

MY OBYWATELE

Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu

**USTAWY BUDŻETOWEJ  
NA ROK 2023**

**Podstawowe wielkości**

Warszawa, styczeń 2023

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

Projekt z dnia 5 stycznia 2023 r.<sup>1</sup>

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

**Art. 1.** 1. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 1, łączną kwotę podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości (~~604 690 746~~) 581 063 201 tys. zł.

2. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości (~~672 690 746~~) 816 090 746 tys. zł.

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

(~~68 000 000~~)

**235 027 545 tys. zł.**

Dodaje się art. 33a w brzmieniu:

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

## Opracowali:

Sławomir Dudek  
Ludwik Kotecki  
Hanna Mąjszczyk

Byli, wieloletni pracownicy Ministerstwa Finansów

---

<sup>1</sup> Aktualizacja projektu z dnia 7 października 2022 r.

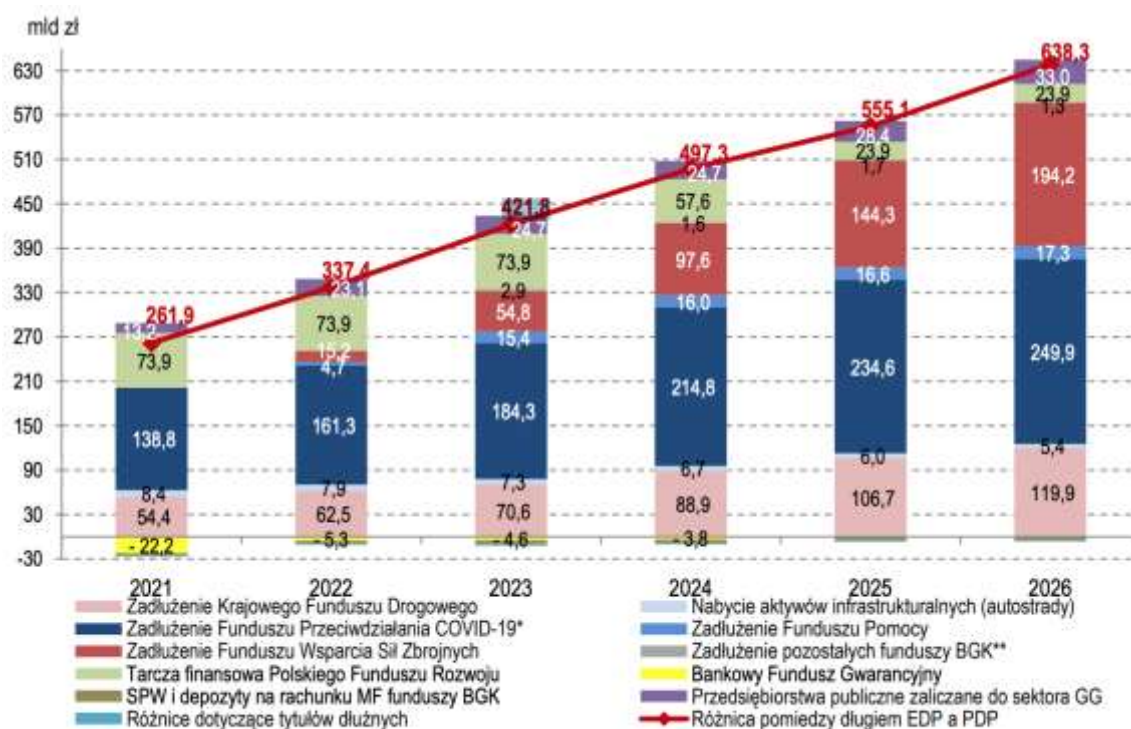
# Uzasadnienie

## Wstęp

1. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi **jest jawna i przejrzysta**. Dodatkowo ustawa wprost mówi, że to ustawa budżetowa lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych określają **na co** (cel) i **ile** (wysokość) mogą być **przeznaczone wydatki publiczne**. Tymczasem od kilku lat przejrzystość finansów publicznych jest stopniowo coraz mniejsza, a wydatki są realizowane poza ustawą budżetową.
- 2. Przejrzystość finansów publicznych jest fundamentem państwa demokratycznego.**
3. Budżet państwa jest niezwykle złożoną kategorią finansową – posiada zarówno wymiar ekonomiczny, prawny jak i polityczny. Charakter ekonomiczny budżetu wyraża się poprzez zestawienie dochodów i wydatków w sposób scentralizowany, pokazujący i odzwierciedlający kierunki w polityce społeczno-gospodarczej rządu w danym roku budżetowym. To pozwala na ocenę tej polityki, z punktu widzenia jej wpływu na wzrost gospodarczy, inflację, dług publiczny, itp.
4. Współczesny budżet jest niezwykle ważną instytucją finansów publicznych. Budżet państwa uchwalany w formie ustawy budżetowej powinien być konstruowany, uchwalany i wykonywany zgodnie z zasadami budżetowymi, wśród których na szczególną uwagę zasługuje zasada zupełności (powszechności) i zasada jedności.
5. **Zasada jedności** oznacza postulat objęcia budżetem **wszystkich dochodów i wydatków państwa**. **Parlament, uchwalając ustawę budżetową, powinien decydować o wszystkich dochodach i wydatkach państwowych, a nie tylko o niektórych z nich**. Oznacza to również konieczność zapewnienia parlamentowi realnego wpływu na politykę gospodarczą rządu. Uchwalony budżet musi być zatem aktem władzy przedstawicielskiej.
6. **Zasada powszechności mówi, że prawidłowy budżet powinien być zupełny**, określać wszystkie dochody i wydatki w pełnych kwotach, niełączonych ze sobą. To umożliwia kontrolę budżetową oraz uniemożliwia ukrywanie wydatków za pomocą kompensacji.
7. Warto wspomnieć o jeszcze dwóch zasadach: zasadzie szczegółowości, która postuluje by budżet był uchwalany i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, nie tylko w ujęciu ogólnym (z tą zasadą związana jest klasyfikacja budżetowa, bez której precyzyjne wykonywanie, kontrola i sprawozdawczość budżetowa nie byłyby możliwe) oraz właśnie **zasada przejrzystości, wymagająca by budżet państwa był prezentowany w sposób i w układzie, który maksymalnie ułatwia jego ocenę** (i poruszanie się po nim) na etapie planowania, realizowanie i kontroli wykonania, w tym przez parlament.
