

MY OBYWATELE

Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu

**USTAWY BUDŻETOWEJ
NA ROK 2023**

Podstawowe wielkości

Warszawa, październik 2022

**UZUPEŁNIONA (PRAWDZIWA) USTAWA BUDŻETOWA – podstawowe
wielkości
NA ROK 2023**

Projekt z dnia 7 października 2022 r.

W celu przywrócenia odpowiedniej rangi budżetowi państwa i jego roli jako podstawowego planu finansowego państwa, uchwalanego w ustawie budżetowej, zgodnie z Konstytucją RP i właściwym charakterem centralnej pozycji w systemie finansów publicznych, wprowadza się następujące zmiany w proponowanym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa:

Art. 1. 1. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 1, łączną kwotę podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości 557 463 201 tys. zł.

2. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 763 690 746 tys. zł.

3. Prawdziwy deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2023 r. na kwotę nie większą niż:

206 227 545 tys. zł.

Dodaje się art. 33a w brzmieniu:

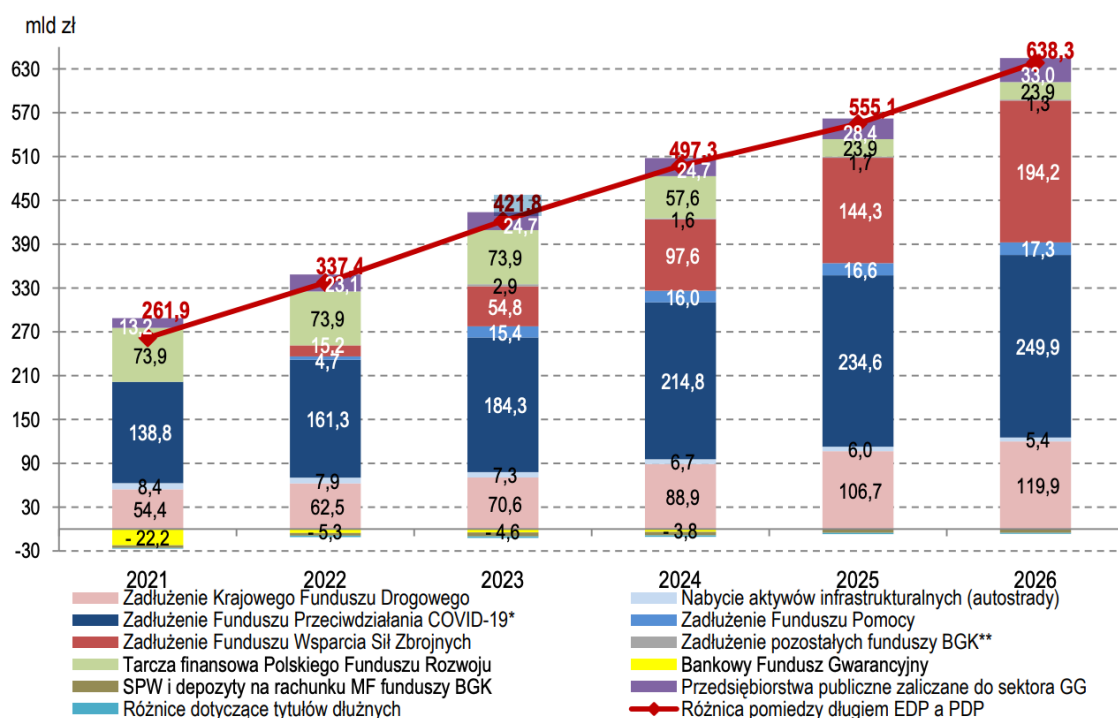
Art. 33a. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 19, plany finansowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw oraz plan Polskiego Funduszu Rozwoju w zakresie realizowanych programów publicznych.

