dyscyplinująca</p> <ul style="list-style-type: none"> – art. 112a UFP (konstrukcja), art. 112d UFP (klauzula wyjścia) – uchwalona w 2010 r., funkcjonowała w latach 2011–2012 – wydatki elastyczne budżetu państwa mogą maksymalnie wzrosnąć o poziom inflacji +1pp.
	<p>Stabilizująca reguła wydatkowa</p> <ul style="list-style-type: none"> – art. 112aa UFP (konstrukcja) art. 112d (klauzula wyjścia) zgodnie z wytycznymi dyrektywy 2011/85/UE – uchwalona w 2013 r. funkcjonuje od 2015 r. – wzór wyznaczający maksymalną wysokość kwoty i limitu wydatkowego dla jednostek nimi objętych

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 26.
Uproszczone wytłumaczenie ustawowego wzoru stabilizującej reguły wydatkowej.

$WYD_n = WYD_{n-1} \cdot E_n \cdot (CPI_n) \cdot WPKB_n + K_n + E_n \cdot (\Delta DD_n)$ <p style="text-align: center;"> 1 2 3 4 5 6 </p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwota wydatków na dany rok 2. Kwota wydatków na rok poprzedni 3. Cel inflacyjny 4. Średniookresowa dynamika wzrostu PKB 5. Korekta (w zależności od poziomu deficytu i długu sektora GG). 6. Suma wydatków dyskrecyjnych (jednorazowych) przekraczających 0,03% PKB. <p>Kwota wydatków (nieprzekraczalna na etapie planowania) minus wydatki NFZ, JST itd. = limit wydatkowy (nieprzekraczalny na etapie planowania i wydatkowania)</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Skomplikowane i niezrozumiałe? Kwota i limit wydatkowy wprowadzają nam do systemu finansów publicznych dwa nowe „sektory”, obok zakresu sektora finansów publicznych, sektora GG, budżetu państwa i ustawy budżetowej, co jedynie zwiększa zamieszanie.

Wszystkie wyżej wymienione reguły łączą jedno – trudno znaleźć jednoznaczny dowód na ich działanie. Próby opracowania mechanizmu hamowania wydatków, który miałby uszczelnić nas przed konstytucyjną regułą długu czy unijnymi wartościami z paktu stabilności i wzrostu, przypominają postanowienia noworoczne. Co grudzień wiele osób snuje ambitne plany odnośnie do przejścia na dietę, wstawania rano i ćwiczeń w siłowni przed pracą. Ale po pierwszym tygodniu odległe i nieskonkretyzowane cele przegrywają z krótkotrwałymi przyjemnościami, jak fast food czy funkcja drzemki w budziku. Tak samo jest z regułami fiskalnymi. Regułę Belki użyto tylko w budżecie na 2002 r., później ją porzucono. Kotwica budżetowa nie przetrwała trzech lat. Były to chwilowe inicjatywy rządzących. Wydatkowa reguła dyscyplinująca została zapisana w ustawie, ale cóż to pomogło? Ustawę przecież można zmienić – tak zrobiono w 2013 r. Najpierw ją wtedy zawieszono, a potem uchylono. Ponadto wszystkie te reguły obejmowały tylko budżet państwa, czyli zaledwie część sektora finansów publicznych.

Funkcjonująca od 2015 r. stabilizująca reguła wydatkowa teoretycznie tę zabawę w kotka i myszkę powinna zakończyć. W końcu została zaprojektowana zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej i powinna być odporna na wszelkie zakusy. Nic bardziej mylnego – jej skomplikowany wzór, jak i klauzula wyjścia, od momentu uchwalenia zmieniane były już kilkanaście razy (najzupełniej szczerze autorowi trudno się już doliczyć dokładnej liczby) – w każdym razie to częściej niż raz na rok! Pierwotnie we wzorze na wyliczenie kwoty używano CPI (wskaźnika poziomu inflacji w danym roku, w przypadku ujemnej inflacji, należało do wzoru podstawić 1). Na etapie planowania budżetu na 2016 r. był on ujemny i wynosił $-0,9\%$. Co zrobiono, aby zwiększyć kwotę? Zmieniono ustawę, żeby zmienić we wzorze CPI na cel inflacyjny NBP, który niezmiennie wynosi $2,5\%$. Jeśli przemnożymy daną wartość przez $1,025$, to da nam większy wynik niż w przypadku mnożenia przez 1 , prawda? Historia odwróciła się w 2022 r. – galopująca inflacja przekracza 15% . Wobec tego przed planowaniem budżetu na 2023 r.

„odkręcono” wzór z powrotem – w miejsce celu inflacyjnego wraca CPI. Ponadto na sile reguły mści się niedopasowanie jej zakresu do całego sektora GG. Być może faktycznie w 2013 r. nie objęto regułą tylko tych jednostek, które ze względu na swoją konstrukcję nie powinny generować deficytów. Niestety z biegiem czasu funkcjonowanie takich jednostek może się zmienić – przykładem może być historia państwowych funduszy celowych i Funduszu Solidarnościowego czy Rządowego Funduszu Dróg, które od kilku lat notują miliardowe deficyty. Ponadto forma zamkniętego katalogu następcza wcześniej już omówionych problemów związanych z konstrukcją polskiego sektora finansów publicznych. „Problematyczną” jednostkę notującą deficyt można z zakresu reguły usunąć, a jeśli z biegiem czasu pojawi się jakaś nowa jednostka, to można po prostu nie ująć jej w zakresie. Więcej na ten temat opowiemy w ostatnim rozdziale.

Wcale nie lepiej jest z krajowymi regułami dotyczącymi długu publicznego. Progi ostrożnościowe w wersji z 1998 r. miały być uruchamiane, jeśli wartość długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych przekroczyłaby odpowiednio 50% , 55% i 60% PKB. Kiedy w czerwcu 2005 r. uchwalano nową ustawę o finansach publicznych, progi ostrożnościowe zachowano, jednak już bez uwzględniania gwarancji i poręczeń. Sam poziom długu (bez gwarancji) zwiększył się bowiem z ok. 40% do niebezpiecznej wysokości $47,5\%$. Zmiana ta pozwoliła przekroczyć pierwszy próg ostrożnościowy dopiero w 2010 r. – w 2009 r. dług publiczny zatrzymał się na poziomie $49,8\%$ PKB. W następnych latach poziom długu publicznego nieubłaganie rósł dalej – w 2013 r. osiągnął poziom $53,9\%$. W tym samym roku na mocy nowelizacji UFP zawieszono stosowanie pierwszego progu ostrożnościowego, a następnie wykreślono go z ustawy – odtąd są tylko progi 55% i 60% . Pod koniec 2013 r. stała się jeszcze jedna ciekawa rzecz – skutek reformy systemu emerytalnego (słynne przekazanie pieniędzy z OFE do ZUS-u) umorzono skarbowe papiery

wartościowe o wartości ok. 150 mld zł. W rezultacie poziom długu publicznego skokowo zmniejszył się o ok. 7,6 pp. PKB⁸⁹. Udało się chwilowo zmniejszyć koszty obsługi długu i rok 2014 skończyliśmy z długiem publicznym na poziomie 47,9%. Oczywiście cała transakcja miała czysto papierowy charakter – przeniesienie zobowiązań emerytalnych z OFE do ZUS-u nie oznacza, że one znikają. Oznacza, że przeniesione zostają one na przyszłość – dzięki tej transakcji państwo nabyło zobowiązania emerytalne, które będą się wiązać z większymi wydatkami w przyszłości. Kto by się jednak przejmował przyszłością? Jeśli doda się 47,9 (poziom długu pod koniec 2014 r.) do 7,6 (skokowy spadek długu dzięki reformie emerytalnej), wyjdzie nam 55,5%. Podsumowując – po 2014 r. nie został uruchomiony nawet pierwszy próg ostrożnościowy (bo został uchylony rok wcześniej), ale gdyby nie opisywane zmiany, prawdopodobnie wkroczylibyśmy od razu w próg drugi.

Na szczęście konstytucyjna reguła długu istnieje od 1997 r. w niezmiennym kształcie. Jeśli ustawowe reguły fiskalne nam przeszkadzają, wystarczy zmienić ustawę zwykłą większością głosów. Z konstytucją jest trudniej – wymagana większość 2/3 posłów w polskim parlamencie zakładałaby ponadpartyjny konsensus rządu i opozycji. Teoretycznie to prawda – samą regułę długu bardzo trudno zmienić. Przypomnijmy jednak, że przepis wskazuje nieprzekraczalny poziom relacji długu publicznego do PKB. Ale jakiego długu publicznego konkretnie? Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP mówi nam tylko: „Dług nie może przekroczyć 60% PKB. Jaki dług? Ustalcie sobie sami w ustawie”. Gwoli przypomnienia, mowa tu o długu polskiego sektora finansów publicznych. Tego sektora, który zdefiniowany jest w art. 9 UFP poprzez wymienienie jednostek wchodzących w jego skład. Jeśli więc chcemy zaniżyć poziom długu publicznego, to poza zastosowaniem różnych sztuczek księgowych (jak w kwestii reformy ZUS-u) można go ulokować

w jednostkach, które nie są wymienione w art. 9 UFP. Takie zjawisko nasila się w ostatnich latach, o czym opowiemy w ostatnim rozdziale.

Podsumowując – wejście do Unii i konieczność przestrzegania referencyjnych wartości z Traktatu w Maastricht zaowocowało pojawieniem się w naszym systemie finansów publicznych różnorodnych reguł fiskalnych. Niestety z uwagi na niestabilność, uznaniowość, brak presji społecznej i politycznej do ich przestrzegania, trudno wskazać na ich wymierne rezultaty. W ostatnich 25 latach trudno zaobserwować jakąś skoordynowaną ponadpartyjną wolę walki z nadmiernym zadłużaniem się – priorytetem raczej był horyzont krótkoterminowy i możliwość finansowania bieżących wydatków. Być może też przyczynił się do tego fakt, że żadna z omawianych reguł nie została sensownie skonstruowana. Atomowy charakter konstytucyjnej reguły długu został już wcześniej omówiony. Mechanizm reguły wydatkowej również jest krytykowany – w swojej pierwotnej wersji miał on być skonstruowany zbyt restrykcyjnie, co miało usprawiedliwiać jego modyfikacje w następnych latach⁹⁰.

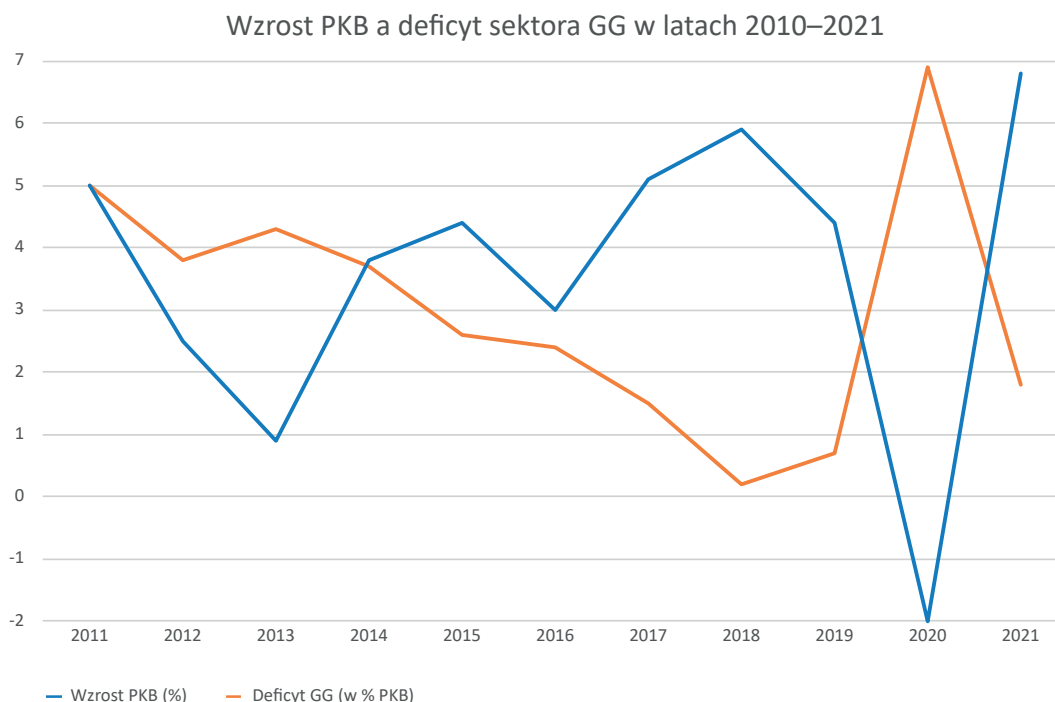
W praktyce dotychczas jedynym czynnikiem skutecznie mobilizującym do hamowania wydatków – poza rosnącymi kosztami długu, które mogą wymknąć się spod kontroli (patrz rozdział 2) – wydaje się procedura nadmiernego deficytu. Byliśmy nią objęci w latach 2004–2008 i 2009–2015. Obecnie do 2023 r. obowiązuje tzw. generalna klauzula korekcyjna, czyli rozpoczęte po wybuchu pandemii unijne „wakacje” – w okresie znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej zezwolono na tymczasowe odstępstwo od polityki prowadzącej do trzymania w ramach deficytu budżetowego. Czy powrócimy do procedury nadmiernego deficytu w przyszłości? Gdy porównamy poziom deficytu do wzrostu PKB, wydaje się, że w dużo większym stopniu zdeterminowane będzie to sytuacją ekonomiczną niż jakimikolwiek działaniami państwowymi.

