

# Rozdział 2

## WYBRANE PROBLEMY STRUKTURALNE I INSTYTUCJONALNE FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH KRYZYSU WYWOŁANEGO COVID-19: REFLEKSJE NAD EWOLUCJĄ PARADYGMATU

### Wstęp

Kryzys wywołany COVID-19 postawił przed władzami publicznymi i obywatelami wiele wyzwań. Spowodował on konieczność dodatkowych, wcześniej nieprzewidzianych wydatków publicznych i wzrost długu publicznego. Konsekwencje epidemii dla finansów publicznych w Polsce będą widoczne z większą siłą niż, w roku 2021, dopiero za kilka lat i w moim przekonaniu będą związane z dwoma okolicznościami:

- Ograniczeniem dochodów publicznych i koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków budżetowych, również tych wynikających pośrednio z konsekwencji epidemii – ta okoliczność ma charakter obiektywny, niezależny od władzy w państwie, oraz

- Usprawiedliwianiem braku przejrzystości podejmowanych decyzji sytuacją nadzwyczajną związaną z epidemią i jeszcze większe zaniżanie standardów życia publicznego w państwie – ta okoliczność ma charakter subiektywny, gdyż wynika z subiektywnych, w niektórych przypadkach niedemokratycznych oraz nietransparentnych decyzji władz politycznych, dysponujących większością sejmową, ale funkcjonujących i podejmujących decyzje w sposób bardzo niekonwencjonalny.

Połączenie tych dwóch elementów może skutkować w przyszłości poważnym kryzysem państwa i finansów publicznych. Na marginesie chciałabym odnotować, że pojawiło się określenie „covidyzacja” finansów publicznych, które osobiście oceniam bardzo sceptycznie. Nie jest jasne co takie słowotwórstwo oznacza i w czym miałyby pomóc, być może używane jest jako skrót myślowy, ale w mojej opinii niepotrzebny, gdyż mamy do czynienia z sytuacją kryzysową, bez precedensu w najnowszej historii, ale jednak jest to po prostu rodzaj kryzysu, z którego konsekwencjami polityka finansowa państwa i polityka samorządu terytorialnego będzie najprawdopodobniej zmagać się wiele lat. Poszczególne fale pandemii przyniosły nieco różne kanały odpowiedzi na kryzys i współpracy władz państwowych oraz samorządowych, ale we wszystkich państwach postawiły niespotykane wcześniej wyzwania zarówno przed

administracją centralną, samorządową, zawodową jak i przed jednostkami ochrony zdrowia na wszystkich szczeblach<sup>67</sup>.

Jeśli przyjmiemy, iż głównym paradygmatem w finansach publicznych jest podejście instytucjonalne do tworzenia ich podstaw i rozwiązywania problemów, to zwrócić należy uwagę na kilka aspektów: jawność, przestrzeganie przepisów prawa, respektowanie (często bardziej ogólnych) tzw. zasad budżetowych oraz ograniczenie upolitycznienia sektora publicznego i środków publicznych. Jawność finansów publicznych nie oznacza ujęcia formalnego, ale faktyczną przejrzystość i transparentność decyzji finansowych podejmowanych przez władze. Celem rozważań jest analiza wybranych problemów strukturalnych i instytucjonalnych finansów publicznych w Polsce wywołanych kryzysem, będącym konsekwencją pandemii, w kontekście podstawowych, wymienionych wyżej paradygmatów<sup>68</sup>.

1. Fundamenty instytucjonalne i strukturalne finansów publicznych w doktrynie finansów i zaleceniach instytucji międzynarodowych.

Jednym z podstawowych paradygmatów w nauce o finansach publicznych jest zasada jawności i przejrzystości, która jest ich immanentną cechą i zawiera się w nazwie tego ogniwa systemu finansowego. Równoległe z tą oczywistą zasadą doktryny, pojawia się w praktyce wiele problemów, ostatnio w Polsce związanych chociażby z przenoszeniem zadłużenia poza sektor publiczny oraz tworzeniem niejasnych form gospodarki pozabudżetowej, co zostanie omówione w części 4. Formalnie podstawa tej jawności zawarta jest w akcie normatywnym najwyższego rzędu, czyli Konstytucji RP, w której sformułowano zasadę prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej<sup>69</sup>. *Expressis verbis* zasada jawności gospodarki środkami publicznymi wyrażona jest w Ustawie o finansach publicznych, rozdział IV ustawy poświęcono bowiem jawności i przejrzystości finansów publicznych<sup>70</sup>. Twórcy ustawy wymienili elementy zapewniające realizację zasady jawności, natomiast zasada przejrzystości nie została wyjaśniona przez enumeratywne, bezpośrednie wymienienie jej podstaw i warunków. Paradygmat stanowi jednak nie o formalno-prawnym, ale faktycznym zapewnieniu jawności i przejrzystości danych finansowych oraz decyzji władzy publicznej. Formalny dostęp do informacji i danych

<sup>67</sup> Por. S. Kuhlmann, J. Franzke (2021): Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1904398, Opublikowano online: 31.03.2021, data dostępu 21.05.2021.

<sup>68</sup> Być może kryzys wywołany Covid-19 jest jednym z zagrożeń, które określa się jako „zagrożenia asymetryczne”, w przypadku których mamy do czynienia z nierówną walką, z groźnym i trudnym przeciwnikiem (w tym wypadku wirusem). Pisałam o tym wiele lat temu w kontekście globalizacji, nierówności dochodowych, nierówności rozwojowych w skali świata i w kontekście zrównoważonego rozwoju, por.: Zagrożenia asymetryczne w finansach publicznych, [w:] *Ku nowemu paradygmatowi nauk o finansach*, W. Frąckowiak, J. Szambelańczyk (red.), *Zeszyty Naukowe nr 144*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 254–263

<sup>69</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997, Dz. U. nr 78 z 16.07.1997, art. 61.

<sup>70</sup> Ustawa o finansach publicznych z z dnia 27 sierpnia 2009r., tekst jednolity Kancelaria Sejmu: Opracowano na podstawie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z 2018 r. poz. 62.

może być beużyteczny, jeśli jest niejasny, nieporównywalny w czasie i niezrozumiały dla odbiorców.

Zasady przejrzystości finansów publicznych i polityki fiskalnej zostały przedstawione przez takie instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) już wiele lat temu i pozostają nadal aktualne<sup>71</sup>. Stanowią one tzw. standardy międzynarodowe. MFW opracował zasady dobrych praktyk w przedmiotowym obszarze oparte na 4 podstawowych elementach<sup>72</sup>: przejrzystość zadań i odpowiedzialności władz publicznych, jawność gospodarki budżetowej, dostępność informacji i dokumentów, zapewnienie integralności i porównywalności danych.

Pierwszy z wymienionych elementów koncentruje się na dwóch filarach. Przede wszystkim sektor rządowy powinien być wyraźnie oddzielony od pozostałych podmiotów sektora publicznego oraz od gospodarki, natomiast polityka i zarządzanie w ramach sektora publicznego powinny być zrozumiałe dla społeczeństwa i jawne. Drugi element dotyczy polityki fiskalnej, która powinna opierać się na jawnych zasadach oraz procedurach i regułach instytucjonalnych.