Uzasadnienie

Wstęp

1. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna i przejrzysta. Dodatkowo ustawa wprost mówi, że to ustawa budżetowa lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych określają na co (cel) i ile (wysokość) mogą być przeznaczone wydatki publiczne. Tymczasem od kilku lat przejrzystość finansów publicznych jest stopniowo coraz mniejsza, a wydatki są realizowane poza ustawą budżetową.
2. Przejrzystość finansów publicznych jest fundamentem państwa demokratycznego.
3. Budżet państwa jest niezwykle złożoną kategorią finansową – posiada zarówno wymiar ekonomiczny, prawny jak i polityczny. Charakter ekonomiczny budżetu wyraża się poprzez zestawienie dochodów i wydatków w sposób scentralizowany, pokazujący i odzwierciedlający kierunki w polityce społeczno-gospodarczej rządu w danym roku budżetowym. To pozwala na ocenę tej polityki, z punktu widzenia jej wpływu na wzrost gospodarczy, inflację, dług publiczny, itp.
4. Współczesny budżet jest niezwykle ważną instytucją finansów publicznych. Budżet państwa uchwalany w formie ustawy budżetowej powinien być konstruowany, uchwalany i wykonywany zgodnie z zasadami budżetowymi, wśród których na szczególną uwagę zasługuje zasada zupełności (powszechności) i zasada jedności.
5. Zasada jedności oznacza postulat objęcia budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa. Parlament, uchwalając ustawę budżetową, powinien decydować o wszystkich dochodach i wydatkach państwowych, a nie tylko o niektórych z nich. Oznacza to również konieczność zapewnienia parlamentowi realnego wpływu na politykę gospodarczą rządu. Uchwalony budżet musi być zatem aktem władzy przedstawicielskiej.
6. Zasada powszechności mówi, że prawidłowy budżet powinien być zupełny, określać wszystkie dochody i wydatki w pełnych kwotach, niełączonych ze sobą. To umożliwia kontrolę budżetową oraz uniemożliwia ukrywanie wydatków za pomocą kompensacji.
7. Warto wspomnieć o jeszcze dwóch zasadach: zasadzie szczegółowości, która postuluje by budżet był uchwalany i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, nie tylko w ujęciu ogólnym (z tą zasadą związana jest klasyfikacja budżetowa, bez której precyzyjne wykonywanie, kontrola i sprawozdawczość budżetowa nie byłyby możliwe) oraz właśnie zasada przejrzystości, wymagająca by budżet państwa był prezentowany w sposób i w układzie, który maksymalnie ułatwia jego ocenę (i poruszanie się po nim) na etapie planowania, realizowanie i kontroli wykonania, w tym przez parlament.

8. Ostatnie lata, a w szczególności obecny projekt budżetu na rok 2023, w sposób rażąco łamią powyższe zasady, ramy i granice, które organy publicznie powinny uwzględniać podczas planowania, a potem uchwalania i realizowania budżetu. Znajdowało to odzwierciedlenie w opiniach NIK już w ubiegłym roku: „Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych” oraz „Efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy są zakłócone, kiedy rząd osłabia przejrzystość finansów publicznych. Przeprowadzona przez NIK analiza wykonania budżetu państwa [2020] wykazała, że w zeszłym roku rząd zastosował bezprecedensowe mechanizmy służące wypychaniu wydatków poza budżet.”. Podobne zastrzeżenia zgłaszali konstytucjoniści: „Pominięcie w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne o znaczeniu podstawowym dla oceny wykonywania przez państwo swoich konstytucyjnych i ustawowych funkcji albo nadanie tym planom informacyjnego, niewiążącego znaczenia prowadzi wprost do naruszenia art. 219 ust. 3 Konstytucji RP.” (prof. T. Dębowska-Romanowska (2016)).
9. Syntetycznym, choć niedoskonałym wskaźnikiem skali tego łamania jest różnica pomiędzy różnymi miarami długu publicznego zgodnymi z metodologią krajową a miarą unijną (tzw. dług EDP). Ta różnica (wykres poniżej), choć wciąż nieuwzględniająca wszystkich wydatków publicznych zapowiadanych na 2023 rok i bazująca na optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym, rośnie zgodnie ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych do 421,8 mld w 2023 r. i do astronomicznej kwoty 638,3 mld zł w 2026 r. Dla porównania różnica ta w 2016 r. wynosiła około 44 mld.



*) FPC uwzględnia realizację wypłat na dofinansowanie inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

**) Krajowy Fundusz Gwarancyjny, Fundusz Gwarancji Płynnościowych, Fundusz Gwarancji Kryzysowych, Fundusz Kolejowy

Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026

10. Niniejsze opracowanie ma na celu zwiększenie przejrzystości w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. poprzez przywrócenie temu dokumentowi odpowiedniego znaczenia i kształtu. Należy tego dokonać poprzez cztery kategorie zmian:
- a. aktualizację i urealnienie scenariusza makroekonomicznego: założenia makroekonomiczne służące do planowania budżetowego nie mogą być optymistyczne, szczególnie w sytuacji tak dużej niepewności z jaką mamy do czynienia w chwili obecnej,
 - b. aktualizację dochodów budżetu państwa zgodnie z urealnionym scenariuszem makroekonomicznym,
 - c. przeniesienie z powrotem do budżetu państwa wydatków, które zostały z niego stopniowo w latach 2016-2023 i ostatecznie w projekcie na rok 2023 wyprowadzone (z różnych powodów),
 - d. uwzględnienie w wydatkach i dochodach budżetu państwa wydatków/dochodów, których nie uwzględniono z niejasnych powodów, a które zostały już ogłoszone i/lub z bardzo dużym prawdopodobieństwem będą realizowane w przyszłym roku.
11. Jednym z wyzwań rozwojowych, zidentyfikowanych i opisanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), jest zapewnienie stabilnych finansów publicznych. Przyznaje się w tym dokumencie, że „pożądane staje się zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego poprzez uwzględnienie w nim perspektywy wieloletniej”. Co więcej, podkreśla się także że „znaczenie ma również rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) na większą liczbę jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności tej reguły (uwzględnienie państwowych funduszy celowych)”. Oba te postulaty są w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 i w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej pogwałcone i zlekceważone.

Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski

12. Wzrost gospodarczy w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki znajdzie się w 2022/23 w fazie znaczącego spowolnienia, w niektórych krajach UE może dojść do recesji, choć jej skala nie będzie duża i nie będzie to recesja długotrwała. Taką recesją, spowodowaną w głównej mierze ograniczeniem dostępności surowców energetycznych, jest w szczególności zagrożona gospodarka niemiecka, główny partner handlowy Polski.
13. Tak zwana tarcza antyinflacyjna zostanie przedłużona do końca przyszłego roku (co ma znaczny wpływ na inflację w 2023 r.). Gdyby to założenie nie zostało zrealizowane (czemu należy jednak przypisać niewielkie prawdopodobieństwo w sytuacji bardzo wysokiej

inflacji), wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych byłby wyższy o około 4,9 pkt. proc.

14. Nastąpi wypłata tzw. 14 emerytury w III kwartale przyszłego roku, co wpłynie na utrzymanie, mimo wysokiej inflacji, relatywnie wysokiego realnego spożycia prywatnego.
15. Jednocześnie będzie kontynuowane zaostrzenie polityki pieniężnej na tzw. rynkach bazowych, co będzie oddziaływało na dalszą deprecjację złotego (skala tej deprecjacji jest jednak trudna do oszacowania, w związku w tym kurs walutowy pozostawiono na 2023 r. na poziomie obecnych notowań złotego (założenie techniczne)).
16. Ceny gazu i energii elektrycznej wzrosną w styczniu 2023 r. jedynie w ograniczonym stopniu. Jednocześnie wprowadzone zostaną działania ograniczające koszty wzrostu ceny energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych.
17. Wzrost wynagrodzenia nominalne nie będzie w stanie nadążyć za inflacją, w efekcie czego tzw. realny wzrost wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw i w całej gospodarce narodowej w obu latach, 2022 i 2023, będzie ujemny, przyczyniając się do zubożenia społeczeństwa i ograniczenia spożycia prywatnego (konsumpcji).
18. Prognoza nie uwzględnia zmian rocznych szacunków PKB opublikowanych przez GUS w dniu 5 października br. Podstawowe parametry makroekonomiczne przedstawiono w załączniku nr 3.
19. Główne ryzyka dla prognozy makroekonomicznej: większe spowolnienie w najbliższym otoczeniu gospodarczym Polski, eskalacja działań wojennych w Ukrainie, problemy z sfinansowaniem potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych, gwałtowna i znacząca deprecjacja złotego, dalsze przyspieszenie inflacji w Polsce i dalsze podwyżki stóp procentowych. Bilans ryzyk dla scenariusza makroekonomicznego, w szczególności będącego podstawą projektu ustawy budżetowej na 2023 r., ale także będącego podstawą tego opracowania, jest jednoznacznie negatywny. Oznacza to, że należy brać pod uwagę recesję w 2023 r. w Polsce i jednocześnie brak obniżania się inflacji (scenariusz silnie stagflacyjny).

Dochody budżetu państwa

20. Prognoza dochodów budżetu państwa musi być oparta na realistycznych i ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Ponadto musi uwzględniać najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian systemowych. Prognoza dochodów w projekcie budżetu na 2023 r. przyjętym przez Radę Ministrów nie uwzględnia obu tych czynników.
21. Po pierwsze, prognoza ta zakłada wygaszenie tzw. tarczy inflacyjnej w zakresie podatków pośrednich, czyli wzrost stawek podatku VAT i akcyzy na energię, gaz, paliwa od stycznia 2023 r. za niespełna 3 miesiące. Z punktu widzenia stabilności finansów publicznych mógłby to być pożądany scenariusz. Jednak jest on kompletnie nierealny biorąc pod

uwagę rok wyborczy i uwarunkowania polityczne oraz sytuację osób gorzej sytuowanych. Prezes NBP w swoim ostatnim wystąpieniu powiedział, że w prognozie NBP utrzymanie tarczy jest bazowym scenariuszem. Wyłączenia tarczy w prognozie budżetowej nie można uzasadniać faktem, że formalnie tarcza nie została wydłużona. W ostatnich latach uwzględniano w budżecie zmiany systemowe, które nie zostały formalnie jeszcze zaimplementowane, ale prawdopodobieństwo ich wdrożenia było bardzo wysokie. W związku z powyższym dochody budżetu państwa są zawyżone z tego tytułu na kwotę co najmniej ok. 33 mld zł.