8. Ostatnie lata, a w szczególności obecny projekt budżetu na rok 2023, w **sposób rażący łamią powyższe zasady**, ramy i granice, które organy publicznie powinny uwzględniać podczas planowania, a potem uchwalania i realizowania budżetu. Znajdowało to odzwierciedlenie w opiniach NIK już w ubiegłym roku: „**Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych**” oraz „**Efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy są zakłócone, kiedy rząd osłabia przejrzystość finansów publicznych. Przeprowadzona przez NIK analiza wykonania budżetu państwa [2020] wykazała, że w zeszłym roku rząd zastosował bezprecedensowe mechanizmy służące wypychaniu wydatków poza budżet.**”. Podobne zastrzeżenia zgłaszali konstytucjonaliści: „**Pominięcie w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne o znaczeniu podstawowym dla oceny wykonywania przez państwo swoich konstytucyjnych i ustawowych funkcji albo nadanie tym planom informacyjnego,**

niewiążącego znaczenia prowadzi wprost do naruszenia art. 219 ust. 3 Konstytucji RP.” (prof. T. Dębowska-Romanowska (2016)).

9. Syntetycznym, choć niedoskonałym wskaźnikiem skali tego łamania jest różnica pomiędzy różnymi miarami długu publicznego zgodnymi z metodologią krajową a miarą unijną (tzw. dług EDP). Ta różnica (wykres poniżej), choć wciąż nieuwzględniająca wszystkich wydatków publicznych zapowiadanych na 2023 rok i bazująca na optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym, rośnie zgodnie ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych do 421,8 mld w 2023 r. i do astronomicznej kwoty 638,3 mld zł w 2026 r. Dla porównania różnica ta w 2016 r. wynosiła około 44 mld. Przyrost zadłużenia w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC) ma wynieść ok. 23 mld zł. Zadłużenie Funduszu Pomocowego (FP) ma wzrosnąć o ok. 10 mld zł, a Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) o ok. 40 mld zł. Łącznie, tylko w tych trzech funduszach, „ukryte” wydatki mogą wynieść ok. 73 mld zł. To, że podano zagregowane informacje o zadłużeniu w ujęciu europejskim nie oznacza, że polski parlament ma kontrolę nad finansami publicznymi. Strategia zarządzania długiem ma charakter informacyjny, nie wiążący, nie jest formalnym elementem budżetu państwa. Rząd nie rozlicza się w absoltorium z tych kwot. Ponadto ustawa budżetowa, czy nawet strategia zarządzania długiem nie zawierają planów wydatkowych podmiotów zadłużających się poza konstytucyjną definicją długu. Polski parlament uchwała, nadzoruje budżet państwa, nie EUROSTAT.



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

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

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

10. Niniejsze opracowanie ma na celu zwiększenie przejrzystości w projekcie ustawy budżetowej na 2023 r. poprzez przywrócenie temu dokumentowi odpowiedniego znaczenia i kształtu. Należy tego dokonać poprzez cztery kategorie zmian:

- a. aktualizację i urealnienie scenariusza makroekonomicznego: założenia makroekonomiczne służące do planowania budżetowego nie mogą być optymistyczne, szczególnie w sytuacji tak dużej niepewności z jaką mamy do czynienia w chwili obecnej,

- b. aktualizację dochodów budżetu państwa zgodnie z urealnionym scenariuszem makroekonomicznym,
  - c. przeniesienie z powrotem do budżetu państwa wydatków, które zostały z niego stopniowo w latach 2016-2023 i ostatecznie w projekcie na rok 2023 wyprowadzone (z różnych powodów),
  - d. uwzględnienie w wydatkach i dochodach budżetu państwa wydatków/dochodów, których nie uwzględniono z niejasnych powodów, a które zostały już ogłoszone i/lub z bardzo dużym prawdopodobieństwem będą realizowane w przyszłym roku.
11. Jednym z wyzwań rozwojowych, zidentyfikowanych i opisanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), jest zapewnienie stabilnych finansów publicznych. Przyznaje się w tym dokumencie, że „pożądane staje się zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego poprzez uwzględnienie w nim perspektywy wieloletniej”. Co więcej, podkreśla się także że „znaczenie ma również rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) na większą liczbę jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności tej reguły (uwzględnienie państwowych funduszy celowych)”. Oba te postulaty są w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 i w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej i gazu w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej i gazu pogwałcone i zlekceważone.