Jawność gospodarki budżetowej dotyczy również innych kwestii. Po pierwsze przygotowanie budżetu powinno następować według MFW zgodnie z założonym kalendarzem i opierać się na dobrze zdefiniowanych celach polityki makroekonomicznej i fiskalnej. Plan dochodów, wydatków, deficytu musi opierać się na jasnych i realistycznych założeniach, uzupełnionych profesjonalną analizą wrażliwości. Po drugie niezbędne są przejrzyste, zrozumiałe procedury wykonania, monitorowania i sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania z wykonania budżetu powinny podlegać profesjonalnemu audytowi, a następnie być prezentowane władzy ustawodawczej i opublikowane w ciągu roku.

Dostępność informacji i dokumentów powinna opierać się z kolei na następujących elementach<sup>73</sup>:

- publicznym dostępie do szerokiego zakresu informacji dotyczących przeszłych, obecnych i planowanych działań w polityce fiskalnej oraz informacji o ryzykach fiskalnych,
- prezentacji informacji fiskalnych w sposób ułatwiający analizę polityki fiskalnej i promujący odpowiedzialność za podejmowane decyzje,
- ustawowym obowiązku systematycznej publikacji określonych informacji finansowych.

W zakresie zapewnienia integralności wymogi dobrych praktyk scharakteryzowano w trzech grupach. Po pierwsze, dane dotyczące polityki fiskalnej powinny spełniać ustalone, ogólnie przyjęte, jednolite kryteria rachunkowości. Po drugie decyzje

<sup>71</sup> Por. Szerzej na ten temat: B. Guziejewska „Transparentność finansów publicznych w świetle standardów międzynarodowych”, [w:] Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych, praca pod redakcją naukową J. Sokołowskiego, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław-Jelenia Góra 2008, s. 335–340.

<sup>72</sup> Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2007), [www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf), data dostępu 06.04.2021

<sup>73</sup> B. Guziejewska, op. cit., s. 336–337.

w zakresie finansów publicznych powinny podlegać efektywnej, wewnętrznej kontroli i nadzorowi. Gospodarka majątkiem publicznym powinna być jawna i również podlegać audytowi. Administracja skarbowa musi być niezależna od organów politycznych a podatnicy chronieni ordynacją podatkową. Trzecia, ostatnia grupa wymogów dotyczy konieczności zewnętrznej, dokładnej analizy i kontroli informacji związanych z polityką fiskalną. Krajowa izba kontroli powinna być całkowicie niezależna, zatrudniać niezależnych ekspertów i publikować roczne raporty.

OECD propaguje przejrzystość gospodarki budżetowej podkreślając zależność pomiędzy dobrym zarządzaniem państwem a jego lepszą kondycją ekonomiczną i społeczną. Transparentność gospodarki budżetowej definiowana jest jako całkowite ujawnienie wszystkich informacji fiskalnych w systematyczny, określony w czasie sposób. Zasady dobrej praktyki uporządkowane w trzech częściach, opierają się na doświadczeniach krajów, członków OECD<sup>74</sup>. Części te obejmują przede wszystkim zasady odnoszące się do budżetu państwa: sprawozdania budżetowe, szczegółowe zasady budżetowej gospodarki finansowej oraz zasady rachunkowości, integralności i kontroli budżetowej stosownej dla sektora publicznego.

Paradygmat jawności i przejrzystości jest moim zdaniem fundamentem pozostałych zasad budżetowych, wśród których do najważniejszych zaliczyć można: zasadę jedności, zasadę powszechności, zasadę szczegółowości, zasadę roczności oraz zdezaktualizowaną nieco (lub zredefiniowaną) zasadę równowagi budżetowej<sup>75</sup>. Z punktu widzenia przedmiotowych rozważań należy więcej uwagi poświęcić zasadzie jedności (czyli nefunduszowania), powszechności oraz równowagi budżetowej. Zasada jedności zakłada ujęcie w jednym budżecie tzn. jednym akcie prawnym wszystkich dochodów i wydatków, odstępstwem od tej zasady jest tworzenie funduszy celowych, co określamy rozfunduszowaniem lub debudżetyzacją finansów publicznych. Zasada powszechności postuluje ujęcie wszystkich dochodów i wydatków (brutto) w budżecie co sprowadza się do ograniczenia tworzenia jednostek pozabudżetowych, rozliczających się z budżetem saldem (netto). Zasada równowagi budżetowej postuluje konieczność takiego planowania dochodów i wydatków budżetu, aby planowane wydatki nie przekraczały możliwych do uzyskania wpływów. Oznacza to rekomendację uchwalania zrównoważonego budżetu, ale ponieważ współcześnie mamy do czynienia powszechnie z wysokim długiem publicznym i deficytami budżetowymi na różnych szczeblach władz publicznych, zasadę tę uważa się często za zdezaktualizowaną. Praktyczna ocena powyższej zasady uzależniona jest od przyjętej i realizowanej w praktyce doktryny ekonomicznej. Teoria interwencjonizmu uznaje bowiem możliwość stabilizowania lub stymulowania gospodarki za pomocą zwiększonych wydatków publicznych, programów inwestycji publicznych, itp., finansowanych zaciąganiem długiem. Paradoks niezrównoważonego budżetu polega na tym, że

<sup>74</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD May 2001, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), data dostępu 06.04.2021

<sup>75</sup> A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2015, s. 119–122, S. Owsiak wymienia jeszcze inne zasady budżetowe formułowane w literaturze: zasadę realności, uprzedniości, gospodarności, operatywności i polityczności, *Finanse Publiczne. Współczesne Ujęcie*, PWN, Warszawa 2017, s. 164–165.

zwiększone wydatki budżetowe mogą przyczynić się do zwiększenia popytu w gospodarce, czego konsekwencją może być ożywienie gospodarcze, poprawa koniunktury makroekonomicznej i w efekcie wyższe wpływy z podatków<sup>76</sup>. Mimo pewnej dezaktualizacji tej zasady nie można nie respektować istotnych konsekwencji nieodpowiedzialnego lub ukrytego zadłużania się władz publicznych.

W polityce fiskalnej i finansach publicznych ogromną rolę odgrywają w praktyce czynniki i decyzje polityczne. Dlatego podstawowym paradygmatem jest również konieczność szerokich rozwiązań instytucjonalnych w systemie finansów publicznych. Instytucjonalne podejście do finansów publicznych zakłada, iż sposobem na ograniczenie zbyt dużego i negatywnego wpływu czynników politycznych na finanse publiczne jest wypracowanie i przyjęcie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, część z nich nazywana jest regułami fiskalnymi lub instytucjami fiskalnymi. Pod pojęciem „instytucji fiskalnej” rozumie się w literaturze wszystkie zasady, reguły i akty prawne, które mają wpływ na przygotowanie projektu budżetu, przyjęcie ustawy budżetowej i jej wykonanie. Podejście instytucjonalne obejmuje jednak szerszą filozofię i podejście do podstaw zarządzania finansami publicznymi w celu ograniczania upolitycznienia decyzji; chodzi przykładowo o regulacje dedykowane jednostkom gospodarki poza budżetowej, spółkom skarbu państwa, agencjom rządowym i innym podmiotom gospodarującym środkami publicznymi. Rozwiązania instytucjonalne były zalecane jako dobre praktyki przede wszystkim krajom rozwijającym się i tzw. nowym demokracjom, jednak niekonwencjonalne i nadzwyczajne narzędzia polityki fiskalnej w krajach wysokorozwiniętych w okresie kryzysu spowodowanego Covid-19 przyniosły w tym zakresie dużo zmian. Konieczny będzie pewien powrót do podstaw, choć być może nastąpi w przyszłości również ewolucja paradygmatów.

