



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia o ustawie
budżetowej
na rok 2022
(druk senacki nr 601)

Opinie
i ekspertyzy

OE-376

WARSZAWA 2021

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 2021

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 2021

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2022

(druk senacki nr 601)

Opinia została przygotowana w oparciu o:

- 1) projekt ustawy budżetowej na rok 2022 zawarty w druku sejmowym nr 1624,
- 2) ustawę z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022,
- 3) sprawozdanie sejmowej Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 – druki sejmowe nr 1819 i 1819 A,
- 4) ustawę budżetową na rok 2022 uchwaloną przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2021 r. (druk senacki nr 601).

Celem niniejszej opinii jest ocena ustawy budżetowej na rok 2022, w szczególności w zakresie jej konstrukcji i przyjętych rozwiązań.

1. Podstawowe założenia makroekonomiczne

Ustawa budżetowa na rok 2022 jest kolejną już ustawą budżetową przygotowaną w warunkach pandemii, a co za tym idzie w okolicznościach utrudniających prognozę przyszłych zdarzeń gospodarczych, co znajduje odzwierciedlenie w przyjętych założeniach przy konstrukcji budżetu. Chociaż wpływ pandemii na gospodarkę uległ ograniczeniu, to jednak stanowi ona wciąż zagrożenie, a w konsekwencji jest istotnym czynnikiem mającym wpływ na wzrost gospodarczy. Przyjęte w budżecie założenia dotyczące podstawowych wskaźników makroekonomicznych odstają, co do zasady od rynkowych prognoz w tym zakresie i to pomimo tego, że zostały one zmodyfikowane w stosunku do wskaźników przyjętych w założeniach do ustawy budżetowej.

Przy konstruowaniu budżetu na rok 2022 przyjęto m.in.

- spadek tempa wzrostu realnego PKB z poziomu 4,9% w roku 2021 do poziomu 4,6% w roku 2022,

- spadek inflacji z poziomu zakładanego w ustawie z 4,3 % do poziomu 3,3%,
- wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w sektorze przedsiębiorstw z poziomu 5 807 zł w roku 2021 do 6 218 zł w roku 2022,
- spadek stopy bezrobocia (na koniec okresu) z 6% w roku 2021 do 5,9% w roku 2022.

Projekt budżetu państwa był przygotowywany w okresie lipiec – wrzesień 2021 r. Przyjęte założenia w szczególności nie uwzględniają w wystarczającym stopniu tempa wzrostu inflacji, co znalazło odzwierciedlenie w poziomie inflacji w II połowie roku 2021, a także w jesiennych prognozach wskaźników makroekonomicznych na rok 2022.

W jesiennej prognozie przygotowanej przez Komisję Europejską dla krajów członkowskich zakłada się dla Polski m.in. wzrost realnego PKB o 4,9% w roku 2021 i 5,2% w roku 2022, inflację na poziomie 5% w roku 2021 i 5,2% w roku 2022.

Również prognoza Narodowego Banku Polskiego z listopada 2021 r. (przygotowana w Departamencie Analiz Ekonomicznych NBP) zakłada, że zarówno realne tempo wzrostu PKB jak i inflacja będą wyższe niż założone w budżecie państwa. W prognozie tej założono wzrost realnego PKB o 5,3% w roku 2021 i 4,9% w roku 2022, inflację na poziomie 4,9% w roku 2021 i 5,8% w roku 2022.

Nie należy raczej zakładać, że wprowadzone rozwiązania tzw. tarczy antyinflacyjnej związane z okresowym obniżeniem akcyzy na paliwa, czy stawek VAT na niektóre towary spowodują istotne wyhamowanie inflacji w roku 2022. Wskazują na to również rynkowe prognozy, które przewidują w roku 2022 inflację na poziomie 5 – 6%.

2. Podstawowe wielkości budżetowe

Ustawa budżetowa na rok 2022 zakłada:

- 1) dochody budżetu państwa w wysokości 491 936 950 tys. zł,
- 2) wydatki budżetu państwa w wysokości 521 836 950 tys. zł,
- 3) deficyt budżetu państwa w wysokości 29 900 000 tys. zł,
- 4) dochody budżetu środków europejskich w wysokości 85 946 771 tys. zł,
- 5) wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 96 168 094 tys. zł,
- 6) wynik budżetu środków europejskich w wysokości – 10 221 323 tys. zł.