### **Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski**

12. Wzrost gospodarczy w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki znajdzie się w 2022/23 w fazie znaczącego spowolnienia, w niektórych krajach UE może dojść do recesji, choć jej skala nie będzie duża i nie będzie to recesja długotrwała. Taką recesją, spowodowaną w głównej mierze ograniczeniem dostępności surowców energetycznych, jest w szczególności zagrożona gospodarka niemiecka, główny partner handlowy Polski.
13. Tak zwana tarcza antyinflacyjna zostanie częściowo przedłużona do końca przyszłego roku, a częściowo będzie zastąpiona mechanizmami częściowego zamrożenia cen (co ma znaczny wpływ na inflację w 2023 r.).
14. Nastąpi wypłata tzw. 14 emerytury w III kwartale przyszłego roku, co wpłynie na utrzymanie, mimo wysokiej inflacji, relatywnie wysokiego realnego spożycia prywatnego.
15. Jednocześnie będzie kontynuowane zaostrzanie polityki pieniężnej na tzw. rynkach bazowych, co będzie oddziaływało na dalszą deprecjację złotego (skala tej deprecjacji jest jednak trudna do oszacowania, w związku w tym kurs walutowy pozostawiono na 2023 r. na poziomie obecnych notowań złotego (założenie techniczne)).
16. Ceny gazu i energii elektrycznej wzrosną w styczniu 2023 r. jedynie w ograniczonym stopniu. Jednocześnie wprowadzone zostaną działania ograniczające koszty wzrostu ceny energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych.
17. Wzrost wynagrodzenia nominalne nie będzie w stanie nadążyć za inflacją, w efekcie czego tzw. realny wzrost wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw i w całej gospodarce narodowej w obu latach, 2022 i 2023, będzie ujemny, przyczyniając się do zubożenia społeczeństwa i ograniczenia spożycia prywatnego (konsumpcji).
18. Prognoza nie uwzględnia zmian rocznych szacunków PKB opublikowanych przez GUS w dniu 5 października br. Podstawowe parametry makroekonomiczne przedstawiono w załączniku nr 3.

19. Główne ryzyka dla prognozy makroekonomicznej: większe spowolnienie w najbliższym otoczeniu gospodarczym Polski, eskalacja działań wojennych w Ukrainie, problemy z sfinansowaniem potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych, gwałtowna i znacząca deprecjacja złotego, dalsze przyspieszenie inflacji w Polsce i dalsze podwyżki stóp procentowych. Bilans ryzyk dla scenariusza makroekonomicznego, w szczególności będącego podstawą projektu ustawy budżetowej na 2023 r., ale także będącego podstawą tego opracowania, jest jednoznacznie negatywny. Oznacza to, że należy brać pod uwagę recesję w 2023 r. w Polsce i jednocześnie brak obniżania się inflacji (scenariusz silnie stagflacyjny).

## **Dochody budżetu państwa**

20. Prognoza dochodów budżetu państwa musi być oparta na realistycznych i ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Ponadto musi uwzględniać najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian systemowych. Prognoza dochodów w projekcie budżetu na 2023 r. przyjętym przez Radę Ministrów nie uwzględnia obu tych czynników.

21. Po pierwsze, prognoza ta zakłada wygaszenie tzw. tarczy inflacyjnej w zakresie podatków pośrednich, czyli wzrost stawek podatku VAT i akcyzy na energię, gaz, paliwa od stycznia 2023 r.. Rząd niestety zwlekał z decyzją co do kwestii utrzymania tymczasowych, obniżonych stawek VAT. Ostatecznie tarcza została wygaszona jedynie częściowo. Utrzymano obniżone stawki VAT na żywność. W związku z powyższym dochody budżetu państwa są zawyżone z tego tytułu na kwotę co najmniej ok. 9,4 mld zł<sup>2</sup>. Jednak zamiast obniżonych stawek na prąd, gaz, paliwa wprowadzono częściowe zamrożenie cen energii elektrycznej i gazu ziemnego, które wymaga wypłacenia ze środków publicznych odpowiednich rekompensat dla firm obrotu prądem i gazem. Z punktu widzenia stanu finansów publicznych, zamiast ubytku dochodów, oznacza to wyższe wydatki finansowane wyższym deficytem. Co więcej efekt netto dla finansów publicznych tej „zamiany” jest negatywny. Ponadto zamrożenie tych cen może wpłynąć na niższe dochody z podatku CIT i niższe wpływy z dywidend spółek skarbu państwa. Ze względu na niepewność skali tych efektów nie uwzględniono ich w niniejszej analizie. Stanowi to element dodatkowego ryzyka po stronie negatywnej.