## 1. Dotychczasowe etapy i rodzaje reform systemu finansów publicznych w Polsce

Początki obecnego, nowoczesnego w pierwotnych założeniach systemu finansów publicznych miały miejsce niezwłocznie po upadku systemu socjalistycznego w 1989 r. S. Owsiak wyróżnia sześć etapów kształtowania systemu finansów publicznych do okresu epidemii: etap I (lata 1989–1991), etap II (lata 1992–1993), etap III (lata 1994–1996), etap IV (1997–1999), etap V (lata 2000–2008), i etap VI (lata 2009–2017)<sup>77</sup>. W pierwszym etapie miało miejsce stworzenie fundamentów finansów publicznych w gospodarce rynkowej tzn. przywrócenie autonomicznej funkcji budżetowi państwa i ograniczeniu funduszy celowych, rozpoczęcie oddzielania polityki fiskalnej i monetarnej, stworzenie podstaw finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz próba uporządkowania odpowiedzialności skarbu państwa za dług

<sup>76</sup> B. Guziejewska, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa 2010, s. 22–23.

<sup>77</sup> S. Owsiak, *Finanse Publiczne. Współczesne Ujęcie*, PWN, Warszawa 2017 r., s. 532–543.

publiczny wraz z rozpoczęciem przekształceń własnościowych w gospodarce. Etap drugi objął przede wszystkim reformę podatkową, w tym wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, podatku od towarów i usług oraz podatków i opłat lokalnych. Kolejny etap objął drugą, wydatkową stronę funduszy publicznych czyli związany był z próbą racjonalizacji wydatków. Etap IV obejmujący lata 1997–1999 S. Owsiak uznaje za decydujący dla ukształtowania sektora i finansów publicznych w naszym kraju, gdyż trwały w tym okresie intensywne prace i przyjęcie stosownych aktów prawnych dotyczących:

- nowej konstytucji III RP,
- ustawy o finansach publicznych,
- nowego podziału administracyjnego kraju,
- reformy systemu emerytalnego i ochrony zdrowia,
- reformy systemu oświaty,
- opracowania tzw. konstytucji podatnika czyli ordynacji podatkowej.

Fundamentalne zapisy poświęcone standardom, gwarancjom i bezpieczeństwu finansów publicznych wprowadziła Konstytucja, której przepisy weszły w życie we wrześniu 1997 r. Podobnie wymienione powyżej reformy ukształtowały na wiele lat system finansów państwa i samorządu terytorialnego. Niestety po uchwaleniu nowej ustawy o finansach publicznych w 1998 r. w praktyce pojawiło się wiele problemów, a do najważniejszych zaliczyć można: częste nowelizacje budżetu państwa i ograniczenie kontroli parlamentu, częste zmiany przepisów podatkowych, rozrastanie się działalności pozabudżetowej, kwestie wykorzystania i kalkulowania deficytu oraz długu całego sektora finansów publicznych, koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej<sup>78</sup>. Kolejny okres objął lata 2000–2008 i charakteryzował się przede wszystkim zmianami w celu dostosowania polskich finansów publicznych do wymogów UE. Dostosowania dotyczyły: podatków pośrednich, pomocy publicznej oraz audytu wewnętrznego. Ponadto w 2003 r. uchwalono ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ostatni z wymienionych przez S. Owsiaka etapów to okres po 2009 r. W 2009 r. uchwalono nową ustawę o finansach publicznych, która wprowadziła wiele zmian, m. in. likwidację wybranych jednostek pozabudżetowych, wprowadziła Wieloletni Plan Finansowy Państwa, budżet środków europejskich, budżetowanie zadaniowe w budżecie państwa i instytucję kontroli zarządczej. Po 2009 r. miało miejsce wiele ważnych zmian w stawkach podatkowych, regułach stabilizujących wydatki i zadłużaniu się oraz zmiany w systemie emerytalnym<sup>79</sup>. W okresie tym wprowadzono również Program Rodzina 500 plus, który jest uważany za unikalny program finansowego wspierania rodziny. Wprowadzony on został przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w Polsce w 2016 r. i uważany jest za wizytówkę tego rządu. Jest to program, którego pierwotnym celem było polepszenie sytuacji demograficznej i wsparcie finansowe rodzin, a więc również cele socjalne, a jego charakterystyczną cechą od samego początku były silne uwarunkowania polityczne.

<sup>78</sup> J. Kaleta, Kierunki koniecznej reformy finansów publicznych, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, Tom I, K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu*, Wrocław 2001, s. 24–37.

<sup>79</sup> Por. szerzej na ten temat S. Owsiak, op. cit. s. 542–543.

Zamiar wprowadzenia Programu Rodzina 500 Plus został ogłoszony w trakcie kampanii wyborczej w 2015 r. przez partię Prawo i Sprawiedliwość. Program ten od początku był przedmiotem sporów politycznych. Przedstawiciele partii opozycyjnych, przede wszystkim partii Platforma Obywatelska zarzucali jej projektodawcom, że jest to jedynie obietnica wyborcza, która nie zostanie wprowadzona, chociażby ze względu na brak środków finansowych w budżecie państwa. Po wygranych wyborach parlamentarnych, 11 lutego 2016 Sejm uchwalił ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Ustawa w latach 2016–2019 wprowadziła rozwiązanie, że świadczenie przysługuje na drugie i kolejne dzieci w rodzinie do 18 roku życia, natomiast na pierwsze dziecko, jeżeli dochód netto na osobę w rodzinie nie przekraczał 800 zł lub 1200 zł dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. Świadczenie pieniężne w wysokości 500 zł jest nieopodatkowane. Jedną z najważniejszych modyfikacji programu było jego rozszerzenie w 2019 r. na pierwsze dziecko, niezależnie od kryterium dochodowego; natomiast na każde dziecko świadczenie przysługuje od 1 lipca 2019<sup>80</sup>. Zgodnie z brzmieniem ustawy celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Świadczenie wychowawcze przysługuje: 1) matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca (w przypadku opieki naprzemiennej połowa kwoty przypada każdemu z rodziców), albo 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu opiekuna faktycznego, albo 3) opiekunowi prawnemu dziecka, albo 4) dyrektorowi domu pomocy społecznej. Świadczenie wychowawcze przysługuje osobom, o których mowa w przepisach do dnia ukończenia przez dziecko 18. roku życia, w rozszerzonej formule bez kryterium dochodowego. Dane demograficzne dostępne w 2021 r. wskazują, że program ten nie przyniósł znaczących i trwałych efektów dla poprawy sytuacji demograficznej, przyczynił się jednak do spadku ubóstwa w rodzinach posiadających dzieci. Mimo kosztownego programu 500 plus sytuacja finansowa budżetu mierzona stopniem jego niezrównoważenia była, w latach po objęciu władzy przez zjednoczoną prawicę, dobra, co wynikało w dużej części z dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce. Projekt budżetu na 2020 r. pierwotnie nie zawierał deficytu, niestety na skutek pandemii ustawa budżetowa na 2020 r. musiała być znowelizowana.

