



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2023

Opinie
i ekspertyzy
OE-435

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2022

Opinia

o ustawie budżetowej

na rok 2023

Opinia została przygotowana w oparciu o:

- 1) projekt ustawy budżetowej na rok 2023 zawarty w druku sejmowym nr 2653,
- 2) ustawę z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023,
- 3) Sprawozdanie Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 – druki nr 2831 i 2831 A,
- 4) ustawę budżetową na rok 2023 uchwaloną przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r.

Celem niniejszej opinii jest ocena ustawy budżetowej na rok 2023, w szczególności w zakresie jej konstrukcji i przyjętych rozwiązań.

1. Uwagi ogólne – konstrukcja budżetu

Ustawa budżetowa jest aktem prawnym o szczególnym znaczeniu dla gospodarki finansowej państwa, którego ranga i znaczenie wynika wprost z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa budżetowa powinna stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa, co jednoznacznie wynika również z przepisu art. 109 ustawy o finansach publicznych¹. Uchwalona przez Sejm w dniu 15 grudnia 2022 r. ustawa budżetowa

1 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.), (dalej: uofp).

na rok 2023 nie wypełnia tej funkcji. Odnosi się ona jedynie do pewnego fragmentu dochodów i wydatków publicznych. Duża część zadań państwa finansowana jest z wykorzystaniem różnych instrumentów i narzędzi pozabudżetowego finansowania, w tym ulokowanych poza sektorem finansów publicznych w rozumieniu uofp. Podobna sytuacja miała miejsce również w poprzednich latach budżetowych.

Szczególne znaczenie ma finansowanie zadań państwa poprzez fundusze ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Fundusze te nie są państwowymi funduszami celowymi, a w związku z tym, plany finansowe tych funduszy nie są dołączane do ustawy budżetowej. W świetle zawartej w uofp definicji, fundusze te nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych. Działanie tych funduszy finansowane jest jednak ze środków publicznych przekazywanych do funduszy m.in. w formie dotacji, skarbowych papierów wartościowych czy też z dochodów pochodzących z danin publicznych. Środki tych funduszy wykorzystywane są do finansowania zadań państwa, w tym do finansowania zadań realizowanych przez jednostki budżetowe, które zasadniczo powinny być finansowane wyłącznie z budżetu państwa.

W efekcie zastosowania różnych, pozabudżetowych mechanizmów finansowania zadań państwa, istotna część wydatków określonych w budżecie to wydatki o charakterze sztywnym, zdeterminowanym. Możliwości dokonywania zmian w wydatkach, których limit określa ustawa budżetowa są zatem ograniczone. Ogranicza to tym samym rolę Parlamentu w kształtowaniu polityki wydatkowej państwa.

Pozabudżetowe finansowanie zadań państwa, w szczególności zadań finansowanych z udziałem funduszy ulokowanych w BGK powoduje, że:

- ustawa budżetowa nie jest aktem stanowiącym podstawę gospodarki finansowej państwa,
- istotna część zadań państwa finansowana jest z wykorzystaniem mechanizmów pozabudżetowego finansowania i znajduje się poza kontrolą Parlamentu,
- w sposób „sztuczny” ulega zaniżeniu deficyt budżetu państwa,
- ograniczeniu ulega przejrzystość finansów publicznych i rola Parlamentu w kształtowaniu polityki wydatkowej.

2. Stabilizująca Reguła Wydatkowa (SRW)

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej zawartego w druku sejmowym nr 2653, budżet na rok 2023 został przygotowany z zachowaniem wymogów wynikających z SRW. Informacja

o uwzględnieniu SRW przy konstruowaniu budżetu na rok 2023 ma charakter czysto formalny, techniczny. Reguła od dawna nie spełnia już swojej funkcji. Wynika to nie tylko z faktu dokonywania zmian w zasadach jej działania w zależności od potrzeb, ale również z wykorzystywania na szeroką skalę instrumentów pozabudżetowego finansowania różnych zadań, z wykorzystaniem mechanizmów, których reguła nie obejmuje swoim działaniem. Przykładem jest tu coroczne finansowanie różnych zadań poprzez przekazywanie jednostkom realizującym te zadania skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji z budżetu państwa lub też wyłączenie z limitu wydatków obliczonego na podstawie SRW, określonych wydatków realizowanych przy wykorzystaniu funduszy ulokowanych w BGK (Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 czy Funduszu Pomocy).

