

MICHAŁ OSTROWSKI

Uniwersytet Wrocławski

michalostr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7558-6999

Problem wydatków sztywnych w budżecie państwa oraz zmieniającym się środowisku polskich finansów publicznych

**A problem of budget rigidities in the state
budget and the evolving environment
of Polish public finances**

Streszczenie. W artykule wskazano problem państwowych wydatków sztywnych. Na wstępie przytoczone i przeanalizowane zostały doktrynalne definicje wydatków sztywnych. Na tej podstawie opracowano katalog wydatków sztywnych, którego elementy później zostały zaklasyfikowane do odpowiednich grup wydatkowych. W dalszej części pracy przytoczone są metody „uelastyczniania wydatków sztywnych” w zależności od ich źródła. Następnie problem nadmiernego wzrostu wydatków sztywnych zestawiony zostaje z postępującą w ostatnich latach marginalizacją budżetu państwa. Na podstawie obecnych procesów zachodzących w polityce fiskalnej wskazano na konieczność rozpatrywania opisywanego problemu w szerszym obszarze niż budżet państwa.

Słowa kluczowe: budżet państwa; sektor finansów publicznych; wydatki sztywne.

Abstract. This article deals with a problem of budget rigidities. At the outset, the doctrinal definitions of budget rigidities were cited and analyzed. On this basis, the Author developed a catalogue of rigidities, the elements of which were later classified into appropriate expenditure groups. In the further part of the work, methods of making rigid expenses more flexible are presented. Then, the problem of an excessive increase in budget rigidities is presented in the context of the marginalization of the state budget process that has been progressing in recent years. On the basis of the current processes taking place in the fiscal policy, the author indicates the need to consider the described problem in a wider context.

Keywords: state budget; public finance sector; rigid expenditure.

1. Wstęp

Problem wydatków sztywnych państwa poruszany jest od lat zarówno w doktrynie prawa finansowego, publicystyce, jak i na łamach opracowań rządowych czy ministerialnych. Zagadnienie to omawiane jest praktycznie tylko w jednym aspekcie, czyli niepokojącej tendencji do wzrostu udziału owych wydatków sztywnych w budżecie państwa. W opracowaniach stworzonych w XXI w. i poświęconych tej tematyce publikowane są dane liczbowe jednoznacznie wskazujące na „usztynianie” budżetu państwa wraz z wymiernymi skutkami płynącymi z tego faktu. Na bazie doświadczeń wypracowanych przez międzynarodowe instytucje takie jak OECD czy MFW prezentowane są również metody walki z opisywanym zjawiskiem. W lipcu 2016 r. Rada Ministrów przyjęła opracowane przez Ministerstwo Finansów „Założenia reformy systemu budżetowego”¹, na łamach których zadeklarowano wdrożenie rozwiązań mających na celu „uelastycznienie” wydatków budżetu państwa, takich jak przeglądy wydatków. Niestety, problem ten w ciągu następnych lat nie tyle nie został rozwiązany, co wręcz pogłębiony. Wprowadzenie w latach 2016–2020

¹ Rada Ministrów, *Założenia reformy systemu budżetowego*, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=5fee3505-4860-46c1-8539-2d4ad9349dd1&groupId=764034, (dostęp: 15.08.2021 r.).

wielu programów socjalnych na ogólnopolską skalę zobowiązało państwo do płacenia kolejnych kilkudziesięciu miliardów złotych każdego roku. Sytuację dodatkowo pogorszyła wybuchła w I kwartale 2020 r. pandemia COVID-19, której gospodarcze skutki zmusiły organy Państwa do interwencji finansowej na niespotykaną dotąd skalę. Przyjęte wówczas dyskrecyjne rozwiązania pogłębiły tylko chaos w i tak już niezbyt przejrzystym środowisku finansów publicznych.

W artykule problem wydatków sztywnych przeanalizowany zostanie w kontekście zmian w praktyce prowadzenia gospodarki finansowej państwa, która miała miejsce w ostatnich latach. Mowa tu o stosowanych już przed pandemią operacjach quasi-fiskalnych², które miały za zadanie „wypychanie” wydatków z budżetu państwa w celu poprawy jego wyniku, a także coraz bardziej powszechnego systemu finansowania zadań publicznych przez przekazywanie obligacji czy innych metod kreujących wydatki niezapisane w ustawie budżetowej. Jednym z istotniejszych problemów prawa finansowego jest odpowiednia definicja i klasyfikacja wydatków sztywnych w celu skutecznego przeciwdziałania negatywnym skutkom wynikających z ich nadmiernego wzrostu. Celem artykułu jest ustalenie obszaru, na którym powinno rozpatrywać się opisywany problem, oraz analiza przyjętej obecnie w doktrynie definicji wydatków sztywnych i próba jej modyfikacji, konieczna w celu jego rozwiązania.

2. Definicja i katalog wydatków sztywnych

2.1. Definicja wydatków sztywnych w doktrynie prawa finansowego

Na samym początku należy zaznaczyć, że pomimo posługiwania się w rządowych czy ministerialnych dokumentach pojęciem wydatków sztywnych nie ma ono definicji legalnej. Nie dokonano klasyfikacji wy-

² W. Misiąg, *Opinia o ustawie budżetowej na 2020 rok*, Biuro analiz dokumentacji i korespondencji kancelarii senatu, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5462/plik/oe-285.pdf> (dostęp: 15.08.2021), s. 4.

datków budżetowych ze względu na materialno-prawną podstawę do ich wykonania. Wobec tego, jak to zostało wspomniane we wstępie, w doktrynie podjęto próbę sklasyfikowania wydatków budżetowych. Co za tym idzie, zdefiniowano również pojęcie wydatków sztywnych. Według S. Owsiaka wydatki publiczne można podzielić na stałe i zmienne, co implikuje podział wydatków na wydatki sztywne i pozostałe³. W. Ziółkowska wyróżnia natomiast wydatki stałe (prawnie zdeterminowane) oraz zmienne (elastyczne)⁴. Na podstawie większości opracowań przyjęty został podział wydatków budżetowych na sztywne (prawnie zdeterminowane) i elastyczne (zwane również niekiedy uznaniowymi). T. Dębowska-Romanowska rozróżnia obie grupy wydatków w ten sposób, iż wydatki sztywne to wydatki, które posiadają materialno-prawną podstawę określoną w innej jeszcze niż ustawa budżetowa i ustawa kompetencyjna ustawie⁵. Inaczej mówiąc, istnieje norma prawna, wynikająca z odrębnej ustawy, wyroku, umowy międzynarodowej czy też członkostwa państwa w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i wojskowych, która obliuguje państwo do ich ponoszenia. Warto zaznaczyć, iż wydatki te w opinii części reprezentantów doktryny mogą być uwarunkowane czynnikami historycznymi czy zwyczajowymi, takimi jak coroczna indeksacja świadczeń wypłacanych z budżetu państwa⁶. Zgodnie bowiem ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wydatki w całości zdeterminowane i określone odrębnymi przepisami muszą znajdować odzwierciedlenie w corocznej ustawie budżetowej do czasu, gdy przepisy kreujące owe zobowiązania nie zostaną uchylone lub zmienione. Z kolei wydatki elastyczne zależne są tylko od woli politycznej projektodawcy, który decyduje, czy znajdują się one w ustawie budżetowej, a jeśli tak, to w jakiej wielkości.