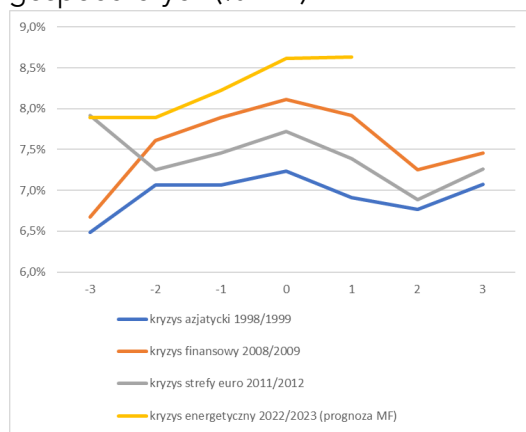
22. Ponadto w prognozie założono bardzo wysokie, niespotykane w tej fazie cyklu koniunkturalnego z jakim najprawdopodobniej będziemy mieli do czynienia w 2023 r., elastyczności względem bazy podatkowej. W sytuacji znacznego spowolnienia gospodarczego dochody podatkowe rosną mniej proporcjonalnie niż baza podatkowa. Pokazuje to jednoznacznie historia ostatnich kilku kryzysów. W warunkach tak dużego szoku ekonomicznego, wzrostu kosztów w firmach, wzrostu wydatków gospodarstw domowych efektywne, stawki podatkowe ulegną obniżeniu. W przypadku podatku VAT dodatkowo nastąpi zmiana struktury konsumpcji, ograniczone zostaną wydatki na dobra wyższego rzędu, dobra luksusowe, które są opodatkowane wyższą stawką. W rezultacie niższych elastyczności podatkowych dochody budżetu państwa będą niższe o ok. 14 mld zł.

23. Łącznie dochody podatkowe budżetu państwa są przeszacowane na kwotę ok. 47,2 mld zł, z ryzykiem w kierunku negatywnym (jeszcze mniejszych dochodów budżetu). Z tego:

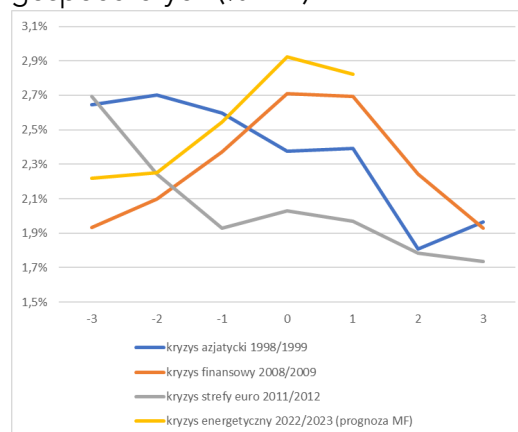
- VAT - tarcza inflacyjna -30,3 mld zł
- akcyza - tarcza inflacyjna -2,8 mld zł
- VAT - efekt spowolnienia (-0,3 pp. PKB) -10,2 mld zł
- CIT - efekt spowolnienia (-0,15 pp. PKB) -4,01 mld zł

24. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano dochody z budżetu państwa w wysokości 604,7 mld zł. Po urealnieniu wyniosą zatem one 557,5 mld zł.

Dochody z podatku VAT w czasie kryzysów gospodarczych (%PKB).



Dochody z podatku CIT w czasie kryzysów gospodarczych (%PKB).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, „0” rok od którego rozpoczął się kryzys.

Wydatki budżetu państwa

25. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 672,7 mld zł. Wielkość tych wydatków została znacznie zaniżona w stosunku do przewidywanego na rok 2023 faktycznego finansowania różnych zadań państwa ze środków publicznych, które co do zasady są finansowane z budżetu państwa lub z dotacji z budżetu państwa. Jest to wynikiem zaplanowaniem przez Rząd na roku 2023 pozabudżetowych mechanizmów finansowania szeregu wydatków, podobnie zresztą jak miało to miejsce w latach poprzednich. W efekcie zastosowania różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 mamy do czynienia z:
- a. naruszeniem art. 109 ustawy o finansach publicznych,
 - b. ograniczeniem przejrzystości finansów publicznych,
 - c. zaniżeniem zaplanowanego na rok 2023 deficytu budżetu państwa.
26. Art. 109 ustawy o finansach publicznych, wyraźnie określa, że **budżet państwa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa**. Wszelkie zatem dane dotyczące gospodarki finansowej państwa powinny mieć odzwierciedlenie w tym właśnie akcie prawnym. Przyjęty przez Rząd projekt ustawy budżetowej na rok 2023 nie spełnia tych wymogów. Odnosi się on jedynie do pewnego fragmentu gospodarki finansowej państwa, co ogranicza możliwość oceny tych finansów, a tym samym zdecydowanie ogranicza przejrzystość finansów publicznych.
27. Jak wynika z projektu budżetu na rok 2023, zakłada się - podobnie jak czyniono to już przy budżetach w odniesieniu do kilku poprzednich lat – wykorzystanie różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania pewnych zadań państwa. Rozwiązanie takie umożliwia nie tylko zaniżenie deficytu budżetowego, ale również „obejście” Stabilizującej Reguły Wydatkowej. Dotyczy to w szczególności założonego w projekcie ustawy budżetowej finansowania różnych wydatków w formie przekazywania skarbowych papierów wartościowych, które nie są liczone do deficytu budżetu państwa, nie są uwzględniane przy obliczaniu SRW, a także nie są zaliczane do długu w momencie ich emisji.
28. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 przewidziano, m.in.
- a. finansowanie wydatków skierowanych do państwowych osób prawnych, państwowych funduszy celowych, funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego w formie przekazywania tym podmiotom skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej do 15 mld. zł. - art. 8 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy budżetowej na rok 2023.