89 Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie do projektu (Dz. U. z 2014 r., poz. 1626).

90 WNP, Czernicki: *gdybyśmy nie zmienili reguły wydatkowej, wymusiłaby ona w 2023 r. silną konsolidację finansów publicznych*, <https://www.wnp.pl/finans/czernicki-gdybysmy-nie-zmienili-reguly-wydatkowej-wymusilaby-ona-w-2023-r-silna-konsolidacje-finansow-publicznych,592243.html> [1.12.2022].

Rysunek 27.

Zestawienie wzrostu PKB i deficytu sektora GG w latach 2010–2021. Analizując dane z ostatnich lat, można zauważyć, że spadek deficytu budżetowego wiąże się przeważnie z wyższym poziomem wzrostu gospodarczego i odwrotnie.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Poza regułami fiskalnymi obecność w Unii Europejskiej wiąże się także z innymi, bardziej „namacalnymi” aspektami. Pierwszy to fundusze europejskie. Dzięki członkostwu Polska partycypuje w unijnym budżecie. Podobnie jak nasz budżet państwa, ma on coroczny charakter i tworzony jest na podstawie perspektywy finansowej – czyli porozumienia pomiędzy organami UE zawieranego na kilkuletnie okresy (5–7 lat), które określają ramy finansowe wydatków z rocznych budżetów. Budżet na 2022 r. funkcjonuje przykładowo według perspektywy na lata 2021–2027 i składa się z 7 działów. Jego dochody i wydatki wynoszą ok. 170 mld euro⁹¹.

W ramach rozliczeń z Unią Europejską Polska zarówno otrzymuje środki z unijnego budżetu, jak i wpłaca na jego rzecz składkę. Dotychczas Polska była dużym beneficjentem w tym układzie – w samym 2022 r. „zyskała” dzięki temu 38,4 mld zł. Wobec otrzymanych środków w łącznej wysokości 72,6 mld zł składka wyniosła jedynie 34,3 mld zł. Plany finansowe programów finansowanych z funduszy UE zestawione są w tzw. budżecie środków europejskich – jego dochody i wydatki oraz wynik podawane są w art. 2 ustawy budżetowej. Tutaj nie należy rozumieć dochodów jako tego, co dostajemy od UE, a wydatków jako składki członkowskiej. Dochody to środki, które dostajemy z tytułu rozmaitych programów, takich jak omawiana już wieloletnia perspektywa finansowa czy wspólna polityka rolna. Wydatki natomiast to środki, które wydajemy na realizację tych programów. W 2022 r. w obliczu dochodów wysokości 72,7 mld zł wydaliśmy na ich realizację 74,1 mld zł. Do 2009 r. środki europejskie stanowiły po prostu integralną część budżetu państwa.

91 Rada Unii Europejskiej, *Porozumienie w sprawie unijnego budżetu 2022*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/11/16/eu-budget-for-2022/> [1.12.2022].

Zmieniło się to wraz z wejściem w życie w 2010 r. obowiązującej obecnie ustawy o finansach publicznych. Dochody i wydatki środków europejskich są wyodrębnione i niewliczane do dochodów i wydatków budżetu państwa. Taki stan rzeczy według ustawodawcy ma gwarantować autonomię zadań w ramach unijnych programów i elastyczność w ich realizacji. Obecna konstrukcja budżetu środków europejskich jest dość osobliwa. Z jednej strony, jak wyjaśniliśmy przy omawianiu elementów budżetu, jest on jego integralną częścią. Nie jest więc analogicznie jak np. plany finansowe państwowych funduszy celowych jedynie załącznikiem do ustawy budżetowej. Mimo wszystko, podobnie jak w przypadku funduszy celowych, jego wynik nie jest sumowany do wyniku całego budżetu.

Kolejna ciekawa regulacja to efekt wspomnianej już części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. Każdy kraj unijny ma obowiązek monitorowania i raportowania poziomu kluczowych parametrów w krajowym systemie finansów publicznych. Kraje spoza strefy euro zobowiązane są do przygotowywania raportów na podstawie

publikowanego corocznie programu konwergencji. Kraje strefy euro natomiast – programu stabilności. Program ten publikowany jest razem z dokumentem określającym główne cele polityki społecznej i gospodarczej wraz z miernikami ich realizacji na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata (tzw. ramy budżetowe wymagane przez przywoływaną poprzednio Dyrektywę 2011/85/UE). Takie połączenie tworzy Wieloletni Plan Finansowy Państwa, który, publikowany wiosną, co do zasady ma być podstawą do przygotowania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok, a także próbą wprowadzenia planowania wieloletniego do polskich finansów publicznych. Podobnie jednak jak budżet zadaniowy, WFPF jest raczej ozdobą, która publikowana jest z uwagi na unijne wymogi – długoterminowe szacunki i prognozy w nim zawarte rzadko się sprawdzają, a w krajowej polityce fiskalnej dominuje zasada roczności⁹². Trudno bowiem wprowadzić ciągłość, jeśli wydatki chociażby jednostek budżetowych w znacznej większości realizowane są tylko na przestrzeni roku.

92 E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Zarządzanie finansami publicznymi. Od budżetów gmin do strategii globalnych*, Warszawa: Poltext 2020, s. 238.

13.

Niekończąca się opowieść, czyli procedura budżetowa

W poprzednim rozdziale zostały szczegółowo opisane części składowe polskiego systemu finansów publicznych. Podkreślony został kluczowy charakter ustawy budżetowej – aktu prawnego, który pozostaje podstawą funkcjonowania wszystkich państwowych instytucji. Prezydent nie będzie w stanie podejmować przywódców innych państw, jeśli nie dostanie na to budżetu w swojej kancelarii. Sądy nie będą mogły wydawać wyroków, sejm i senat nie będą w stanie zebrać się na posiedzenia, jeśli państwo nie zapewni im funduszy. Podobnie rzecz ma się oczywiście z jednostkami samorządu terytorialnego i ich uchwałami budżetowymi – nie są one w stanie realizować swoich zadań bez zapewnionych środków, jednak z uwagi na ograniczoną objętość, skupimy się w tym rozdziale na centralnej procedurze budżetowej. Na wstępie trzeba wspomnieć, że z uwagi na swoją złożoność i doniosłość procedura budżetowa trwa praktycznie cały rok. Ledwo uda się uchwalić jeden budżet, to już trzeba zacząć opracowywać kolejny. Do tego dochodzą obowiązkowe elementy analizy wykonania budżetu *ex post*.

Z uwagi na swoją doniosłą rolę, spośród wszystkich instytucji systemu finansów publicznych, procesowi budżetowemu poświęcona jest chyba największa uwaga w Konstytucji RP. W końcu na etapie tworzenia ustroju państwa nie można było dopuścić do sytuacji, że „zapomni się” uchwalić ustawy budżetowej – doprowadziłoby to do zupełnego rozkładu państwa. Dlatego wszyscy aktorzy tego procesu otrzymali konkretne terminy i wytyczne – niezastosowanie się do nich grozi deliktem konstytucyjnym. Przede wszystkim podkreślono roczny charakter

ustawy budżetowej i związane ją nierozzerwalnie z pojęciem budżetu państwa („sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”) – co ciekawe, pojęcie roku budżetowego nie musi być tożsame z rokiem kalendarzowym. Akurat tak się składa, że jest, ale nic nie stoi na przeszkodzie, żeby rok budżetowy zaczynał się np. od kwietnia (jak bywało w II RP). Przewidziano możliwość uchwalenia w wyjątkowych przypadkach planu finansowego na okres krótszy niż rok – tzw. ustawy o prowizorium budżetowym. Od czasu uchwalenia konstytucji nie skorzystano z takiej opcji – ostatnie prowizorium budżetowe uchwalono w 1992 r. na okres kwartału – od stycznia do marca.

Kluczową rolę w kwestii przygotowania projektu ustawy budżetowej powierzono Radzie Ministrów. Temu organowi przysługuje wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, prowizorium czy wszelkich ich nowelizacji. Dlaczego tylko Rada Ministrów, a nie np. sejm czy prezydent? Ponieważ to Rada Ministrów jako najistotniejszy organ władzy wykonawczej dysponuje olbrzymim aparatem państwowym w postaci tysięcy urzędników, wszystkich ministerstw i resortów – realnie wszystkim zarządza i posiada największe kompetencje do opracowania planu finansowego państwa. W skład Rady Ministrów wchodzi przecież Minister Finansów, posiadający pod sobą potężny urząd, który zgodnie ze swoimi kompetencjami zajmuje się budżetem państwa, podatkami czy długiem publicznym. To właśnie Ministerstwo Finansów w imieniu Rady Ministrów każdego roku spędza długie miesiące nad planowaniem budżetu. Jak konkretnie to

wygląda? Na samym początku ustala się podstawowe założenia i uzyskuje konkretne dane od dysponentów, żeby stworzyć z nich projekt. Harmonogram prac i wykaz tych dokumentów publikowany jest na mocy tzw. noty budżetowej, czyli rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Stwierdzenie, że trwa ona cały rok, nie jest nadużyciem. Założmy, że trwają prace nad opracowaniem budżetu na 2023 r. Do 2 stycznia 2022 r. należy ustalić i udostępnić wstępne wskaźniki gospodarcze. Oprócz tego trzeba ustalić cele w układzie zadaniowym (patrz: budżet zadaniowy), wskazać mierniki ich realizacji oraz odpowiedzialnych dysponentów. Na bazie tych danych opracowywany będzie projekt budżetu na 2023 r. Od stycznia do kwietnia trwa intensywny okres, w którym dysponenci muszą opracować i przekazać Ministrowi Finansów (lub innemu ministrom, w zależności od treści) odpowiednie załączniki, które posłużą do opracowania projektu. Najistotniejsze „deadline’y” na określone dokumenty to 1 lutego, 8 lutego, 15 kwietnia i 30 kwietnia.

W tym czasie równolegle trwa przygotowywanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dalej także WPF) na lata 2022–2025, który, jak już wspominaliśmy, teoretycznie ma być podstawą podczas przygotowywania projektu budżetu i wskazywać kierunki polityki fiskalnej na najbliższe 3 lata. W tym celu poszczególni ministrowie do 6 marca muszą dostarczyć specjalnie załączniki, w których odpowiednio do ustalonego wstępnie układu zadaniowego (do 2 stycznia) wskażą cele w obrębie ich resortu na lata 2022–2025 z miernikami ich realizacji. WPF uchwalany jest do końca kwietnia (w 2022 r. uchwalony został 26 kwietnia) i ma teoretycznie stanowić podstawę do dalszych prac na budżetem.

Na początku maja zostaje opublikowany WPF i wszystkie potrzebne dokumenty od dysponentów. Nadchodzi czas na opracowanie założeń budżetu państwa. Jest to dokument przygotowywany przez Ministerstwo Finansów, a publikowany przez Radę Ministrów

w czerwcu. Umieszcza się tam podstawowe założenia makroekonomiczne i podstawowe uwarunkowania dotyczące polityki budżetowej, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Dokument zawiera analizy tego, co dzieje się obecnie (jaką mamy koniunkturę na rynku? jakie wyzwania mamy do realizacji? są jakieś nowe wytyczne unijne? a może jakieś istotne zmiany prawa w Polsce, np. Polski Ład?) i zapowiada, jaki będzie to miało wpływ na projekt ustawy budżetowej. Te założenia do 15 czerwca przedkładane są Radzie Dialogu Społecznego (dalej także RDS), czyli powołanemu w 2015 r. organowi, który ma na celu reprezentować interesy pracodawców i pracowników. Rada ma 30 dni na przedstawienie wspólnej opinii co do tych założeń – w przypadku braku konsensusu mogą to zrobić poszczególni reprezentanci osobno. Z reguły najistotniejszą kwestią dla RDS jest kwestia poziomu cen oraz wzrostu wynagrodzeń w gospodarce. Oczywiście jak to z opiniami bywa, Ministerstwo Finansów może ich posłuchać w mniejszym lub większym stopniu...