Z racji na brak ustawowej klasyfikacji w doktrynie nie ustalono jednoznacznie, które wydatki należy uznać za sztywne, a które za elastyczne.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 205–206.

⁴ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, s. 161–162.

⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219 [w:] M. Safjan (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

⁶ E. Ruśkowski, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 4, s. 9–21.

Podział ten bowiem nie ma charakteru dychotomicznego. Przykładowo E. Ruśkowski wyróżnia konstrukcję pośrednią, jaką są wydatki quasi-sztywne⁷. Często też normy, z których wynika konieczność poniesienia przez państwo jakiegoś wydatku, nie precyzują ściśle jego wysokości. Przykładowo z Konstytucji RP wynika obowiązek zapewnienia środków finansowych na funkcjonowanie organów władzy publicznej (w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów). Kwota, która musi być przeznaczona w ramach tych wydatków, nie jest jednak konkretnie określona. Wydatki sztywne mogą być również konstruowane w ustawach odrębnych w formie parytetu, czyli poprzez procentowe lub ułamkowe wydzielenie środków publicznych na określony cel⁸. Jeszcze innym sposobem określenia wydatków sztywnych jest należna jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie art. 167 ust. 4 Konstytucji RP kompensacja, która polega na przyznaniu prawa do rekompensowania z budżetu państwa utraconych dochodów własnych.

Podsumowując, po przeanalizowaniu opracowań poświęconych tej tematyce, klarują się trzy elementy, konieczne według doktryny, aby zdefiniować budżetowe wydatki sztywne. Po pierwsze, muszą one zawierać się w zbiorze wydatków budżetu państwa. Drugim elementem, który wynika z ich budżetowego charakteru, jest konieczność ujęcia ich w ustawie budżetowej. Trzecim elementem jest konieczność istnienia podstawy prawnej, innej niż ustawa budżetowa, która obliguje państwo do ponoszenia tego typu wydatków i ustala obiektywne kryteria otrzymania danego świadczenia z budżetu. W przypadku spełnienia łącznie powyższych warunków można zdefiniować wydatek sztywny budżetu państwa.

⁷ Tamże.

⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219...*, Legalis (dostęp: 24.04.2022 r.).

2.2. Katalog wydatków sztywnych

W świetle rozważań prezentowanych powyżej wydaje się, że niemożliwe i niecelowe byłoby zaprezentowanie jedyne go słusznego i zupełnego katalogu wydatków sztywnych, ponieważ podział na wydatki sztywne i elastyczne nie jest jednoznaczny, szczególnie w obrębie większej grupy wydatków. Próba wyodrębnienia wydatków sztywnych ma sens tylko dla celów analizy przestrzeni fiskalnej państwa⁹, cechuje się raczej charakterem szacunkowym i zależy od metodyki. Inaczej ujęte będą wydatki sztywne liczone *ex ante* na potrzeby planowania przez Ministerstwo Finansów budżetów na następne lata (analizowane w celu sprawdzenia, ile nowych, dyskrejon alnych wydatków budżet będzie w stanie „pomieścić”). Inaczej będą z kolei ujęte wydatki w ujęciu *ex post*, obliczane raczej w celu analizy sztywności budżetu na przestrzeni lat¹⁰.

Co zrozumiałe, jeśli nie jest możliwe ustalenie jednego zupełnego katalogu wydatków sztywnych, w kwestii jego wyglądu nie ma konsensusu w doktrynie. Szczególnie trudna jest kwestia stworzenia katalogu spójnego z klasyfikacją budżetową (np. zawierającego tylko poszczególne części albo działy budżetowe). Kwoty wydatków podług poszczególnych klasyfikacji nie mają bowiem charakteru rozłącznego, stąd np. środki przekazywane j.s.t. na zadania zlecone, fundusze przeznaczone na realizację programu „Rodzina 500+” można dołączyć do katalogu wydatków sztywnych zarówno jako dotacje celowe, jak i jako środki wydatkowane w ramach działu 855 „Rodzina”. Dyskusyjna jest kwestia wydatków na wynagrodzenia w sferze budżetowej oraz ich waloryzacji. Zdaniem Ministerstwa Finansów i np. S. Owsia ka, zaliczają się one do wydatków elastycznych. Część doktryny natomiast (np. T. Budzyński, S. Kańduła, T. Dębowska-Romanowska) zalicza tę pozycję do katalogu wydatków sztyw-

⁹ Przestrzeń fiskalna (ang. *Fiscal space*) – określenie zdolności państwa do uznaniowego podwyższenia wydatków lub obniżenia podatków bez negatywnego wpływu na gospodarkę lub stabilność finansów publicznych. Por. M. Syed (red.), *Assessing fiscal space: an update and stocktaking*, Waszyngton 2018, s. 9.

¹⁰ O. Cetrangolo, J.P. Jimenez, R.R. del Castillo, *Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study*, Economic Development Division, Santiago, Chile, 2010, s. 12, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5470/1/S2009411_en.pdf.

nych, ponieważ wynika ona z przepisów prawnych, w których określono wysokość wynagrodzeń i zasady ich waloryzacji¹¹. Zdaniem autora nie powinno się jednak zaliczać tej grupy do wydatków w pełni sztywnych, ponieważ państwo dysponuje dużym zasobem narzędzi do ich modyfikacji poprzez np. zamrożenie wynagrodzeń, ich zmianę czy redukcję etatów.

Niemniej jednak, po przeanalizowaniu stanowisk przyjętych w doktrynie i przez Ministerstwo Finansów, autor opracował katalog, do którego w ramach wydatków sztywnych budżetu państwa zalicza:

- 1) subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego, subwencję dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, subwencję dla partii politycznych;
- 2) wydatki w ramach obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, takie jak dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego, świadczenia zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pokrywane z budżetu państwa;
- 3) wydatki na infrastrukturę drogową;
- 4) obsługę długu Skarbu Państwa;
- 5) obronę narodową;
- 6) ochronę zdrowia (od 2018 r.);
- 7) urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwo;
- 8) wydatki związane z prowadzoną przez państwo polityką społeczną, takie jak renta socjalna, świadczenia rodzinne oraz świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego czy dotacje na państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;

¹¹ Por. T. Budzyński, *Wydatki sztywne budżetu państwa w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2011, nr 45/1, s. 99–108; T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa* [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 291; S. Kańduła, *Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017 nr 6, s. 51.

- 9) wypłata premii gwarancyjnych, wykup odsetek i Fundusz Dopłat;
- 10) środki własne Unii Europejskiej;
- 11) wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków UE¹².

3. Klasyfikacja wydatków sztywnych

Opisane rozbieżności w kwestii definicji i klasyfikacji wydatków potwierdzają niejednoznaczność i złożoność tego zagadnienia. Dlatego też należy postawić pytanie, czy dokonanie umownego dychotomicznego podziału wydatków budżetowych i wyodrębnienie wydatków sztywnych może pomóc w walce z ich nadmiernym rozrostem. Autor uważa, że ów katalog może jedynie pomóc oszacować poziom wydatków sztywnych w budżecie państwa, a co za tym idzie, nakreślić rozmiar problemu. Analizując wydatki budżetowe jedynie w ujęciu dychotomicznym, domyślnie zakłada się, że poszczególne grupy wydatków sztywnych powinno traktować się tak samo. Nie jest to prawdą, dlatego w celu skutecznej walki z negatywnymi skutkami wysokiego poziomu tych wydatków w budżecie należy dokonać ich dalszej klasyfikacji. Poszczególne grupy wydatków bowiem różnią się rodzajem podstawy materialnoprawnej, formą finansowania oraz, co za tym idzie, instrumentami, które mogą być zastosowane w celu zmniejszenia ich poziomu. Dlatego też np. Ministerstwo Finansów czy instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy grupują poszczególne wydatki sztywne ze względu na ich rzeczywistą „sztywność” i przeznaczenie. Można w ten sposób wyróżnić wydatki:

- 1) „supersztywne” (na które miejsce w budżecie musi znaleźć się w pierwszej kolejności), takie jak wydatki na obsługę długu publicznego, środki własne UE, wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków UE czy też wydatki bezwzględnie wymagalne, o których mowa w art. 164 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³;

¹² T. Budzyński, *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, „Opinie i Ekspertyzy” OE–198, 2012, s. 10.