Naprawa finansów publicznych w Polsce była przedmiotem debaty publicznej po 1989 r, wielokrotnie. Wadliwość całego systemu może mieć bowiem wiele źródeł, wśród których C. Kosikowski wymienia<sup>81</sup>: niezadowolający stan dochodów i/lub wydatków publicznych lub ich wadliwą strukturę, nieprawidłowości dotyczące deficytu i długu publicznego, wadliwą organizację sektora finansów publicznych, brak

<sup>80</sup> Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy, Dz.U. 2019 poz. 2407.

<sup>81</sup> C. Kosikowski, Naprawa finansów publicznych (koncepcja metodologiczna i proponowane kierunki reform), [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szofno-Koguc (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2007 r., s. 11–12.



równowagi i bilansowania w całym sektorze, brak wieloletniego planowania finansowego, nieefektywny system kontroli, sprawozdawczości i dyscypliny finansów publicznych, niewłaściwe funkcjonowanie administracji finansowo-skarbowej i wreszcie *last but not least* wadliwy legislacyjnie stan obowiązującego prawa finansowego. Potencjalnych źródeł nieprawidłowości jest więc wiele, a jeśli na to nakłada się bezprecedensowy kryzys finansowy, zdrowotny czy ekonomiczny to potencjalnych problemów do rozwiązania jest całe spektrum i najczęściej nie jest w praktyce możliwe rozwiązanie ich równocześnie i w szybkim czasie. Konieczna jest koordynacja działań antykryzysowych i pokryzysowych w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego obejmującej nie tylko instytucje związane z rynkiem bankowym i finansowym<sup>82</sup>, ale również administrację rządową i Ministerstwo Finansów, jeśli mówimy o bezprecedensowym kryzysie epidemicznym i jego trudnych do przewidzenia skutkach.

## 2. Stan finansów publicznych w latach 2016–2019 oraz po 2019 r. Próba oceny zmian instytucjonalnych i strukturalnych

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej polski system finansów publicznych charakteryzował się nadal wieloma problemami i nierównowagą fiskalną o charakterze strukturalnym. Po kryzysie finansowym w 2009 r. opracowano plan konsolidacji dochodów i wydatków publicznych, w którym uwzględniono problem dużej liczby preferencji podatkowych oraz próbowano ograniczyć wydatki publiczne. Nadal największym problemem polityki finansowej był brak podejścia długofalowego do finansów publicznych oraz nadmierne upolitycznienie decyzji dotyczących dochodów i wydatków<sup>83</sup>.

Po objęciu władzy przez partie prawicowe, deficyt budżetu państwa w 2016 r. został zrealizowany w wysokości 46.159.544 tys. zł. czyli był niższy o 15,7 % w stosunku do ustalonego w art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na 2016 r. nieprzekraczalnego poziomu 54.740.000 tys. zł. Zrealizowano w tym roku wyższe od zakładanych dochody budżetowe, na co wpłynęło przede wszystkim większe zrealizowanie wpływów z podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wyższa wpłata z zysku z NBP. W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2016 r. znalazły się plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł wg. stanu na 31.12.2016 r. 1.006.272,3

<sup>82</sup> Por. R. Mroczkowski, Instytucjonalnoprawne aspekty zarządzania kryzysem finansowym, tamże s. 83–92.

<sup>83</sup> Por. szerzej na ten temat: B. Guziejewska, Dylematy teorii i praktyki w procesie sanacji finansów publicznych, [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki*. *Finanse Publiczne*, L. Patrzalek (red.), *Prace Naukowe Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław 2011, s. 57–66.



(co stanowiło 54,4% PKB) i był wyższy niż w 2015 r. Ujemny wynik podsektora ubezpieczeń społecznych wyniósł 54,2 mld zł<sup>84</sup>.

Podobnie w 2019 r. (czyli ostatnim roku przed pandemią), deficyt budżetu państwa był niższy niż zaplanowano o 51,8%, gdyż został zrealizowany w wysokości 13.737.759 tys. zł. w stosunku do ustalonego w art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na 2019 r. nieprzekraczalnego poziomu 28.500.000 tys. zł. W niewielkiej kwocie poniżej planu zrealizowano plan wydatków, natomiast dochody budżetu państwa zostały zrealizowane w 2019 r. w wysokości 400.535.255 tys. zł i były wyższe o 12.800.735 tys. zł w stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019, tj. o 3,3%. Jak stwierdzono w sprawozdaniu: „Wyższe, niż planowano w ustawie wykonanie dochodów było konsekwencją znacznie wyższej realizacji dochodów podatkowych, w szczególności z tytułu podatku od osób prawnych oraz dochodów niepodatkowych, w tym dochodów państwowych jednostek budżetowych<sup>85</sup>”.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 r. znalazły się plany finansowe już 34 państwowych funduszy celowych oraz pojawiły się nowe instytucje gospodarki pozabudżetowej (Rozdział 8: Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych).

Bilans sektora finansów publicznych za 2016 i 2019 r. został opublikowany w nieco innej formie co znacznie utrudnia porównanie i zaciemnia rzeczywisty obraz sytuacji finansowej. Powiązania między poszczególnymi segmentami sektora finansów publicznych w 2016 r. przedstawia tabela, w sprawozdaniu z 2020 r. znaleźć można jedynie zestawienie dochodów i wydatków sektora, niestety bez rozbicia na elementy sektora rządowego. Jest to o tyle istotne, że deficyt tego sektora zwiększył się znacząco w roku 2019.

Podobnym zestawieniem, jak w tabeli 2.1. nie dysponujemy za rok 2019 i 2020, dlatego w tabeli 2.2 przedstawiono zestawienie dochodów i wydatków sektora w podziale na sektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych.