Kierowanie się przy konstruowaniu budżetu na rok 2023 zmodyfikowaną, poluzowaną SRW uzasadnione zostało koniecznością prowadzenia w roku 2023 elastycznej polityki budżetowej i kontynuowaniem działań ukierunkowanych na walkę z gospodarczymi skutkami inwazji Rosji na Ukrainę i łagodzących skutki inflacji. Wskazuje się również na to, że zgodnie z zaleceniami Rady ECOFIN Polska powinna m.in. zapewnić wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych zgodny z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej, uwzględniając kontynuację tymczasowego i celowego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych wzrostem cen energii oraz wsparcia dla uchodźców z Ukrainy. Nie zmienia to jednak faktu, że „luzowanie” reguły rozpoczęło się jeszcze przed okresem drastycznych wzrostów cen energii czy wybuchem wojny w Ukrainie. Sukcesywnie zakres SRW jest ograniczany zamiast jego poszerzania. Na zasadność rozszerzenia SRW wskazuje się również w wyzwaniach rozwojowych, opisanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia odporności (KPO), a także na zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie decyzyjnego procesu budżetowego. Luzowanie zasad działania SRW z pewnością nie przybliży osiągnięcia tych celów.

3. Podstawowe założenia makroekonomiczne

Przy konstruowaniu budżetu na rok 2023 przyjęto, m.in.

- obniżenie realnego tempa wzrostu PKB z przewidywanego 4,6% w roku 2022 do 1,7% w roku 2023,

- spadek inflacji zakładanej przy konstruowaniu budżetu ze średniego poziomu w roku 2022 w wysokości 13,5% do wysokości 9,8% w 2023 r. w ujęciu średniorocznym,
- wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w sektorze przedsiębiorstw z poziomu 6634 zł w roku 2022 do 7308 zł w roku 2023,
- stopę bezrobocia rejestrowanego (na koniec okresu) 5% w roku 2022 i 5,4% w roku 2023.

Projekt budżetu państwa był przygotowywany w okresie lipiec – sierpień 2022 r. Przyjęte założenia odstają od aktualnych, jesiennych prognoz rynkowych, w szczególności w zakresie przewidywanego średniorocznego poziomu inflacji w roku 2023, ale również w zakresie tempa wzrostu PKB.

W jesiennej prognozie przygotowanej przez Komisję Europejską dla krajów członkowskich, zakłada się dla Polski m.in. spowolnienie gospodarcze i spadek realnego PKB w stopniu wyższym niż przyjęto w założeniach do budżetu. W prognozie Komisji Europejskiej zakłada się wzrost PKB w roku 2022 na poziomie 4% i 0,7% w roku 2023. Prognozowana przez Komisję inflacja również różni się od założeń przyjętych w budżecie. Prognoza unijna przewiduje średnioroczną inflację w roku 2022 na poziomie 13,3% , a w roku 2023 na poziomie 13,8%.

Również prognoza Narodowego Banku Polskiego z listopada 2022 r. różni się od założonej w budżecie. NBP zakłada średnioroczną inflację w roku 2022 na poziomie 14,5% a w roku 2023 na poziomie 13,1%, a zatem również znacznie powyżej wskaźnika przyjętego przy konstruowaniu budżetu na rok 2023. Natomiast zakładany przez NBP wzrost PKB miałby wynieść 4,6% w roku 2022 i 0,7% w roku 2023. NBP zatem również zakłada większe spowolnienie gospodarcze w roku 2023 niż założone przy konstruowaniu budżetu.

Z kolei prognoza OECD zakłada, że średnioroczny wskaźnik inflacji będzie w 2023 r. wyższy niż założone to zostało w projekcie ustawy budżetowej i będzie wynosił 10,8% a wzrost realnego PKB spowolni w roku 2023 do 0,9 %.