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

23. Łącznie dochody podatkowe budżetu państwa są przeszacowane na kwotę co najmniej 23,6 mld zł, z ryzykiem w kierunku negatywnym (jeszcze mniejszych dochodów budżetu). Z tego:

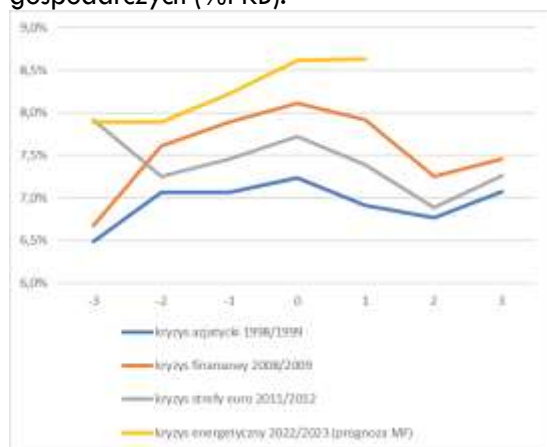
- VAT - tarcza inflacyjna -9,4 mld zł
- VAT - efekt spowolnienia (-0,3 pp. PKB) -10,2 mld zł
- CIT - efekt spowolnienia (-0,15 pp. PKB) -4,01 mld zł

24. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano dochody z budżetu państwa w wysokości 604,7 mld zł. Po urealnieniu wyniosą zatem one 581,1 mld zł.

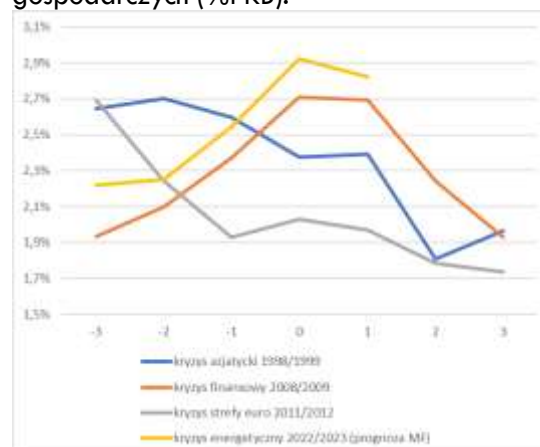
---

<sup>2</sup> Ocena skutków regulacji do projektu rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (29.11.2022).

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



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



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

## Wydatki budżetu państwa

25. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 672,7 mld zł. Wielkość tych wydatków została znacznie zaniżona w stosunku do przewidywanego na rok 2023 faktycznego finansowania różnych zadań państwa ze środków publicznych, które co do zasady powinny być finansowane z budżetu państwa lub z dotacji z budżetu państwa. Jest to wynikiem zaplanowania przez Rząd na rok 2023 pozabudżetowych mechanizmów finansowania szeregu wydatków, podobnie zresztą jak miało to miejsce w latach poprzednich. W efekcie zastosowania różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 mamy do czynienia z:
  - a. naruszeniem art. 109 ustawy o finansach publicznych,
  - b. naruszenia art. 219 ust. 3 Konstytucji RP,
  - c. ograniczeniem przejrzystości finansów publicznych,
  - d. zaniżeniem zaplanowanego na rok 2023 deficytu budżetu państwa.
26. Art. 109 ustawy o finansach publicznych, wyraźnie określa, że **budżet państwa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa**. Wszelkie zatem dane dotyczące gospodarki finansowej państwa powinny mieć odzwierciedlenie w tym właśnie akcie prawnym. Przyjęty przez Rząd projekt ustawy budżetowej na rok 2023 nie spełnia tych wymogów. Odnosi się on jedynie do pewnego fragmentu gospodarki finansowej państwa, co ogranicza możliwość oceny tych finansów, a tym samym zdecydowanie ogranicza przejrzystość finansów publicznych.
27. Jak wynika z projektu budżetu na rok 2023, zakłada się - podobnie jak czyniono to już przy budżetach w odniesieniu do kilku poprzednich lat – wykorzystanie różnych instrumentów pozabudżetowego finansowania pewnych zadań państwa. Rozwiązanie takie umożliwi nie tylko zaniżenie deficytu budżetowego, ale również „obejście” Stabilizującej Reguły Wydatkowej. Dotyczy to w szczególności założonego w projekcie ustawy budżetowej finansowania różnych wydatków w formie przekazywania skarbowych papierów wartościowych, które nie są liczone do deficytu budżetu państwa, nie są uwzględniane przy obliczaniu SRW, a także nie są zaliczane do długu w momencie ich emisji.
28. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 przewidziano, m.in.

- a. finansowanie uczelni wyższych w formie przekazania skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej do 1 mld zł. – art. 23 projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 („ustawa o budżecie”),
- b. umożliwienie przekazywania Funduszowi Reprywatyzacji (będącego państwowym funduszem celowym) skarbowych papierów wartościowych – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć 20 mld. zł. - art. 25 projektu ustawy o budżecie,
- c. umożliwienie przekazania skarbowych papierów wartościowych do Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu – wartość nominalna wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć 0,085 mld zł – art. 26 ustawy o budżecie,
- d. przekazanie, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych jako rekompensaty z tytułu utraconych w roku 2023 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień; wartość nominalna nowo wyemitowanych papierów wartościowych na ten cel wyniesie ok. 2,7 mld. zł (kwota ta na etapie prac sejmowych nad budżetem państwa na rok 2023 została powiększona z ok. 2 do 2,7 mld zł).