Na bazie tych założeń Ministerstwo Finansów przygotowuje później właściwy projekt budżetu. Zgodnie z Konstytucją RP Rada Ministrów musi go przedstawić sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (czyli do końca września). Dopuszcza się jednak opóźnienie w wyjątkowych sytuacjach – taki wyjątek ma miejsce z reguły w latach wyborów parlamentarnych. Wówczas zgodnie z prawem projekt przygotowuje rząd, który podaje się do dymisji po zakończeniu kadencji parlamentu. Nowo powołany rząd, który często tworzą przedstawiciele innych partii, również powinien mieć prawo do opracowania swojego własnego planu finansowego – dlaczego miałby działać na projekcie ustawy budżetowej opracowanej przez poprzedników? Zgodnie z praktykowaną w Polsce zasadą dyskontynuacji parlament zamyka prace nad wszystkimi projektami, nad którymi pracował w poprzedniej kadencji. Ponieważ wybory parlamentarne odbywają się ostatnio w październiku, a rząd składa i uchwała projekt ustawy budżetowej do końca września, to prace parlamentarne nad tym projektem ulegają dyskontynuacji. Wówczas nowy rząd

z reguły korzysta z prawa opracowania nowego projektu ustawy budżetowej i przedłożenia jej do sejmu „nieco” później (przykładowo w ostatnim roku wyborczym wpłynął on w Wigilię, 24 grudnia 2019 r.). Wtedy też wkracza do gry Rada Dialogu Społecznego – na co najmniej trzydzieści dni przed przedłożeniem projektu do sejmu (a więc z reguły do końca sierpnia), rząd musi, tak jak w przypadku założeń, przekazać go do zaopiniowania. Tym razem RDS ma tylko dziesięć dni na zajęcie kolektywnego stanowiska, ponieważ dłuższy termin mógłby uniemożliwić dotrzymanie przez rządzących konstytucyjnego terminu.

Gdy nadchodzi początek października, wypracowany w bólu i znoju projekt ustawy budżetowej trafia w końcu do sejmu i posłowie mogą zasiąść do prac nad uchwalaniem ustawy. Co do zasady, jeśli jakiś projekt wpływa do parlamentu, może trafić do tzw. „zamrażarki” na nieokreślony czas i pozostawać w niej nieprocedowany przez miesiące czy nawet lata. Ale jaki sens miałyby wtedy cała misternie opracowana procedura budżetowa po stronie rządu? Po co się śpieszyć i dotrzymywać terminów bez gwarancji, że sejm uchwali owoc tej ciężkiej pracy w terminie bliżej nieokreślonym? Z pomocą również tutaj przychodzi Konstytucja RP. Jeśli w ciągu czterech miesięcy uchwalona ustawa nie przejdzie przez sejm i senat oraz nie trafi na biurko prezydenta do podpisu, ten w ciągu 14 dni może zarządzić skrócenie kadencji parlamentu. Czyli w przypadku budżetu na 2023 r. ustawa może krążyć po parlamencie do końca stycznia 2023 r. Pamiętajmy też, że prezydent ma siedem dni na jej podpisanie! Ponadto nie przysługuje mu konstytucyjne prawo weta, jednak w przypadku wątpliwości przed podpisaniem może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy (lub jej fragmentów) z Konstytucją RP. TK na takie orzeczenie ma całe dwa miesiące. Oznacza to, że z końca stycznia sprawa budżetu może się przeciągnąć na początek kwietnia... Co by się stało, gdyby sytuacja miała miejsce w roku wyborczym? Projekt złożony pod koniec grudnia, sejm ma czas do kwietnia, potem jeszcze prezydent, trybunał... Na jakiej podstawie będą wtedy funkcjonować instytucje publiczne? I tutaj

w Konstytucji RP znalazł się przepis zabezpieczający interes państwa – w razie braku uchwalenia ustawy budżetowej działa się na podstawie jej projektu. Zachowanie ciągłości finansowania kluczowych instytucji jest bowiem ważniejsze niż to, czy ustawa jest uchwalona, czy nie.

Ograniczona rola parlamentu w procesie budżetowym sprowadza się do jeszcze jednej istotnej modyfikacji względem normalnej ścieżki legislacyjnej. W trakcie prac nad ustawą sejm nie może zwiększyć deficytu budżetowego ponad ten przewidziany w projekcie. Dlaczego? Ponieważ to rząd, a konkretnie Ministerstwo Finansów zajmuje się jej realizacją i odpowiedzialne jest za wykonanie budżetu i obsługę długu. I dlatego wie najlepiej, jaki deficyt jest w stanie „obsłużyć”. Papier przyjmie wszystko i w przypadku braku takiego przepisu parlament mógłby zwiększyć wydatki budżetowe o kilkadziesiąt mld zł, na które potem rząd musiałby znaleźć pieniądze i za których realizację byłby odpowiedzialny. Żeby zwiększyć wydatki, sejm musi znaleźć źródło ich finansowania i odpowiednio zwiększyć dochody w ustawie budżetowej. Należy jednak pamiętać o wspomnianych wcześniej prawidłach rządzących dochodami i wydatkami – wydatki to rzeczywiste plany finansowe, a dochody to szacunki. A przecież sejm czy senat w celu zwiększenia wydatków może oszacować wpływy z VAT bardziej „pozytywnie” od Ministerstwa Finansów. W celu zapewnienia bardziej bezstronnego poglądu na sytuację budżetową, posłowie otrzymują opinię Rady Polityki Pieniężnej odnośnie do rządowego projektu ustawy budżetowej.

Pozostający nieco w cieniu, ale również istotny element procedury budżetowej, to tzw. ustawa okołobudżetowa (o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej), której projekt każdego roku jest przedkładany sejmowi równoległe z ustawą budżetową. Pamiętajmy, że w ustawie budżetowej dostajemy tylko zestawienie kwot dochodów i wydatków, czyli kilkaset stron tabel z planami finansowymi. Do ich realizacji czasami potrzebne są dodatkowe postanowienia albo zmiany ustaw. Co do zasady takie właśnie wskazówki znajdują się w ustawie okołobudżetowej. Na przykład jeśli w ustawie budżetowej uwzględnia się zmianę

pułapów wynagrodzeń w budżetówce, to trzeba też zmienić te ustawy, w których te pułapy są uwzględniane. Ponadto, odnosząc się do budżetu na rok 2023 na etapie tworzenia projektu, trudno było przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja na Ukrainie, a co za tym idzie – ile środków i w ramach jakich części budżetowych trzeba będzie przeznaczyć na wydatki z tym związane (np. pomoc uchodźcom). Z tego względu zdecydowano zgromadzić zapasy w rezerwach celowych o wartości przekraczającej 5% całego budżetu, aby móc reagować na zmieniające się wydarzenia. Tylko w tym celu w ustawie o budżetowej trzeba było zaznaczyć, że w takim razie przepisu, który tę wysokość reguluje (art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), nie stosuje się do opracowania budżetu na 2023 r. Bez takiego zapisu w ustawie o budżetowej uchwalenie ustawy budżetowej w tym kształcie wiązałoby się z naruszeniem ustawy o finansach publicznych.

Ze względu na jej nie do końca sprecyzowany charakter trudno ocenić, co może się konkretnie znaleźć w tej ustawie, a co nie. Milczy o niej Konstytucja RP oraz ustawa o finansach publicznych. Z tego powodu ustawa ta w ostatnich latach zaczyna odgrywać rolę dopełnienia dla coraz trudniej dopinającego się budżetu. Od 2020 r. z tytułu rekompensaty za zmniejszone wpływy z opłat abonamentowych media publiczne otrzymują dodatkowe środki. Pierwotnie 2 mld zł rocznie, od 2023 r. 2,75 mld zł. Czy te pieniądze zostały ujęte w ustawie budżetowej? Nie! W ustawie o budżetowej upoważniono Ministra Finansów do przekazania tych pieniędzy w formie obligacji. Przekazanie środków w formie papierów wartościowych formalnie nie jest traktowane jako wydatek, chociaż w przypadku ich zbycia oczywiście zwiększa dług i jego obsługę. W ten sposób w ostatnich latach sfinansowano głośny zakup czołgów Abrams oraz finansuje się uczelnie publiczne, a także działalność Funduszu Repriwatyżacji – w 2023 r. na sam ten fundusz planuje się przekazać obligacje o wartości nawet 20 mld zł.

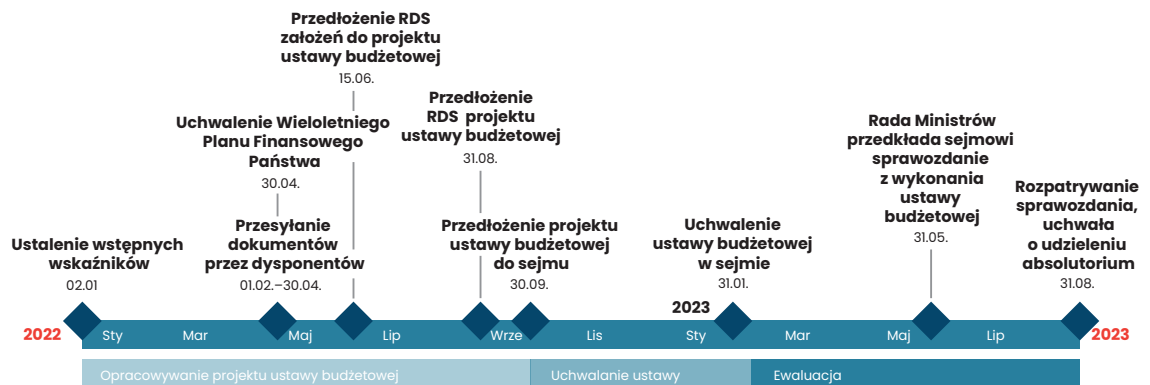
Wróćmy do ustawy budżetowej. Uchwalona i podpisana przez prezydenta wchodzi w życie –

co dzieje się dalej? Procedura budżetowa w tym miejscu się nie kończy. Jednostki sektora finansów publicznych funkcjonują cały czas i proces realizacji ustawy budżetowej ma miejsce każdego dnia. Ponadto czasami występuje konieczność nowelizacji ustawy budżetowej. Oczywiście zarówno dochody, jak i wydatki całego budżetu czy planów poszczególnych jednostek to szacunki, które, szczególnie po stronie wydatków, powinny być planowane z pewną rezerwą. Jeśli na etapie wykonania będą się one niewiele różnić od planów, to nic się nie stanie, szczególnie jeśli będą to zmiany „na plus”. Istnieją natomiast pewne sytuacje, w których odpowiedzialna za realizację polityki fiskalnej Rada Ministrów musi wyjść z propozycją nowelizacji budżetu. Po pierwsze, jeśli faktyczny deficyt budżetowy będzie większy od planowanego. Po drugie, jeśli przekroczony zostanie dowolny limit zapisany w ustawie (przykładowo przyrost zadłużenia na koniec roku przekroczy wartość z art. 5 ust. 1, wartość nowo wyemitowanych obligacji z art. 5 ust. 3, wartość udzielonych poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa z art. 6). Po trzecie, jeśli przekroczony zostanie limit w ramach stabilizującej reguły wydatkowej z art. 1 ust. 4 (tu temat jest o tyle osobliwy, że trzeba by *ex post* zmienić mechanizm wyliczania tego limitu, żeby „powiększyć” kwotę w znowelizowanej ustawie budżetowej). Tego typu wydarzenia wiązałyby się z nieprzebraniem zapisów ustawy budżetowej przez Radę Ministrów i dlatego w takiej sytuacji musi ona złożyć projekt nowelizacji budżetu i otrzymać swoistą „legitymizację” ze strony parlamentu zezwalającą na modyfikacje w polityce fiskalnej.

Taka legitymizacja istotna jest przy ewidencji wykonania ustawy budżetowej *ex post*. Zgodnie z Konstytucją RP, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego Rada Ministrów zobowiązana jest przedłożyć sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. W ciągu 90 dni sejm, po zapoznaniu się dodatkowo z analizą wykonania budżetu Najwyższej Izby Kontroli, czyli niezależnego organu kontrolnego, podejmuje uchwałę o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium Radzie Ministrów. Co się stanie, jeśli absolutorium nie zostanie

udzielone? Konstytucja RP milczy na ten temat, byłaby to niewątpliwie ciekawa sprawa. Nie pociąga to za sobą wymiernych skutków, aczkolwiek absolutorium może świadczyć o politycznej akceptacji polityki budżetowej rządu przez sejm. Brak absolutorium byłby znakiem, że większość sejmowa ocenia tę politykę negatywnie, co *de facto* świadczy o braku większości w rządzie i może znacznie podważyć jego pozycję, a także skutkować dymisją. Nieco mniejszy ciężar gatunkowy ma konieczność „spowiadania” się Radzie Dialogu Społecznego. Do 10 września trzeba przedstawić sprawozdanie z wykonania budżetu w I połowie roku. Do 31 maja następnego roku rząd przedstawia natomiast informację z wykonania ustawy budżetowej w całości. RDS w ciągu 14 dni może przedstawić swoją opinię na ten temat.

Rysunek 28.
Procedura budżetowa przedstawiona na osi czasu.



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując – tytuł rozdziału nie wydaje się przesadzony. Prace nad ustawą budżetową na rok następny zaczynają się, zanim zdążymy odpocząć po sylwestrowym szaleństwie – już 2 stycznia. W czasie, kiedy Ministerstwo Finansów trzyma się nad projektem nowej ustawy, jednocześnie trzeba opracowywać omówienie wykonania ustawy poprzedniej, a nierzadko w trakcie uchwalania jest jeszcze ustawa na bieżący rok. Władza wykonawcza, ustawodawcza, w niektórych wypadkach sądownicza (Trybunał Konstytucyjny) i niezależne, konstytucyjne lub ustawowe organy doradcze, liczni dysponenti, czyli jednostki sektora finansów publicznych, do tego analogiczne zaangażowanie na poziomie samorządowym – trudno wyliczyć wszystkich, którzy są zaangażowani w procedurę budżetową. Wszystko po to, by niezbędny dla funkcjonowania proces przeprowadzony został na czas.