Mając na uwadze ww. aktualne prognozy wskaźników makro, a także m.in. zakładane znaczące spowolnienie gospodarcze w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki (co wynika m.in. z jesiennej prognozy Komisji Europejskiej dla państw członkowskich UE), odwrócenie cyklu zapasów, spadek zaufania, a także rosnące koszty finansowania, należy założyć, że spowolnienie gospodarcze w roku 2023 będzie jednak większe niż założone w ustawie i wzrost PKB będzie poniżej 1% (0,7). Jednocześnie, mając na uwadze powrót w roku 2023 do właściwych stawek

VAT dla większości towarów, dla których były one obniżone w roku 2022 w związku tarczą antyinflacyjną (za wyjątkiem stawki na żywność), stosowanie różnych działań osłonowych – wypłata 14 emerytury, wzrost cen energii, należy założyć, że wskaźnik inflacji w roku 2023 będzie wyższy niż założony w ustawie (ok. 13%).

4. Podstawowe wielkości budżetowe

Ustawa budżetowa na rok 2023 zakłada:

- 1) dochody budżetu państwa w wysokości 604 543 808 tys. zł,
- 2) wydatki budżetu państwa w wysokości 672 543 808 tys. zł,
- 3) deficyt budżetu państwa w wysokości 68 000 000 tys. zł,
- 4) dochody budżetu środków europejskich w wysokości 107 018 773 tys. zł,
- 5) wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 123 201 513 tys. zł,
- 6) wynik budżetu środków europejskich w wysokości 16 182 740 tys. zł.

5. Dochody budżetu państwa

Podstawową część dochodów budżetu państwa stanowią dochody podatkowe (90,2%). W dochodach podatkowych podstawową wielkość stanowią natomiast dochody z podatku od towarów i usług (47,3%). Wielkość dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej zdeterminowana jest przede wszystkim sytuacją gospodarczą, wynikami roku 2022, które stanowią tzw. bazę dla prognozy dochodów w kolejnym roku, a także przyjętymi wskaźnikami makroekonomicznymi oraz podatkowymi rozwiązaniami wprowadzanymi w roku 2023 do systemu podatkowego (lub których skutki wystąpią w roku 2023).

Planowane w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 dochody budżetu państwa różnią się nieznacznie od prognozy zawartej w przedłożonym Sejmowi rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2023. Prognozowane w ustawie dochody budżetowe są niższe od wynikających z rządowego projektu ustawy budżetowej zawartym w druku sejmowym nr 2653 o kwotę 146 938 tys. zł. W uchwalonej przez Sejm w dniu 15 grudnia 2022 r. ustawie budżetowej dochody budżetu państwa zostały ostatecznie zaplanowane w wysokości 604 543 808 tys. zł. Różnica w wysokości dochodów w stosunku do wysokości prognozowanych dochodów w przedłożeniu rządowym ustawy nie jest wynikiem ich przeszacowania z uwzględnieniem nowych, bardziej aktualnych wskaźników makroekonomicznych (nowe prognozy Komisji Europejskiej, NBP, OECD), czy też

podjętych decyzji w zakresie stosowania tarczy antyinflacyjnej w roku 2023. Różnica ta jest wynikiem m.in. uwzględnienia zapisów ustawy o-
łobudżetowej wprowadzającej zmiany do ustawy o dochodach jednostek
samorządu terytorialnego². Chodzi o zmiany w zakresie dokonywania
wpłat przez powiaty z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji
ogólnej dla powiatów (tzw. „janosikowe” powiatów). W efekcie tej zmiany,
niższe będą wpłaty dokonywane przez powiaty z wysokim wskaźnikiem
dochodów powyżej średniej z przeznaczeniem na część równoważącą sub-
wencji ogólnej dla powiatów o kwotę 283 378 tys. zł. Dodatkowo, w trakcie
prac sejmowych nad ustawą zwiększono dochody w części 77 Podatki
i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa oraz w części 51 Klimat, w sumie
o kwotę 59 540 tys. zł. Z kolei w wyniku przyjęcia poprawki zgłoszonej
w trakcie II czytania ustawy budżetowej, zwiększono kwotę dochodów
niepodatkowych (dochody państwowych jednostek budżetowych i inne
dochody niepodatkowe) o kwotę 76 900 tys. zł (w części 51 Klimat).