Uwzględniając powyższe rozwiązania przedstawiony w projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 deficyt budżetowy powinien być, co do zasady, zwiększony o co najmniej 23,8 mld. zł tylko z tytułu powyższych operacji księgowych. W miejsce przekazywanych skarbowych papierów wartościowych powinna po stronie wydatków budżetu państwa wystąpić dotacja do tych podmiotów. W przeszłości np. w przypadku publicznej radiofonii i telewizji środki przekazywano w formie dotacji budżetu państwa.

Przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji, to jeden z wielu mechanizmów zastosowanych przy konstrukcji ustawy budżetowej na rok 2023, których skutkiem jest sztuczne zaniżenie deficytu budżetowego<sup>3</sup>.

29. W roku 2023, podobnie jak w roku poprzednim, zakłada się finansowanie różnych zadań państwa poprzez wykorzystanie instrumentów pozostających poza sektorem finansów publicznych w ujęciu ustawy o finansach publicznych. Daje to fałszywy obraz zarówno deficytu, jak i państwowego długu publicznego. Dodatkowo, środki wydatkowane w ten sposób są całkowicie poza kontrolą Parlamentu. Dotyczy to w szczególności wydatków realizowanych przez fundusze ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego. Na szczególną uwagę zasługują wydatki realizowane w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID -19, w ramach którego finansowane są również zadania, które zasadniczo powinny być finansowane z budżetu państwa lub z dotacji z budżetu państwa. Z dostępnych informacji prasowych, notyfikacji fiskalnej wysłanej do Komisji Europejskiej oraz ze „Strategii zarządzania długiem” wynika, że w funduszu FPC zaplanowano w 2023 r. wydatki na ok. 23 mld zł. Są to środki na obsługę długu w wysokości ok. 6 mld zł, nieuwzględnione w kosztach obsługi długu budżetu państwa oraz środki wynikające z promes inwestycyjnych dla samorządów. Czyli kwota 23 mld zł nie uwzględnia kosztów zamrożenia cen prądu i gazu oraz innych rozwiązań w związku z kryzysem energetycznym, które zgodnie z ustawami mają być współfinansowane z funduszu FPC. Dotyczy to m.in.:

  - a. przewidzianego na rok 2023 wypłacania ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 rekompensat i dodatków energetycznych, które mają być wypłacane na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w roku 2023 w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej – koszt 24 mld zł, który ma być według informacji prasowych pokryty z odpisów od firm energetycznych. Według niepewnych informacji prasowych, ten program ma być

---

<sup>3</sup> Proceder zaniżania deficytu budżetu państwa poprzez przekazywanie obligacji zamiast dotacji szerzej opisano w Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego edycja 2022. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów. Proceder skrytykowała również Najwyższa Izba Kontroli w raportach dotyczących realizacji budżetu państwa w 2020 i 2021 roku.



naturalny fiskalnie, choć jak szacuje portal „Wysokie Napięcie” może generować ubytek ok. 2-3 mld zł, chyba, że firmy nie dostaną rekompensat.

- b. przewidzianego na rok 2023 wypłacania ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 rekompensat dla firm obrotu gazem, które mają być wypłacane na podstawie ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu – koszt ok. 28,6 mld zł, przy czym przy założeniu wpływów z odpisu gazowego na poziomie ok. 13,5 mld zł, deficyt netto z tego tytułu to ok. 15,1 mld zł,
- c. wydatków wynikających z ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw - 3,8 mld zł,
- d. wydatków związanych z dodatkiem węglowym w 2023 r. – koszt ok. 11,5 mld zł

Niestety kwestie finansowania zamrożenia cen oraz osłon i dodatków energetycznych, gazowych i węglowych są bardzo nieprzejrzyste. Nie zostały ujęte w budżecie państwa, ani planie finansowym Funduszu Wsparcia Różnicy Ceny, a Plan Funduszu FPC nie jest publikowany i przedstawiany w Sejmie czy Senacie RP. Te programy generują wielomiliardowe koszty poza kontrolą procesu budżetowego, łączne koszty brutto to nawet 68 mld zł. Potencjalne finansowanie z nowych podatków, nazwanych jako „odpis gazowy na fundusz” i „odpis energetyczny na fundusz” według skąpych i nieprzejrzystych informacji pokryje ok. połowy tych wydatków. Reszta będzie finansowana z deficytu funduszu FPC, tj. ok. 33,4 mld zł. Zasadniczo całość środków krajowych przewidzianych do wypłaty z tego Funduszu w roku 2023 należałoby uwzględnić w wydatkach budżetu państwa. Zresztą w pierwotnym rozwiązaniu (tzw. pierwsza Tarcza antykrzysowa) ten fundusz był państwowym funduszem celowym, który nie może się zadłużać i funkcjonowałby na podstawie dotacji z budżetu państwa. Zostało to jednak zmienione. Plan finansowy tego Funduszu podobnie jak pozostałych prowadzonych w BGK nie jest jednak publicznie znany. Jak już opisano powyżej, na podstawie danych dotyczących przyrostu długu publicznego oraz danych przekazywanych w ramach notyfikacji fiskalnej do Komisji Europejskiej można oszacować, że wydatki tego Funduszu w roku 2023 przyjęto na poziomie ok. 23 mld zł. Jest to kwota dużo mniejsza niż wymienione powyżej dodatki energetyczne i kwota ta została zabezpieczona na promesy dla samorządów. Łącznie fundusz FPC będzie musiała się zadłużyć na ok. 56,4 mld zł. Taka kwota powinna być ujęta jako dotacja w budżecie państwa.