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: u.f.p.

- 2) wydatki państwowych jednostek budżetowych;
- 3) *entitlements*, czyli wszystkie świadczenia publiczne¹⁴.

Zgodnie z tą klasyfikacją niemożliwe do uelastycznienia przez państwo w żadnym stopniu są jedynie wydatki „supersztywne” (co nie determinuje ich niezmienności, ponieważ np. wydatki na obsługę długu mogą się obniżyć poprzez zmianę stóp procentowych). Pierwszeństwo wydatków z tej grupy, szczególnie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, uregulowane jest w art. 164–165 i 167 u.f.p. Zaprzestanie ponoszenia wydatków „supersztywnych” mogłoby wiązać się z poważnym naruszeniem zobowiązań międzynarodowych czy wręcz bankructwem państwa.

Pozostałe dwie grupy wydatków, w przeciwieństwie do wydatków „supersztywnych”, mogą zostać poddawane próbom ich „uelastycznienia”, należy jednak zwrócić szczególną uwagę na ich złożoną i niejednorodną formę. Wydatki państwowych jednostek budżetowych służyć mają realizacji funkcji wynikających z norm prawa ustrojowego, przede wszystkim na wypełnienie funkcji władczych, zapewnieniem obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁵”. Konieczność zapewnienia finansowania funkcjonowania państwa zagwarantowana jest w Konstytucji RP w charakterze niesprecyzowanej kwotowo normy ustrojowej. W ustawie budżetowej muszą zostać zapewnione środki na funkcjonowanie organów państwa, w żaden sposób jednak nie jest określona minimalna kwota na ten cel. Trudno w takim wypadku stwierdzić, które wydatki ponoszone przez te jednostki są rzeczywiście niezbędne dla zapewniania funkcjonowania państwa i realizowania ustawowych zobowiązań. Dodatkowo, znacznym utrudnieniem w efektywnej ewaluacji wydatków z tej grupy jest autonomia budżetowa, którą objęta są jednostki wymienione w art. 139 ust. 2 u.f.p. W celu ujęcia w owej klasyfikacji wszystkich grup wydatków sztywnych jako wydatki jednostek budżetowych można uznać parytety, które determinują konieczność ponoszenia wydatków w wyso-

¹⁴ S. Herrera, E. Olaberria, *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean*, Waszyngton 2020, s. 12.

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 118.

kości określonego odsetka PKB na obronę narodową i ochronę zdrowia czy podatku akcyzowego na infrastrukturę transportu lądowego¹⁶. Są to bowiem również wydatki ponoszone na realizację podstawowych funkcji państwa.

Ostatnią grupą wydatków są tzw. *entitlements*, czyli wszelkie zobowiązania publiczne państwa względem ich obywateli, jeżeli przepisy prawa materialnego określają kryteria otrzymania świadczenia z budżetu. Mowa przede wszystkim o wszelkich programach socjalnych, a także wypłaty w ramach obowiązkowych świadczeń społecznych.

Pomocnym narzędziem w zakresie „uelastyczniania” wydatków sztywnych są ich przeglądy. Wyróżnia się ich dwie główne metody:

- 1) przegląd efektywnościowy, pozwalający określić, w jaki sposób zapewniane już usługi można realizować przy niższych kosztach;
- 2) przegląd strategiczny, który zakłada realokację lub likwidację programów, które są nieskuteczne lub realizują zadania o niskim priorytecie.

Przeglądy mogą być istotną częścią koniecznego procesu ciągłej ewaluacji wydatków. Ministerstwo Finansów postulowało włączenie w proces budżetowy efektywnego mechanizmu badania skuteczności realizowanych programów. Argumentowano to potencjalnymi możliwościami poprawy zarządzania i efektywności, a także znajdowaniu potencjalnych oszczędności. Jest to niestety trudne ze względu na złożoność i czasochłonność realizacji procesów ewaluacyjnych¹⁷.

Kolejnym narzędziem, istotnym szczególnie w kwestii wydatków socjalnych oraz wynagrodzeń w sektorze publicznym, jest redukcja zakresu automatycznej indeksacji. Poziom wielu grup wydatków dostosowywany jest do różnych wskaźników, np. corocznego poziomu inflacji. Ma to miejsce w przypadku waloryzacji emerytur i wynagrodzeń. Redukcja zakresu automatycznej indeksacji zakłada zmniejszenie jej poniżej poziomu

¹⁶ Na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, Dz.U. 2005 Nr 267, poz. 2251.

¹⁷ Ministerstwo Finansów, *Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce. Podsumowanie wyników współpracy z OECD*, Warszawa 2015, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ea70eede-e83a-4d44-b1ae-3ef1133dc03a&groupId=764034 (dostęp: 15.08.2021).

inflacji albo pozostawienie wydatków na tym samym poziomie nominalnym w celu realnego zmniejszenia tych wydatków.

Zwiększenia przestrzeni fiskalnej można dokonać również za pomocą przeglądu dostępności pomocy społecznej. Wiąże się to z analizą efektywności przyznawanych świadczeń i możliwym zamrożeniu ich bądź zmniejszeniu grupy beneficjentów do najbardziej potrzebujących w wypadku zbyt wysokich kosztów. Stworzoną w ten sposób przestrzeń fiskalną można wykorzystać do realokacji środków na lepiej ukierunkowane i skuteczniejsze programy socjalne.

Istotnym narzędziem szczególnie w kwestii finansowanych przez państwo programów jest wprowadzenie klauzul wygaszających w wypadku, kiedy dany program ma jasno określone terminy i cele. Klauzule mają zapobiec automatycznemu przedłużaniu finansowania przedsięwzięć prowadzących do inercji wydatków.

Instrumentem wymuszającym oddolne odsztywnienie wydatków jest dywidenda efektywnościowa, czyli nakładane na początku procesu budżetowego obniżenie o ok. 1–2% kwoty na wydatki administracyjne, nie tylko na poziomie centralnym, ale i w odniesieniu do transferów kierowanych do samorządów, jednostek i funduszy pozabudżetowych. Za mocne strony tego rozwiązania uważa się namacalne efekty i zmniejszenie wydatków już na etapie procedury budżetowej. Jeśli chodzi o wady, zwraca się z kolei uwagę na brak potwierzonego wpływu dywidendy na wzrost efektywności, a także niesprawiedliwe potraktowanie najmniejszych podmiotów.

Innym proponowanym narzędziem jest reguła „pay-as-you-go”, która zakłada finansowanie programów jedynie ze środków uzyskanych ze zmniejszenia wcześniejszych wydatków. Przy zastosowaniu tej reguły chęć realizacji nowych przedsięwzięć byłaby naturalnym motywatorem do szukania oszczędności.