3. Dochody budżetu państwa

Przedstawiona w ustawie budżetowej prognoza dochodów budżetu państwa różni się od prognozy zawartej w przedłożonym Sejmowi rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2022. Prognozowane w ustawie dochody budżetowe są wyższe od wynikających z rządowego projektu ustawy budżetowej zawartych w druku sejmowym nr 1624. Są one wyższe o 10 500 000 tys. zł i zostały ostatecznie zaplanowane w wysokości 491 936 950 tys. zł. Zmiany w tym zakresie zostały dokonane w wyniku poprawek złożonych do ustawy podczas jej II czytania w Sejmie.

W efekcie dokonanych zmian podwyższono m.in. dochody w części 51 Klimat o kwotę 3 030 300 tys. zł. Poprawki nie zawierają uzasadnienia, jednakże można założyć, że są to dodatkowe dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Nie wiadomo jednak czy powodem tej zmiany jest faktyczne niedoszacowanie dochodów z tego tytułu na skutek zmiany ich ceny, czy też nie zostały one wcześniej ujęte w budżecie w związku z zapowiadaniem od dłuższego czasu utworzeniem funduszu transformacji energetycznej, dla którego miałyby one stanowić potencjalne źródło dochodów. Zwiększono również dochody w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa o kwotę 7 611 261 tys. zł, z tego z podatku dochodowego od osób fizycznych o kwotę 2 310 000 tys. zł, z podatku od towarów i usług o kwotę 2 212 161 tys. zł, z podatku dochodowego od osób prawnych o kwotę 2 206 400 tys. zł, z podatku akcyzowego o kwotę 482 700 tys. zł oraz z podatku od wydobycia niektórych kopalin o kwotę 400 000 tys. zł, a także dochody w części 85/30 o kwotę 739 tys. zł. Zmniejszono natomiast dochody z podatku od sprzedaży detalicznej o kwotę 146 000 tys. zł.

Zmiany te, jak należy domniemywać (brak uzasadnienia poprawek) m.in. aktualizują prognozę dochodów w związku ze zmianami stawek akcyzy na papierosy i alkohol, które zostały przygotowane i uchwalone już po przedłożeniu przez Rząd budżetu do Sejmu¹, a także wprowadzone w grudniu 2021 roku zmiany stawek akcyzy oraz niektórych stawek podatku VAT w związku z wprowadzeniem tarczy antyinflacyjnej².

1 Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2076).

2 Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2349).

Wprowadzone zmiany w prognozie dochodów w pewnym stopniu urealniamy te dochody przy uwzględnieniu bardziej realnych prognoz wskaźników makroekonomicznych. Największą część dochodów budżetowych stanowią dochody podatkowe. Przyjęte w ustawie budżetowej dochody podatkowe będą nominalnie wyższe od zakładanych na rok 2021 o 6,8%.

Poza wskazanymi wyżej zmianami w zakresie stawek akcyzy i obniżeniem niektórych stawek akcyzy i VAT w związku z wprowadzeniem tzw. tarczy antyinflacyjnej, na poziom dochodów podatkowych istotny wpływ będą mieć wskaźniki makroekonomiczne, które głównie determinują prognozę dochodów, a także wprowadzone zmiany systemowe, szczególnie w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

W szczególności na poziom dochodów wpływ będzie miało podniesienie kwoty wolnej od podatku, podwyższenie progu podatkowego, zmiany dotyczące braku możliwości odliczania składki zdrowotnej od podatku, a także zmiany w zakresie ulg dla tzw. klasy średniej. Istotne znaczenie będą miały też zmiany w zakresie wprowadzenia jednolitych zasad opodatkowania przychodów z najmu, dzierżawy, możliwość tworzenia grup podatkowych w rozliczaniu VAT, czy złagodzenie warunków umożliwiających przejście na tzw. estoński CIT.

Przyjęta w ustawie prognoza dochodów jest realna do osiągnięcia. Dochody mogą być nawet wyższe od założonych, z uwagi na zaniżone wskaźniki makroekonomiczne przyjęte przy konstruowaniu budżetu. Zależy to jednak od szeregu czynników. Znaczenie będzie mieć m.in. okres, w którym stosowana będzie tarcza antyinflacyjna, a także możliwe wprowadzenie zapowiadanej obniżki do 0% stawki podatku od towarów i usług na żywność i faktycznego przełożenia się tej stawki na obniżenie ceny towarów.

4. Planowane wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 521 836 950 tys. zł i są wyższe o 9 475 400 tys. zł od zaplanowanych w projekcie przedłożonym Sejmowi. Jest to wynikiem zwiększenia dochodów budżetowych w trakcie prac sejmowych nad budżetem (o kwotę 10 500 000 tys. zł), których znaczna część została przeznaczona na podwyższenie wydatków.