14.

Finanse publiczne w czasie kryzysu. Czy nasz system jest gotowy na nieprzewidziane sytuacje?

W czterech poprzednich rozdziałach omówiliśmy dokładnie system finansów publicznych. Opisane zostały ogólne granice jego funkcjonowania w polskiej rzeczywistości, ukształtowanej zarówno przez lokalne uwarunkowania, jak i pod wpływem Unii Europejskiej.

Na łamach tych kilkudziesięciu stron czytelnik mógł już sam dojść do wniosku, że część z opisywanych instytucji działa sprawnie, a część trochę mniej. W naszym systemie finansów publicznych wiele jest teorii wypieranej przez praktykę. Zasad, które pełnią funkcję dyrektyw optymalizacyjnych i traktowane są na zasadzie „wspaniale by było, gdyby...”. Nie jest to natomiast nic dziwnego. Cofnijmy się do rozważań ze wstępu: finanse publiczne nie są „wartością” samą w sobie. Państwo nie organizuje budżetu tylko po to, żeby ewidencjonować dochody i wydatki, ale po to, żeby realizować swoje zadania względem suwerena. System finansów publicznych istniejący sam dla siebie nie ma sensu. Wszystkie prawa, zasady i reguły, które się doń odnoszą, też nie mają sensu, jeśli skupiają się nadmiernie na celu fiskalnym i ignorują potrzeby obywateli, ale też rządu, który musi finansować swoją politykę. Stąd też „długoterminowe” postulaty równowagi budżetowej, jedności formalnej czy materialnej od zawsze stoją w konflikcie z „krótkoterminowymi” potrzebami ich dysponentów. Praktyka finansów publicznych to znalezienie kompromisu pomiędzy przyszłością a teraźniejszością. Zbyt wiele wydatków dzisiaj może oznaczać olbrzymie koszty obsługi długu i spadek poziomu

życia jutro. Zbyt mocne zaciskanie pasa z troską o przyszłość może doprowadzić z kolei do tego, że dzisiaj zanadto narazimy naszą gospodarkę. Znalezienie kompromisu w polityce fiskalnej jest wyzwaniem dla każdego rządu od 1989 r. W polityce każdego z nich możemy znaleźć pozornie sprzeczne ze sobą działania, dążące do wzmocnienia stabilności fiskalnej, jak i jej poluzowania w celu osiągnięcia bieżących celów.

Podrzędna rola polityki fiskalnej w stosunku do innych zadań państwa staje się szczególnie widoczna w czasach kryzysu. Nasze ramy fiskalne (zarówno krajowe, jak i unijne) opracowywane były w latach 90. Nie zdały one w pełni egzaminu w czasie kryzysu finansowego lat 2007–2009, dlatego też wymusiły udoskonalenie unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu (uwzględniającego reguły fiskalne nowej generacji i kluczową rolę średniookresowego celu budżetowego) oraz uchwalenie nowej wersji polskiej ustawy o finansach publicznych.

W ten sposób ulepszony system funkcjonował w Polsce w latach 2011–2019 (z regułą wydatkową od 2015 r.). Czy zdał egzamin? Czy w dobrych czasach wypracowano nadwyżkę na złe czasy? Trudno powiedzieć, ponieważ trafił on na okres *prosperity*. Znaczny wzrost PKB, rekordowo niskie stopy procentowe i tani kredyt wiązały się z niewielkimi kosztami obsługi długu. Prawdziwa weryfikacja przyszć miała w czasie spodziewanego od roku 2020 spowolnienia gospodarczego. Faktycznie rok 2020 przyniósł zmiany koniunktury, lecz nie taką, jakiej się

spodziewano. Zamiast spowolnienia, mieliśmy do czynienia z wywołanym na bezprecedensową skalę kryzysem – może nie finansowym, ale ludzkim i gospodarczym. Wiosną 2020 r. cały świat nawiedziła pandemia COVID-19. Nikt nie wiedział, jak z tym nowym zagrożeniem sobie radzić. Infrastruktura medyczna ani procedury na taką ewentualność nie zostały przygotowane. W związku z tym miliony Polaków zostało zamkniętych w domach. Część z nich straciła źródło zarobku. Jak w takiej sytuacji powinna być prowadzona polityka fiskalna? Nie czas żałować róż, gdy płoną lasy. Czołowi ekonomiści i największe organizacje jednym głosem mówiły: „wydawać, wydawać, wydawać”. Jeśli czas kryzysu zgodnie ze współczesną doktryną to czas interwencji, to bezprecedensowy kryzys powinien oznaczać interwencję na bezprecedensową skalę.

Wobec tego w jednej chwili, w trakcie roku budżetowego na rząd Polski oraz rządy krajów Europy i świata spadła konieczność wydania setek miliardów, by utrzymać społeczno-gospodarczo-zdrowotny ład w ryzach. Jak się to ma do misternie spisanych reguł, zasad, planów polityki fiskalnej? Ustawę budżetową i uchwały budżetowe JST na 2020 r. przygotowywano cały rok. Jak nagle w jednej chwili drastycznie zwiększyć wydatki i zmniejszyć dochody? Co z regułami fiskalnymi? O te unijne nie musieliśmy się martwić – Komisja Europejska już wiosną 2020 r. pozwoliła na odstępianie od nich w czasie kryzysu; do intensywnego monitorowania deficytu i długu wróci w roku 2023. Krajowe pochodne przepisów unijnych, jak reguła wydatkowa, również nie były zagrożeniem – w takiej sytuacji można je zmienić (jak już czyniono wcześniej) zwykłą ustawą – za unijnym przyzwoleniem. Co natomiast z konstytucyjną regułą długu? Co, jeśli zadłużymy się w ramach tej interwencji ponad miarę i przekroczymy granicę 60% relacji długu publicznego do PKB? Do zmiany ustawy zasadniczej potrzebna jest większość 2/3 posłów. Zresztą wyrzucanie w pośpiechu tak istotnego bezpiecznika bez przemyślanej alternatywy mogłoby być ryzykowne. Czy w takiej sytuacji należy zwiększyć limit do 70%? Nie zmienia to jego charakteru. Napisać, że nie stosuje się do w 2020 r.? To co zrobimy

z tym długiem w 2021 r.? Wykreślimy go? A co w zamian?

Konieczność szybkiego działania (niezaplanowane środki potrzebne były „na wczoraj”), widmo „detonacji” art. 216 ust. 5 Konstytucji RP w połączeniu z jego wadliwą konstrukcją i rozbieżnościami u samej podstawy pomiędzy zakresem krajowego a unijnego sektora finansów publicznych, a także statycznością modelowego systemu doprowadziły do wzmocnienia widocznej już wcześniej jego erozji. W rezultacie wkroczyliśmy w nowy etap w historii finansów publicznych. Tak jak małe pęknięcia na tamie, na co dzień niewidoczne, doprowadzają do jej przerwania w czasie powodzi, tak nieścisłości systemowe dają o sobie najmocniej znać w momencie wielkiego strumienia nieprzewidzianych zdarzeń (COVID-19, a potem wojna w Ukrainie).

Zanim zaczniemy analizować owe pęknięcia, należy pochylić się nad kwestią systemową. Cały poprzedni rozdział poświęcony został procedurze budżetowej nie po to, by zanudzić czytelnika, tylko o to, by między wierszami wskazać na istotną rzecz – jest ona niesamowicie czasochłonna, złożona i wręcz, można by powiedzieć, „sztywna”. Terminy o randze ustawowej i konstytucyjnej wyznaczane są co do dnia. Kluczową rolę w takim procesie odgrywa jego stabilność – jeśli są jakieś ramy i wskaźniki na rok 2020, na których pracujemy od 2 stycznia 2020 r. i które warto by było zgrać z planowaniem w wieloletniej perspektywie, to oby były wiarygodne i pewne. Jeśli planujemy budżet i według aktualnych szacunków PKB wzrośnie w następnym roku np. o 4%, to spodziewamy się możliwego wahania naszej prognozy o 0,5, czy 1 pp. Ale jak mamy się zachować, jeśli w 2020 r. PKB zamiast wzrosnąć o 4%, spada nam o 4%? Jak roczny proces budżetowy ma działać w czasach, w których sytuacja ekonomiczna może się zmienić o 180 stopni, dwa, trzy, a może pięć razy w ciągu roku i nikt nie będzie w stanie tego przewidzieć? Przy planowaniu na 2020 r. nikt nie zakładał wybuchu pandemii. Ale przy planowaniu na 2021 r. również trudno było przewidzieć, kiedy skończy się powszechny *lockdown*, czy wrócimy do niego jesienią, a jeśli tak, to na jak długo, w jakiej formie, ilu ludzi zostanie bez

pracy? Czy ktokolwiek na etapie planowania budżetu na 2022 r. przewidywał, że do kraju za kilka miesięcy przyjadą miliony ukraińskich uchodźców? Do długiego horyzontu czasowego dochodzą nam sztywne ramy funkcjonowania instytucji sektora finansów publicznych. Przy planowaniu budżetu stabilizująca reguła wydatkowa za pomocą wzoru wyznacza maksymalne pułapy wydatków. W ramach tych wydatków trzeba przyznać określoną ilość środków dla JST, budżetówki czy innych podmiotów sektora finansów publicznych. Kwoty dystrybuowane są w ramach części budżetowych i w obrębie tych części co do zasady powinny zostać wykonane. Możliwość przetrzymywania środków pomiędzy tymi częściami jest ograniczona. Maksymalny poziom rezerw celowych, czyli swoistego bufora na nieprzewidziane wydatki, nie powinien przekraczać 5%. Każda modyfikacja planu finansowego, każde przeniesienie, czy też zmiana poziomu dochodów, wydatków, gwarancji czy wyemitowanych obligacji wymaga akceptacji parlamentu i prezydenta w formie nowelizacji ustawy budżetowej. Jest to oczywiście niezwykle potrzebny w demokratycznym państwie prawa przejaw *checks and balances* – wzajemnego równoważenia i kontrolowania się władz. Gwarantuje to jawność i przejrzystość całego systemu finansów publicznych. Organy wykonawcze (Rada Ministrów na poziomie centralnym, wójt/burmistrz/prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa, na poziomie lokalnym) realizują politykę fiskalną (ustawa budżetowa, uchwały budżetowe) i kontrolowane są przez organy stanowiące (sejm, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). System ten jednak wymaga czasu i stabilnych warunków, a co, jeśli te zmieniają się z dnia na dzień? Należy przesuwając środki w ramach części i nowelizować ustawę budżetową co tydzień? Brak elastyczności tego systemu w czasach jej wymagających sprowadza się do tego, że uchwała się ustawę budżetową, a rząd realizuje ją tak długo, póki jest w stanie trzymać się limitu wydatków w ramach poszczególnych części budżetowych i maksymalnych wysokości poręczeń czy przyrostu zadłużenia. Kiedy wie, że je przekroczy, wychodzi (najczęściej pod koniec roku) z projektem nowelizacji ustawy budżetowej.

Wtedy w zależności od sytuacji zwiększa limity i aktualizuje plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych z odpowiednim zapasem. Taka sytuacja miała miejsce w 2020 r. i 2021 r.

Co dzieje się natomiast z wydatkami, które cechują się dużą dyskrecjonalnością i nieprzewidywalnością? W jaki sposób można je „upchnąć” w czasach, jakie nastąpiły od 2020 r.? Strumień miliardowych nadprogramowych wydatków publicznych w naturalny sposób szukał powstałych w ciągu ostatnich trzydziestu lat wszelkich systemowych „pęknięć”. Gdzie się znajdowały? Fundamentalna sprawa to wielokrotnie już wspomniana rozbieżność pomiędzy zakresem polskiego sektora finansów publicznych i unijnego sektora *general government*. Doprowadzenie do funkcjonowania dwóch sektorów finansów publicznych równoległe było bombą z opóźnionym zapłonem. Po analizie sumy wydatków w ramach obydwu sektorów widać, że przez większość czasu były one niemal identyczne. Sytuacja zaczęła ulegać zmianie wraz ze wzrostem aktywności Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także BGK), czyli należącego w całości do Skarbu Państwa polskiego banku państwowego. Bank ten funkcjonuje już od czasów II Rzeczypospolitej i jego zadaniem jest finansowe wspieranie rządowych programów społeczno-gospodarczych. Jedną z istotniejszych form działalności są fundusze zarządzane przez BGK. Fundusze te tworzy się na mocy ustawy. Ta forma jest bardzo podobna do państwowych funduszy celowych – fundusz taki ma wyodrębnione źródła dochodów i konkretne cele do realizacji. Dlaczego więc istnieją i fundusze celowe i fundusze BGK? Nie można by tej formy ujednoclić? Byłoby to zasadne pod względem transparentności finansów publicznych, jednak fundusze BGK mają zasadniczą przewagę nad funduszami celowymi. Po pierwsze – co do zasady wpływy i wydatki takich funduszy nie muszą się równoważyć. Deficyt finansowany może być przez środki z kredytów zaciągniętych na rzecz funduszu przez BGK (a więc w praktyce Skarb Państwa). Bank finansuje więc zadania funduszu poprzez zaciąganie kredytów, które trzeba spłacać. Po drugie – ten deficyt nie będzie widoczny w ustawie budżetowej ani sektorze

finansów publicznych (a co za tym idzie – nie będzie uwzględniany np. w konstytucyjnej regule długu), ponieważ, jak zostało to zaznaczone wcześniej, BGK nie został umieszczony przez ustawodawcę w katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Przed katastrofalnym rokiem 2020 ta niezwykle atrakcyjna forma finansowania nie była jednak szczególnie mocno nadużywana. W tamtym roku funkcjonowało osiem funduszy BGK, z czego „problematycznym” był jedynie Krajowy Fundusz Drogowy (dalej także KFD). Powołany do życia został w 2004 r. i początkowo miał wspierać program budowy dróg, ale z czasem jego forma ewoluowała do głównej formy finansowania infrastruktury drogowej w Polsce. Na koniec 2009 r. zadłużenie tego funduszu przekroczyło 15 mld zł, a w 2013 r. przekroczyło 46 mld zł i pomimo chwilowego spadku w latach 2014–2016 utrzymywało się niezmiennie na wysokim poziomie. Na koniec 2019 r. zadłużenie wynosiło ponad 47 mld zł⁹³. Przy czym należy pamiętać, że zadłużenie zarówno KFD, jak i innych funduszy BGK było odnotowywane w unijnym sektorze GG (do którego te twory zostały zaklasyfikowane „automatycznie”). Tak więc alternatywna, pozabudżetowa forma finansowania w drugiej dekadzie XXI wieku przeznaczona była głównie do ukończenia dzieła słynnej „Polski w budowie”.