Istnieją również rozwiązania, które nie są możliwe do wprowadzenia w polskim budżecie funkcjonującym w cyklach rocznych. Mowa np. o budżetowaniu *zero based*, zakładającym traktowanie każdego wydatku jako nowej pozycji. W perspektywie średniookresowej rząd ma możliwość tworzenia również programu ograniczania wydatków, co ma ułatwić

kontrolę nad wzrostem potencjalnie niebezpiecznych dla budżetu programów. Powiązana z tym powinna być szczegółowa analiza rozwiązań legislacyjnych oraz ich skutków finansowych. Tak, jak zostało to wcześniej nadmienione, wydatki sztywne posiadają swoje unormowanie w odrębnych ustawach, które w celu „odszywnienia” wydatku można by modyfikować. Istotna również jest analiza projektowanych skutków aktów prawnych dla budżetu, które często nie mają pokrycia z rzeczywistością i tworzone są jedynie z konieczności.

W *Założeniach reformy systemu budżetowego* przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. podkreślono istotę problemu uszywnienia budżetu i zakładano trwałe włączenie przeglądu wydatków do systemu budżetowego. Według NIK w latach 2015–2020 zakończono 11 przeglądów wydatków, przy czym od 2018 r. zakończono jedynie trzy przeglądy. Oznacza to, że w ostatnich latach realizowany jest jedynie jeden przegląd rocznie. Nie zrealizowano wobec tego założeń z Wieloletniego Planu finansowego Państwa na lata 2017–2020, wedle którego planowano prowadzenie 3–5 przeglądów rocznie. Pomimo wytypowania w 2020 r. aż siedmiu obszarów do przeglądu, pięć z nich przyjęto do realizacji już 2019 r., nie zostały one jednak wówczas zrealizowane. Mimo to, w 2020 r. nie zakończono (poza jednym wyjątkiem) przeglądów realizowanych w latach poprzednich. Warto również zwrócić uwagę na to, że spośród przeglądów realizowanych w ostatnich latach tylko jeden z nich (odnośnie polityki wspierającej mieszkalnictwo) miał wpływ na kształt ustawy budżetowej¹⁸.

Z danych przytoczonych w raporcie NIK wynika jasno, że przeglądy wydatków prowadzone są w sposób nieefektywny – głównie z powodu przewlekłości procesu. Prowadzona jest zbyt mała liczba przeglądów, aby znacząco wpłynąć na kształt budżetu państwa i zmniejszyć poziom wydatków sztywnych.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 15.08.2021 r.), s. 80.

4. Wydatki sztywne budżetu państwa na przestrzeni lat 1997–2020

Pomimo braku ustawowej definicji wydatków sztywnych ich poziom w budżecie państwa szacowany był w doktrynie od końca ubiegłego wieku. Jeszcze w 1998 r. wydatki sztywne wyniosły mniej niż połowę (ok. 47%) wydatków budżetu państwa¹⁹. Już w roku następnym jednak wartość ta osiągnęła wg różnych szacunków 58,2–67,2%²⁰. W ciągu czterech następnych lat wartość ta zbliżyła się do 75% (74,9%²¹) w 2003 r. i stopniowo się zwiększała, osiągając 77,8% w 2009 r. W roku 2010 nastąpiła zmiana trendu, wówczas poziom wydatków sztywnych zmniejszył się do 75,4%, a w latach 2011–2015 oscylował pomiędzy 74,5% a 75%. Wpływ na to niewielkie zmniejszenie poziomu wydatków sztywnych miało przeniesienie części wydatków z budżetu państwa do budżetu środków europejskich, a także stosowaniu w latach 2011–2012 tzw. wydatkowej reguły dyscyplinującej, która dopuszczała realny wzrost wydatków elastycznych o nie więcej niż 1%. Ponadto, w latach 2013–2014 ograniczono wydatki sztywne, np. poprzez ograniczenie środków na emerytury, w związku z podwyższeniem i wyrównaniem dla obu płci wieku emerytalnego do 67 lat, czy zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia poprzez przekazanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych części aktywów przez otwarte fundusze emerytalne.

W 2016 r. nastąpiła istotna zmiana w kontekście prowadzenia polityki fiskalnej. W latach 2016–2020 wprowadzono wiele programów społecznych finansowanych z budżetu państwa, między innymi:

- 1) program „Rodzina 500+” (wprowadzony w 2016 r. i rozszerzony w 2019 r.)²²;
- 2) rządowy program „Dobry start” przewidujący 300 zł jednorazowego wsparcia dla wszystkich uczniów²³;

¹⁹ A. Kasperowicz-Stepień, *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10, s. 87.

²⁰ S. Kańduła, *Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa*, s. 54.

²¹ T. Budzyński, *Wydatki sztywne budżetu państwa w Polsce*, s. 100.

²² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 924).

- 3) wypłatę jednorazowego świadczenia w wysokości 4000 zł z tytułu urodzenia się żywego dziecka z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem²⁴;
- 4) wypłatę uzupełniającego świadczenia rodzicielskiego dla osób, które wychowały co najmniej 4 dzieci i nie wypracowały nawet najniższej emerytury (tzw. program „Mama 4+”)²⁵;
- 5) współfinansowanie zwiększonych nakładów z tytułu podwyżek najniższego świadczenia emerytalno-rentowego do wysokości 1200 zł oraz obniżenia wieku emerytalnego²⁶;
- 6) stopniowe zwiększanie odsetka PKB poświęconego na finansowanie obrony narodowej od 2% w 2018 r. do 2,5% w 2030 r.²⁷;
- 7) stopniowe zwiększanie odsetka PKB poświęconego na finansowanie ochrony zdrowia od 4,78% PKB w 2018 r. do 6,80% PKB w 2026 r.²⁸

Wdrożenie wymienionych powyżej programów wiązało się z pojawieniem się nowych źródeł wydatków sztywnych w budżecie państwa. Przede wszystkim istotny ciężar stanowi realizacja programu „Rodzina 500+”. Przeznaczenie w pierwszym roku (2016) 17,6 mld zł na funkcjonowanie programu przyczyniło się w znacznym stopniu do wzrostu poziomu wydatków sztywnych w budżecie państwa powyżej 80%. W roku 2017 udział wydatków sztywnych spadł poniżej 74%, a w następnych latach, po wprowadzeniu parytetu PKB na ochronę zdrowia, utrzymywał się w przedziale 76–78%. Stosunkowo niski odsetek tych wydatków, pomimo realizacji wspomnianych wyżej programów, związany jest ze wzro-

²³ Uchwała Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. nr 80 w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. z 2018 r. poz. 514).

²⁴ Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. z 2016 r. poz. 1860).

²⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. z 2019 r. poz. 303).