Porównując saldo poszczególnych sektorów w wybranych latach nasuwa się kilka spostrzeżeń. Po pierwsze niepokojący jest duży deficyt sektora rządowego, w latach poprzednich budżet państwa charakteryzował się wysoką nadwyżką (bez transferów) ze względu na swoją dużą rolę redystrybucyjną. W 2019 r. sektor rządowy charakteryzuje się dużym deficytem, czego źródło może tkwić, między innymi, w niekontrolowanym rozrastaniu się jednostek gospodarki pozabudżetowej otrzymujących dotacje z budżetu państwa. Przedstawiony w okrojonej formie bilans sektora (brak wyodrębnienia w sektorze rządowym budżetu, agencji i pozostałych jednostek) uniemożliwia głębszą ocenę i zaciemnia rzeczywistą sytuację finansową w sektorze rządowym. Tradycyjnie deficytowy sektor ubezpieczeń społecznych notuje dla odmiany w 2019 r. nadwyżkę, która może być incydentalna. Najprawdopodobniej wynika ona z dobrej sytuacji na rynku pracy oraz zatrudnienia dużej liczby obcokrajowców przy jednoczesnym zacieśnieniu

<sup>84</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2017 r., s. 15-17 oraz 331.

<sup>85</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2020 r., s. 15-16.

Tabela 2.1. Powiązania pomiędzy segmentami sektora finansów publicznych i wpływ tych powiązań na ich wyniki finansowe w 2016 r. (w mld zł)

Wyszczególnienie	Pod-sektor rządowy	Budżet państwa	Agencje wyko-nawcze	Pozostałe jednostki	Podsek-tor samo-rządowy	Budżety jst	Pozostałe jednostki	Podsek-tor ubezpieczeń	FUS	FER	Pozostałe jednostki	Sektor fin. publicz-nych
1. Dochody ogółem	414,8	314,7	9,2	90,9	259,4	213,7	45,7	318,4	204,7	19,6	94,0	992,6
w tym:												
transfery wewnątrz sektora	44,8	4,6	6,0	34,2	144,8	110,4	34,4	101,1	68,1	18,1	14,8	290,6
2. Dochody bez transferów	370,0	310,1	3,2	56,7	114,8	103,3	11,3	217,3	136,5	1,5	79,2	701,9
3. Wydatki ogółem	471,7	360,8	9,2	101,7	250,7	206,0	44,7	316,2	205,4	20,0	90,8	1.038,6
w tym:												
transfery wewnątrz sektora	214,7	199,1	3,7	11,9	31,2	27,5	3,7	44,7	5,3	2,2	37,2	290,6
4. Wydatki bez transferów	257,0	161,7	5,5	89,8	219,5	178,5	41,0	271,5	200,2	17,7	53,5	748,0
5. Wynik (1-3)	-56,9	-46,2	0,0	-10,8	8,7	7,6	1,0	2,2	-0,7	-0,3	3,3	-46,1
6. Wynik „netto” (2-4)	113,0	148,3	-2,2	-33,1	-104,9	-75,3	-29,7	-54,2	-63,6	-16,2	25,7	-46,1

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2017 r., s.331.

Tabela 2.2. Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2019 r. (w mln zł.)

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych 1)	Podsektor rządowy 2)	Podsektor Samorządowy 2)	Podsektor ubezpieczeń społecznych 2)
Dochody ogółem	924.957,9	521.802,1	321.026,5	383.850,3
1. Dochody podatkowe	462.868,3	367.032,7	96.601,6	0,0
- podatki pośrednie	255.100,6	255.416,6	0,0	0,0
- podatek CIT	50.788,8	39.934,4	10.901,6	0,0
- podatek PIT	121.961,0	65.444,9	56.516,1	0,0
- inne podatki	35.017,9	6.236,8	29.183,9	0,0
2. Dochody niepodatkowe	462.089,6	154.769,4	224.424,9	383.850,3
- dywidenda	3.902,8	3.513,3	294,7	94,9
- wpłaty z zysku NBP	0,0	0,0	0,0	0,0
- cło	4.409,0	4.409,0	0,0	0,0
- składki	270.725,3	1.144,3	0,0	299.471,3
- pozostałe dochody	107.024,8	70.188,3	205.905,4	83.132,2
- środki z UE	76.027,7	75.414,6	18.224,8	1.151,9
Wydatki ogółem	923.703,5	538.843,7	322.488,2	364.092,6
1. Dotacje i subwencje	67.610,0	251.198,8	17.739,2	343,2
2. Świadczenia na rzecz osób fiz.	399.598,1	39.992,5	51.304,2	355.311,5
3. Inne wydatki bieżące	305.839,1	130.999,5	198.487,8	7.868,1
4. Wydatki majątkowe	100.383,4	67.863,4	52.621,5	569,8
5. Obsługa DP	28.553,0	27.076,6	2.335,5	0,0
6. Środki własne UE	21.719,9	21.719,9	0,0	0,0
Deficyt/Nadwyżka	1.254,4	-17.041,6	-1.461,7	19.757,7

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2019, Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2020, s. 333.

1) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora między jego elementami

2) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz podsektora

polityki podatkowej i składkowej. Niestety w wyniku kryzysu sytuacja finansowa ZUS może ulec znaczącemu pogorszeniu, dyskusyjne jest więc przeznaczanie takich incydentalnych nadwyżek finansowych na dodatkowe emerytury<sup>86</sup>. Duża część

<sup>86</sup> Na dobrą koniunkturę na rynku pracy ale i niebezpieczeństwa gospodarcze i ekonomiczne wynikające ze stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i prognozą deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zwraca uwagę NIK w wynikach kontroli: Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Rezerwy Demograficznej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawne, NIK, KPS.430.003.2020, Warszawa maj 2020 r.

przychodów FUS pochodzi też z dotacji budżetowej, co może być problemem w sytuacji pogarszającej się sytuacji finansowej budżetu państwa.

Oceniając projekt ustawy budżetowej na 2020 r. eksperci zwracali uwagę na problem zmniejszającej się przejrzystości systemu finansów publicznych w Polsce oraz odstępstwa od zasad określonych w ustawie o finansach publicznych. Zdaniem W. Misiąga do ważnych odstępstw należy praktyka, która ukształtowała się od 2010 r., polegająca na odrębnym traktowaniu budżetu środków europejskich, który powinien być częścią budżetu państwa. Ekspert ten krytykuje również politykę tworzenia różnorodnych rezerw oraz sztuczne zaniżenie deficytu budżetu państwa w planie na 2020 r. o ok. 21 mld. zł., poprzez przeniesienie części wydatków do państwowych funduszy celowych oraz przekazanie skarbowych papierów wartościowych określonym beneficjentom<sup>87</sup>. Przykładem wyjątkowo złych praktyk jest przeniesienie do Funduszu Solidarności wypłat tzw. trzynastej emerytury, rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych, a więc zadań, które powinny być finansowane ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co pozwoliło z kolei zmniejszyć dotację z budżetu państwa. Bez precedensu wydaje się sytuacja, w której nie wskazano w ustawie budżetowej źródeł finansowania wydatków Funduszu Solidarnościowego, które nie mają pokrycia w dochodach. Budżet na 2020 r. był nowelizowany i niestety nowelizacja ta również przyczyniła się do zwiększenia nieprzejrzystości finansów publicznych i złamania zasad budżetowych. W swojej ocenie założeń makroekonomicznych nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. Andrzej S. Bratkowski stwierdza: „Biorąc pod uwagę możliwość przesuwania wydatków pomiędzy częściami budżetu, a także na następne lata, nowelizacja ustawy budżetowej na 2020 r. tworzy w budżecie państwa miejsce na bliżej nieokreślone i nie wiadomo kiedy efektywnie zrealizowane wydatki w kwocie około 50 mld zł (wydatki budżetowe związane z COVID-19, które mogą być sfinansowane przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz inne zapisane w ustawie i najprawdopodobniej niezrealizowane wydatki, głównie majątkowe). Do tego dochodzi kwota około 160 mld, innych niż ewentualna substytucja wydatków przewidzianych w budżecie, wydatków PFR i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Także i w tym przypadku należy liczyć się z niepełnym wykorzystaniem limitów zaciąganych przez PFR i BGK zobowiązań i niepełnym wykorzystaniem zaciągniętych zobowiązań(...). W sumie nowelizacja ustawy budżetowej wraz z wcześniej wprowadzonymi regulacjami w ramach tarczy antykryzysowej tworzą wynoszącą około 100 mld zł rezerwę na przyszłe wydatki. Nawet jeśli przeznaczenie kwot zapisanych w budżecie na ten rok i przenoszonych na rok następny są z góry określone, to zmniejszając potrzeby wydatkowe na te cele w następnym roku stwarzają przestrzeń dla wzrostu innych, obecnie w żaden sposób nieokreślonych wydatków<sup>88</sup>”. Działania te, jak również tzw. tarcze antykryzysowe w bezprecedensowy sposób pozbawiają władzę ustawodawczą i Ministra Finansów kontroli nad znaczną częścią środków publicznych.