Wielkość zaplanowanych w budżecie na rok 2022 wydatków jest w zasadzie porównywalna do wielkości zaplanowanych wydatków w ustawie budżetowej na rok 2021 (po nowelizacji). Wydatki

zaplanowane na rok 2022 są niższe o niecałe 2 mld zł. Porównanie takie nie pozwala jednak na wyciąganie wniosków co do ewentualnego spadku lub stagnacji w zakresie finansowania różnych zadań przez państwo. Wynika to m.in. ze zmiany zasad finansowania niektórych wydatków w roku 2022.

W zaplanowanych wydatkach na rok 2022 uwagę zwraca obniżenie skali wydatków majątkowych, co może być niepokojące i wskazywać na brak wystarczających działań stanowiących impuls dla rozwoju gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że w ustawie nie uwzględniono środków na finansowanie projektów przewidzianych w KPO, które mają wspierać inwestycje. Zagrożeniem jest jednak nieuruchomienie dla Polski tych środków.

Uwagę zwraca również znaczne zwiększenie rezerw celowych, które w stosunku do roku 2021 są wyższe o niemal 14 mld zł.

Ocena zaplanowanych w budżecie państwa na rok 2022 wydatków jest utrudniona nie tylko z uwagi na zaplanowanie dużej puli środków w rezerwach celowych. Analiza otoczenia prawnego dla ustawy budżetowej na rok 2022 wskazuje, że w następnym roku budżetowym – jeszcze bardziej niż w latach poprzednich – budżet ten stanowi jedynie pewien fragment gospodarki finansowej państwa. Wiąże się to ze stosowaniem na szeroką skalę finansowania pozabudżetowego różnych zadań, a także wyprowadzaniem tego finansowania poza sektor finansów publicznych według definicji zawartej w ustawie o finansach publicznych. W konsekwencji przedstawione w budżecie na rok 2022 wielkości dotyczące wydatków mogą być mylące w ocenie faktycznego finansowania konkretnych dziedzin gospodarki, gdyż uwidocznione w budżecie środki często stanowią tylko fragment finansowania przez państwo określonych zadań.

Tak zwane pozabudżetowe finansowanie zadań powoduje, że ustawa budżetowa nie daje obrazu stanu finansów państwa, o czym będzie mowa w dalszej części.

Należy też zwrócić uwagę, że duża część wydatków ujętych w ustawie budżetowej to wydatki tzw. sztywne, określane na podstawie odrębnych przepisów. Możliwość zatem faktycznego kreowania w Parlamencie polityki wydatkowej, a przez to rozwoju określonych dziedzin, jest znacznie ograniczona.

5. Konstrukcja budżetu

5.1. Uwagi ogólne

Ustawa budżetowa powinna po pierwsze stanowić podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym i po drugie powinna być uchwalana na okres roku budżetowego³.

Rozwiązania przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2022, w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, a także w ustawie o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 powodują, że ustawa ta nie spełnia zasadniczo obu wyżej wymienionych kryteriów.

Przede wszystkim, ustawa budżetowa na rok 2022 nie stanowi podstawy gospodarki finansowej państwa. Obejmuje ona jedynie jej część. Zaprezentowane w ustawie wielkości wydatków jak i deficytu, nie stanowią rzeczywistego obrazu stanu finansów państwa. Znaczna część gospodarki finansowej państwa realizowana jest przy wykorzystaniu szeregu instrumentów pozabudżetowych, w tym poprzez różnego rodzaju fundusze, jak też poprzez szerokie wykorzystywanie instrumentu finansowania w drodze przekazywania skarbowych papierów wartościowych, które nie znajdują odzwierciedlenia ani w kwocie wydatków ujętych w ustawie budżetowej, ani też w wielkości deficytu budżetu państwa, o czym będzie mowa w dalszej części.

Stosowanie instrumentów pozabudżetowego finansowania różnych zadań, było, co do zasady, wykorzystywane przy konstrukcji wielu budżetów. Jednakże zakres i skala wykorzystywania takich mechanizmów z każdym rokiem się powiększa, co powoduje, że budżet państwa stanowi coraz mniejszy fragment gospodarki finansowej państwa, a wokół niego przecież skupia się cała debata publiczna na temat finansów państwa.