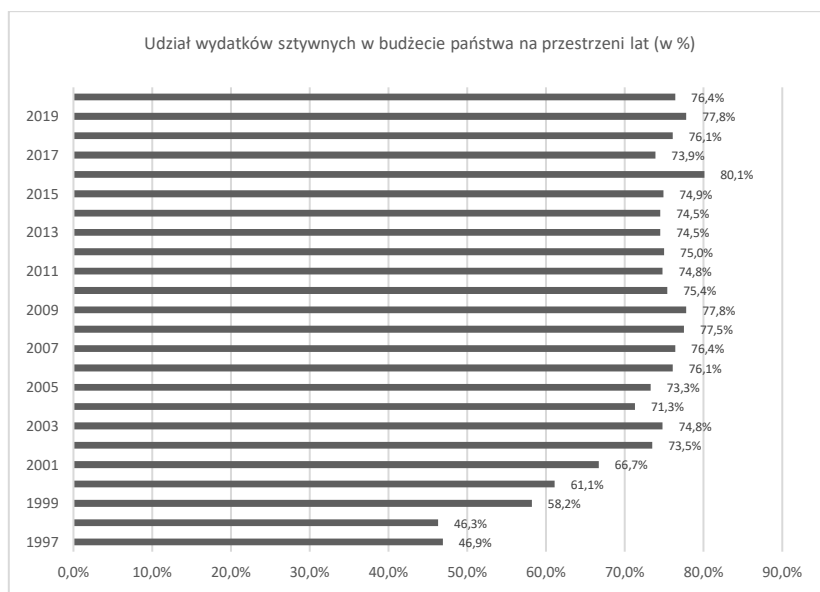
²⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 252).

²⁷ Na mocy ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2018).

²⁸ Na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1532 ze zm.).

stem puli wydatków budżetowych ogółem (o 52,5% w latach 2016–2020) oraz zmniejszeniem wydatków na obsługę długu publicznego, składkę do budżetu UE czy wydatków na finansowanie programów z udziałem środków UE. Ponadto, niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na wartość wydatków sztywnych stały się w ostatnich latach poprawiające wynik budżetu państwa operacje quasi-fiskalne, które opisane zostaną w następnej części artykułu.

Rys. 1. Udział wydatków sztywnych w budżecie państwa na przestrzeni lat (w procentach).



Źródło: Lata 2016–2020 opracowanie własne, na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa dostępnych na stronie <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne> (dostęp: 15 sierpnia 2021 r.), lata 1997–2015 na podstawie S. Kańduła, *Metody uelastyczniania ...*, s. 54.

5. Wydatki sztywne w czasach marginalizacji roli budżetu państwa

Powyżej przedstawione zostały wydatki sztywne budżetu państwa wedle ich „klasycznej”, przyjętej powszechnie przez zarówno doktrynę, jak i Ministerstwo Finansów, definicji. Niestety, w opinii autora, definicja ta nie jest w stanie oddać w obecnych czasach rzeczywistego stanu rzeczy. Dobitnie może o tym świadczyć chociażby „intuicyjnie” zbyt niski poziom wydatków sztywnych w latach 2017–2020. W kontekście przedstawionych przez autora realizowanych na szeroką skalę programów socjalnych, na które rokrocznie wydaje się z budżetu państwa kilkadziesiąt miliardów złotych, utrzymanie się wydatków sztywnych na poziomie zbliżonym do lat 2011–2015 rodzi poważne wątpliwości. Ponadto, w katalogu nie ujęto niektórych istotnych pozycji, takich jak chociażby finansowanie trzynastej emerytury.

Nieefektywność „tradycyjnego” obliczania poziomu wydatków sztywnych leży w postępującej w ostatnich latach marginalizacji budżetu państwa. Podczas formowania podstaw gospodarki finansowej III RP przeniesiono wiele rozwiązań funkcjonujących w czasach PRL. W spadku po poprzednim ustroju „odziedziczono” centralną rolę budżetu państwa. Już w 1950 r. w uchwałach Rady Ministrów dotyczących zasad i trybu opracowywania budżetu państwa otrzymał on charakter „podstawowego planu finansowego gospodarki narodowej, potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności, wzmocnienia obronności państwa oraz utrzymania administracji i wymiaru sprawiedliwości”²⁹. Jego rozmiary były znacznie większe niż kiedyś, w latach 1956 i 1957, wydatki budżetowe osiągnęły wartość odpowiednio 57,6% i 52% PKB (dla porównania ok. 18,2% w 2019 r.). Budżet miał wówczas charakter zbiorczy, obejmował zarówno budżet centralny, jak i budżety terenowe³⁰. W efekcie transformacji ustro-

²⁹ J. Zdzitowiecki, *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18512/1/006%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf> (dostęp: 15.08.2021).

³⁰ A. Komar, *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL, 1965*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18289/1/005%20ANDRZEJ%20KOMAR.pdf>, (dostęp: 15.08.2021 r.).

jowej państwo przestało mieć scentralizowany ustrój. W III RP bowiem zaczął funkcjonować od 1990 r. samorząd terytorialny, wykonujący zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych. Wówczas, pomimo zachowania swojej nazwy, budżet państwa stracił swój powszechny charakter – jego zakres po transformacji można porównać bardziej do części centralnej budżetu państwa z czasów PRL. Pomimo wspomnianej zmiany w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji RP ustawa budżetowa wraz z ujętym w niej budżetem zachowała swój charakter podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Wyrażona została w ten sposób zasada powszechności budżetu, która implikuje obowiązek zawarcia wszystkich dochodów i wydatków państwa³¹. Ustawa budżetowa wraz z zawartym w niej budżetem jest więc aktem zarządzania państwem, a z brzmienia art. 219 ust. 4 Konstytucji wynika, że w danym roku mogą być uchwalane tylko jeden budżet państwa i jedna ustawa budżetowa. Nie dopuszcza się wobec tego istnienie innych planów finansowych państwa konkurencyjnych wobec ustawy budżetowej.

Analizując konstytucyjne normy, zrozumiałe jest rozpatrywanie wydatków sztywnych jedynie w kontekście ustawy budżetowej i budżetu państwa. Mowa przecież o akcie prawnym, który w świetle Konstytucji jest zbiorem wszystkich dochodów i wydatków, oraz o jej centralnym elemencie, który co do zasady jest planem finansowym organów władzy publicznej. Stąd więc nie może dziwić fakt, że przytoczone przez autora opracowania zarówno naukowe, jak i publicystyczne analizują problem jedynie poprzez zestawienie danych odnośnie poziomu wydatków sztywnych w budżecie państwa. Takie podejście staje się zawodne w momencie, kiedy państwo zaczyna realizować wydatki, nie uwzględniając ich w ustawie budżetowej, mimo że ich przeznaczenie i charakter nakazywałby uwzględnienie ich w budżecie państwa. Wówczas taki wydatek, pomimo, iż posiada podstawę prawną definiującą jego wysokość oraz kreującą obowiązek sfinansowania go przez państwo, w świetle przyjętych dotychczas założeń nie będzie brany pod uwagę przy ustalaniu poziomu wydatków sztywnych z budżetu państwa. Z tej właśnie przyczyny wynika

³¹ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do art. 219...*, Legalis (dostęp: 24.04.2022 r.).