<sup>87</sup> W. Misiąg, Opinia o ustawie budżetowej na rok 2020, Kancelaria Senatu, Biuro analiz, dokumentacji i korespondencji, OE-285, Warszawa luty 2020 r. s. 3-11.

<sup>88</sup> A.S. Bratkowski, Ocena założeń makroekonomicznych nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. oraz jej wpływu na stabilność finansów publicznych, Biuro analiz, dokumentacji i korespondencji, OE-314, Warszawa październik 2020 r. s. 7-8.

Obserwując różnorodne decyzje władz publicznych można dojść do wniosku, że wiele decyzji legislacyjno-formalnych jak również finansowych nie ma odzwierciedlenia w formalnej sprawozdawczości. Od wybuchu epidemii czyli wiosny 2020 r. można wymienić kilka bardzo dyskusyjnych i niepokojących wielu ekonomistów decyzji, wskazać tu można co następuje:

- tzw. ustawy covidowe oraz nowelizacje ustawy o finansach publicznych wiosną 2020 r. zawiesiły kilka przepisów prawa finansowego, między innymi rozszerzono klauzule wyjścia z reguły wydatkowej oraz zmieniono limity ostrożnościowe zadłużania publicznego. Tymczasem tego typu regulacje ostrożnościowe stworzono w celu zacieśniania polityki fiskalnej w warunkach kryzysu gospodarczego i finansowego, tak więc mechanizmy te powinny mieć charakter twardej polityki fiskalnej, a nie być zawieszane w czasie kryzysu;
- nowelizacja budżetu na 2020 r. była z jednej strony uzasadniona w części epidemią, ale z drugiej strony miało miejsce wiele niekorzystnych procesów, np. zwiększenie wydatków nie było połączone z analizą ich celowości, co utrudnia już w punkcie wyjścia, ocenę ich efektywności, ok 20% wydatków zrealizowano w grudniu 2020 r.
- powstają fundusze celowe i jednostki gospodarki pozabudżetowej, których podstawa utworzenia, cel powołania oraz kierunki wydatków nie są jasne i budzą dużo wątpliwości w przestrzeni publicznej, jako przykład można wymienić: Fundusz Sprawiedliwości, Fundusz Solidarności<sup>89</sup>, Fundusz Inwestycji Lokalnych, Fundusz Przeciwdziałania Covid-19, czy planowany do utworzenia Fundusz Kompensacyjny. Wiele z tych funduszy jest potrzebnych w czasie kryzysu, ale problem polega na niekontrolowanym powrocie do rozfunduszowania gospodarki finansami publicznymi, braku spojrzenia długofalowego i braku przejrzystości. Trzy czwarte ze 100 mld zł, jakie miał zgromadzić w 2020 r roku Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 trafiło do dwóch instytucji: ministra pracy i ZUS. W wyniku umorzenia składek ZUS priorytetem było skompensowanie niedoboru funduszu charakteryzującego się jeszcze w r. 2019 nadwyżką;
- tworzenie funduszy celowych jest krytykowane przez ekonomistów również w związku z zaciąganiem przez nie zobowiązań, które nie są zaliczane do długu publicznego, jeśli uwzględnimy wszystkie fundusze związane z przeciwdziałaniem Covid-19 oraz również kontrowersyjnym Funduszem Drogowym to poza konstytucyjną kontrolą wysokości Państwowego Długu Publicznego znajdzie się około 230 mld zł<sup>90</sup>.

Charakterystyczna jest również sytuacja finansowa budżetu państwa, który nie poniósł znacznych konsekwencji epidemii. Wynika to między innymi z marginalizacji budżetu państwa, co ma miejsce już od wielu lat, debudżetyzacji finansów publicznych oraz finansowania wydatków związanych z kryzysem i tarczami pomocowymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz spółki skarbu

<sup>89</sup> Fundusz ten jest niechlubnym przykładem operacji quasi-fiskalnych, służących formalno-księgowemu zmniejszeniu wydatków budżetu państwa i FUS oraz zaciemnianiu sytuacji finansowej w poszczególnych subsektorach finansów publicznych.

<sup>90</sup> A.S. Bratkowski, s. 4.

państwa. Mamy więc do czynienia ze zwiększaniem wydatków publicznych i zaciąganiem długu publicznego, wyłączanych spod kontroli parlamentu oraz zewnętrznej oceny ich efektywności i racjonalności. Pojawia się więc pytanie czy wszystko można uzasadniać kryzysem i czy w sytuacji kryzysu państwo stać na nieefektywne i niekontrolowane wydatkowanie środków publicznych<sup>91</sup>. Zasady gospodarki finansowej stają się w praktyce coraz 155bardziej skomplikowane i nieprzejrzyste, wiele decyzji ma charakter dyskrejonalny lub *ad hoc*. Może to stanowić niebezpieczny precedens i utrwalić niewłaściwą, złą praktykę w okresie pokryzysowym. W warunkach upolitycznienia finansów publicznych (w teorii w modelach oportunistycznych polityków) podstawą racjonalnej polityki fiskalnej są reguły i instytucje fiskalne<sup>92</sup>, mające charakter stabilny szczególnie w czasie kryzysów.

