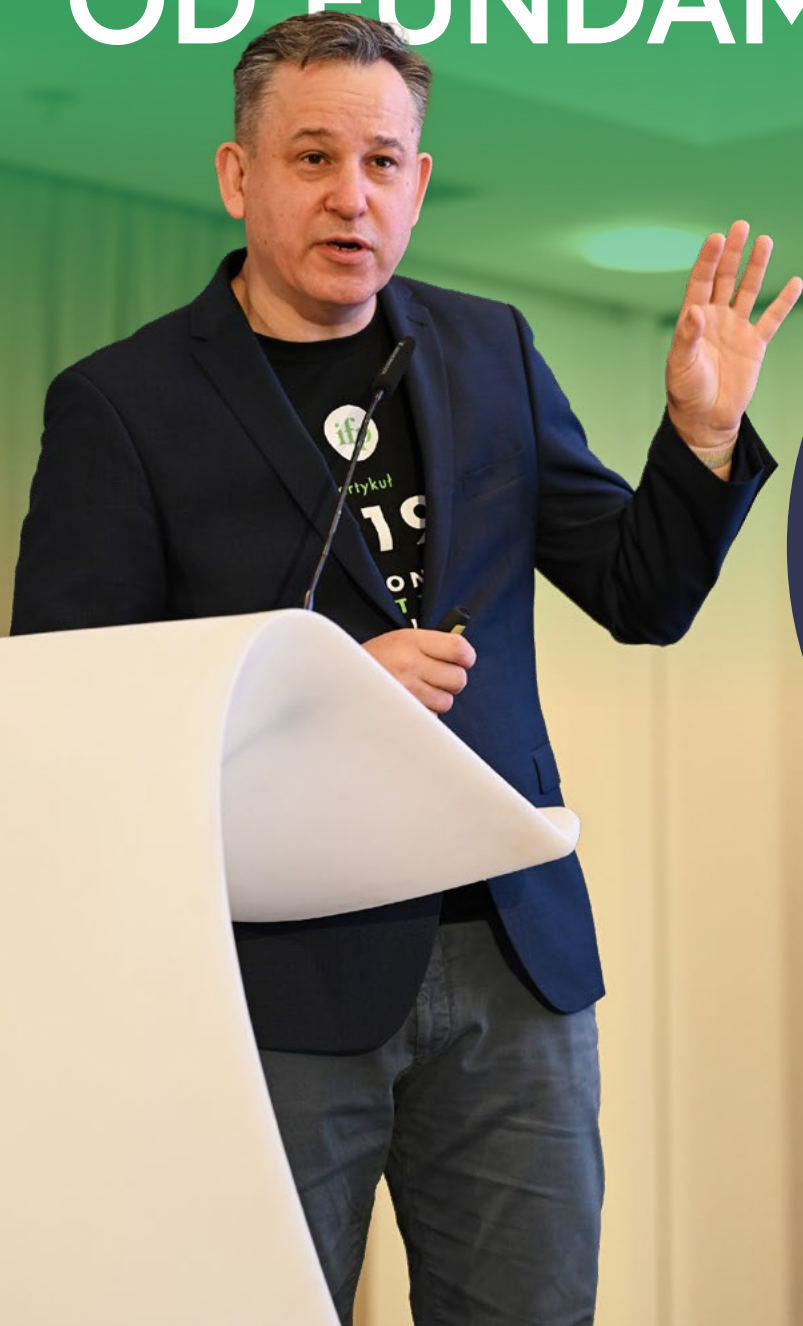


Sławomir Dudek

# PLAN NAPRAWY FINANSÓW PUBLICZNYCH – TRZEBA ZACZAĆ OD FUNDAMENTÓW



artykuł

**219**

KON  
STY  
TUC  
JA

Praworzędność finansów  
publicznych = budżet  
zgodny z art. 219  
Konstytucji

# **F**inanse publiczne jako system wymagają naprawy. Wyzwań i koniecznych działań w finansach publicznych jest niemal nieskończona lista.

Pełną diagnozę przedstawiliśmy w publikacji *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*. Zawarliśmy tam diagnozę systemu finansów publicznych i przedstawiliśmy 25 rekomendacji, których realizacja pozwoli odbudować niszczone przez lata system. Ale zacząć trzeba od podstaw.