Wróćmy jednak do wiosny 2020 r. – rząd musiał wtedy sfinansować wydatki na bezprecedensową skalę, związane z zapewnieniem jednostkom i przedsiębiorcom funduszy na przetrwanie lockdownu, a także dostosowanie infrastruktury ochrony zdrowia. Dlaczego by nie skorzystać ze spozabudżetowych funduszy w nieco szerszej skali? Reperkusje związane z nadmiernym poziomem deficytu i długu ze strony Unii chwilowo nam nie groziły, natomiast konstytucyjna reguła długu stała niewzruszona i gotowa była zadziałać bez względu na powód, dla którego dług publiczny przekroczyłby 60% PKB. Przeniesienie

wydatków, które *ad hoc* musiały być finansowane poprzez zadłużanie się z polskiego sektora finansów publicznych, eliminowałoby problem naszych krajowych regulacji. Oznaczałoby to również wzrost rozbieżności pomiędzy długiem w metodologii krajowej a długiem w metodologii unijnej, który wszelkie wydatki funduszy BGK zalicza do sektora GG. Istnieje też druga zaleta takiego rozwiązania – plan finansowy funduszu BGK nie wchodzi do ustawy budżetowej – oznacza to, że nie trzeba go opracowywać, uchylać ani zmieniać w opisanym wcześniej długotrwałym procesie budżetowym. Jeśli więc wydatki związane z pandemią chciano by sfinansować poprzez fundusz BGK, wystarczy powołać go w formie zwykłej ustawy, po czym zostałyby poza parlamentarną kontrolą. Dzięki temu można zyskać możliwość szybkiej realizacji najpilniejszych zadań, ale przynosi to oczywiście negatywne skutki dla społeczeństwa, ponieważ traci ono kontrolę nad tym, w jaki sposób zadania są realizowane.

Z uwagi na powyższe wiosną 2020 r. pojawił się drugi, po KFD, „zadłużeniogenny” fundusz BGK – Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – powołany na mocy art. 65 tzw. tarczy antykryzysowej z 31 marca 2020 r.⁹⁴ Pierwotnie jego zadania ograniczały się do szeroko rozumianych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Z czego działania te były finansowane? Jednym źródłem były wpłaty jednostek budżetowych, na podstawie ustawy wprowadzającej pierwotną „Tarczę antykryzysową” z 2 marca 2020 r.⁹⁵ Premier (będący również dysponentem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19) mógł zablokować wydatki w ramach poszczególnych części budżetowych i skierować je do specjalnej rezerwy celowej (utworzonej retroaktywnie 30 grudnia 2020 r.), z której środki przekazywane były do funduszu. W ten sposób od kwietnia do grudnia przekazano nieco ponad 9,5 mld zł. Istotniejszym źródłem były

93 Zadłużenie sektora finansów publicznych, dane za <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> [1.12.2022].

94 Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 568).

95 Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374).

obligacje wyemitowane przez BGK i gwarantowane przez Skarb Państwa – były to wpływy rzędu 100,8 mld zł⁹⁶ w samym 2020 r. W rezultacie w marcu 2020 r. za pomocą jednej ustawy powołano zlokalizowany poza ustawą budżetową fundusz z budżetem w wysokości 110 mld zł, a jego dysponentem został premier.

Drugim narzędziem do realizowania polityki fiskalnej poza sektorem finansów publicznych stał się Polski Fundusz Rozwoju (dalej także PFR). Co to takiego? Należąca do Skarbu Państwa polska spółka akcyjna, która do czasów covidowych zajmowała się inwestycjami na rynku kapitałowym na poziomie kilku miliardów złotych rocznie. Nagle, w kwietniu 2020 r. na fundusz ten spadło zadanie sfinansowania programu „Tarczy Finansowej” – czyli pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami lockdownu (m.in. znane wówczas „postojowe”). Skąd fundusz ten miał wziąć na to środki? Zgodnie z raportem finansowym spółki, PFR w 2020 r. wyemitował obligacje (gwarantowane oczywiście przez Skarb Państwa) o łącznej wartości 65,4 mld zł, z czego ponad ok 61 mld zł przeznaczono na finansowanie tarczy finansowej. Forma prawna była tutaj nieco inna niż w przypadku funduszy BGK, ale schemat ten sam – jednostka spoza sektora finansów publicznych, nieobjęta konstytucyjną regułą długu, obarczona została zadaniami finansowanymi zaciągniętym długiem.

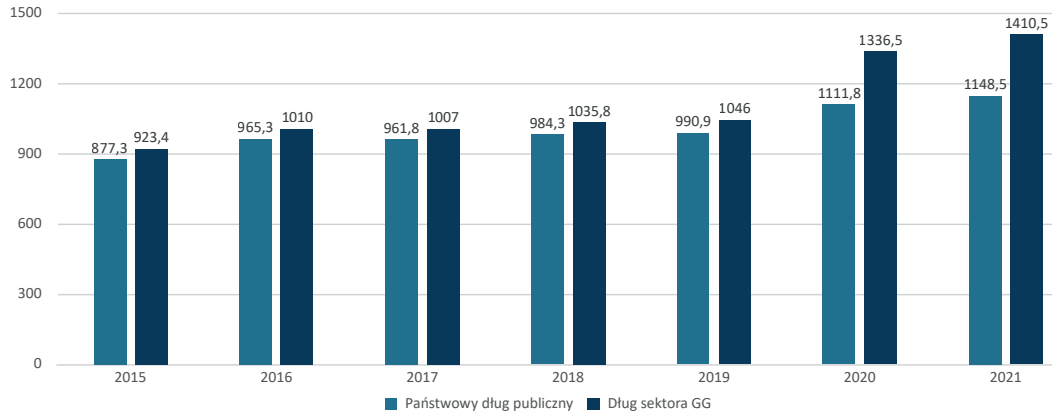
W tym miejscu możemy na moment odejść od polityki fiskalnej i wrócić do wspomnianego we wstępie „drukowania” pieniądza. Zgodnie z Konstytucją RP Narodowy Bank Polski nie może bezpośrednio finansować deficytu budżetowego, np. poprzez nabycie obligacji skarbowych bezpośrednio od emitenta. Ale może ten zakaz „obejść” i robić to pośrednio, kupując obligacje skarbu państwa na rynku wtórnym lub nabywając papiery wartościowe innych podmiotów.

W tamtym momencie trzeba było zdobyć setki mld zł poprzez emisję długu w celu sfinansowania tarcz antykryzysowych, programu szczepień itd. Trudno na rynku znaleźć wystarczającą ilość inwestorów chętnych na tak duży pakiet polskiego długu. Dlatego też w ramach wspomnianego wcześniej luzowania ilościowego gwarantowane przez Skarb Państwa obligacje nabył również Narodowy Bank Polski. Na koniec 2020 r. w rękach NBP znalazły się obligacje skarbowe, PFR czy BGK o wartości przekraczającej 100 mld zł. W sposób narządzie używane do zarządzania płynnością na rynku finansowym zostało użyte *de facto* do finansowania *ad hoc* potrzeb pozyczkowych państwa, ze wszystkimi tego wadami i zaletami. Z jednej strony to szybkie źródło finansowania zadań publicznych. Z drugiej to pompowanie w gospodarkę miliardów złotych, które mogą przekładać się na wzrost inflacji i wpłynąć negatywnie na wartość polskiego złotego.

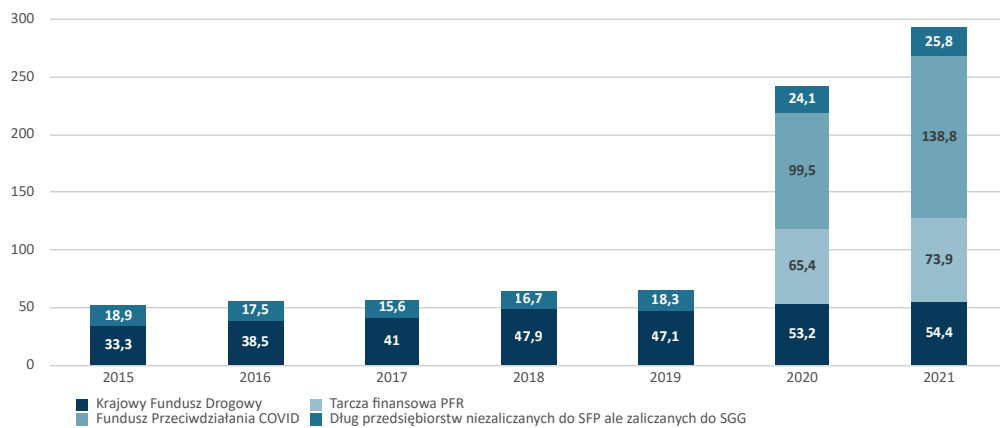
96 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 roku*, s. 257, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1546.pdf> [1.12.2022].

Rysunek 29.

Państwowy dług publiczny a dług sektora GG w latach 2015–2021 (w mld zł).

**Rysunek 30.**

Zadłużenie największych podmiotów zaliczanych do sektora GG, a niezaliczanych do SFP w latach 2015–2021 (w mld zł).



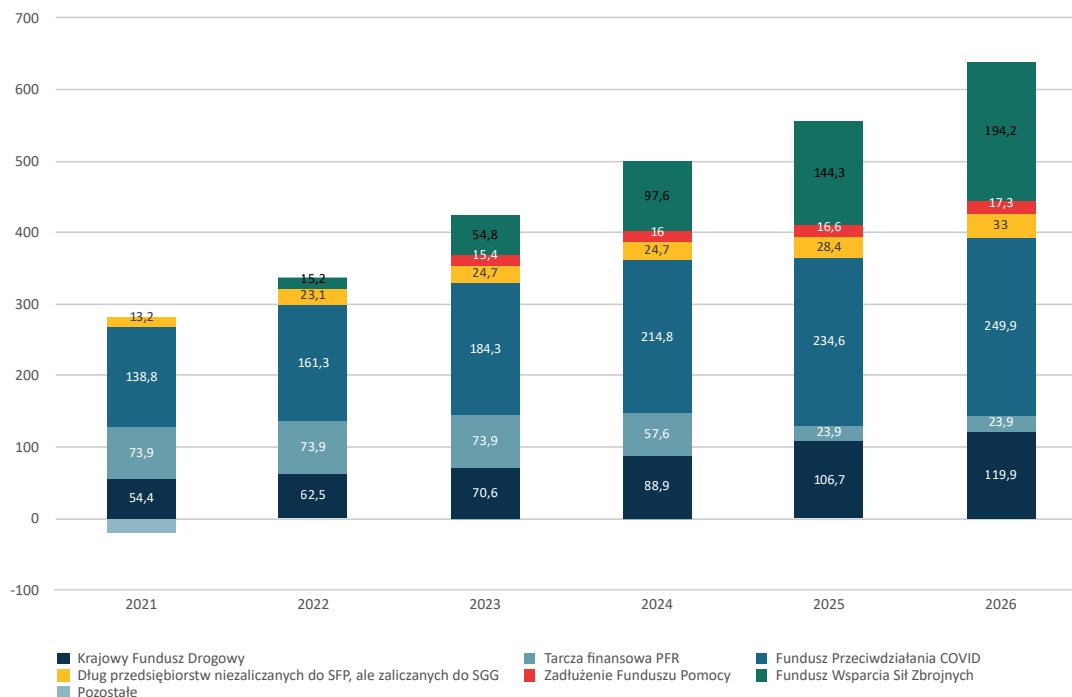
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, Zadłużenie sektora finansów publicznych, 2021.