W ramach tego rozwiązania przewiduje się m.in.

- finansowanie uczelni wyższych w formie przekazania skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej do 1 mld zł. – art. 23 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 („ustawa o budżecie”),
 - umożliwienie przekazywania Funduszu Reprywatyzacji (będącego państwowym funduszem celowym) skarbowych papierów wartościowych - art. 25 projektu ustawy o budżecie,
- b. przekazanie, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych jako rekompensaty z tytułu utraconych w roku 2023 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień; wartość nominalna nowo wyemitowanych papierów wartościowych na ten cel wyniesie 1 995 000 tys. zł., tj. prawie 2 mld. zł.

Uwzględniając powyższe rozwiązania przedstawiony w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 deficyt budżetowy powinien być, co do zasady, zwiększony o co najmniej 17 mld. zł tylko z tytułu powyższych operacji księgowych. W miejsce przekazywanych skarbowych papierów wartościowych powinna po stronie wydatków budżetu państwa wystąpić dotacja do tych podmiotów. W przeszłości np. w przypadku publicznej radiofonii i telewizji środki przekazywano w formie dotacji budżetu państwa.

Przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji, to jeden z wielu mechanizmów zastosowanych przy konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2023, których skutkiem jest sztuczne zaniżenie deficytu budżetowego¹.

29. W roku 2023, podobnie jak w roku poprzednim, zakłada się finansowanie różnych zadań państwa poprzez wykorzystanie instrumentów pozostających poza sektorem finansów publicznych w ujęciu ustawy o finansach publicznych. Daje to fałszywy obraz zarówno deficytu, jak i państwowego długu publicznego. Dodatkowo, środki wydatkowane w ten sposób są całkowicie poza kontrolą Parlamentu. Dotyczy to w szczególności wydatków realizowanych przez fundusze ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego. Na szczególną uwagę zasługują wydatki realizowane w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID -19, w ramach którego finansowane są również zadania, które zasadniczo finansowane są z budżetu państwa lub z dotacji z budżetu państwa. Dotyczy to m.in.:
- a. przewidzianego na rok 2023 wypłacania ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 rekompensat i dodatków energetycznych, które mają być wypłacane na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w roku 2023 w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej – 24 mld zł,

¹ Proceder zaniżania deficytu budżetu państwa poprzez przekazywanie obligacji zamiast dotacji szerzej opisano w Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego edycja 2022. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów. Proceder skrytykowała również Najwyższa Izba Kontroli w raportach dotyczących realizacji budżetu państwa w 2020 i 2021 roku.

- b. wydatków wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw - 3,8 mld zł,

Środki na finansowanie świadczeń wynikających z powyższych ustaw przekazywane są, co do zasady, do ministra właściwego ds. energii, który przekazuje je następnie do upoważnionych jednostek. Wydatki te powinny być zatem ujęte w ustawie budżetowej. Fakt, że ustawa o Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przewiduje zakładanie odrębnych rachunków bankowych przez które przepływają środki z Funduszu jest tylko zabiegiem technicznym i rachunkowym umożliwiającym wydatkowanie środków publicznych przez jednostki budżetowe poza budżetem państwa. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest de facto równoległym budżetem państwa (w roku 2021 – jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za ten rok – jednostki budżetowe dokonały wydatków z tego Funduszu w kwocie ponad 48 mld zł), z tym, że pozostającym poza kontrolą Parlamentu.