„intuicyjnie” niższy niż spodziewany poziom wydatków sztywnych budżetu państwa w latach 2017–2020. Wypychanie wydatków poza budżet daje możliwość zafałszowania jego wyniku, a także ukrycia rosnącej sumy wydatków sztywnych, które, bez względu na ich ujęcie, trzeba będzie ponosić. Jednym ze sposobem na „ominięcie” budżetu praktykowanym w ostatnich latach jest finansowanie wydatków za pomocą obligacji. W ten sposób na mocy art. 19 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020³² w 2020 r. przekazano ponad 1 mld zł dla dziesięciu uczelni badawczych, które zostały laureatami programu, „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia badawcza”, wprowadzonego przez ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³³. W 2021 r., przewidziano na ten cel emisję papierów wartościowych o wartości ok. 497 mln zł³⁴. W podobny sposób przekazano w 2020 r. 1,95 mld zł rekompensaty z tytułu nieotrzymanych opłat abonamentowych. W myśl art. 2 ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych³⁵ Minister Finansów został upoważniony do przekazania jednostkom publicznej telewizji i radiofonii wyżej wymienionych środków w postaci papierów wartościowych. Dodatkowo, te jednostki wedle ustawy zobligowane były do uwzględnienia na lata 2020–2024 wysokość przychodów ze środków publicznych na poziomie nie mniejszym niż prognozowana suma wpływów z opłat abonamentowych na rok 2020 oraz rekompensaty określonej w ustawie³⁶. Wobec tego, mimo że środki te nie zostały uwzględnione w budżecie państwa (a co za tym idzie, w ustawie budżetowej), *de facto* zostały usztywnione na okres 5 lat, ponieważ jednostki radiofonii i telewizji w myśl ustawy zyskały roszczenie wobec państwa do wypłaty tych środków. W ustawie budżetowej na 2021 r. środki te zostały uwzględnione w art. 8 pkt 1 ust. 4, nadal jednak nie zostały sklasyfikowane jako wydatki budżetowe. W aspekcie

³² Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 278).

³³ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 478, 619,1630).

³⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz.U. poz. 2400).

³⁵ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 383).

³⁶ M. Ostrowski, *Historyczny budżet w dobie epidemii, czyli ustawa budżetowa na 2020 r.* [w:] K. Łukomiak (red.), *Prawo w Polsce 2000–2020*, Łódź 2020, s. 1185.

wzrostu państwowego długu publicznego oraz dostarczenia środków do beneficjentów nie ma znaczenia, czy zostaną one przekazane z budżetu państwa, czy też w formie obligacji. Tworzą się natomiast w ten sposób nieklasyfikowane „wydatki” sztywne.

Inną metodą na wypchnięcie wydatków sztywnych poza budżet państwa jest obarczenie jego realizacją państwowych funduszy celowych. Państwowe fundusze celowe to jednostki sektora finansów publicznych działające w myśl ustawy o finansach publicznych z 2009 r. jedynie w podsektorze rządowym. Są to tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyodrębnione rachunki bankowe, z których środki przeznaczane są do finansowania zadań wskazanych w ustawie. Wydatkowanie środków przez państwowe fundusze celowe jest atrakcyjną alternatywą wobec wydatkowania środków w budżecie państwa z wielu przyczyn. Umożliwia zapewnianie ciągłości finansowania istotnych przedsięwzięć, jest też bardziej efektywne w kwestii promowania działań państwa. Finansowanie bowiem istotnego społecznie zadania można lepiej nagłośnić poprzez stworzenie dedykowanego osobnego funduszu o charakterystycznej nazwie niż poprzez zwiększenie środków w danym dziale klasyfikacji budżetu państwa³⁷. *Last but not least* państwowe fundusze celowe stanowią dopuszczalny wyjątek od zasady jedności materialnej budżetu³⁸ i „wypychają” wydatki poza budżet państwa. Wobec tego w przyjętym w doktrynie utożsamianiu wydatków sztywnych z budżetem nie są one ujęte. Zwiększanie się liczby państwowych funduszy celowych wpływa negatywnie nie tylko na przejrzystość podsektora rządowego finansów publicznych poprzez jego fragmentaryzację, ale wiąże się również z usztywnieniem struktury wydatkowej poprzez ustawowe „zarezerwowanie” części dochodów publicznych na finansowanie określonych zadań. Tak więc pomimo faktu, iż nie można tutaj mówić o budżetowych wydatkach sztywnych w klasycznym rozumieniu, rozwój państwowych funduszy celowych wiąże się z tymi samymi negatywnymi konsekwencjami, obja-

³⁷ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Zarządzanie finansami publicznymi*, Rzeszów 2020, s. 81–92.

³⁸ Por. E. Kowalczyk, *Komentarz do art. 42* [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, LEX (dostęp: 1.12.2021 r.).

wiającymi się wzrostem zobowiązań i zmniejszeniem przestrzeni fiskalnej³⁹. Ekspansja funduszy celowych następuje cyklicznie w sektorze finansów publicznych. Próbowano ją powstrzymać zarówno w latach 90. XX w., jak i w pierwszej dekadzie XXI w, jednak w ostatnich latach liczba ich nadal rośnie⁴⁰. W ustawie budżetowej na 2021 r. uwzględniono plany 35 funduszy celowych.

Za najbardziej ewidentny przykład „wypychania” wydatków budżetowych do państwowych funduszy celowych może służyć przeprowadzana od 2019 r. wypłata dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (funkcjonujący dzisiaj pod nazwą Funduszu Solidarnościowego). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż Fundusz Solidarnościowy, którego głównymi ustawowymi źródłami przychodów jest składka i tzw. danina solidarnościowa, nie miał i nie ma do dzisiaj wystarczających własnych środków do pokrycia kosztów świadczenia emerytalnego, które wedle ustawy finansuje. Nie dość więc, że ma tu miejsce wyłączenie danego wydatku z budżetu państwa, jak w przypadku każdego funduszu celowego, to dodatkowo nie działa on wedle przyjętego dotychczas modelu zakładającego funkcjonowanie funduszy jako zbilansowanych i wyodrębnionych rachunków bankowych. Obciążenie funduszu wydatkiem bez jednoczesnego zapewnienia mu systemowego źródła dochodów musi się wiązać z koniecznością bilansowania tej różnicy.

W uzasadnieniu ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019⁴¹ oszacowano koszt wypłaty świadczeń na 10,8 mld zł, który miał zostać finansowany w ramach wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy i Funduszu Emerytur Pomostowych, przy czym nie wykluczano, iż część środków pochodzić będzie z dotacji z budżetu państwa. W art. 14 omawianej ustawy bowiem zawarto zastrzeżenie, iż do części państwo-

³⁹ Por. P. Mańczyk, W. Bożek, *Komentarz do art. 29 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX (dostęp: 1.12.2021 r.).

⁴⁰ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Zarządzanie...*, s. 81.

⁴¹ Rada Ministrów, *Rządowy projekt ustawy o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.*, *Uzasadnienie*, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/DF89013DDB61B8CCC12583C9004D82EB/%24File/3311.pdf> (dostęp: 15.08.2021 r.), s. 5.

wych funduszy celowych nie stosuje się zasady, że zmiany planu finansowego funduszu celowego nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Z rządowego omówienia sprawozdania z wykonania budżetu państwa można się dowiedzieć, iż fundusz poniósł 8,74 mld zł wydatków z tytułu refundacji wypłaconego świadczenia emerytalnego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Środki te zostały pożyczone z Funduszu Rezerwy Demograficznej, którego dysponentem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a jego zadanie to przeciwdziałanie negatywnym skutkom związanym ze starzeniem się społeczeństwa poprzez uzupełnianie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego. Ta niecodzienna konstrukcja finansowania świadczenia emerytalnego została uchwalona na mocy ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw⁴², ponad 8 miesięcy po uchwaleniu ustawy o „trzynastej emeryturze”. W ustawie tej z mocą wsteczną rozszerzono zadania funduszu (o wsparcie finansowe emerytów i rencistów) oraz objęto wypłacone już świadczenia. Dzięki temu zabiegowi środki na „trzynastą” emeryturę nie wpłynęły negatywnie na wynik budżetu państwa. Nie wydaje się prawdopodobne, aby ową „pożyczkę” Fundusz Solidarnościowy był w stanie kiedykolwiek zwrócić, nie posiadając zagwarantowanych ustawowo odpowiednich przychodów.