Kamieniem węgielnym reformy finansów publicznych jest przywrócenie ustawie budżetowej jej konstytucyjnej rangi. To nasza pierwsza i podstawowa rekomendacja. A to oznacza definitywny koniec funduszy przy BGK i PFR, generujących zadłużenie i wydatkujących środki publiczne poza kontrolą demokratyczną. Ustawa budżetowa musi ponownie stać się podstawowym planem finansowym państwa.

## **Dlaczego? Zacznijmy od ogólnej diagnozy**

**Stan finansów publicznych, mierzony poziomem długu, czy poziomem deficytu jest poważny, ale nie jest w stanie dramatycznym tu i teraz.** „Uratowała” go po części galopująca inflacja, która poprzez ukryty podatek inflacyjny poprawiała wyniki budżetu. Choć pamiętajmy, że podatek inflacyjny zapłaciliśmy MY obywatele.

Nawet mimo wysokiej inflacji, według prognozy rządowej w najbliższych latach będziemy się zbliżać z długiem do progu 60% PKB, tegoroczny deficyt finansów publicznych wyniesie ponad 5% PKB, mamy drugie najwyższe koszty obsługi długu w UE po Węgrzech, w tym roku będziemy mieli najwyższy lub jeden z najwyższych deficytów budżetowych w UE i najwyższą inflację w UE. Analizy OECD pokazują, że bez reform dług polski, m.in. na skutek kryzysu demograficznego i starzenia się społeczeństwa, może eksplodować do 140% PKB w horyzoncie kilkudziesięciu lat. Jest niemal pewne, że zostaniemy objęci procedurą nadmiernego deficytu (EDP) przez Komisję Europejską. Sytuacja nie jest dramatyczna, ale mamy nadmierny deficyt i narastające zagrożenia.

**Z drugiej strony finanse publiczne jako system (w rozumieniu procedur, procesów, instytucji, reguł, przejrzystości, otwartości i konsultacji) są w stanie rozkładu, ustawa budżetowa utraciła swoją konstytucyjną rangę, a przeciętny obywatel nie wierzy w statystyki budżetowe. W tym aspekcie sytuacja jest dramatyczna.**

W ostatnich latach w finansach publicznych na masową skalę tworzone były rozwiązania, służące wydatkowaniu środków publicznych poza kontrolą demokratyczną, poza kontrolą parlamentu, poza regulacjami ustawy o finansach publicznych, poza formalnym budżetem

państwa, czyli poza Konstytucją. Konsekwencją tego była bezprecedensowa sytuacja w historii, czyli fakt, że kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie wyraziło pozytywnej oceny w przedmiocie absolutorium dla rządu za realizację ustawy budżetowej za 2022 rok. Stało się tak głównie dlatego, że rząd wyprowadził z ustawy budżetowej setki miliardów złotych do quasi-funduszy pozabudżetowych przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w Polskim Funduszu Rozwoju. Co NIK następująco podsumowała:

**” Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa i z pominięciem rygorów właściwych dla tego budżetu. Ustawa budżetowa, w tym przede wszystkim budżet państwa, przestaje pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa.**

Te fundusze to m.in. Fundusz Pomocy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (skrót PIS), Rządowy Program Odbudowy Zabytków, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, czy ostatnio prefinansowanie KPO przez PFR. Te fundusze to w istocie budżet równoległy do tego wynikającego z zapisów Konstytucji. Były „rajem wydatkowym” premiera Morawieckiego, w którym bez sztywnych procedur zapisanych w ustawie o finansach publicznych wydawano w niemal dowolny sposób miliardy złotych na tekturowe czekki wykorzystywane w kampanii wyborczej. O czym pisze NIK w raporcie „Informacja o wynikach kontroli – realizacja zadań finansowych z funduszu przeciwdziałania COVID-19”:

**” Chaos, brak jawnych i przejrzystych procedur oraz nieefektywne gospodarowanie środkami publicznymi (...) Choć w założeniu środki z Funduszu miały tylko i wyłącznie pomóc w łagodzeniu skutków pandemii, to przy okazji stały się ekstra budżetem w dyspozycji Prezesa Rady Ministrów na finansowanie dowolnie wybranych zadań.**

W BGK powstało ponad 20 funduszy i programów, które nie podlegają rygorom procesu budżetowego, i których plany finansowe nie były dołączane do ustaw budżetowych.