Planowane w ustawie budżetowej dochody podatkowe nie uległy
zmianie w stosunku do wielkości wynikających z przedłożenia rządowe-
go ustawy. Dochody podatkowe z podatku od towarów i usług zostały
zaplanowane – jak wynika z uzasadnienia do ustawy – z uwzględnieniem
powrotu do stawek podatku 5%, 8% i 23% w odniesieniu do towarów, któ-
rych stawki zostały obniżone w wyniku wprowadzenia w roku 2022 tar-
czy antyinflacyjnej (żywność, nawozy, energia, gaz, paliwa). Tymczasem,
uwzględniając możliwość wynikającą z dyrektywy 2006/112³, w roku 2023
utrzymana zostanie stawka 0% VAT na żywność⁴. Oznacza to, że dochody
z tego tytułu zostały w ustawie przeszacowane o ok. 8 mld zł.

Na poziom dochodów w roku 2023 będą miały wpływ także wprowa-
dzone w roku 2022 zmiany w przepisach o podatku dochodowym od osób
fizycznych takie jak zmiany w ryczałcie od przychodów ewidencjonowa-
nych, obniżenie stawki w pierwszym progu podatkowym z 17% do 12%,
przywrócenie wspólnego rozliczania rodziców samotnie wychowujących
dzieci, umożliwienie odliczania części składek na ubezpieczenia zdro-
wotne dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających
podatek stawką liniową i ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych
i inne rozwiązania, które będą uwzględniane w rozliczeniach podatników
za rok 2022 dokonywanych w roku 2023.

2 Art. 35 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2666).

3 Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U.UE.L2006.347.1).

4 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług w roku 2023 (Dz. U. z 2022, poz. 2495).

W podatku akcyzowym natomiast na dochody z tego podatku będzie miało wpływ podwyższenie stawek m.in. na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane, a także na tytoń i papierosy.

Poziom dochodów zdeterminowany będzie jednak wskaźnikami makroekonomicznymi. Szczególne znaczenie będzie miał wskaźnik wzrostu PKB oraz wskaźnik inflacji (w szczególności w odniesieniu do prognozowanych dochodów z podatku od towarów i usług). Przyjęte przy konstrukcji budżetu wskaźniki w odniesieniu do wzrostu PKB mogą okazać się zbyt optymistyczne. Jesienne prognozy Komisji Europejskiej wskazują na większe spowolnienie gospodarcze w Polsce w roku 2023, niż założone w ustawie. Należy też mieć na względzie to, że w sytuacji znacznego spowolnienia gospodarczego dochody podatkowe rosną mniej proporcjonalnie niż baza podatkowa. W efekcie może nastąpić obniżenie efektywnych stawek podatkowych na skutek m.in. wyższych kosztów przedsiębiorstw spowodowanych rosnącymi cenami. Czynnikiem ryzyka jest również zmiana struktury spożycia i przesunięcie w kierunku towarów objętych niższymi stawkami VAT, co w konsekwencji może przełożyć się na niższe dochody podatkowe z tego podatku. W efekcie, związane z tymi zjawiskami przeszacowanie dochodów państwa może być znaczące (rzędu kilkunastu mld zł). Skutki te mogą zostać w części zneutralizowane wyższymi dochodami na skutek wyższego niż zakładany w ustawie wskaźnika inflacji.

6. Planowane wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 672 543 808 tys. zł i są one niższe o 146 938 tys. zł od zaplanowanych w projekcie przedłożonym przez Rząd Sejmowi. Z jednej strony jest to wynikiem zmniejszenia w trakcie prac sejmowych nad ustawą kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów (w związku ze zmianami wprowadzonymi w tym zakresie w ustawie o budżecie na rok 2023 i zmniejszeniem tzw. „janosikowego” powiatów⁵) o kwotę 283 378 tys. zł, a z drugiej strony zwiększenia wydatków o kwotę 136 440 tys. zł w części 83 rezerwy celowe w poz. 59, a także zwiększenia wydatków w części 51 Klimat.

Limit wydatków zaplanowanych w budżecie na rok 2023 stanowi 128% limitu wydatków zaplanowanych w budżecie na rok 2022. Zaplanowane

5 Art. 35 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

wydatki są nominalnie wyższe od zaplanowanych na rok 2022 o ok. 150,7 mld zł.