5.2. Reguła wydatkowa

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej, budżet na rok 2022 został przygotowany z zachowaniem wymogów wynikających ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej („SRW”). Pomimo wcześniejszych projekcji zakładających stosowanie w roku 2022 SRW według pierwotnej

3 Art. 109 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

formuły sprzed jej zawieszenia w roku 2020, w roku 2022 będzie ona nadal stosowana w wersji „poluzowanej”, podobnie jak w roku 2021. Jest to wynik zmian dokonanych w przepisach ustawy o finansach publicznych w sierpniu 2021 r.⁴

Pomimo dalszego stosowania SRW w formule poluzowanej można zaobserwować szerokie zastosowanie różnych mechanizmów obchodzących tą regułę. Wiąże się to z coraz szerszym wykorzystaniem pozabudżetowych mechanizmów finansowania różnych zadań państwa (przekazywanie skarbowych papierów wartościowych zamiast finansowania budżetowego) oraz przesuwaniem finansowania poza jednostki sektora finansów publicznych (fundusze w BGK), co pozwala na obejście kwoty limitu wynikającej z SRW, a także na zaniżenie deficytu budżetu państwa. Reguła nie spełnia zatem swojej funkcji i ma charakter raczej fasadowy.

5.3 Finansowanie zadań poprzez przekazywanie skarbowych papierów wartościowych

Od kilku już lat dla realizacji zadań państwa wykorzystuje się mechanizm przekazywania różnym podmiotom skarbowych papierów wartościowych. Z każdym rokiem skala tego zjawiska jest coraz większa.

Ustawa budżetowa przewiduje m.in. przekazanie na polecenie Prezesa Rady Ministrów skarbowych papierów wartościowych państwowym osobom prawnym na podwyższenie kapitału, państwowym funduszom celowym, a także różnym funduszom ulokowanym w Banku Gospodarstwa Krajowego, o wartości do 15 mld zł. Kolejny rok z rządu zakłada się również przekazanie, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych o wartości prawie 2 mld zł⁵ jako rekompensatę w roku 2022 wpływów abonamentowych z tytułu zwolnień. Do tego dochodzi jeszcze finansowanie poprzez przekazanie skarbowych papierów wartościowych o wartości do 5,5 mld zł, dla którego podstawa prawna została przewidziana w ustawie z dnia 17 grudnia o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022.

4 Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 1535).

5 Art. 8 ustawy budżetowej na rok 2022.

Dotyczy to:

- 1) uczelni – wartość nominalna z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych może dochodzić do 0,5 mld zł,
- 2) wymienionych imiennie agencji i uczelni:
 - Agencji Badań Medycznych (na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych),
 - Narodowego Funduszu Zdrowia (na finansowanie świadczeń gwarantowanych),
 - Uniwersytetu Warszawskiego (na utworzenie lub prowadzenie studiów na kierunku lekarskim lub lekarsko – dentystycznym),
 - Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II (na finansowanie działań związanych z utworzeniem lub prowadzeniem studiów na kierunku lekarskim),
 - Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (na finansowanie działań związanych z utworzeniem lub prowadzeniem studiów na kierunku lekarskim)– wartość nominalna z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych (dla ww. 5 podmiotów) nie może przekroczyć 1 mld zł;
- 3) Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – nominalna wartość wyemitowanych papierów nie może przekroczyć 4 mld zł. Środki mogą być przeznaczone na działania w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcie przemysłu energochłonnego.

Rozwiązanie takie nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych, a przede wszystkim powoduje, że przedstawione w budżecie wielkości wydatków czy deficytu budżetowego nie odzwierciedlają faktycznego 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.

Wartość wyemitowanych i przekazanych skarbowych papierów nie znajduje też odzwierciedlenia przy liczeniu SRW, co w sztuczny sposób pozwala wykreować przestrzeń dla dodatkowych wydatków z budżetu państwa.

Wymienione powyżej przypadki finansowania podmiotów i ich zadań poprzez przekazanie skarbowych papierów wartościowych nie są jedyne.

Skarbowe papiery wartościowe w roku 2022 mogą być również przekazane do:

- Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁶,
- Funduszu Reprywatyzacji z przeznaczeniem na obejmowanie przez Skarb Państwa akcji w spółkach, w tym na przeciwdziałanie skutkom COVID – 19 (na lata 2021 i 2022 przewidziano możliwość takiego finansowania w kwocie nieprzekraczającej 20 mld zł)⁷,
- Funduszu Przeciwdziałania COVID - 19⁸.

5.4 „Funduszowanie” wydatków i finansowanie zadań poza sektorem finansów publicznych

Fundusze są instrumentem szeroko wykorzystywanym w zarządzaniu finansami publicznymi dla realizacji określonych celów i zadań publicznych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat liczba tych funduszy znacznie się powiększyła, chociaż ich liczba w stosunku do roku 2021 nie uległa zmianie. Koszty zadań realizowanych przez te fundusze sięgają 386 mld zł. Dodatkowo niektóre zadania realizowane są przez agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej.