30. Zasadniczo całość środków krajowych przewidzianych do wypłaty z tego Funduszu w roku 2023 należałoby uwzględnić w wydatkach budżetu państwa. Zresztą w pierwotnym rozwiązaniu (tzw. pierwsza Tarcza antykrzysowa) ten fundusz był państwowym funduszem celowym, który nie może się zadłużać i funkcjonowałby na podstawie dotacji z budżetu państwa. Zostało to jednak zmienione. Plan finansowy tego Funduszu podobnie jak pozostałych prowadzonych w BGK nie jest jednak publicznie znany. Na podstawie danych dotyczących przyrostu długu publicznego oraz danych przekazywanych w ramach notyfikacji fiskalnej do Komisji Europejskiej można jednak oszacować, że wydatki tego Funduszu w roku 2023 przyjęto na poziomie ok. 23 mld zł. Jest to kwota dużo mniejsza niż wymienione powyżej dodatki energetyczne. Ponadto rząd już ogłosił lub pracuje nad szeregiem nowych rozwiązań w zakresie wsparcia. Ponadto z dużym prawdopodobieństwem działania realizowane w tym roku będą musiałyby realizowane w roku budżetowym 2023. Kryzys energetyczny nie skończy się 31 grudnia. Dodatkowe, potencjalne wydatki publiczne to m.in. ewentualna kontynuacja dodatku węglowego, 11,5 mld zł, wsparcie dla firm energochłonnych będzie kosztowało około 8 mld zł. Utrzymanie taryf gazowych do 2027 r. również dla odbiorców wrażliwych, to w tym roku około 9 mld zł. Środków na te działania nie ma w budżecie państwa, ponadto nie zostały jeszcze one ujęte w łącznym długu publicznym według metodologii ESA, czyli nie zostały ujęte w planach funduszy przy BGK. Jednak plany ten można łatwo zmienić, oczywiście bez konieczności informowania o tym opinii publicznej czy Parlamentu. Ponadto, analogicznie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przy BGK utworzono fundusz pomocowy i fundusz wsparcia sił zbrojnych. Ten ostatni dotychczas miał formę państwowego funduszu celowego, ale także został wyjęty spod kontroli Parlamentu.
31. Fundusze ulokowane w BGK, przy wykorzystaniu którego organy władzy realizują określone zadania, istniały wcześniej. Przykładem takich funduszy jest Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy. Sposób funkcjonowania tych funduszy i skala wydatków oraz plan wydatkowania, istniejące źródła dochodów, są jednak zasadniczo odmienne od działania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Krajowy Fundusz Drogowy utworzono w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez wsparcie realizacji rządowego programu budowy dróg krajowych. Głównym zadaniem Funduszu jest gromadzenie

środków finansowych i finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

32. Nie można oczywiście odrzucać potrzeby wykorzystywania różnych instrumentów dla zapewnienia pewnej elastyczności zarządzania finansami państwa, np. funduszy celowych, dla realizacji ściśle określonych celów, czy też realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Wykorzystywanie takich instrumentów nie może się jednak odbywać bez poszanowania podstawowych zasad gospodarki finansami publicznymi – jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz udziału w procesie decyzyjnym Parlamentu.
33. Mając na uwadze art. 109 ustawy o finansach publicznych docelowo nie tylko Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ale również KFD czy inne fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego – powinny zostać włączone do ustawy budżetowej. Pominięcie tych funduszy w ustawie budżetowej ogranicza zasadę jawności finansów publicznych, a także ogranicza funkcję kontrolną Parlamentu w zakresie stanowienia o finansach państwa.
34. Uwzględniając dane o przyroście zadłużenia i dane przekazywane Komisji Europejskiej można oszacować, że deficyt rządowy (ang. *central government*) generowany przez wszystkie fundusze przy BGK to 61-84 mld zł. Jednak te liczby w każdej chwili, bez żadnej procedury i bez udziału Parlamentu mogą zostać zwiększone. Zadłużanie w tych funduszach odbywa się przy udziale gwarancji Skarbu Państwa, a tu założony limit jest bardzo duży, tj. 200 mld zł (art. 6 projektu ustawy budżetowej na rok 2023). Zadłużenie w tych funduszach w skrajnym przypadku może nawet wzrosnąć o tę kwotę.
35. Kolejnym wehikułem wykorzystywanym przez Rząd jest Polski Fundusz Rozwoju (PFR), który w analogiczny sposób jak BGK finansował tzw. Tarczę Finansową. Od tego momentu PFR nie uczestniczył w procedurze omijania budżetu państwa. Jednak w przestrzeni medialnej pojawiły się informacje, że w związku z zatrzymaniem środków z KPO, PFR będzie się ponownie zadłużał w celu „prefinansowania KPO”. Do tego celu mają być wykorzystane środki z Tarczy Finansowej i nowe emisje obligacji. Środki zwrócone z Tarczy Finansowej zamiast posłużyć do spłaty długu PFR, który nie ma wystarczających innych środków do jego spłaty, mają ponownie finansować wydatki publiczne. Jeżeli ten program zostanie uruchomiony to poza budżetem państwa powstanie deficyt w kwocie co najmniej 30 mld zł. Na tym etapie, tej kwoty nie uwzględniono jednak w niniejszej korekcie budżetu.
36. Finansowanie zadań państwa z wykorzystaniem instrumentów finansowania pozabudżetowego ogranicza przejrzystość finansów publicznych. Dotyczy to nie tylko szerokiego zakresu finansowania zadań państwa z wykorzystaniem różnych funduszy ulokowanych w BGK, ale również szerokiego wykorzystywania w tym celu instytucji i instrumentów zaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu metodologii krajowej. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zakłada się finansowanie różnych zadań z wykorzystaniem 10 agencji wykonawczych, 11 instytucji gospodarki budżetowej, 37 – funduszy celowych, 68 – państwowych osób prawnych. Planowane koszty (wydatki) zadań realizowanych przy wykorzystaniu tych instrumentów w roku 2023 mają wynieść blisko 485 mld. zł. Oczywiście największy udział w tych wydatkach ma Fundusz