Na poziom wydatków w roku 2023 istotny wpływ ma podniesienie finansowania wydatków obronnych do poziomu 3% PKB, podwyższenie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz dla nauczycieli o 7,8%, a także wysokie koszty obsługi długu, które rosły o 40 mld zł w stosunku do roku 2022 oraz wysoki wskaźnik inflacji, który przekłada się na planowane wydatki. Nie bez znaczenia jest również wysoki wskaźnik waloryzacji rent i emerytur (13,8%), który przekłada się bezpośrednio na poziom środków przeznaczanych na ten cel z budżetu państwa.

Znaczna część wydatków budżetowych to wydatki o charakterze sztywnym, w tym wymienione wyżej wydatki na obronę narodową, wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz dla nauczycieli, wydatki na różne programy o charakterze socjalnym i społecznym (np. 500+, świadczenia rodzinne), subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. Skala wydatków elastycznych zaplanowanych w budżecie jest tym samym mocno ograniczona, co w konsekwencji przekłada się na ograniczone możliwości zmian, co do kierunków polityki wydatkowej, które mogłyby zostać ewentualnie dokonane na etapie prac parlamentarnych.

Na uwagę zasługuje skala środków zaplanowanych w rezerwach celowych, które przekraczają 5% planowanych wydatków, a także wysokość rezerwy ogólnej, która zaplanowana została w wysokości prawie 1 mld zł.

Odnosząc się do zaplanowanych w budżecie wydatków należy też zwrócić uwagę na szerokie kompetencje Prezesa Rady Ministrów do dokonywania zmian sposobu rozdysponowania środków budżetowych w trakcie roku budżetowego. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość blokowania przez Prezesa Rady Ministrów środków zaplanowanych w ustawie budżetowej, w tym również zaplanowanych w rezerwach celowych, z przeznaczeniem na sfinansowanie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa⁶. Co istotne, blokady te nie będą wymagały opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Abstrahując od celu, któremu miałyby służyć takie blokady, rozwiązanie to wyklucza Parlament z udziału w kształtowaniu polityki wydatkowej państwa, nawet przy uwzględnieniu, że sejmowa komisja wydawałaby jedynie opinię o utworzeniu rezerwy i przeznaczeniu środków.

Sytuacja wygląda podobnie przy przeznaczeniu środków pochodzących z blokad (o których mowa w art. 177 uofp) na zasilenie w trakcie roku Funduszu Solidarnościowego oraz na realizację zadań związanych

6 Art. 19 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków. W tym przypadku również wykluczono Parlament z udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym zmiany przeznaczenia wydatków zaplanowanych w budżecie⁷.

Pomimo tego, że zaplanowane w ustawie wydatki budżetu państwa wynoszą ponad 672 mld zł, to nie obejmują one wszystkich wydatków planowanych czy też zakładanych do poniesienia w roku 2023 ze środków publicznych. Podobnie jak w roku 2022, w roku 2023 będziemy mieli do czynienia ze stosowaniem na szeroką skalę finansowania pozabudżetowego różnych zadań, a także wyprowadzaniem tego finansowania poza sektor finansów publicznych w rozumieniu definicji zawartej w uofp.

7. Papiery wartościowe jako narzędzie służące finansowaniu zadań państwa

Podobnie jak miało to miejsce w kilku ostatnich latach, ustawa budżetowa na rok 2023 przewiduje przekazywanie skarbowych papierów wartościowych dla różnych jednostek, państwowych funduszy celowych czy uczelni. Oczywiście stosowane w tym zakresie rozwiązania mają swoje umocowania w przepisach prawa, w szczególności w zapisach ustawy o budżecie. Nie ulega jednak wątpliwości, że taka forma finansowania różnych zadań państwa stała się już w zasadzie normą i sposobem na omijanie limitu wydatków wynikającego z SRW, a także na zaniżanie prezentowanego deficytu budżetu państwa.