Zgodnie z przedstawionym przez resort finansów w lutym 2021 r. szacunkowym wykonaniem budżetu zaeszły rok, w okresie styczeń – grudzień 2020 r., deficyt wyniósł 85,0 mld zł, co stanowi 77,7 proc. deficytu dopuszczonego w nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 r. W odniesieniu do 2019 roku wydatki budżetu państwa były wyższe o 90,6 mld zł, czyli 21,9 proc<sup>93</sup>. Ministerstwo Finansów wyjaśniało, że wyższe wykonanie wydatków wynikało głównie z nowelizacji ustawy budżetowej na 2020 rok, w ramach której dokonano relokacji środków budżetowych na przygotowanie odpowiednich narzędzi do walki ze skutkami pandemii COVID-19; ponadto dzięki nowelizacji zapewniono środki na finansowanie działań antykryzysowych oraz na dalsze pobudzenie gospodarki. Kwota deficytu budżetu państwa nie jest jednak żadną podstawą do oceny faktycznej sytuacji systemu finansów publicznych, zwłaszcza w sytuacji rozszerzania form gospodarki pozabudżetowej i przenoszenia zadłużenia do innych podmiotów. Z zestawienia dochodów i wydatków w zawartego w tabeli 2.3 wynika, że po

**Tabela 2.3.** Zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2020 r. (w mln zł.)

Wyszczególnienie	Sektor finansów publicznych 1)	Podsektor rządowy 2)	Podsektor Samorządowy 2)	Podsektor ubezpieczeń społecznych 2)
Dochody ogółem	1.028.880,5	562.464,1	351.008,	437.614,4
1. Dochody podatkowe	466.153,3	370.029,4	96.982,3	0,0
- podatki pośrednie	258.069,4	258.465,8	0,0	0,0
- podatek CIT	52.556,2	41.272,0	11.325,5	0,0
- podatek PIT	119.238,5	63.797,4	55.441,1	0,0
- inne podatki	36.289,2	6.494,2	30.215,7	0,0
2. Dochody niepodatkowe	562.727,2	192.434,7	254.025,9	437.614,4
- dywidenda	1.332,8	1.000,2	314,8	17,8

<sup>91</sup> Nawet jeśli fundusz o charakterze celowym zorganizujemy w formie spółki akcyjnej, oznacza to wyłączenie z budżetu części środków publicznych i tworzenie form gospodarki pozabudżetowej.

<sup>92</sup> J. Działo, Polityczne uwarunkowania jakości instytucji fiskalnych, Wydawnictwo UE, Łódź 2009 r., s. 17.

<sup>93</sup> Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>, data dostępu 26.05.2021.

Tabela 2.3. cd.

- wpłaty z zysku NBP	7.437,1	7.437,1	0,0	0,0
- cło	4.557,7	4.557,7	0,0	0,0
- składki	268.534,5	2.598,8	0,0	297.655,0
- pozostałe dochody	199.270,5	95.672,3	235.173,7	138.577,9
- środki z UE	81.594,6	81.168,6	18.537,4	1.363,7
Wydatki ogółem	1.058.297,0	627.349,9	344.020,5	409.132,8
1. Dotacje i subwencje	92.221,5	289.438,8	20.087,7	517,2
2. Świadczenia na rzecz osób fiz.	461.147,4	58.943,3	61.451,6	392.274,8
3. Inne wydatki bieżące	335.813,2	143.709,7	210.118,4	15.789,1
4. Wydatki majątkowe	113.912,6	81.256,8	50.464,4	551,7
5. Obsługa DP	30.374,8	29.173,8	1.898,4	0,0
6. Środki własne UE	24.827,5	24.827,5	0,0	0,0
Deficyt/Nadwyżka	-29.416,5	-64.885,8	6.987,7	28.481,6

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2020, Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 413

- 1) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora między jego elementami
- 2) Po wyeliminowaniu transferów wewnątrz podsektora

wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora najbardziej deficytowy jest sektor rządowy, do którego zalicza się również państwowe fundusze celowe i agencje rządowe. W sprawozdaniu z wykonania budżetu zawarto plany finansowe 25 państwowych funduszy celowych oraz plany 12 funduszy określonych jako „pozostałe”, wśród nich Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Fundusz Wpłaty Różnicy Ceny i Fundusz Medyczny (czyli w sumie 37). Wzrosła również liczba tzw. państwowych osób prawnych, a tym samym rozproszonych i nie zawsze oczywistych, dysponentów środków publicznych. Tradycyjnie deficytowy sektor ubezpieczeń społecznych w 2020 r. charakteryzuje się nadwyżką (po wyeliminowaniu transferów) mimo spadku wielu pozycji po stronie przychodów. Jest to efektem pewnych sztucznych, moim zdaniem działań, natomiast w sprawozdaniu można znaleźć następujący komentarz: „Wpływ pandemii na wykonanie planu FUS był odczuwalny zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, co wymusiło jego aktualizację na mocy ustawy z 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. W ramach nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 r. została zaplanowana jednorazowa wpłata z budżetu państwa, która została przekazana w wysokości 12.000.000 tys. zł. Niedobór FUS wynikający ze skutków pandemii został także częściowo uzupełniony z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Łączna kwota środków, które zostały przekazane do FUS z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wyniosła 28.300.000 tys. zł. Na wykonanie planu finansowego FUS istotny wpływ miał również fakt, iż z powodu trudnej sytuacji pandemicznej w 2020 r. nie weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, co spowodowało m.in. brak wpływu do FUS tzw. opłaty przekształceniowej w szacunkowej kwocie 12,6 mld zł”. Skoro jednak realizacja wielu składek była zgodna



z planem wszystkie te działania w kontekście dochodów, wydatków i sumarycznej nadwyżki funduszu nie są przejrzyste<sup>94</sup>.

Kształtowanie się sytuacji makroekonomicznej oraz wykonanie dochodów i wydatków w sektorze finansów publicznych przebiegało w 2020 r. pod wpływem wybuchu epidemii COVID-19. Środki przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom wywołanym wybuchem tej pandemii można podzielić na trzy główne źródła finansowania, tj.<sup>95</sup>:

- wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich – w kwocie 23,2 mld zł,
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – w kwocie 92,7 mld zł,
- Tarcze finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju – w kwocie 63,5 mld zł.

Jednocześnie założenia tzw. Nowego Ładu, przedstawione przez koalicję rządzącą w maju 2021 r. wskazują na dalsze pogłębianie debudżetyzacji i tworzenie kolejnych funduszy celowych. Zapowiedziano uruchomienie funduszu finansującego modernizację kraju, środki te (oprócz 770 mld zł w ramach polityki spójności i funduszu odbudowy) mają posłużyć do osiągnięcia zapowiadanego „europejskiego” poziomu życia i wspomagać inwestycje w jednostkach terytorialnych. W założeniach tych mowa o wielu innych programach, które jak można się domyślić finansowane będą z różnorodnych, stworzonych do tych celów funduszy. Niepokojąca w rzeczywistości jest też zapowiedź stworzenia subwencji inwestycyjnej dla samorządów, która pozwoli zniwelować zmiany w podatku dochodowym, ale jednocześnie ograniczy ich samodzielność finansową, gdyż udziały w PIT zaliczane są do dochodów własnych i przyznawane na podstawie dość obiektywnego algorytmu. Jeśli chodzi o kryteria tworzonych obecnie funduszy, dotacji i dofinansowań to budzą one bardzo często wiele kontrowersji, w związku z arbitralnymi decyzjami oraz niejasnymi kryteriami ich przyznawania. Wracając do kwestii Programu Rodzina 500+, głównym jego celem było pobudzenie demografii w Polsce, ale również było to pewne narzędzie redystrybucji (bardzo niedoskonałe ze względu na brak kryterium dochodowego). W tym kontekście wiele zapowiedzi tzw. Nowego Ładu jest kontynuacją polityki społecznej opartej na zwiększaniu redystrybucji dochodów i zmniejszaniu nierówności dochodowych. Problem polega na tym, że nie znamy jasnych kierunków i zakresu tej polityki, przedstawiono bowiem ogólne zapowiedzi bez szczegółowych podstaw legislacyjnych.