Do ustawy dołączone zostały plany finansowe 36 państwowych funduszy celowych, 10 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej oraz 67 państwowych osób prawnych.

Plany finansowe tych podmiotów i funduszy stanowią załączniki do ustawy i co do zasady są elementem kontroli przez Parlament na etapie zarówno planowania jak i sprawozdawczości.

Ustawa budżetowa nie odnosi się natomiast do innych narzędzi wykorzystywanych do finansowania zadań państwa. Są to przede wszystkim fundusze ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusze te w świetle definicji zawartej w ustawie o finansach publicznych nie są zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych⁹, a w konsekwencji nie ma wymogu ustawowego co do zamieszczania planów finansowych tych funduszy w ustawie budżetowej, jak też zamieszczania sprawozdań z wykonania planów finansowych tych funduszy przy przedkładaniu

6 Art. 8 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 1535).

7 Art. 19 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021, poz. 1535).

8 Art. 66 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020, poz. 568).

9 Art. 9 ustawy o finansach publicznych.

sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Wydatki realizowane przy wykorzystaniu tych instrumentów znajdują się całkowicie poza kontrolą Parlamentu, a co więcej w stosunku do większości z nich nie ma informacji o skali i kierunku wydatków dokonywanych przy ich wykorzystaniu.

Na szczególną uwagę zasługuje tu Fundusz Przeciwdziałania COVID – 19. Środki tego funduszu mogą być przeznaczone na finansowanie zadań również w przypadku, gdy ustawa lub przepisy odrębne przewidują finansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa lub dotacji z budżetu państwa. Można zatem przyjąć, że przynajmniej część gospodarki finansowej tego funduszu stanowi „budżet równoległy” do budżetu państwa. Brak informacji publicznej odnośnie do planu finansowego tego Funduszu nie pozwala określić zarówno wielkości środków wydatkowanych z tego funduszu, jak i kierunków ich wydatkowania. 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 2022, 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.

5.5 Wydatki niewygasające

W roku 2022 ponownie, podobnie jak miało to miejsce w roku 2021, będziemy mieli do czynienia praktycznie z równoległym realizowaniem dwóch ustaw budżetowych, tj. na rok 2021 i 2022. W dniu 21 grudnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego. Wydatki te mogą być realizowane aż do 30 listopada 2022 r. Utrudnia to, a nawet uniemożliwia właściwą ocenę potrzeb finansowych poszczególnych dysponentów budżetu państwa. Faktyczny poziom wydatków zrealizowanych na niektóre zadania w roku 2022 będzie obejmował nie tylko kwoty uwidocznione w budżecie na rok 2022. Nie sprzyja to przejrzystości finansów publicznych, a stosowana praktyka realizacji wydatków niewygasających praktycznie przez cały kolejny rok budżetowy sprawia, że mamy do czynienia z budżetami wieloletnimi, a nie rocznymi.

6. Budżet środków europejskich

Podobnie jak w poprzednich budżetach, w ustawie budżetowej odrębnie zostały zaplanowane dochody, wydatki oraz deficyt budżetu środków europejskich. Dochody zostały zaplanowane w wysokości 85 946 771 tys. zł a wydatki w wysokości 96 168 094 tys. zł. Planowany wynik środków europejskich założono na poziomie - 10 221 323 tys. zł.

Podobnie jak każdego roku, duża część wydatków ujęta została w rezerwach celowych, które w roku 2022 obejmują niemal 1/3 planowanych wydatków tego budżetu, tj. 36 252 046 tys. zł. Jak wskazuje doświadczenie z lat ubiegłych różne jest tempo realizacji poszczególnych projektów. 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. Ponadto część środków w rezerwach to środki na realizację projektów, na które umowy nie zostały jeszcze podpisane. W takiej sytuacji przypisywanie środków do poszczególnych dysponentów niepotrzebnie blokowałoby wydatki w budżetach dysponentów, w sytuacji, gdy umowy na te projekty nie zostałyby z różnych powodów podpisane.

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

7. Zadłużenie

Przy projektowaniu budżetu zakładano, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 35,4 mld zł, w roku 2021 i o 45,6 mld zł w roku 2022. Jednakże relacja długu do PKB spadnie do 45,4% w 2021 r., a następnie do 43,8% w 2022 r. 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 2021 i 2022 wyniesie odpowiednio 43,6% i 42,5%. Powyższe oznacza, że prognozowana relacja państwowego długu publicznego do PKB ma być poniżej

dwóch najwyższych progów ostrożnościowych dla państwowego długu publicznego tj. 55% i 60%.