W roku 2023 zakłada się, m.in.:

- 1) finansowanie uczelni wyższych w formie przekazania skarbowych papierów wartościowych - wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć 1 000 000 tys. zł⁸,
- 2) umożliwienie przekazania Funduszowi Reprywatyzacji skarbowych papierów wartościowych – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć 20 000 000 tys. zł⁹,

7 Art. 30 i 36 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

8 Art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

9 Art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

- 3) umożliwienie przekazania skarbowych papierów wartościowych do Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze¹⁰ – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć 85 000 tys. zł,
- 4) przekazanie, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych jako rekompensaty z tytułu utraczonych w roku 2023 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień; wartość nominalna nowo wyemitowanych papierów wartościowych na ten cel wyniesie 2 700 000 tys. zł¹¹. Wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych, która może zostać przekazana na te cele została określona na tym poziomie w trakcie prac nad ustawą w komisji sejmowej, tj. na poziomie wyższym o 705 000 tys. zł w stosunku do wartości wynikającej z przedłożenia rządowego projektu ustawy budżetowej.

Uwzględniając tylko powyższe rozwiązania związane z przekazywaniem skarbowych papierów wartościowych, deficyt budżetu państwa powinien być, co do zasady, wyższy o ok. 24 mld zł. Wprowadzanie mechanizmów finansowania zadań państwa w drodze przekazywania skarbowych papierów wartościowych w miejsce ewentualnych dotacji, które powinny zostać udzielone z budżetu państwa, nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Rozwiązanie to umożliwia obchodzenie SRW, a dodatkowo zaniżony zostaje deficyt budżetu państwa, który dla większości obywateli jest wyznacznikiem stanu finansów państwa. Środki uzyskiwane przez jednostki ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych nie znajdują odzwierciedlenia w wydatkach budżetu państwa przez co faktycznie zaniżany jest deficyt budżetu państwa.

8. Fundusze, agencje i inne podmioty finansujące zadania publiczne

Finansowanie zadań państwa przy wykorzystaniu instrumentów finansowania pozabudżetowego jest szeroko stosowane od lat. W tym celu wykorzystywanych jest szereg instrumentów, jednostek i instytucji zaliczanych do sektora finansów publicznych. Ustawa budżetowa na rok 2023 zakłada

10 Art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

11 Art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

finansowanie różnych zadań z wykorzystaniem 10 agencji wykonawczych, 11 instytucji gospodarki budżetowej, 37 funduszy celowych i 68 państwowych osób prawnych. Planowane koszty (wydatki) wymienionych instrumentów mają wynieść w roku 2023 ok. 485 mld zł, z czego oczywiście największą część stanowią koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ok. 362 mld zł).

Plany finansowe funduszy nie obejmują, a przez to nie zabezpieczają realizacji wszystkich wydatków przewidzianych do finansowania za ich pośrednictwem. Dotyczy to wypłaty 14 emerytury, które to świadczenie finansowane jest z Funduszu Solidarnościowego. Ustawa budżetowa zakłada możliwość udzielenia pożyczki temu Funduszowi ze środków budżetu państwa w wysokości 8,1 mld zł. Jej wysokość nie zabezpieczy jednak niezbędnych na ten cel środków w wysokości ok. 13–14 mld zł. Trzeba tu jednak zwrócić uwagę, że w ustawie o budżecie na rok 2023 wprowadzone zostały rozwiązania, które dają podstawę do zasilenia tego Funduszu w trakcie roku z budżetu państwa¹². Wpłata na rzecz Funduszu może być dokonana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Środki dla Funduszu mogą być również dokonane z przeniesień środków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 uofp.

Szerokie wykorzystywanie funduszy celowych czy agencji nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Plany finansowe tych funduszy i jednostek prezentowane są jednakże w formie załączników do ustawy i są również przedmiotem debaty i prac parlamentarnych – w odróżnieniu od funduszy ulokowanych w BGK, o których będzie mowa w dalszej części.

9. Finansowanie zadań państwa poza sektorem finansów publicznych

Podobnie jak w latach poprzednich, w roku 2023 zakłada się finansowanie części zadań państwa przy wykorzystaniu instrumentów ulokowanych poza sektorem finansów publicznych w rozumieniu przepisów uofp¹³. Podobnie jak w przypadku finansowania zadań państwa poprzez przekazywanie skarbowych papierów wartościowych, rozwiązanie to daje fałszywy obraz deficytu budżetowego i stanu finansów państwa. Dodatkowo, środ-

12 Art. 30 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023.

13 Art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

ki wydatkowane w ten sposób pozostają poza kontrolą Parlamentu. Nie są one ujęte w wydatkach budżetu państwa. Plany finansowe jednostek i funduszy przy wykorzystaniu, których wydatki te są realizowane nie stanowią załączników do ustawy budżetowej. Dotyczy to w szczególności wydatków realizowanych przez fundusze powierzone lub ulokowane w BGK. Dotyczy to głównie wydatków realizowanych w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które, co do zasady, powinny być finansowane z budżetu państwa lub dotacji z budżetu państwa.