Na podobne rozwiązanie zdecydowano się w 2020 r. Z tą jednak różnicą, że o ile wypłata „trzynastej emerytury” miała charakter dyskrecyjny, tzn. przewidziano w przepisach odrębnych realizację programu tylko w jednym roku, o tyle w myśl ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁴³ ów wydatek „usztynwiono”, przekształcając go w corocznie wypłacane świadczenie. Zgodnie z ustawą miało być ono finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego. W ustawie budżetowej na 2020 r. ustalono jego dochody w wysokości 3,76 mld zł. Wydatki na „pierwotne cele” związane ze wsparciem osób niepełnosprawnych miały wynieść ok. 5 mld zł, a na zadania finansowane uprzednio z Funduszu Ubezpieczeń

⁴² Dz.U. 2019 r. poz. 2473.

⁴³ Dz.U. 2020 r. poz. 321.

Społecznych (w tym „trzynastą emeryturę”) ponad 15,4 mld zł. Prognozowano więc, iż fundusz osiągnie ok. 16,7 mld zł deficytu, którego źródła finansowania w ustawie budżetowej nie przewidziano⁴⁴. Ostatecznie dochody Funduszu Solidarnościowego wyniosły ponad 30 mld zł, z czego 26,5 mld zł wyniosła wpłata z budżetu państwa przekazana z uwagi na realizację przez Fundusz bardzo istotnych społecznie zadań⁴⁵. W ustawie budżetowej na 2021 r. prognozowano wydatki funduszu w wysokości 33,4 mld zł. W ramach tych środków ma zostać sfinansowana również tzw. czternasta emerytura, czyli kolejne świadczenie uchwalone w ramach ustawy o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów⁴⁶. Mimo tak dużych środków wydawanych przez Fundusz Solidarnościowy cały czas nie ma on systemowego źródła przychodu na poziomie choćby w części je pokrywającego. Owa różnica w następnych latach będzie więc musiała być cały czas pokrywana bezpośrednio lub pośrednio z budżetu państwa. Należy przy tym pamiętać, że o ile „czternasta emerytura” (abstrahując od tego, że finansowana poza budżetem państwa) nie jest wydatkiem sztywnym w dłuższej perspektywie wedle klasycznego ich rozumienia, o tyle przypadek jej poprzedniczki pokazuje, iż może ona ulec „usztynieniu” w przyszłości. Brak podstawy materialno-prawnej do danego świadczenia nie przesądza o braku podstawy politycznej, ponieważ wprowadzenie raz danego benefitu może wiązać się z silną presją ze strony obywateli (wyborców) na jego kontynuowanie. Odejście od *de iure* elastycznego wydatku traktowane może być jak jego odebranie i wiązać się ze spadkiem poparcia politycznego. Przykładem „podwójnego usztynienia” mogą być wprowadzone w ostatnich latach świadczenia socjalne, przede wszystkim „500 plus”, które przed uchwaleniem nie było powszechnie popierane, a z którego rezygnacji nie

⁴⁴ M. Ostrowski, *Marginalizacja zasady jedności materialnej budżetu państwa na przykładzie państwowych funduszy celowych i ich planów finansowych na lata 2019–2020* [w:] M. Stanisławska, W. Zaborowski (red. nauk.), *Prawo i Administracja. W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, Łódź-Kielce 2021, s. 226.

⁴⁵ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., omówienie* <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok> (dostęp: 15.08.2021 r.), s. 293.

⁴⁶ Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. z 2021 r., poz. 432).

przewiduje obecnie żadna licząca się opcja polityczna ze względu na potencjalną utratę wyborców. Zdaniem autora w dobie coraz powszechniej występującego zjawiska *deficit bias* sztywność wydatków powinna być więc również rozpatrywana nie tylko w kontekście zobowiązań materialno-prawnych, ale także politycznych.

W powyższej części pracy zostały wskazane problemy związane z rozpatrywaniem wydatków sztywnych państwa jedynie w kontekście budżetu. Zaprezentowano stosowane w ostatnich latach rozwiązania umożliwiające lokowanie wydatków na realizację programów i przedsięwzięć poza budżetem państwa. Problem istniejący już w „zwykłych” czasach przybrał na sile w czasach „nadzwyczajnych” – naznaczonych walką państwa ze zdrowotnymi, społecznymi i ekonomicznymi skutkami pandemii COVID-19. Owa walka prowadzona była za pomocą dwóch jednostek znajdujących się poza sektorem finansów publicznych – Polskim Funduszem Rozwoju i Funduszem Przeciwdziałania COVID-19.

Pierwsza jednostka to należąca do Skarbu Państwa polska spółka akcyjna, która do 2020 r. zajmowała się przede wszystkim inwestycjami w zrównoważony rozwój społeczny i wzrost gospodarczy państwa. Z chwilą rozprzestrzenienia się w Polsce pandemii na mocy uchwał Rady Ministrów nr 50/2020 i 51/2020 z 27 kwietnia 2020 r. na Fundusz spadło odpowiedzialne zadanie wykonania rządowych programów „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”. W celu pozyskania środków na realizację przedsięwzięcia PFR musiał podjąć się emisji obligacji, gwarantowanych przez Skarb Państwa. Zgodnie z raportem spółki, w samym 2020 r. wyemitowano obligacje o łącznej wartości 65,4 mld zł, z czego sfinansowano środki (ok. 61 mld zł) przeznaczone na „Tarczę finansową”.

Druga omawiana jednostka, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, początkowo na mocy art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁴⁷

⁴⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 568.

została powołana jako państwowy fundusz celowy, którego obsługę bankową prowadzić miał Bank Gospodarstwa Krajowego, a dysponentem był Prezes Rady Ministrów. Jednakże na podstawie art. 75 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴⁸ zmieniono jego formę organizacyjną. Fundusz ten został ostatecznie utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Środki z tego funduszu, zgodnie z jego nazwą, miały zostać przeznaczone na wszelkie zadania określone w art. 2 ust. 2 tzw. ustawy o COVID⁴⁹, czyli zwalczanie zakażenia, zapobieganie jego rozprzestrzenianiu się oraz zwalczanie skutków. Łącznie na ten cel przeznaczono w 2020 r. 92,7 mld zł⁵⁰. Przychody funduszu wyniosły 110,4 mld zł, z czego ponad 100 mld zł stanowiły środki z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Łącznie oba podmioty otrzymały w 2020 r. 166,1 mld zł środków przeznaczonych na przeciwdziałanie COVID-19. Co prawda, te wydatki nie miały charakteru sztywnego w długoterminowej perspektywie. Przeznaczone zostały przede wszystkim na ochronę zdrowia, świadczenia „postojowe” dla osób fizycznych i przedsiębiorstw oraz zadania inwestycyjne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż dysponowane były przez Prezesa Rady Ministrów bez kontroli parlamentarnej. Plany finansowe obu jednostek nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej i do momentu publikacji rocznych raportów podsumowujących wynik finansowy za 2020 r. nie była realna wielkość programów pomocowych. Wydanie tak znacznych środków nie wpłynęło w żaden sposób na wynik budżetu państwa ani sektora finansów publicznych, wpływając jednak realnie na poziom deficytu sektora *General Government* oraz zadłużenia Skarbu Państwa. Możliwość finansowania długiem przedsięwzięć ulokowanych poza sektorem

⁴⁸ Dz.U. poz. 695 ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374).