Ubezpieczeń Społecznych, którego koszty zaplanowane zostały na poziomie prawie 362 mld zł. Analiza planów finansowych funduszy wskazuje, że nie obejmują one wszystkich wydatków, które mają być finansowane za ich pośrednictwem w roku 2023. Chodzi tu o zadeklarowane już publicznie wypłaty 14 emerytury w roku 2023. Świadczenia te wypłacane są z Funduszu Solidarnościowego. W treści ustawy budżetowej przewidziano wprawdzie możliwość udzielenia pożyczki z budżetu państwa do tego Funduszu w wysokości 8,1 mld zł., jednakże wydatek ten nie znajduje odzwierciedlenia w planie tego Funduszu. Jednocześnie jednak koszt tego świadczenia to ok. 13 mld zł. Tej kwoty nie udało się odnaleźć w jawnych dokumentach rządowych: nie ujęto jej w wydatkach ani budżetu państwa, ani innych jednostek sektora finansów publicznych. Ten transfer musi być ujęty, prawidłowo powinien być zaklasyfikowany w budżecie państwa w formie dotacji.

37. Łącznie wydatki budżetu państwa są niedoszacowane na kwotę ok. 91 mld zł, z ryzykiem w kierunku negatywnym (wyższych wydatków). Z tego:

- proceder przekazywania obligacji zamiast dotacji: 17 mld zł
- dotacja na sfinansowanie 14-tej emerytury: 13 mld zł
- dotacja do funduszy zarządzanych przez BGK w miejsce zadłużenia pozabudżetowego: 61 mld zł

38. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 672,7 mld zł. Po urealnieniu wyniosłyby one 763,7 mld zł. Szczegóły przedstawiono w załączniku nr. 2.

Deficyt budżetu państwa

- Założenia makroekonomiczne są optymistyczne, w szczególności, jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy oraz stopień dezinflacji w 2023 r. Bilans ryzyk dla założeń makroekonomicznych jest zdecydowanie negatywny.
- Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 nie daje pełnego obrazu finansów państwa, stanowi jedynie fragment gospodarki finansowej państwa. Projekt budżetu nie odpowiada zatem definicji budżetu państwa zawartej w art. 109 ustawy o finansach publicznych.
- W roku 2023 podobnie jak w roku 2022 zakłada się wykorzystanie do finansowania zadań państwa instrumentów pozabudżetowego finansowania, w tym przekazywanie skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji co pozwala na obejście Stabilizującej Reguły Wydatkowej, jak również zaniżenie deficytu budżetu państwa.
- Utrzymywanie w roku 2023 szerokiego finansowania zadań państwa przy wykorzystaniu instrumentów finansowania znajdujących się poza sektorem finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,

zniekształca zarówno deficyt budżetu państwa jak i państwowy dług publiczny, a w konsekwencji powoduje pogłębienie nieprzejrzystości finansów publicznych. Dotyczy to wydatków realizowanych przy wykorzystaniu funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (w szczególności Fundusz Przeciwdziałania Covid-19). Fundusze te znajdują się poza kontrolą Parlamentu (a plany finansowe tych funduszy nie są publicznie znane) przez co ogranicza się jawność finansów publicznych.