Z kolei dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wg definicji UE wyniesie w relacji do PKB 57% w 2021 r. i 56,6% w 2022 r. Zakłada się również, że deficyt sektora według ESA 2010¹⁰ będzie poniżej progu referencyjnego (3%) i wyniesie 2,9 %.

W przedłożonej wraz z budżetem Strategii zarządzania długiem zakłada się niewielki spadek relacji państwowego długu publicznego do PKB w perspektywie do 2025 r. W okresie tym jednak zakłada się również pewne spowolnienie a następnie stagnację tempa wzrostu PKB. W ustawie nie wskazuje się jakie działania zostaną podjęte w celu obniżenia długu publicznego. W strategii zarządzania długiem wskazuje się jedynie na działanie reguł fiskalnych niejako automatycznie wymuszających ograniczanie zadłużania zarówno w odniesieniu do sektora rządowego jak i samorządowego. Wymagałoby to jednak wysokiej dyscypliny związanej z przestrzeganiem reguł fiskalnych, a przede wszystkim przemodelowania SRW w sposób uniemożliwiający jej obchodzenie. Obecna praktyka związana ze stosowaniem różnych mechanizmów finansowania wydatków w celu obejścia reguły wskazuje na istotne ryzyko w tym zakresie i pokusę dalszego jej obchodzenia.

8. Prace nad ustawą budżetową w Sejmie

W trakcie prac w Sejmie nad ustawą budżetową na rok 2022 zmianie uległy przede wszystkim podstawowe wielkości budżetu państwa na rok 2022, o czym już była mowa powyżej. Dochody państwa zostały podniesione o 10,5 mld zł, które w zdecydowanej części zostały przeznaczone na zwiększenie wydatków budżetu państwa o kwotę 9,5 mld zł. W efekcie obniżony został poziom deficytu budżetu państwa do poziomu 29,9 mld zł (wobec zakładanego pierwotnie w wysokości 30,9 mld zł). Większość kwoty zwiększającej kwotę wydatków została przeznaczona na podniesienie rezerw celowych, co dodatkowo zwiększyło poziom wydatków zaplanowanych w rezerwach do 46 mld zł. Na uwagę zasługuje to, że zdecydowana część podwyższonych wydatków została przeznaczona na wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji, w tym dodatki osłonowe. Na ten cel przeznaczono aż 6,4 mld zł (z kwoty 9,5 mld zł), powiększając rezerwę z pozycji 24 w cz.

10 Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych – European System of Integrated Economic Accounts wprowadzony w życie Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r.

83, której to rezerwie nadano również nową nazwę, bardziej adekwatną do przeznaczenia środków w niej ulokowanych – „Wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji, w tym na dodatki osłonowe oraz ochronę odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej”.

Poza zmianami będącymi wynikiem podwyższenia dochodów i wydatków budżetu państwa, o których mowa powyżej, dokonano szeregu przesunięć środków pomiędzy częściami budżetowymi, w ramach części budżetowych jak i pomiędzy działami budżetowymi.

W wyniku tych zmian:

- obniżono wydatki w części 03 Kancelaria Senatu o kwotę 10.000 tys. zł (-7%),
- obniżono wydatki w części 04 Sąd Najwyższy o kwotę 10 000 tys. zł (-5%),
- obniżono wydatki w części 05 Naczelny Sąd Administracyjny o kwotę 27 346 tys. zł (-4%),
- obniżono wydatki w części 06 Trybunał Konstytucyjny o kwotę 1 642 tys. zł (-4%),
- obniżono wydatki w części 08 Rzecznik Praw Obywatelskich o kwotę 800 tys. zł (-1%),
- obniżono wydatki w części 12 Państwowa Inspekcja Pracy o kwotę 10 858 tys. zł (-2,6%),
- obniżono wydatki w części 13 Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu o kwotę 2 230 tys. zł (- 1%),
- obniżono wydatki w części 14 Rzecznik Praw Dziecka o kwotę 90 tys. zł (-1 %),
- obniżono wydatki w części 15 Sądy Powszechno o kwotę 303 398 tys. zł (- 3%),
- obniżono wydatki w części 82 Subwencje Ogólne dla Jednostek Samorządu Terytorialnego o kwotę 39 800 tys. zł (- 0,06%),
- zwiększono wydatki w części 16 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów o kwotę 12 300 tys. zł (1%),
- zwiększono wydatki w części 24 Kultura i Ochrona Dziedzictwa Narodowego o kwotę 2 000 tys. zł (0,4%),
- zwiększono wydatki w części 31 Praca o kwotę 15 715 tys. zł (4%),
- zwiększono wydatki w części 33 Rozwój Wsi o kwotę 100 000 tys. zł (2%),
- zwiększono wydatki w części 37 Sprawiedliwość o kwotę 192 978 tys. zł (3%),
- zwiększono wydatki w części 40 Turystyka o kwotę 9 900 tys. zł (15%),