- 30. Fundusze ulokowane w BGK, przy wykorzystaniu którego organy władzy realizują określone zadania, istniały wcześniej. Przykładem takich funduszy jest Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy. Sposób funkcjonowania tych funduszy i skala wydatków oraz plan wydatkowania, istniejące źródła dochodów, są jednak zasadniczo odmienne od działania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Krajowy Fundusz Drogowy utworzono w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez wsparcie realizacji rządowego programu budowy dróg krajowych. Głównym zadaniem Funduszu jest gromadzenie środków finansowych i finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.
- 31. Ponadto przy BGK utworzono Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który jest pod kontrola Ministra Obrony. Plany tego funduszu są utajnione. Nie znane są mechanizmy finansowania tego funduszu. W doniesieniach prasowych Minister Finansów mówi o „nierynkowym” finansowaniu zadłużenia tego funduszu, co budzi jeszcze większe wątpliwości i zagrożenia. Niestety polski Parlament nie ma kontroli nad tym funduszem, co jest ewenementem, w krajach europejskich. Wydatki tego funduszu mogą sięgnąć ogromnej kwoty 55 mld zł, poza kontrolą demokratyczną.
- 32. Nie można oczywiście odrzucać potrzeby wykorzystywania różnych instrumentów dla zapewnienia pewnej elastyczności zarządzania finansami państwa, np. funduszy celowych, rezerw, dla realizacji ściśle określonych celów, czy też realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Wykorzystywanie takich instrumentów nie może się jednak odbywać bez poszanowania podstawowych zasad gospodarki finansami publicznymi – jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz udziału w procesie decyzyjnym Parlamentu.

33. Mając na uwadze art. 109 ustawy o finansach publicznych docelowo nie tylko Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 ale również KFD czy inne fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego – powinny zostać włączone do ustawy budżetowej. Pominięcie tych funduszy w ustawie budżetowej ogranicza zasadę jawności finansów publicznych, a także ogranicza funkcję kontrolną Parlamentu w zakresie stanowienia o finansach państwa. Ponadto brak tych planów w budżecie, o takiej skali wydatków, narusza art. 219 Konstytucji RP.
34. Uwzględniając dane o przyroście zadłużenia i dane przekazywane Komisji Europejskiej oraz nowe wydatki związane kryzysem energetycznym można oszacować, że deficyt rządowy (ang. *central government*) generowany przez trzy nowe fundusze przy BGK to 106,6 mld zł (FPC, FWSZ i FP). Jednak te liczby w każdej chwili, bez żadnej procedury i bez udziału Parlamentu mogą zostać zwiększone. Zadłużanie w tych funduszach odbywa się przy udziale gwarancji Skarbu Państwa, a tu założony limit jest bardzo duży, tj. 200 mld zł (art. 6 projektu ustawy budżetowej na rok 2023). Zadłużenie w tych funduszach w skrajnym przypadku może nawet wzrosnąć o tę kwotę.
35. Kolejnym „wehikułem” wykorzystywanym przez Rząd jest Polski Fundusz Rozwoju (PFR), który w analogiczny sposób jak BGK finansował tzw. Tarczę Finansową. Od tego momentu PFR nie uczestniczył w procedurze omijania budżetu państwa. Jednak w przestrzeni medialnej pojawiły się informacje, że w związku z zatrzymaniem środków z KPO, PFR będzie się ponownie zadłużał w celu „prefinansowania KPO”. Do tego celu mają być wykorzystane środki z Tarczy Finansowej i nowe emisje obligacji. Środki zwrócone z Tarczy Finansowej zamiast posłużyć do spłaty długu PFR, który nie ma wystarczających innych środków do jego spłaty, mają ponownie finansować wydatki publiczne. Program ten został już uruchomiony w 2022 r., a w 2023 r. poza budżetem państwa z tego tytułu powstanie deficyt w kwocie co najmniej 15-20 mld zł (według informacji prasowych PFR).
36. Finansowanie zadań państwa z wykorzystaniem instrumentów finansowania pozabudżetowego ogranicza przejrzystość finansów publicznych. Dotyczy to nie tylko szerokiego zakresu finansowania zadań państwa z wykorzystaniem różnych funduszy ulokowanych w BGK, ale również szerokiego wykorzystywania w tym celu instytucji i instrumentów zaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu metodologii krajowej. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2023 zakłada się finansowanie różnych zadań z wykorzystaniem 10 agencji wykonawczych, 11 instytucji gospodarki budżetowej, 37 – funduszy celowych, 68 – państwowych osób prawnych. Planowane koszty (wydatki) zadań realizowanych przy wykorzystaniu tych instrumentów w roku 2023 mają wynieść blisko 485 mld. zł. Oczywiście największy udział w tych wydatkach ma Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, którego koszty zaplanowane zostały na poziomie prawie 362 mld zł. Analiza planów finansowych funduszy wskazuje, że nie obejmują one wszystkich wydatków, które mają być finansowane za ich pośrednictwem w roku 2023. Chodzi tu o zadeklarowane już publicznie wypłaty 14 emerytury w roku 2023. Świadczenia te wypłacane są z Funduszu Solidarnościowego. W treści ustawy budżetowej przewidziano wprowadzenie możliwości udzielenia pożyczki<sup>4</sup> z budżetu państwa do tego Funduszu w wysokości 8,1 mld zł., jednakże wydatek ten nie znajduje odzwierciedlenia w planie tego Funduszu. Jednocześnie jednak koszt tego świadczenia to ok. 13 mld zł. Tej kwoty nie udało się odnaleźć w jawnych dokumentach rządowych: nie ujęto jej w wydatkach ani budżetu państwa, ani innych jednostek sektora finansów publicznych. Ten transfer musi być ujęty, prawidłowo powinien być zaklasyfikowany w budżecie państwa w formie dotacji.
37. Łącznie wydatki budżetu państwa są niedoszacowane na kwotę ok. 143,4 mld zł, z ryzykiem w kierunku negatywnym (wyższych wydatków). Z tego:
- proceder przekazywania obligacji zamiast dotacji: 23,8 mld zł
  - dotacja na sfinansowanie 14-tej emerytury: 13 mld zł
  - dotacja do funduszy zarządzanych przez BGK w miejsce zadłużenia pozabudżetowego: 106,6 mld zł
    - i. 6 mld zł – koszty obsługi długu (FPC)
    - ii. 17 mld zł – promesy inwestycyjne dla samorządów (FPC)