## Podsumowanie

Jesteśmy obecnie świadkami bezprecedensowej sytuacji i kryzysu zdrowotnego, które spowodują być może nieznaną jeszcze w skutkach kryzys finansów publicznych. Złych praktyk nie można uzasadnić nadzwyczajną sytuacją epidemiczną. Najbardziej

<sup>94</sup> Por. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021 r., s. 277 i nast.

<sup>95</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2021 r., s. 19 i nast.

niebezpieczne, moim zdaniem, elementy psucia finansów publicznych, które trudno będzie w przyszłości naprawić, to tworzenie funduszy celowych o niejasnych celach i zadaniach, przenoszenie zadłużenia instytucji rządowych i ubezpieczeń społecznych poza budżet państwa i fundusz ubezpieczeń, zadłużanie przyszłych pokoleń, upolitycznianie decyzji oraz podejmowanie decyzji pod przykrywką nadzwyczajnej sytuacji i pandemii (a jednocześnie nie podejmowanie decyzji o stanie wyjątkowym).

W debacie publicznej pojawiają się głosy, że stoimy u progu redefinicji roli, zadań, funkcji państwa i władz publicznych oraz sformułowania nowych paradygmatów. W mojej opinii za wcześnie jest na formułowanie nowych paradygmatów finansów publicznych; aktualne są nadal, wymienione na początku, zalecenia instytucji międzynarodowych. Sytuacja nadzwyczajna nie jest przesłanką do zmiany fundamentów doktryny i uznanych zasad budżetowych, choć być może będą one ewoluowały. Trudno w tej chwili przewidzieć w jakim kierunku, gdyż po poluzowaniu polityki fiskalnej przychodzi często wymuszone obiektywną sytuacją zacieśnianie fiskalne. To z czym będziemy mieli do czynienia to redefinicja priorytetów, a co za tym idzie struktury wydatków publicznych. Być może zmiana paradygmatów w finansach publicznych będzie miała źródło w zmianach i modyfikacji obowiązującego obecnie paradygmatu (ów) nauk ekonomicznych. Ekonomiści<sup>96</sup> z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu stawiają tezę o potrzebie modyfikacji sposobu uprawiania nauk ekonomicznych w aspekcie ontologicznym, epistemologicznym i metodologicznym. Jednym z ważnych i nagłych czynników powodujących konieczność rewizji teorii będzie ich zdaniem pandemia Covid-19. W kontekście epidemii i z punktu widzenia finansów publicznych Autorzy ci zwracają uwagę na problem homo oeconomicus (problem egoizmu i racjonalności w warunkach skrajnych) oraz prawdopodobną zmianę priorytetów w kierunku zwiększenia wydatków publicznych na bezpieczeństwo zdrowotne, służbę zdrowia, działania w zakresie prewencji epidemicznej, zaopatrzenia medycznego, zapasów sprzętu i medykamentów leczniczych. Postulaty przededefiniowania paradygmatu wzrostu gospodarczego w kontekście kosztów pracy, zmian demograficznych i finansowania emerytur zgłaszano w Polsce już ponad dekadę temu<sup>97</sup> i nadal są to kwestie aktualne; mimo toczącej się debaty procesy zmian paradygmatów rozwoju ekonomicznego i ewolucji paradygmatów w finansach publicznych zachodzą bardzo wolno.

Z kolei niemiecki ekonomista i filozof M. Wohlgemuth słusznie zauważa, że rzeczywistość społeczno-gospodarcza w latach 2020–2021 sprzyja rozrastaniu się państwa<sup>98</sup>. Następuje wzrost wydatków publicznych oraz długu publicznego, co doprowadzi do podwyższenia podatków i obciążeń publicznoprawnych, natomiast

<sup>96</sup> P. Banaszyk, P. Deszczyński, M. Gorynia, K. Malaga, Przesłanki modyfikacji wybranych koncepcji ekonomicznych na skutek pandemii COVID-19, *Gospodarka Narodowa / The Polish Journal of Economics* / 1(305)2021, s. 53–86.

<sup>97</sup> C. Mech, O nowy paradygmat w finansach publicznych, *Obserwator Finansowy* 07.01.2010, O nowy paradygmat w finansach publicznych | *Obserwator Finansowy: ekonomia, debata, Polska, świat*, data dostępu 07.06.2021.

<sup>98</sup> M. Wohlgemuth, Covid-19 and Leviathan – the German case, *Geopolitical Intelligence Services Report*, <https://www.gisreportsonline.com/covid-19-and-leviathan-the-german-case,economy,3464,report.html>, data dostępu 06.04.2021

regulacje i interwencje państwa stają się normą. Jak stwierdza wymieniony Autor, w Niemczech dynamika wydatków rządowych jest największa od II wojny światowej i widocznie wyższa niż w innych krajach. Historia uczy, że po zakończeniu kryzysu wiele z rozwiązań i instrumentów pozostaje w przestrzeni publicznej. M. Wohlgemuth podkreśla, że Niemcy i niemiecka opinia publiczna (ale i wiele innych społeczeństw) preferują w czasach kryzysu kierowanie scentralizowane niż „eksperymenty decentralizacyjne”. Pewna centralizacja polityki publicznej oraz działania dyskrecjonalne są zjawiskiem szerszym w krajach demokratycznych i nie dotyczą, w czasie pandemii, wyłącznie Polski.

Należy zgodzić się z ogólnym spostrzeżeniem (również wymienionego wyżej Autora), że władza publiczna tworząc instytucje, agencje i fundusze nie likwiduje wielu z nich po zażegnaniu kryzysu. Niemniej jednak sanacja finansów publicznych może być koniecznością po kryzysie wywołanym Covid-19, a kierunek rozwoju demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i państwa opiekuńczego w przyszłości wyjątkowo trudno obecnie przewidzieć. Nie można wykluczyć zmian cywilizacyjnych oraz nowych paradygmatów w naukach ekonomicznych i wtedy niewykluczone są również zmiany paradygmatów w nauce o finansach publicznych. W mojej opinii przesłanką do ewolucji paradygmatów w finansach publicznych nie są również zapowiedzi tzw. Nowego (Polskiego) Ładu i zmian w podatkach przedstawione przez koalicję rządzącą w maju 2021 r. Zakres i narzędzia redystrybucyjnej polityki państwa od lat są i nadal będą przedmiotem gorących dyskusji, nie zmieniają jednak fundamentalnych zasad i paradygmatów nauki.