- zwiększono wydatki w części 41 Środowisko o kwotę 16 357 tys. zł (4%),
- zwiększono wydatki w części 42 Sprawy Wewnętrzne o kwotę 990 874 tys. zł (4%),
- zwiększono wydatki w części 45 Sprawy Zagraniczne o kwotę 200 893 tys. zł (9%),
- zwiększono wydatki w części 51 Klimat o kwotę 6 518 tys. zł (2%),
- zwiększono wydatki w części 53 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów o kwotę 2 000 tys. zł (1,7%),
- zwiększono wydatki w części 56 Centralne Biuro Antykorupcyjne o kwotę 24.000 tys. zł (11%),
- zwiększono wydatki w części 61 Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej o kwotę 4 392 tys. zł (6%).

Istotna zmiana w zakresie wysokości finansowania realizacji zadań w ramach poszczególnych części budżetowych dotyczy zatem kilku części budżetowych 03, 04, 40, 45.

Obok zmian dotyczących finansowania zadań w ramach poszczególnych części, istotnej zmianie uległa wielkość środków w rezerwach celowych, o czym częściowo była już mowa wcześniej.

W ramach dokonanych w Sejmie zmian w rezerwach celowych:

- w poz. 16 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa” zwiększono środki o kwotę 1 166 747 tys. zł (212 %),
- w poz. 24 „Wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji...” zwiększono środki o kwotę 6 400 000 tys. zł (32 000 %),
- w poz. 29 „Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego...” zmniejszono środki o kwotę 20 000 tys. zł (-0,5%),
- w poz. 30 „Ubezpieczenia upraw rolnych...” zmniejszono środki o kwotę 175 000 tys. zł (- 35%),
- w poz. 31 „Wdrażanie planu współpracy rozwojowej...” zwiększono środki o kwotę 3 000 tys. zł (8%),
- w poz. 33 „Środki na realizację programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem ...” zwiększono środki o kwotę 25 000 tys. zł (21%),
- w poz. 35 „Uzupełnienie środków na wypłatę i waloryzację świadczeń z zakresu rodziny...” zwiększono środki o kwotę 360 000 tys. zł (32%),
- w poz. 44 „Dofinansowanie niektórych zadań kontynuowanych...” zwiększono środki o kwotę 25 419 tys. zł (1,1 %),

- w poz. 45 „Środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego” zwiększono środki o kwotę 200 000 tys. zł (69%),
- w poz. 49 Utrzymanie rezultatów niektórych projektów realizowanych przy udziale środków UE...” zwiększono środki o kwotę 370 000 tys. zł (50%),
- w poz. 52 „Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego” zwiększono środki o kwotę 20 000 tys. zł (1,2%),
- w poz. 56 „Rezerwa na zmiany systemowe...” zmniejszono środki o kwotę 345 164 tys. zł (-11,5%).

W odróżnieniu od zmian dokonanych w finansowaniu poszczególnych części budżetowych w zmianach dotyczących rezerw celowych nastąpiły dość istotne zmiany. Przede wszystkim nastąpiło olbrzymie zwiększenie poziomu tych rezerw. Na uwagę zasługują zmiany dot. rezerwy z poz. 24, o czym już była mowa wcześniej. Została praktycznie utworzona nowa (zmiana nazwy) rezerwa na łagodzenie skutków inflacji, co należy ocenić pozytywnie. Wyraźnie wzmocniono także rezerwę dotyczącą jednostek samorządu terytorialnego (poz. 45) oraz dla rodzin (poz. 33 i 35), co również należy ocenić pozytywnie. Wyjaśnienia natomiast wymagałyby zmiany dotyczące rezerwy z poz. 30, które obniżyły środki tej rezerwy aż o 35%, co może rodzić pytanie o rzetelność zaplanowanych tam pierwotnie środków lub o to jakie negatywne konsekwencje wywoła brak tych środków, jeżeli były one pierwotnie zaplanowane poprawnie. Wyjaśnienia wymaga również podniesienie rezerwy z poz. 49 aż o 50%, to jest wyjaśnienie jakie projekty były niedofinansowane i wymagają takiego zwiększenia środków.