Wprowadzone w II półroczu roku 2022 rozwiązania dotyczące finansowania tzw. tarczy antyinflacyjnej czy solidarnościowej są finansowane, co do zasady, z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wydatkowanie środków Funduszu następuje de facto za pośrednictwem jednostek budżetowych, co tylko potwierdza, że powinny one być realizowane z budżetu państwa. Wprowadzenie mechanizmu finansowania tych wydatków przez ww. Fundusz jest zabiegiem technicznym umożliwiającym wydatkowanie środków publicznych przez jednostki budżetowe poza budżetem państwa. Stosowane rozwiązanie sprawiają, że od kilku już lat Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest właściwie równoległym budżetem państwa. Brak planu finansowego tego Funduszu w formie załącznika do ustawy sprawia, że jego wydatki znajdują się praktycznie poza kontrolą Parlamentu. Plany te nie są również podawane do publicznej wiadomości, co dodatkowo świadczy o braku przejrzystości i jawności finansów publicznych w tym zakresie.

Nie wiadomo do końca jakiej wielkości wydatki planowane są do realizacji w ramach tego Funduszu w roku 2023. Z wypowiedzi przedstawiciela Rządu w trakcie prac nad ustawą budżetową wynika, że w planie tego Funduszu przewiduje się w roku 2023 wydatki na poziomie 20 mld zł, co oznaczałoby, że w planie tym nie zabezpieczono środków na realizację ustaw, które zostały uchwalone w ciągu ostatnich kilku miesięcy, a które przewidują finansowanie w roku 2023 różnych zadań z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na kwotę o wiele wyższą niż 20 mld zł. Dotyczy to m.in. skutków wynikających z ustawy z dnia 7 października o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (24 mld), ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w roku 2023 w związku z sytuacją na rynku gazu (ok. 26 mld zł), czy też ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (3,8 mld).

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie jest jedynym funduszem ulokowanym w BGK, przy wykorzystaniu którego finansowane są różne

zadania państwa. Dotyczy to również innych funduszy, np. Funduszu Pomocy, którego celem jest zapewnienie finansowania i współfinansowania wsparcia dla Ukrainy czy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Podobnie jest w przypadku Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, chociaż w tych ostatnich przypadkach finansowanie jest nieco bardziej transparentne (np. znany jest rządowy program budowy dróg krajowych finansowany przy wykorzystaniu Funduszu Drogowego).

Podsumowując, wydatki realizowane przy wykorzystaniu tych instrumentów znajdują się całkowicie poza kontrolą Parlamentu. Brak jest też pełnej, publicznej informacji o skali i kierunku wydatków dokonywanych przy ich wykorzystaniu. Ma to znaczenie nie tylko dla oceny stanu finansów państwa, ale także dla podejmowania racjonalnych decyzji w trakcie prac w Parlamencie nad ustawą budżetową na rok 2023, co do potrzeby i zasadności dokonywania zmian w przedłożonym budżecie. Faktyczny poziom finansowania np. działań w zakresie ochrony zdrowia, może być poprawnie oceniony jedynie przy połączeniu wydatków ze wszystkich źródeł, z których działania w tym zakresie są finansowane.

10. Budżet środków europejskich

Podobnie jak w poprzednich budżetach, w ustawie budżetowej na rok 2023 odrębnie zostały zaplanowane dochody, wydatki oraz deficyt budżetu środków europejskich. Dochody zostały zaplanowane w wysokości 107 018 773 tys. zł a wydatki w wysokości 123 201 513 tys. zł. Planowany wynik środków europejskich założono na poziomie - 16 182 740 tys. zł.