Zadłużenie funduszy wydatkujących poza kontrolą parlamentu na koniec 2023 roku szacowane jest na ponad 390 mld zł i niestety według planów rządu premiera Morawieckiego miało rosnąć w prognozach do ponad 650 mld zł w 2027 r., z czego 314 mld zł to zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Ten fundusz w bardzo niejasny sposób, poza kontrolą parlamentu i poza konstytucyjną definicją budżetu



## Finanse publiczne mają swój cały rozdział w Konstytucji

artykuł

# 219

KON  
STY  
TUC  
JA

Konstytucja w rozdziale X i akty wykonawcze nie ograniczają polityków na co wydawać, jakie programy społeczne czy inwestycyjne finansować, które podatki podnieść, a które obniżyć, które zlikwidować, a które zostawić. Konstytucja wymaga jedynie od polityków, aby zarządzanie finansami było jawne, przejrzyste, pod kontrolą demokratyczną, czyli pod kontrolą parlamentu oraz co najważniejsze, wymaga aby to USTAWA BUDŻETOWA była podstawowym planem finansowym państwa.

Art. 219 Konstytucji jest w tym zakresie jednoznaczny i stanowi: „**Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej**”. A precyzuje to art. 109 Ustawy o finansach Publicznych: „Ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym”.

zaciągał pożyczki na lewo i prawo. O niektórych dowiedzieliśmy się z telewizji koreańskiej. Oprócz funduszu zbrojeniowego nadal ma istnieć fundusz przeciwdziałania COVID-19, który mimo tego, że pandemii już nie ma, nadal będzie emitował nowy dług w kwocie kilkudziesięciu miliardów złotych. Jego zadłużenia na koniec 2027 r. wyniesie ponad 135 mld zł. Zadłużenie funduszu drogowego ulegnie podwojeniu do ponad 134 mld zł.

**Co oznacza, że co czwarta złotówka długu, to będzie dług w podmiotach wydatkujących poza kontrolą parlamentu i poza ustawą budżetową.**

### Najpierw fundamenty, potem ściany, a dopiero potem firanki...

Nie można zacząć planu remontu czy wręcz odbudowy domu od rozważań jakim kolorem wymalować ściany, jakie kupić meble, czy jakie dobrać firanki. Remont czy odbudowę domu zaczynamy od fundamentów. Jak już zaczynamy budować dom, to nie możemy rozłożyć w czasie etapu stawiania fundamentów. Nie da się budować ścian, kiedy cały etap budowy lub naprawy fundamentów nie został zakończony.

Tym fundamentem w finansach publicznych jest przywrócenie konstytucyjnej rangi ustawie budżetowej. Przywrócenie demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi.

### Tu nie trzeba być konstytucjonalistą, aby wiedzieć, że na gruncie art. 219 Konstytucji „ustawa budżetowa” jest podstawowym planem finansowym państwa

Stwierdzenie „w formie ustawy budżetowej” zamyka wszelkie dywagacje. Wysyłanie rzekomo pełnych danych budżetowych do Eurostatu nie spełnia zapisu „w formie ustawy budżetowej”. Prezentowanie danych w biuletynach statystycznych na stronach internetowych

resortu finansów czy GUS nie spełnia zapisu „w formie ustawy budżetowej”. Koniec i kropka.

Konstytucjoniści nazywają tę zasadę, zasadą „podstawowości budżetu”.

“ *Podstawowość budżetu jako aktu zarządzania finansowego państwem lub inną wspólnotą oznacza tym samym, iż plan ten musi zawierać wszystkie dochody i wydatki publiczne tej wspólnoty, a przynajmniej wszystkie te, które są niezbędne do wypełniania funkcji i zadań publicznych danej wspólnoty, gwarantowanych przez odrębne akty normatywne (wymaganie powszechności planowania).*

PROF. T. DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, 2016

A jeżeli to nie wystarcza to mamy wprost opis sytuacji, kiedy naruszony jest art. 219 Konstytucji:

“ *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.*

PROF. T. DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, 2016

Pierwszym i fundamentalnym krokiem w naprawie finansów publicznych jest zatem przywrócenie praworządności w finansach publicznych. „Rule of law” to również „rule of public finance law”, musimy to wszyscy zrozumieć, inaczej nigdy nie przywrócimy praworządności w Polsce.