Drobne pęknięcie w postaci innej konstrukcji sektora finansów publicznych i unijnego sektora instytucji rządowych i samorządowych przez lata nie miało większego znaczenia. Pierwszy wyłom to działalność Krajowego Funduszu Drogowego, który spowodował, że w drugiej dekadzie XXI wieku „polski” i „unijny” dług publiczny różniły się od siebie o ok. 50 mld zł. W 2020 r. za sprawą Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju różnica ta wzrosła do ok. 225 mld zł, a w 2021 r. – 278 mld zł. Na koniec 2022 r. różnica ta zasadniczo się nie zmieniła i wynosiła 302,6 mld zł, ale czy taka pozostanie? Trudno stwierdzić, kiedy zatrzyma się raz wprawiona w ruch maszyna pozabudżetowego szybkiego finansowania. Według szacunków zaprezentowanych przez Ministerstwo Finansów w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026, poziom ten będzie stale rósł i różnica w zadłużeniu pomiędzy obydwojoma sektorami na koniec 2026 r. wyniesie 638,3 mld zł⁹⁷. Po analizie poniższego wykresu można stwierdzić, że wzrost ten to przede wszystkim efekt zwiększania się zadłużenia nowo powstałego Funduszu Pomocy, a także Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Na przestrzeni pięciu lat wzrosło również niemal dwukrotnie zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

97 Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, s. 36.

Rysunek 31.

Przewidywany wzrost rozbieżności pomiędzy SFP a SGG w latach 2021–2026 (w mld zł).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026, s. 36.

Pandemia koronawirusa wygasa, a mimo to Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 żyje i ma się dobrze – w 2022 r. jednym z jego zadań było finansowanie przyznanego dodatku węglowego na trudną zimę przełomu lat 2022/2023. Chcąc nie chcąc, mamy też kolejne nieprzewidziane wydatki związane z wojną w Ukrainie. Wsparcie uchodźców finansowane jest między innymi z powołanego w BGK Funduszu Pomocy Ukrainie. Wzmocnienie armii? W BGK utworzono Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Ile to wszystko kosztuje? Wiemy tylko tyle, ile wyczytamy z końcoworocznych sprawozdań czy komunikatów Rady Ministrów na temat przyrostu zadłużenia w metodologii krajowej i unijnej. W ustawie budżetowej publikowane są drobiazgowo plany finansowe objętych nią jednostek, jednak w przypadku tych środków nie jesteśmy w stanie stwierdzić, w jaki sposób zostały wydane.

Finansowanie coraz większej ilości zadań publicznych poza sektorem finansów publicznych sprawia, że z jednej strony rząd odpowiedzialny za realizację polityki fiskalnej zyskuje swobodę manewru. Proceder taki daje dużą dozę elastyczności, która faktycznie może być potrzebna w czasach, w których planowanie z rocznym wyprzedzeniem bywa zawodne, bo nikt nie jest w stanie przewidzieć, czy za kilka miesięcy nie pojawi się kolejne wyzwanie, które wymagać będzie interwencji ze strony państwa. Z drugiej strony tracimy zupełnie kontrolę nad tym, w jaki sposób ta polityka jest realizowana. W nowelizacji ustawy budżetowej na 2023 r. ni stąd, ni zowąd okazało się, że rezerwy celowe w budżecie zostały zwiększone o 16 mld zł. Pojawiła się pozycja zatytułowana: *Wydatki związane ze zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, kryzysu wywołanego konfliktem zbrojnym w Ukrainie*. Na co Premier przeznaczą tę rezerwę w trakcie roku? Trudno dokładnie powiedzieć. Z jednej strony są to środki, które w razie potrzeby i kolejnego kryzysu będzie można szybko przeznaczyć na realizację kluczowych zadań i wsparcie społeczeństwa. Z drugiej, już 66 mld złotych w budżecie zarezerwowanych jest na poczet rezerw celowych. To przeszło 9,5% wydatków całego budżetu! Przypominam, zgodnie z ustawą o finansach publicznych poziom

rezerw nie powinien przekraczać 5%. Taki poziom dyskrecjonalności nie sprzyja gospodarstwu i transparentnemu wydawaniu środków publicznych, daje natomiast możliwość szybkiej reakcji. Rosnąca rozbieżność pomiędzy zadłużeniem „polskim” a „unijnym” sprawia, że nasze krajowe reguły fiskalne (np. konstytucyjna reguła długu) nie działają. Będąca pomostem pomiędzy krajowym systemem a unijnymi wytycznymi stabilizująca reguła wydatkowa ze względu na swoją konstrukcję (część sektora GG, zamknięty katalog, który podlega modyfikacjom), również nie pełni swojej funkcji, a przynajmniej nie daje pełnej gwarancji. Cóż z tego, że na etapie jej tworzenia przewidziano, że fundusze BGK mogą generować deficyty prowadzące do zadłużenia (jak Krajowy Fundusz Drogowy) i objęto je regułą? Cóż z tego, że chociaż pierwotnie regułą nie objęto państwowych funduszy celowych, to po występowaniu deficytów w Funduszu Solidarnościowym czy Rządowym Funduszu Dróg naprawiono ten błąd i od 2021 r. reguła już je obowiązuje? Jeśli w tym samym czasie z limitu reguły wyjąkuje się wynoszące 100 mld zł wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19? Abstrahując od tego, czy było to posunięcie kluczowe dla poprawnej realizacji polityki fiskalnej, to w takim układzie stabilizująca reguła wydatkowa nie wprowadza istotnej rzeczy – stabilizacji. Tak samo zresztą jak wszystkie inne reguły fiskalne III RP.

Następnym krokiem ewolucji reguł fiskalnych, który będziemy podziwiać w najbliższych latach, jest wyłączenie z ich zasięgu wydatków o kluczowym charakterze. Jakich konkretnie? Wedle wizji Komisji Europejskiej są to wydatki na realizację unijnych programów w zakresie transformacji energetycznej, czy też realizacji inwestycji kluczowych do wprowadzenia w życie tzw. europejskiego zielonego ładu. Z kolei Polska uważa, że z uwagi na nasze geopolityczne położenie i wojnę za wschodnimi granicami, nie powinniśmy oszczędzać na zbrojeniach. Dlatego dodatkowe wydatki na zbrojenia nie będą brane pod uwagę przy wyliczaniu limitu w ramach stabilizującej reguły wydatkowej. Czy to dobrze, czy to źle? Podobnie jak w przypadku pandemii, stajemy tutaj przed dylematem, który

nie ma idealnego rozwiązania. Z jednej strony za naszymi granicami toczy się wojna, która obliguje nas do zwiększenia gotowości bojowej i wzmocnienia siły militarnej. Była to sytuacja nieprzewidziana na etapie opracowywania reguł fiskalnych, a w sytuacji konfliktu pomiędzy stabilnością fiskalną a bezpieczeństwem w oczywisty sposób wybieramy to drugie. Z drugiej strony konieczność kolejnego luzowania *ad hoc* reguł fiskalnych dowodzi ich ograniczonej uniwersalności. Jeśli mamy wyłączyć wydatki na zbrojenia, to w jakiej części? Na jaki okres? Jak mocno musimy i chcemy odstąpić od celów fiskalnych, kosztem finansowania bieżących problemów?

Turbulentna rzeczywistość i coraz mocniej podkreślany podział na wydatki „mniej” i „bardziej” ważne doprowadził do tego, że instytucje europejskie zaczynają odchodzić od wprowadzonych po kryzysie finansowym numerycznych algorytmów, które miały automatycznie stabilizować koniunkturę. Zgodnie z najnowszymi propozycjami Komisji Europejskiej z kwietnia 2023 r. porzucony zostanie średniookresowy cel budżetowy. Zamiast tego, dla państw członkowskich każdego roku Komisja wyznaczy indywidualny cel fiskalny, który będzie uwzględniał krajową oraz międzynarodową sytuację gospodarczą.

Do tego dochodzą pojawiające się coraz częściej pomniejsze modyfikacje instytucji systemu finansów publicznych. Mowa tu o wspomnianych wcześniej funduszach celowych generujących deficyty (mimo że powinny one co do zasady mieć charakter samobilansujący się), finansowaniu zadań poprzez przekazanie obligacji na mocy ustawy o budżecie czy coraz częstsze wyjątki i zastrzeżenia, według których pewnych przepisów ustawy o finansach publicznych (umieszczanych poza ustawą o finansach publicznych) w danym roku się nie stosuje. Wszystko to sprowadza się do tego, że w istocie nasza krajowa polityka fiskalna trzyma się obecnie jedynie ograniczeń wytyczonych w rozdziale drugim. Czyli wydajemy tyle, żeby nadmiernie nie wydrenować zasobów gospodarki, i zapożyczamy się na tyle, na ile pozwalają nam granice kosztów obsługi długu.

Podobnie do rozmycia się sektora finansów publicznych wygląda przypadek budżetu państwa. Konstytucja RP nadal definiuje go jako podstawowy i nadrzędny wobec innych plan finansowy. Co prawda, po stronie dochodów, przede wszystkim podatkowych, budżet państwa zachowuje swoją istotną pozycję. W końcu to do budżetu trafiają wpływy z podatków (nie licząc oczywiście tych lokalnych). Można rzecz jasna znaleźć nowe źródło finansowania w postaci opłaty, która będzie trafiać np. na rachunek urzędu celowego, ale nie można uchwalić drugiego VAT-u czy akcyzy. Niestety z uwagi na różnice w charakterze dochodów i wydatków, fakt narastających w ostatnich latach tych drugich poza budżetem państwa (poprzez finansowanie coraz większej liczby pozycji w ramach państwowych funduszy celowych) i poza sektorem finansów publicznych sprawia, że trudno uzasadnić twierdzenie o nadrzędności budżetu państwa. Bo przykładowo jak uzasadnić, że część wydatków na obronę narodową finansowana jest z budżetu, część z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zarządzanego przez BGK, a część poprzez przekazanie obligacji na mocy ustawy okołobudżetowej? Jak mówić o cyklu procedury budżetowej, roczności budżetu, jeśli np. w latach 2020–2021 wybrane wydatki z budżetu (omawiane wcześniej tzw. niewygasy) można było realizować do końca listopada następnego roku? W jaki sposób parlament, który przecież ma wydać uchwałę o udzieleniu absolutorium do końca sierpnia, może skontrolować realizację tych wydatków⁹⁸? Budżet państwa po stronie wydatków zaczyna stawać się jedną z wielu części coraz bardziej skomplikowanego systemu.

Z uwagi na powyższe większość dywagacji w przestrzeni publicznej, które dotyczą budżetu państwa, nie ma sensu. Taki stan rzeczy od kilku lat negatywnie oceniany był przez Najwyższą Izbę Kontroli, która w corocznej „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” zgłaszała coraz większe zastrzeżenia co do polskiej polityki fiskalnej. Wreszcie, w maju

2023 r. NIK zdecydował się pokazać czerwoną kartkę – po raz pierwszy negatywnie oceniono wykonanie budżetu państwa. W uzasadnieniu kontrolerzy NIK wskazali na marginalizację budżetu – co prawda na koniec 2022 r. zanotowano jedynie 14 mld zł deficytu, jednak realnie jest on o przeszło 71,2 mld zł wyższy⁹⁹. Widać więc, że waga deficytu/nadwyżki budżetu państwa powoli zdaje się przemijać – analizuje się kondycję finansów publicznych coraz częściej w oparciu jedynie o poziom zadłużenia w ramach sektora GG. Istnieją natomiast inne zjawiska, w których należy zmienić perspektywę i przerzucić uwagę z budżetu państwa na cały sektor. Mowa tu o wydatkach sztywnych. Jednym z największych wyzwania będzie rozłączenie tego pojęcia z budżetem państwa i rozpatrywanie go jako problemu zobowiązań publicznych, bez względu na to, gdzie są one rozlokowane. Jeśli ustawa / umowa międzynarodowa / wyrok sądu obliguje nas przekazania środków, to czy zrobimy to z budżetu, funduszu celowego czy poprzez PFR, czy przelejemy pieniądze, czy prześlemy obligacje – ostatecznie jest to ciężar, który państwo musi ponieść.

Problem jest tym bardziej palący, że wydaje się, na dłuższą metę, wkroczyliśmy w czasy spowolnienia gospodarczego. W 2023 r. PKB wzrośnie prawdopodobnie o mniej niż procent. W 2024 r. według rządowych założeń (z reguły nieco bardziej optymistycznych od średniej) będzie to 3%. Tymczasem utrzymujące się wysokie stopy procentowe przekładają się na znaczny wzrost kosztu obsługi zadłużenia (im wyższe stopy procentowe, tym większe są odsetki). O ile w poprzednich latach płaciliśmy 20–30 mld zł, o tyle w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r. przewidziano na ten cel aż 62 mld zł. W projekcie na 2024 r. kwota ta wzrosła do 68,5 mld zł. Nie mówiąc już o setkach miliarda zaciągniętego długu przez fundusze BGK i PFR – te zobowiązania też ktoś kiedyś będzie musiał spłacić. A wiemy przecież dobrze po lekturze pierwszych rozdziałów, że zadłużanie się to

98 G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 326.

99 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf> [01.09.2023].

igranie z ogniem – jeśli przedobrzemy z wykorzystaniem dobrodziejstw tego instrumentu, to możemy wpaść w spiralę, z której już nie będzie ucieczki.