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu...*, s. 258.

finansów publicznych może być bardzo atrakcyjną alternatywną ścieżką finansowania państwowych programów. Nasilające się już przed wybuchem pandemii tendencje do wypychania wydatków poza budżet państwa i finansowanie długiem zmuszają do refleksji nad możliwym wykorzystaniem stworzonych w 2020 r. narzędzi do tworzenia nowych wydatków sztywnych, np. dodatkowych programów socjalnych, na które nie ma już miejsca w budżecie państwa. Zarówno fundusze zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, jak i państwowe osoby prawne to potencjalne miejsca do „ukrycia” nowych wydatków sztywnych finansowanych poprzez nietransparentny system pożyczek, dotacji czy emisji długu, których negatywne skutki nie są należycie monitorowane w kontekście rozpatrywania problemu jedynie w obszarze budżetu państwa.

6. Podsumowanie

Analizowany w pracy problem wydatków sztywnych stanowi konsekwencję głębszego, systemowego problemu związanego z marginalizacją budżetu i rozproszeniem gospodarki finansowej państwa. Wskutek zmian prowadzenia polityki fiskalnej budżet państwa przestaje pełnić rolę zdefiniowanego jeszcze w poprzednim ustroju budżetu centralnego. Z uwagi na fragmentaryzację i znaczne zmniejszenie się przejrzystości obszarów polskich finansów publicznych na znaczeniu tracą też problemy i instytucje związane jak dotąd z budżetem państwa. Jednym z nich jest właśnie kwestia wydatków sztywnych, które w Polsce już dawno przekroczyły 70% wartości budżetu. Pomimo rozpoczęcia w ostatnich latach wielu programów socjalnych zakrojonych na szeroką skalę nie odnotowano znaczącego zwiększenia się poziomu wydatków sztywnych. W pracy wyjaśnione zostało jednak, dlaczego nie należy kierować się jedynie tym wskaźnikiem. Problem związany ze znaczną ilością wydatków sztywnych polega na zmniejszeniu pola manewru w prowadzeniu polityki fiskalnej. Im więcej środków każdego roku trzeba przeznaczać na pozycje prawnie zdefiniowane, tym mniej można ich poświęcić na inwestycje czy nowe przedsięwzięcia. Powiększa się też w ten sposób baza wydatków, co może wiązać się z większym deficytem budżetowym i koniecznością znalezie-

nia środków na rynku pożyczkowym, co z kolei może zwiększyć koszty obsługi długu. Analizując temat pod kątem tego problemu, nie ma różnicy, czy wydatki sztywne znajdują się bezpośrednio w budżecie państwa, czy też poza nim. W obu przypadkach istnieje bowiem podstawa materialno-prawna bądź norma ustrojowa zmuszająca do ponoszenia tego wydatku przez państwo. Dlatego też w tekście został wskazany problem sztywniejszej struktury wydatkowej w podsektorze rządowym, głównie za sprawą ekspansji państwowych funduszy celowych. Trwająca od 2020 r. pandemia COVID-19 wymogła na państwu wprowadzenie nadzwyczajnych środków w kwestii polityki fiskalnej. Finansowane długiem wielomiliardowe programy pomocowe przez Polski Fundusz Rozwoju i Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie wpłynęły na wynik budżetu państwa i sektora finansów publicznych. Istnienie narzędzi umożliwiających przeniesienie wydatków sztywnych poza budżet państwa, w połączeniu z faktem, iż proces ten nasilał już się w czasach przed pandemią, każe zastanowić się, czy po ustaniu nadzwyczajnych okoliczności nie będą one w przyszłości używane w tym celu. Ze względu na powyższe, zdaniem autora:

- 1) Problem nadmiernej ilości wydatków sztywnych nie powinien być rozpatrywany jedynie w odniesieniu do budżetu państwa, ale raczej do tych pozycji sektora publicznego, które przy poszanowaniu zasad gospodarki budżetowej powinny znaleźć się w budżecie państwa. Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona podsektorowi rządowemu.
- 2) Nadmierny poziom wydatków sztywnych jest szkodliwy bez względu na ich formę również wtedy, kiedy finansowane są one długiem. Należy więc również brać pod uwagę programy finansowane w ten sposób.
- 3) Podział wydatków na elastyczne i sztywne nie jest dychotomiczny. Sztywność każdej pozycji objawiać się może na wiele sposobów. Prawnie zdeterminowana może być w ujęciu rocznym ogólnie określona kwota, może ona też wynikać z liczby beneficjentów danego świadczenia, albo też sztywny może być sam charakter wydatku, którego finansowanie gwarantowane jest np. przepisami ustrojowymi. W kalkulacjach Ministerstwa Finansów dokonuje się podziału wydatków na „bardziej” i „mniej” sztywne. Stąd opracowanie zupełnej

klasyfikacji nie jest możliwe ani celowe. Istotniejsze jest ustalenie wszystkich obszarów, w których wydatki sztywne występują i wykorzystanie opracowanych już narzędzi do ich uelastycznienia i zwiększenia przestrzeni fiskalnej.

Bibliografia:

- Budzyński T., *Wydatki sztywne budżetu państwa w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2011, nr 1, s. 99–108.
- Budzyński T., *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, Opinie i Ekspertyzy OE-198, 2012.
- Cetrangolo O., Jimenez J.P., del Castillo R.R., *Rigidities and fiscal space in Latin America: a comparative case study*, Economic Development Division, Santiago, Chile, 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa* [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2007.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do art. 219* [w:] M. Safjan (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*. C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Dębowska-Romanowska, T. *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Herrera S., Olaberrria E., *Budget Rigidity in Latin America and the Caribbean*, Bank Światowy 2020.
- Kańduła S., *Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2017, nr 6, s. 48–61.
- Kowalczyk E., *Komentarz do art. 42* [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020, LEX (dostęp: 1.12.2021 r.).
- Kasperowicz-Stępień A., *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10, s. 83–92.
- Komar A., *Zagadnienie budżetu zbiorczego w PRL*, 1965, <https://repozytorium.amu>.

- edu.pl/bitstream/10593/18289/1/005%20ANDRZEJ%20KOMAR.pdf, (dostęp: 15.08.2021 r.).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Poltext, Rzeszów 2020.
- Mańczyk P., Bożek W., *Komentarz do art. 29 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX (dostęp: 1.12.2021 r.)
- Misiąg W., *Opinia o ustawie budżetowej na 2020 rok*, Biuro analiz dokumentacji i korespondencji kancelarii senatu, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senat/ekspertyzy/5462/plik/oe-285.pdf> (dostęp: 15.08.2021 r.).
- Ostrowski M., *Historyczny budżet w dobie epidemii, czyli ustawa budżetowa na 2020 r.* [w:] K. Łukomiak (red.), *Prawo w Polsce 2000–2020*, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź 2020.
- Ostrowski M., *Marginalizacja zasady jedności materialnej budżetu państwa na przykładzie państwowych funduszy celowych i ich planów finansowych na lata 2019–2020* [w:] M. Stanisławska, W. Zaborowski (red. nauk.), *Prawo i Administracja. W poszukiwaniu optymalnych rozwiązań*, Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph, Łódź-Kielce 2021.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1999.
- Ruśkowski E., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 4, s. 9–21.
- Syed M. (red.), *Assessing fiscal space: an update and stocktaking*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton 2018.
- Zdzitowiecki J., *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18512/1/006%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf> (dostęp: 15.08.2021 r.).
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.