Działań przywracających konstytucyjną rangę ustawy budżetowej nie da się wykonać częściowo. To tak jakbyśmy w zakresie neo-KRS rozłożyli to w czasie i stopniowo przywracali konstytucyjność tej

instytucji. Albo coś jest konstytucyjne i spełnia zasady praworządności albo nie. Nie wyobrażam sobie sytuacji, że fundusz modernizacji sił zbrojnych pozostanie poza ustawą budżetową i nadal będzie funkcjonował przy BGK, a jego potencjalne zadłużenie wyniesie ponad 300 mld zł. Oprócz aspektu konstytucyjnego, musimy też mieć na uwadze, że podstawą państwa demokratycznego jest kontrola parlamentu nad wydatkami zbrojeniowymi oraz respektowanie zasad budżetowych przy wydatkowaniu tych środków.

Podobnie z funduszem przeciwdziałania COVID-19, który kompletnie nie ma racji bytu, jak i innymi funduszami przy Banku Gospodarstwa Krajowego

i PFR, które generują własne, droższe zadłużenie i realizują wydatki publiczne o charakterze dotacyjnym i inwestycyjnym z pominięciem rygorów i procedur ustawy o finansach publicznych.

Mój kamień węgielny reformy finansów publicznych to przywrócenie ustawie budżetowej jej konstytucyjnej rangi. A to oznacza definitywny koniec funduszy przy BGK i PFR wydatkujących środki publiczne. Wydatki państwa muszą być realizowane przez budżet. Jeżeli praworządność w ustach polityków nie jest frazesem to nie możemy dopuścić, aby ustawa budżetowa łamała Konstytucję. Nie można częściowo przywrócić praworządności w finansach publicznych.

W **Planie naprawy finansów publicznych** pokazaliśmy jak krok po kroku uzdrowić system finansów państwa po latach jego stopniowego psucia. Gdy tylko postawimy solidny fundament.



**INSTYTUT FINANSÓW PUBLICZNYCH** to działająca na rzecz pożytku publicznego instytucja ekspercko-analityczna. Reprezentuje interes społeczeństwa i obywateli oraz aktywnie uczestniczy w debacie publicznej. Jest niezależną i apartyjną organizacją pozarządową, która stawia sobie za główne cele m.in. monitoring stanu finansów publicznych, fact-checking i przeciwdziałanie populizmowi w życiu publicznym oraz wspieranie demokracji, praworządności i społeczeństwa obywatelskiego. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Instytutu znajdują się na stronie [www.ifp.org.pl](http://www.ifp.org.pl).

#### WSPIERAJ NAS

Tę ekspercką analizę oraz inne nasze publikacje przygotowaliśmy m.in. dzięki darowiznom od osób, które wspierają naszą misję i podzielają nasze wartości. W przyszłości nadal będziemy tworzyć i udostępniać wartościowe analizy i eksperckie opinie. Dołącz się do tego działania. Wpłać dowolną kwotę. Obiecujemy wykorzystać ją profesjonalnie, racjonalnie i z myślą o przyszłości.

**Fundacja Instytut Finansów Publicznych: 18 1140 2004 0000 3402 8330 2796**

#### OFERTA OPRACOWAŃ

IFP to ceniony ośrodek analityczny. Przygotowujemy własne analizy ekonomiczne oraz opracowania na zlecenie instytucji oraz podmiotów komercyjnych dotyczące różnych aspektów gospodarki, w tym w szczególności wpływu na finanse publiczne.

Wszystkie opracowania zespół Instytutu realizuje w sposób rzetelny, z należytą starannością i uczciwością. Opinie naszych ekspertów oparte są na wiedzy i zweryfikowanych informacjach, a nie osobistych poglądach lub preferencjach.

W działalności badawczo-naukowej Instytut Finansów Publicznych kieruje się zasadami i wytycznymi zawartymi w *Dobrych zwyczajach w nauce*, wydanych przez Komitet Etyki, działający przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk ([https://ken.pan.pl/images/2001\\_ZbiorWytycznych.pdf](https://ken.pan.pl/images/2001_ZbiorWytycznych.pdf)).

Zastrzegamy sobie prawo do niezależności w doborze narzędzi badawczych oraz w formułowaniu wniosków. Bierzymy odpowiedzialność wyłącznie za wyniki opracowanych przez nasz zespół analiz, a nie za sposób ich wykorzystania przez zleceniodawców lub inne strony.

**Kontakt w sprawie oferty opracowań: Patrycja Satora – 500 494 173 – [patrycja.satora@ifp.org.pl](mailto:patrycja.satora@ifp.org.pl)**

Zapraszamy do współpracy!