W rezultacie zaprojektowany w latach 90. i ostatnio gruntownie reformowany na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku polski system finansów publicznych zaczyna coraz mocniej zmieniać swój kształt. Obok opisanego na łamach niniejszego opracowania „klasycznego” systemu, coraz większą funkcję pełnić zaczyna jego dopełnienie znajdujące się poza sektorem finansów publicznych. Spowodowane jest to strukturą klasycznego systemu (budowa SFP czy konstytucyjnej reguły długu, bezprecedensowe czasy i wyzwania odpowiedzialnej za realizację polityki fiskalnej władzy wykonawczej). Z jednej strony państwo musi posiadać instrumenty do tego zadania, z drugiej ma własne potrzeby i interesy, co jest zupełnie normalne. Polityka fiskalna powinna być kompromisem pomiędzy

realizacją krótko- i długoterminowych potrzeb. Istotną rolę w tym kompromisie w wielu krajach odgrywa niezależna rada fiskalna, czyli organ, który w przeciwieństwie do rządu nie jest obciążony koniecznością realizacji bieżących zadań publicznych, ale powinien skupić się na stabilności fiskalnej w perspektywie przekraczającej kadencję parlamentu. W Polsce, jako jedynym kraju Unii Europejskiej, nie wyodrębniono takiego organu – jego obowiązki pełnią wspomniane już wcześniej w procesie budżetowym Rada Polityki Pieniężnej i Najwyższa Izba Kontroli oraz Rada Dialogu Społecznego¹⁰⁰ – ale czy efektywnie? Wydaje się, że podobnie jak to miało miejsce po innych kryzysach, wnioski co do obecnego funkcjonowania systemu finansów publicznych powinny przełożyć się na jego kolejną ewolucję. Ewolucję uwzględniającą zarówno potrzeby elastyczności w prowadzeniu polityki fiskalnej przez rząd, jak i długoterminowej stabilności, jawności i przejrzystości ze strony społeczeństwa.

100 P. Pest *Czy Rada Dialogu Społecznego jest niezależną instytucją fiskalną? O problemach transpozycji dyrektywy 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, A. Górnicz-Mulcahy, M. Lewandowicz-Machnikowska, A. Tomanek (red.), s. 265.

15.

Zakończenie

Nasza podróż po systemie finansów publicznych „od kuchni” właśnie dobiegła końca. Zobrazowanie tej kwadratury koła, choćby w tak pobieżnym stopniu, to niewątpliwie ambitne wyzwanie, któremu niniejsze opracowanie stara się przynamniej częściowo sprostac. Choć to nie my jako społeczeństwo jesteśmy odpowiedzialni za kreowanie polityki fiskalnej, to w naszym interesie jako obywatele demokratycznego państwa prawa jest zrozumienie jej funkcjonowania. Szczególnie, że każda, nawet najmniejsza zmiana mechanizmów ją tworzących, może być warta miliardy złotych. Przyszłość być może przyniesie dużo takich zmian, nie jesteśmy jednak w stanie ich świadomie śledzić bez przyswojonego modelu, do którego można dodawać nowe informacje. Taki model można stworzyć jedynie poprzez zapoznanie się z zasadami odnoszącymi się do polityki fiskalnej w ogóle i osadzeniem ich w naszych krajowych realiach. Obowiązek publikowania wszelkich planów finansowych jednostek publicznych (nawet szacunkowych, jak w przypadku funduszy BGK), a także konieczność dołączania przez projektodawcę skutków finansowych do każdej ustawy, to potężne źródła informacji. Z uwagi na złożoność tematu, coraz trudniej te źródła samemu sobie złożyć w logiczną całość. Zapoznanie się z treścią i załącznikami do opracowania powinno umożliwić czytelnikowi świadome zapoznanie się z tego

typu dokumentami we własnym zakresie. Weźmy choćby ustawę budżetową – dla niewtajemniczonego będą to tylko dochody i wydatki (zapewne całego państwa?) i niezliczona ilość tabel, której nikomu nie chciałoby się przeglądać. Taka osoba równocześnie usłyszy, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 3% (jaki deficyt? pewnie różnica między wydatkami a dochodami budżetu to 3%?). Trudno sobie to poskładać w logiczną całość. A po lekturze? Wiemy, że w ustawie budżetowej są uchwalane dochody i wydatki budżetu państwa (głównie plany finansowe państwowych jednostek budżetowych i transfery do JST), plany finansowe „niesamorządowej” części sektora finansów publicznych, inne kluczowe wskaźniki, takie jak maksymalna wielkość przyrostu zadłużenia, gwarancje Skarbu Państwa. Wiemy, że ustawa budżetowa to wycinek sektora finansów publicznych, a deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych to zupełnie inna sprawa, mierzona według metodologii unijnej, w której widać wielomiliardowe wydatki Polskiego Funduszu Rozwoju i Funduszu BGK.

Każdego dnia państwo realizuje zadania publiczne, pobiera dochody i dokonuje wydatków, równocześnie planując działania na lata następne. Polityka fiskalna to niekończąca się opowieść, z którą warto w sposób świadomy się zapoznać. Oczywiście im szybciej, tym lepiej!

Tabela 1.
Wybrane instytucje funkcjonujące w polskich finansach publicznych.

WYBRANE INSTYTUCJE FUNKCJONUJĄCE W POLSKICH FINANSACH PUBLICZNYCH	
INSTYTUCJA	CHARAKTERYSTYKA
Sektor publiczny	Ogół podmiotów gospodarki narodowej, w której Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe osoby prawne mają dominujący udział.
Sektor finansów publicznych	Te podmioty sektora publicznego, które zostały utworzone w celu wykonywania zadań publicznych na zasadach niekomercyjnych. Podmioty te zaliczone są do SFP poprzez umieszczenie w katalogu z art. 9 ustawy o finansach publicznych.
Sektor instytucji rządowych i samorządowych (Sektor <i>general government</i> , Sektor GG)	„Unijny” sektor finansów publicznych – podmioty sektora publicznego wykonujące zadania publiczne na zasadach niekomercyjnych, tyle, że ich przyporządkowanie do tego sektora nie jest czynione „ręcznie” przez ustawodawcę, ale automatycznie. Każda jednostka sektora publicznego, która spełnia wymogi wyznaczone w ESA'10, jest zaliczana do sektora GG.
Budżet państwa	„Serce” ustawy budżetowej – podstawowy plan finansowy państwa. Po stronie dochodów są przede wszystkim wpływy z podatków i wpłaty jednostek budżetowych, a po stronie wydatków – wydatki jednostek budżetowych oraz transfery do innych podmiotów (przede wszystkim dotacje i subwencje dla JST). Poza tym, osobną częścią budżetu są środki europejskie, a także limit zobowiązań i gwarancji, przyrostu zadłużenia oraz kwota i limit reguły wydatkowej.
Deficyt budżetowy	Znany kolokwialnie jako „dziura budżetowa” – różnica pomiędzy wydatkami i dochodami budżetu państwa w ujęciu rocznym. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, kwota planowanego deficytu musi być określona w ramach budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia. Oznacza to, że ustawodawca wręcz oczekuje, że się pojawi. Przeważnie o deficycie mówi się w ujęciu kwotowym, np. że na rok x wyniesie on 5 mld zł.
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	Monitorowany przez Unię Europejską (patrz: pakt stabilności i wzrostu) deficyt „unijnego” sektora finansów publicznych – bierze pod uwagę również zadłużenie funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego czy Polskiego Funduszu Rozwoju. W przeciwieństwie do deficytu budżetowego, z reguły nie jest podawany kwotowo, ale w odniesieniu do poziomu krajowego PKB (np. deficyt nie może przekraczać co do zasady 3% PKB). Dlatego też wynik tego sektora w dużej mierze zależy od poziomu wzrostu gospodarczego. Jeśli PKB mocno wzrasta, to nawet pomimo nominalnego wzrostu deficytu może on spaść w relacji do PKB. Wydatki całego sektora to ok. 50% PKB.

Dług publiczny	Zadłużenie sektora finansów publicznych, czyli tworzących go jednostek wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Jako dług publiczny możemy również mieć na myśli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, jednak z reguły potocznie mówi się w ten sposób o długu „polskiego sektora finansów publicznych”. W 2021 r. wyniósł on 43,8% PKB. Jego wysokość ograniczana jest w ramach konstytucyjnej reguły długu.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	Dług unijnego sektora finansów publicznych. W ostatnich latach jego wartość zaczęła istotnie przewyższać poziom państwowego długu publicznego z uwagi na zadłużenie funduszy BGK oraz PFR. Na koniec 2021 r. był większy aż o 10 pp. i wyniósł 53,8% PKB. Monitorowany w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Według wielu metodologii dług publiczny może być jeszcze wyższy. Możemy mierzyć nie tylko jawny, ale i ukryty dług publiczny (czyli przyszłe zobowiązania państwa, np. co do wypłaty świadczeń emerytalnych).
Konstytucyjna reguła długu	Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP stanowiący o tym, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Państwowy dług publiczny to dług sektora finansów publicznych (patrz: dług publicznych). Zerojedynkowy i paraliżujący charakter tej reguły w literalnym rozumieniu sprawia, że przekroczenie referencyjnej wartości uniemożliwiłoby prowadzenie polityki fiskalnej.
Stabilizująca reguła wydatkowa	Reguła nowej generacji zawierająca wytyczne zaktualizowanego Paktu Stabilności i Wzrostu. Uchwalona w 2013 r. i od 2015 r. za pomocą skomplikowanych matematycznych wzorów wyznacza kwotę i sublimit wydatkowy dla podmiotów nią objętych (większość sektora instytucji rządowych i samorządowych). Jej cel to hamowanie wzrostu wydatków publicznych, żeby w czasach pomyślnej koniunktury gospodarczej kumulować przestrzeń fiskalną, która wykorzystana będzie w czasach spowolnienia i recesji.

Tabela 2.
Wybrane dokumenty i akty prawne kluczowe dla polskiego systemu finansów publicznych.

WYBRANE DOKUMENTY I AKTY PRAWNE KLUCZOWE DLA POLSKIEGO SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH	
DOKUMENT/AKT PRAWNY	CHARAKTERYSTYKA
Konstytucja RP	<p>Najwyższy rangą akt prawny w Polsce.</p> <p>W Rozdziale X poświęconym Finansom Publicznym reguluje takie kwestie jak:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. uchwalana co roku ustawa budżetowa i budżet jako podstawa planowania finansowego państwa, 2. ramy procedury budżetowej; 3. uniemożliwienie zaciągania zobowiązań, w następstwie których dług publiczny przekroczy 3/5 PKB (patrz: reguła długu); 4. nakładanie podatków czy innych obciążeń publicznych następuje na zasadach określonych w ustawie; 5. zakaz finansowania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań w NBP.
Ustawa o finansach publicznych	<p>Podstawowy akt ustawowy regulujący tematykę polskich finansów publicznych.</p> <p>Określa zakres sektora finansów publicznych, formę i zasady funkcjonowania jednostek wchodzących w jego skład.</p> <p>Reguluje zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.</p> <p>Określa zasady tworzenia, uchwalania i realizacji budżetu państwa oraz budżetów JST.</p> <p>Wyznacza zasady i tryb sporządzania określonych dokumentów planistycznych, np. Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.</p>
Ustawa budżetowa	<p>Uchwalana co roku na każdy rok budżetowy według zasad wskazanych w Konstytucji RP i ustawie o finansach publicznych.</p> <p>W ustawie uchwalany jest budżet państwa (jego dochody, wydatki, deficyt, przychody, rozchody środki europejskie, limit zobowiązań i gwarancje, kwota i limit reguły wydatkowej).</p> <p>Poza budżetem do ustawy budżetowej wchodzi między innymi plany finansowe „niesamorządowych” jednostek sektora finansów publicznych w formie załączników.</p>
Budżet zadaniowy	<p>Załącznik do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej – nie jest uchwalany i nie jest aktem powszechnie obowiązującym.</p> <p>Plan wydatków budżetowych w układzie jego funkcji i zadań, ze wskazaniem celów i mierników ich realizacji. Cele wyznaczone są na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata.</p>
Ustawa o budżecie	<p>Ustawa opracowywana przez Radę Ministrów i uchwalana równoległe z ustawą budżetową.</p> <p>Co do zasady powinna zawierać przepisy tworzone lub nowelizowane w celu realizowania kwot wynikających z ustawy budżetowej.</p>