Odnosząc się do rezerw celowych zaplanowanych w budżecie na rok 2022 należy podkreślić, że skala tych rezerw jest wyjątkowo wysoka, podobnie zresztą jak rezerwy ogólnej, która w roku 2022 sięga prawie 1 mld zł. Taka konstrukcja budżetu znacznie utrudnia ocenę kierunków wydatkowania środków publicznych i ogranicza znacznie funkcję kontrolną Parlamentu w zakresie ułokowanych tam środków.

9. Konkluzje

- uchwalony budżet na rok 2022 opiera się na założeniach makroekonomicznych, które odstają od konsensusu rynkowego – są niższe;
- przyjęte w budżecie prognozy dotyczące wielkości dochodów budżetowych są możliwe do zrealizowania. Wydaje się, że realizacja dochodów może być wyższa niż wynikająca z prognozy zawartej

w budżecie w związku z przyjętymi przy konstruowaniu budżetu niższymi wskaźnikami makro;

- uchwalony przez Sejm budżet państwa na rok 2022 nie daje pełnego obrazu stanu finansów państwa. Stanowi on jedynie pewien fragment gospodarki finansowej państwa, co uniemożliwia prawidłową ocenę poziomu finansowania różnych zadań i nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych;
- w roku 2022 na olbrzymią skalę wykorzystane zostaną różne instrumenty pozabudżetowego finansowania poprzez przekazywanie podmiotom lub do funduszy skarbowych papierów wartościowych zamiast środków pieniężnych, co pozwala zarówno na obejście SRW i wykreowanie dodatkowej przestrzeni na wydatki, jak i „sztuczne” zaniżenie deficytu budżetu państwa;
- coraz więcej zadań państwa realizowanych jest nie tylko poprzez pozabudżetowe fundusze, ale również poprzez finansowanie pozostające poza sektorem finansów publicznych w ujęciu ustawy o finansach publicznych. Daje to fałszywy obraz zarówno deficytu, jak i państwowego długu publicznego. Wydatki te znajdują się poza centrum debaty publicznej nt. stanu finansów państwa, która skupia się, co do zasady, na budżecie państwa. 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. W ten sposób obok budżetu państwa funkcjonuje budżet równoległy, który pozostaje poza kontrolą Parlamentu - zarówno na etapie planowania tych wydatków jak i na etapie ich rozliczania, co z pewnością nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Ograniczona jest w ten sposób jawność finansów publicznych. Wprawdzie ww. fundusze ulokowane w BGK nie zaliczają się do jednostek sektora finansów publicznych, to jednak w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują lub dysponują tymi środkami publicznymi¹¹; zasada jawności finansów publicznych powinna mieć tu zatem zastosowanie;

11 Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

- przejrzystości finansów publicznych nie sprzyja również fakt, że w roku 2022 podobnie jak w roku 2021 praktycznie będą realizowane równoległe dwa budżety – jeden wynikający z ustawy budżetowej na rok 2022, a drugi, wciąż niezakończony, na rok 2021. Wynika to z faktu przyjęcia w grudniu 2021 roku rozporządzenia w sprawie wykazu wydatków budżetowych, które nie wygasają z końcem roku 2021 i będą mogły być realizowane praktycznie przez prawie cały następny rok. W efekcie prowadzi to do tego, że sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2021 nie będzie sprawozdaniem z wykonania budżetu, gdyż ten będzie cały czas w realizacji. Przesunięcie części środków budżetu do realizacji w kolejnym roku w zasadzie uniemożliwia właściwą ocenę wydatków zaplanowanych na rok 2022, w tych grupach wydatkowych, w ramach których będą również realizowane wydatki z roku 2021;
- debata budżetowa skupiona jest na budżecie państwa, a w konsekwencji poświęcona jest mniej niż połowie dochodów, jak i mniej niż połowie wydatków sektora finansów publicznych. Dodatkowo budżet centralny skupia olbrzymią większość tzw. wydatków sztywnych, regulowanych innymi ustawami, co jeszcze bardziej wpływa na jakość debaty publicznej. Jak już wskazano przy okazji opinii do budżetu na rok 2021, rozwiązaniem minimum w tej sytuacji byłoby informowanie opinii publicznej i Parlamentu, poprzez coroczne przedstawianie informacji o sytuacji finansów publicznych;
- należy powrócić do właściwej definicji budżetu państwa zawartej w art. 109 ustawy o finansach publicznych, który wyraźnie określa, że budżet państwa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa. Budżet zawierający tylko fragment takiej gospodarki z pewnością nie wypełnia tej definicji.