- Następuje ograniczenie przejrzystości finansów publicznych poprzez znaczące zwiększenie wielkości wydatków planowanych w ustawie w rezerwach celowych oraz w rezerwie ogólnej.
- Następuje ograniczenie funkcji kontrolnej Parlamentu poprzez wprowadzenie zasady tworzenia niektórych rezerw z pominięciem opinii komisji sejmowej.
- Wprowadzenie koniecznych zmian urealnających szacunki dochodów oraz przywracających/zwiększających przejrzystość w projekcie budżetu państwa zmieniałoby obraz podstawowych wielkości budżetowych:
 - dochody budżetu państwa wyniosłyby 557 463 201 tys. zł
 - wydatki budżetu państwa wyniosłyby 763 690 746 tys. zł
 - deficyt budżetu państwa wyniosłby 206 227 545 tys. zł

Biorąc pod uwagę brak wielu informacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, należy przyjąć, że powyższe szacunki mogą być niepełne i nieprecyzyjne. Dotyczy to zarówno dochodów, jak i, w szczególności, wydatków publicznych w 2023 r. W efekcie nie jest możliwe oszacowanie rzeczywistych potrzeb pożyczkowych (brutto i netto) podsektora centralnego (rządowego), a w związku z tym także sformułowanie oceny możliwości sfinansowania tych wydatków, w szczególności bez znaczącego zwiększenia kosztów tego finansowania.

Opracowali:

Sławomir Dudek
Ludwik Kotecki
Hanna Majszczyk

Byli, wieloletni pracownicy Ministerstwa Finansów

DOCHODY PRAWDZIWEGO BUDŻETU PAŃSTWA W 2023 R.

Wyszczególnienie	Plan na 2023 r.
	w tys. zł
1	2
DOCHODY OGÓŁEM	557 463 201
1. Dochody podatkowe	498 100 543
1.1. Podatek od towarów i usług	245 836 400
1.2. Podatek akcyzowy	85 847 000
1.3. Podatek od gier	4 000 000
1.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	69 593 043
1.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	78 368 100
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	4 600 000
1.7. Podatek od niektórych instytucji finansowych	5 980 000
1.8. Podatek od sprzedaży detalicznej	3 876 000
2. Dochody niepodatkowe	55 569 292
2.1. Dywidendy	2 217 975
2.2. Cło	8 677 000
2.3. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	40 719 099
2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 955 218
3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	3 793 366

WYDATKI PRAWDZIWEGO BUDŻETU PAŃSTWA W 2023 R.

Wyszczególnienie	Plan na 2023 r.
	w tys. zł
1	2
Ogółem	763 690 746
w tym:	
1. Dotacje i subwencje, w tym	369 798 223
1a. Dotacje do programów publicznych zarządzanych przez PFR	0
1b. Dotacje do funduszy przy BGK	61 000 000
1c. Dotacje w miejsce obligacji (m.in. TVP)	17 000 000
1d. Dotacja na sfinansowanie 14-tki	13 000 000
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	81 907 746
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	135 629 317
4. Wydatki majątkowe	58 969 170
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	66 000 000
6. Środki własne Unii Europejskiej	35 259 566
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	16 126 724

Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2021 – 2023

Wyszczególnienie	jedn.	2021	2022	2023
Procesy realne				
PKB	rok poprzedni = 100	105,9	104,1	100,7
Eksport	rok poprzedni = 100	111,8	100,8	100,5
Import	rok poprzedni = 100	115,9	101,0	100,0
Popyt krajowy	rok poprzedni = 100	107,6	104,2	100,3
Spożycie	rok poprzedni = 100	105,3	102,9	102,6
- prywatne	rok poprzedni = 100	106,1	103,7	102,0
- publiczne	rok poprzedni = 100	103,4	100,1	104,0
Akumulacja	rok poprzedni = 100	117,7	110,0	89,7
- nakłady brutto na środki trwałe	rok poprzedni = 100	103,8	103,1	99,0
PKB w cenach bieżących	mld PLN	2 622,20	3 015,53	3 404,53
Ceny				
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych	rok poprzedni = 100	105,1	113,7	112,3
Ceny produkcji sprzedanej przemysłu	rok poprzedni = 100	107,9	122,7	114,0
Deflator PKB	rok poprzedni = 100	105,8	115,0	112,9
Wynagrodzenia				
Przeciętne wynagrodzenie brutto				
- w gospodarce narodowej	PLN	5 663	6314	7047
- w sektorze przedsiębiorstw	PLN	5 890	6638	7494
Przeciętne wynagrodzenie brutto				
- w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	108,4	111,5	111,6
- w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	108,8	112,7	112,9
Rynek pracy				
Przeciętne zatrudnienie				
- w gospodarce narodowej	tys. etatów	10 848	11 032	10 999
- w sektorze przedsiębiorstw	tys. etatów	6 346	6 492	6 550
Przeciętne zatrudnienie				
- w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	101,4	101,7	99,7
- w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	100,3	102,3	100,9
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	tys. osób	895	810	869
Stopa bezrobocia rejestrowanego	%	5,4	4,9	5,3
Kurs walutowy				
EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4,57	4,76	5,00
USD/PLN (średni w roku)	PLN	3,86	4,55	5,00
Stopy procentowe				
Stopa referencyjna NBP (średnio w okresie)	%	0,3	5,3	7,0
Bilans płatniczy na bazie transakcji				
Saldo obrotów bieżących	% PKB	-0,7	-4,2	-3,1