Uchwała budżetowa	<p>Akt prawa miejscowego.</p> <p>Podstawa gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) na dany rok budżetowy.</p>
Wieloletni Plan Finansowy Państwa	<p>Uchwała Rady Ministrów publikowana co roku do końca kwietnia.</p> <p>Zawiera program konwergencji (wymagana przez UE coroczna ocena sytuacji gospodarczej i fiskalnej oraz prognoza następne lata) oraz wskazuje cele i zadania publiczne do realizacji na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata.</p>
Nota budżetowa	<p>Rozporządzenie Ministra Finansów regulujące sposób i terminy opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej.</p> <p>Dokument regulujący na poziomie szczegółowym procedurę budżetową.</p>
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa	<p>Dokument, który zgodnie z Konstytucją RP Rada Ministrów musi przedłożyć sejmowi w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego.</p> <p>Podsumowanie realizacji ustawy budżetowej, wskazanie rzeczywistego poziomu wydatków w sektorze finansów publicznych, a także wskazanie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.</p>
Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	<p>Dokument o podobnej roli, co sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, tylko wydawany zgodnie z Konstytucją RP przez Najwyższą Izbę Kontroli.</p> <p>Weryfikuje kwoty zawarte przez rząd w sprawozdaniu.</p> <p>Zgodnie z Konstytucją RP, posłowie powinni zapoznać się z analizą wykonania i założeń polityki pieniężnej przed podjęciem decyzji o udzieleniu (lub nie) absolutorium.</p>
Pakt Stabilności i Wzrostu	<p>Zbiór unijnych aktów prawnych odnośnie do wymogów co do polityki fiskalnej państw członkowskich. Składa się z części prewencyjnej i naprawczej.</p> <p>Część prewencyjna reguluje kwestie nadzorowania przez Komisję Europejską przestrzegania referencyjnych wartości deficytu i długu sektora general government (wartości te nie mogą przekroczyć odpowiednio 3% i 60%) oraz wskazuje dokumenty, które kraje członkowskie muszą przesyłać KE (programy konwergencji i programy stabilności).</p> <p>Część naprawcza reguluje procedury i sankcje podejmowane wobec państw naruszających część prewencyjną (m.in. procedura nadmiernego deficytu).</p> <p>Po reformach paktu w latach 2005 i 2010–2011 dołączono między innymi dodatkowy wskaźnik oceny sytuacji budżetowej – średniokresowy cel budżetowy a także wytyczne co do reguł fiskalnych nowej generacji (patrz: stabilizująca reguła wydatkowa). Obecnie trwają prace nad kolejną reformą paktu. Propozycje Komisji Europejskiej z kwietnia 2023 r. zakładają m. in. likwidację średniokresowego celu budżetowego i zastąpienie go wyznaczanym przez KE indywidualnym celem fiskalnym, uwzględniającym uwarunkowania gospodarcze każdego państwa członkowskiego.</p>

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r.

Rada Ministrów, Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020, r.

Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

Rada Ministrów, Omówienie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz. U. z 2021 r., poz. 907.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. z 2022 r., poz. 2045.

Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 209 z 2.08.1997 r.

Ustawa skarbowa na rok 1924 z dnia 29 lipca 1924 r., Dz. U. z 1924 r. Nr 76, poz. 747.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, 1512.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie do projektu, Dz. U. z 2014 r., poz. 1626.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2022 r., poz. 1577, 2140 ze zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 1532 ze zm.

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, Dz. U. z 2022 r., poz. 505, 655, 1561, 1768, 1846 ze zm.

Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., Dz. U. z 2020 r., poz. 571.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. z 2020 r., poz. 374.

Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 568.

Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz. U. z 2022 r., poz. 2305.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. z 2023 r., poz. 1574.

Wydawnictwa zwarte

Dębowska-Romanowska T., *Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 KC* [w:] Etel, L. Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, Białystok 2012.

Dębowska-Romanowska T., *Normatywizacja finansów publicznych a swoboda polityczna władz i organów publicznych (uwagi na tle art. 216 ust. 1 Konstytucji RP)* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Duniewska Z., Lewicka R., Lewicki M. (red.), Warszawa 2020.

Dębowska-Romanowska T., *Normatywizacja finansów publicznych – jako ograniczenie (samoograniczenie swobody politycznej władz i organów publicznych)* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego: problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, Gorgol A. (red.), Warszawa 2020.

Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993.

Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Zarządzanie finansami publicznymi. Od budżetów gmin do strategii globalnych*, Warszawa 2020.

Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce*, Gdańsk 2022.

Pest P., *Budżet państwa i inne publiczne plany finansowe* [w:] Miemieć W. (red.) *Prawo finansów publicznych z kazusami i pytaniami*, Warszawa 2020.

Pest P., *Czy Rada Dialogu Społecznego jest niezależną instytucją fiskalną? O problemach transpozycji dyrektywy 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich* [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, Górnic-Mulcahy A., Lewandowicz-Machnikowska M., Tomanek A. (red.), Wrocław 2022.

Pest P., *Objaśnienia do art. 8* [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa 2020.

Pest P., *Objaśnienia do art. 138–145* [w:] Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa 2020.

Silberman D.P., *Reconstructing Europe after the Great War*, Harvard University Press, Cambridge 1982.

Wydawnictwa ciągłe

Kołodko G. W., Tomkiewicz J., *Repartycyjny i kapitałowy system emerytalny. Synergia czy antagonizm?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 1.

Kuca G., *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.

Ostrowski M., *Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2022, nr 2.

Publikacje internetowe

Aei, *Tribute to Margaret Thatcher*, <https://www.aei.org/carpe-diem/tribute-to-margaret-thatcher/> [1.12.2022].

Biuletyn Informacji Publicznej, ZUS, *Bilans i rachunek zysków i strat Funduszu Rezerwy Demograficznej za rok zakończony 31 grudnia 2021 r.*, <https://bip.zus.pl/finanse-zus-i-fus/sprawozdania-roczne/sprawozdania-finansowe-frd> [1.12.2022].

Businessinsider, *Rząd chwali się nadwyżką w budżecie, a Eurostat ostrzega przed gigantycznym deficytem*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/budzet-panstwa-2022-eurostat-ostrzega-przed-gigantycznym-deficytem/hztlx6e> [1.12.2022].

Clark G., *Debt, deficits and crowding out: England, 1727-1840*, s. 2, <http://piketty.pse.ens.fr/files/Clark2001.pdf> [1.12.2022].

Danowska-Prokop B., *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, s. 51, https://sbc.org.pl/Content/101222/4_B.Danowska-Prokop_Od_liberalnej_do_keynesowskiej_wizji....pdf [1.12.2022].

European system of accounts, ESA 2010, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334> [1.12.2022].

Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG#General_overview [1.12.2022].

Forsal, *Ponad miliard janosikowego? Tyle zapłaci Warszawa*, <https://forsal.pl/artykuly/1432374,warszawa-zaplaci-ponad-miliard-janosikowego-podatki.html> [1.12.2022].

Frankiewicz D., *Instytucja pożyczkodawcy ostatniej instancji – na przykładzie Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, s. 11, <https://econjournals.sgh.waw.pl/kwes/article/view/98/88> [1.12.2022].

Główny Urząd Statystyczny, *Sektor publiczny*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2961,pojecie.html> [1.12.2022].

Gmina Wieluń, *Niski podatek od środków transportowych*, <https://www.um.wielun.pl/aktualnosci/1306-niski-podatek-od-srodkow-transportowych.html> [1.12.2022].

Hardbach G., *Fiscal mobilization in Germany 1914–1918*, eabh Papers No. 14–08, September 2014, s.17, https://bankinghistory.org/wp-content/uploads/eabhpapers14_08.pdf [1.12.2022].

<https://barometrprawa.pl/> [1.12.2022].

India Times, Explained: *What Happens When A country Goes Bankrupt?* <https://www.indiatimes.com/explainers/news/explained-what-happens-when-a-country-goes-bankrupt-559344.html> [1.12.2022].

Kaczmarek A., *Ewolucja prawa budżetowego*, Studia BAS nr 3(23) 2010, s. 15, https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/DB3FA-DA2D875C54BC1257A480028D94C/%24File/Strony%20odBAS_23-2-1.pdf [1.12.2022].

LeParisen, *3% de déficit: «Le chiffre est né sur un coin de table»*, https://www.leparisien.fr/economie/3-de-deficit-le-chiffre-est-ne-sur-un-coin-de-table-28-09-2012-2186743.php?fbclid=IwAR2daqyPdXqbxGgR8MzzQZUfv5K4susn4o-wjEErh6zgpMnAqqsNT59XU_aQ [1.12.2022].

Ministerstwo Finansów, *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*, marzec 2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego> [1.12.2022].

Ministerstwo Finansów, *Przegląd struktury i wysokości wydatków klasyfikowanych w dziale 758, Różne rozliczenia*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=265069de-4622-4371-b79f-6d32fbb2f7df&groupId=764034 [1.12.2022].

Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026*, s. 36, <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-zarzadzania-dlugiem-sektora-finansow-publicznych-w-latach-20232026> [1.12.2022].

Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych*, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> [1.12.2022].

Money, *Tysiąc złotych rocznie dopłacaasz do emerytur. rolników, górników, mundurowych...* <https://www.money.pl/emerytury/raporty/artikul/tysiac;zlotych;rocznie;doplacasz;do;emerytur;rolnikow;gornikow;mundurowych;71,0,688455.html> [1.12.2022].

Money, *Akcyza na alkohol i papierosy to ponad 29 mld zł. Sama korzyść?* <https://www.money.pl/gospodarka/raporty/artikul/akcyza;na;alkohol;i;papierosy;to;ponad;29;mld;zl;sama;korzysc;98,0,1603938.html> [1.12.2022].

Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r.*, s. 257, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1546.pdf> [1.12.2022].

Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, s. 336, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [1.12.2022] oraz <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PL> [1.12.2022].

Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf> [01.09.2023].

Narodowy Fundusz Zdrowia, *Plan finansowy NFZ na 2021 r.*, <https://www.nfz.gov.pl/bip/finanse-nfz/> [1.12.2022].

OECD, *Performance-based budgeting in Estonia*, <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/chapter-three-estonia.pdf> [1.12.2022].

Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2018, s. 24, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/101225/edition/94177/content> [1.12.2022].

PFR, *Ukryty dług publiczny bardziej jawny*, <https://pfr.pl/blog/ukryty-dlug-publiczny-bardziej-jawny.html> [1.12.2022].

Pilarczyk P., *250. Rocznica powstania budżetu w Polsce? Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu nr 1(6)/2018*, s. 82, <https://apcz.umk.pl/PBPS/article/view/PBPS.2018.005> [1.12.2022].

Połomka J., Zalesko M., *Dług publiczny w Polsce – instytucjonalne możliwości jego redukcji*, Optimum. Studia Ekonomiczne nr 1(73) 2015, s. 170, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/3067/1/14_Polomka_Zalesko.pdf [1.12.2022].

Priewe J., *Why 60 and 3 percent? European debat and deficit rules – critique and alternatives*, MK Study, No. 66, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, s. 6, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/227685/1/1689683007.pdf> [1.12.2022].

Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2020*, s. 220, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/349242A427D7A96EC12584DA0045BA63/%24File/112-uzasadnienie.pdf> [1.12.2022].

Rada Unii Europejskiej, *Porozumienie w sprawie unijnego budżetu 2022*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/11/16/eu-budget-for-2022/> [1.12.2022].

Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych w. Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 100, https://bibliotekacyfrowa.pl/Content/40002/PDF/06_Edyta_Rutkowska_Tomaszewska.pdf [1.12.2022].

Sejm RP, *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 1557 w sprawie przepływu środków finansowych pomiędzy woj. śląskim a budżetem państwa w ramach budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=75AA5474> [1.12.2022].

Swianiewicz P., Łukomska J., *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 2(64)/2016, s. 7, https://studreg.uw.edu.pl/pdf/2016_2_swianiewicz_lukomska.pdf [1.12.2022].

WNP, *Czernicki: gdybyśmy nie zmienili reguły wydatkowej, wymusiłaby ona w 2023 r. silną konsolidację finansów publicznych*, <https://www.wnp.pl/finanse/czernicki-gdybysmy-nie-zmienili-reguly-wydatkowej-wymusiłaby-ona-w-2023-r-silna-konsolidacje-finansow-publicznych,592243.html> [1.12.2022].

Worldbank, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS> [1.12.2022].

Worldbank, *Japan debt to GDP ratio*, <https://worldeconomics.com/Debt/Japan.aspx#:~:text=Japan%27s%20is%20officially%20reported%20as%20having%20a%20debt-to-GDP,Japan%27s%20debt%20ratio%20would%20be%20smaller%20at%20239.5%25> [1.12.2022].

Wyszkowska D., *Proponowane kierunki zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w czasach kryzysu* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu* M. Poniatowicz (red.), Białystok 2013, s. 14 https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13836/1/D_Wyszkowska_Proponowane_kierunki_zmian_w_systemie_dochodow.pdf [1.12.2022].

Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, wprowadzenie, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-wyd-ii-587780219> [1.12.2022].

Zdzitowiecki J., *Ustawa budżetowa*, s. 59, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/15413/1/004%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf> [1.12.2022].


Zembura W., *Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej*, s. 217, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Archiwalne/SE_38/13.pdf [1.12.2022].



**Instytut
Finansów**

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa


 instytut.finansow@mf.gov.pl

 +48 22 694 57 89

www.infin.gov.pl

Znajdź nas na

 [@infin.gov.pl](https://www.facebook.com/infin.gov.pl)

 [@instytut-finansow](https://www.linkedin.com/company/infin.gov.pl)