---

<sup>4</sup> W art. 8 ustawy budżetowej przewidziano możliwość udzielenia pożyczek nawet na kwotę ponad 61 mld zł.

- iii. 33,4 mld zł – dofinansowanie zamrożenia cen gazu i prądu oraz dodatku węglowego
- iv. 39,5 mld zł - wydatki militarne (FWSZ)
- v. 10,7 mld zł (FP)

38. W projekcie budżetu państwa na rok 2023 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 672,7 mld zł. Po urealnieniu wyniosłyby one 816,1 mld zł. Szczegóły przedstawiono w załączniku nr. 2.

### **Deficyt budżetu państwa**

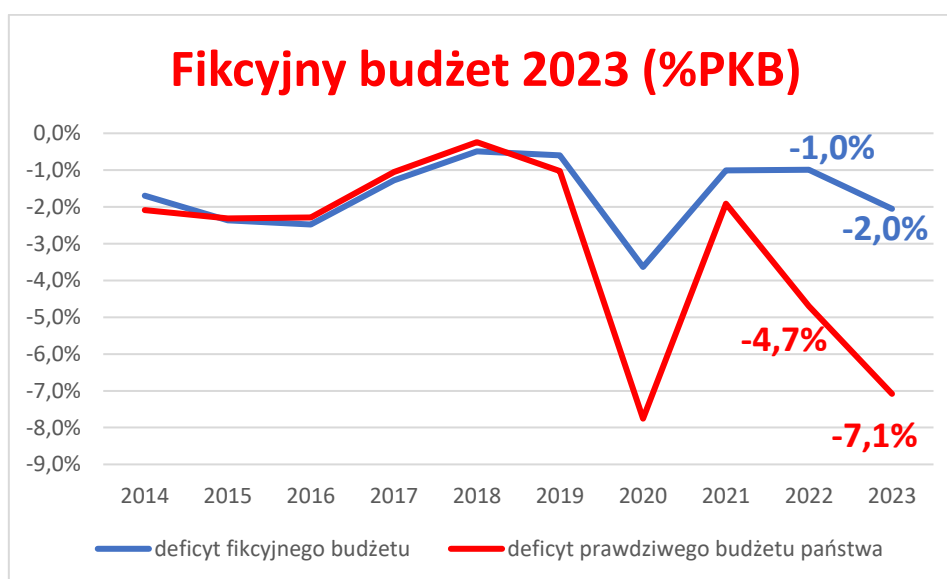
- Założenia makroekonomiczne są optymistyczne, w szczególności, jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy oraz stopień dezinflacji w 2023 r. Bilans ryzyk dla założeń makroekonomicznych jest zdecydowanie negatywny.
- Projekt ustawy budżetowej na rok 2023 nie daje pełnego obrazu finansów państwa, stanowi jedynie fragment gospodarki finansowej państwa. Projekt budżetu nie odpowiada zatem definicji budżetu państwa zawartej w art. 109 ustawy o finansach publicznych.
- W roku 2023 podobnie jak w roku 2022 zakłada się wykorzystanie do finansowania zadań państwa instrumentów pozabudżetowego finansowania, w tym przekazywanie skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji co pozwala na obejście Stabilizującej Reguły Wydatkowej, jak również zaniżenie deficytu budżetu państwa.
- Utrzymywanie w roku 2023 szerokiego finansowania zadań państwa przy wykorzystaniu instrumentów finansowania znajdujących się poza sektorem finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, zniekształca zarówno deficyt budżetu państwa jak i państwowy dług publiczny, a w konsekwencji powoduje pogłębienie nieprzejrzystości finansów publicznych. Dotyczy to wydatków realizowanych przy wykorzystaniu funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (w szczególności Fundusz Przeciwdziałania Covid-19). Fundusze te znajdują się poza kontrolą Parlamentu (a plany finansowe tych funduszy nie są publicznie znane) przez co ogranicza się jawność finansów publicznych.
- Następuje ograniczenie przejrzystości finansów publicznych poprzez znaczące zwiększenie wielkości wydatków planowanych w ustawie w rezerwach celowych oraz w rezerwie ogólnej.
- Następuje ograniczenie funkcji kontrolnej Parlamentu poprzez wprowadzenie zasady tworzenia niektórych rezerw z pominięciem opinii komisji sejmowej.
- Wprowadzenie koniecznych zmian urealnających szacunki dochodów oraz przywracających/zwiększających przejrzystość w projekcie budżetu państwa zmieniłoby obraz podstawowych wielkości budżetowych:

▪ dochody budżetu państwa wyniosłyby	581 063 201 tys. zł
▪ wydatki budżetu państwa wyniosłyby	816 090 746 tys. zł
▪ deficyt budżetu państwa wyniosłby	235 027 545 tys. zł

**To oznacza, że prawdziwy deficyt budżetu państwa to 346% tego fikcyjnego, przedstawionego przez rząd.** To pokazuje skalę oszukiwania społeczeństwa i skalę utraty

kontroli demokratycznej nad finansami publicznymi. **Prawdziwy deficyt budżetu państwa to 7,1% PKB**, a całego sektora finansów publicznych może wynieść nawet 7,7% PKB.

Biorąc pod uwagę brak wielu informacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, należy przyjąć, że powyższe szacunki mogą być niepełne. Dotyczy to zarówno dochodów, jak i, w szczególności, wydatków publicznych w 2023 r. W efekcie nie jest możliwe oszacowanie rzeczywistych potrzeb pożyczkowych (brutto i netto) podsektora centralnego (rządowego), a w związku z tym także sformułowanie oceny możliwości sfinansowania tych wydatków, w szczególności bez znaczącego zwiększenia kosztów tego finansowania. Ponadto w rachunku nie uwzględniono planowanego przez PFR prefinansowania KPO w kwocie 15-20 mld zł. Co zwiększyłoby deficyt budżetu państwa do nawet 250-255 mld zł (7,5-7,7% PKB).



Opracowali:

Sławomir Dudek  
Ludwik Kotecki  
Hanna Majszczyk

Byli, wieloletni pracownicy Ministerstwa Finansów

**DOCHODY PRAWDZIWEGO BUDŻETU PAŃSTWA W 2023 R.**

Wyszczególnienie	Plan na 2023 r.
	w tys. zł
1	2
DOCHODY OGÓŁEM	581 063 201
1. Dochody podatkowe	521 700 543
1.1. Podatek od towarów i usług	266 686 400
1.2. Podatek akcyzowy	88 597 000
1.3. Podatek od gier	4 000 000
1.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	69 593 043
1.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	78 368 100
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	4 600 000
1.7. Podatek od niektórych instytucji finansowych	5 980 000
1.8. Podatek od sprzedaży detalicznej	3 876 000
2. Dochody niepodatkowe	55 569 292
2.1. Dywidendy	2 217 975
2.2. Cło	8 677 000
2.3. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	40 719 099
2.4. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 955 218
3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	3 793 366

## WYDATKI PRAWDZIWEGO BUDŻETU PAŃSTWA W 2023 R.

Wyszczególnienie	Plan na 2023 r.
	w tys. zł
1	2
Ogółem	816 090 746
w tym:	
1. Dotacje i subwencje, w tym	422 198 223
1a. Dotacje do programów publicznych zarządzanych przez PFR*)	0
1b. Dotacje do funduszy przy BGK	106 600 000
1c. Dotacje w miejsce obligacji (m.in. TVP)	23 800 000
1d. Dotacja na sfinansowanie 14-cki	13 000 000
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	81 907 746
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	135 629 317
4. Wydatki majątkowe	58 969 170
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	66 000 000
6. Środki własne Unii Europejskiej	35 259 566
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	16 126 724

\*) Według informacji prasowych PFR będzie realizować wydatki publiczne na prefinansowanie KPO w kwocie 15-20 mld zł. Jeżeli więc KPO nie zostanie uzgodnione to należy te kwoty uwzględnić po stronie wydatków (bo nie będą Polsce zrefinansowane).

## Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2021 – 2023

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