Podobnie jak każdego roku, duża część wydatków ujęta została w rezerwach celowych, które w roku 2023 obejmują 40% planowanych wydatków tego budżetu, tj. 51 253 517 tys. zł. Przypisanie środków do poszczególnych dysponentów na etapie planowania budżetu mogłoby niepotrzebnie usztywnić ten budżet, a w efekcie prowadzić do niewykorzystania części środków. Jest to związane z różnym tempem realizacji projektów przez dysponentów. Ulokowanie części środków w rezerwach pozwala zatem na elastyczne finansowanie projektów w ramach poszczególnych programów i lepszą absorpcję tych środków. Rezerwy obejmują również środki na projekty, które mają być dopiero podpisane.

Przedstawione zatem w uzasadnieniu do ustawy budżetowej argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem (ulokowaniem części środków w rezerwach) należy uznać za racjonalne. Potwierdza to doświadczenie z realizacji budżetu środków europejskich w poprzednich latach.

11. Zadłużenie

Zakłada się, że relacja państwowego długu publicznego do PKB obniży się na koniec 2022 r. do 40,5% a w roku 2023 wyniesie 40,6%, w ujęciu nominalnym wzrośnie na koniec 2023 r. o 122,8 mld zł. Natomiast relacja długu do PKB, ustalona w wyniku przeliczenia państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów walut obcych i pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w kolejnym roku budżetowym w latach 2022 i 2023 wyniesie odpowiednio 38,3% i 39,0 %, co oznacza, że będzie poniżej progu w wysokości 43% zawartego w SRW. Z kolei dług sektora instytucji rządowych i samorządowych według definicji UE wyniesie 51,7% na koniec 2022 roku i 53,3% na koniec roku 2023. Na uwagę zasługuje olbrzymia różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanym według metodologii unijnej i krajowej, która w roku 2023 powiększy się do 421,8 mld zł. Jest to wynikiem m.in. przyrostu zadłużenia w funduszach ulokowanych w BGK (jak wynika ze Strategii zarządzania długiem).

Zakłada się również, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie powyżej progu referencyjnego i w roku 2023 wyniesie 4,5% PKB (ok. 150 mld). Szacunek ten odstaje od zakładanego dla Polski w jesiennej prognozie wskaźników Komisji Europejskiej (5,5%). Należy zauważyć, że kalkulacja wskaźników długu i wyniku sektora nie uwzględnia szeregu wydatków wprowadzonych w ostatnim czasie, m.in. finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wydatków związanych z tzw. tarczą antyinflacyjną, solidarnościową, a także planowanych do wprowadzenia w roku 2023.

12. Konkluzje

- Ustawa budżetowa na rok 2023 nie jest – wbrew dyspozycji zawartej w art. 109 uofp – aktem stanowiącym podstawę gospodarki finansowej państwa; odnosi się ona jedynie do pewnego fragmentu gospodarki finansowej państwa, co uniemożliwia prawidłową ocenę poziomu finansowania różnych zadań i nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych. Uchwalony przez Sejm budżet państwa na rok 2023 nie daje pełnego obrazu stanu finansów państwa.

- Istotna część wydatków na realizację zadań państwa dokonywana jest poza kontrolą Parlamentu poprzez wykorzystanie mechanizmów pozabudżetowego finansowania różnych zadań państwa.
- Finansowanie zadań poprzez przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji budżetowych, czy wykorzystywanie do tego celu funduszy ulokowanych w BGK prowadzi do „sztucznego” zaniżenia deficytu budżetu państwa oraz obejścia limitu wydatków wynikających z SRW.
- Zastosowane mechanizmy pozabudżetowego finansowania istotnie ograniczają przejrzystość finansów publicznych.
- Uchwalony budżet na rok 2023 opiera się na założeniach makroekonomicznych, które odstają od najnowszych prognoz na rok 2023 – zawyżony wskaźnik wzrostu PKB i zaniżony wskaźnik inflacji.
- Przyjęte w budżecie prognozy dotyczące wielkości dochodów budżetowych są w części przeszacowane, co wynika m.in. z nieprzewidzianego, przy konstruowaniu ustawy, utrzymania w roku 2023 stawki VAT w wysokości 0% na żywność oraz przyjęciem zbyt optymistycznych wskaźników makro.
- Kolejny raz ogranicza się rolę Parlamentu w procesie decyzyjnym związanym ze zmianą przeznaczenia środków budżetowych pochodzących z blokad środków przez dysponentów.