

Sławomir Dudek, główny ekonomista FOR

Marcin Zieliński, ekonomista FOR

Warszawa, dnia 14.03.2022 r.

Komunikat FOR 11/2022:

Kolejne fundusze poza kontrolą – co może pójść nie tak?

Synteza:

- W reakcji na inwazję Rosji na Ukrainę rząd Prawa i Sprawiedliwości zaczął prace nad stworzeniem dwóch nowych funduszy w państwowym Banku Gospodarstwa Krajowego, z których miałyby być finansowane „pomoc systemowa” oraz dodatkowe wydatki na armię.
- Parlament, inaczej niż w przypadku budżetu państwa, nie ma nic do powiedzenia na temat sposobów wydatkowania pieniędzy z tych funduszy, mimo że jednym ze źródeł ich finansowania są obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa.
- W tej chwili dług poza kontrolą parlamentu wynosi 260 mld zł. Do końca tego roku według planów rządu ma to być 350 mld zł, a do 2025 roku – ponad 400 mld zł, czyli około jednej czwartej długu publicznego liczonego zgodnie z metodologią unijną.
- Poważne wątpliwości budzi konstytucyjność takich działań, gdyż wydatki służące wypełnianiu funkcji i zadań publicznych powinny być ujęte w budżecie, a nie wypychane do kolejnych funduszy, z których środki można wydatkować bez ustawy budżetowej i bez parlamentarnej kontroli.
- Rynki finansowe coraz gorzej oceniają wiarygodność polskiego państwa. Polska będzie ponosić coraz większe koszty obsługi swojego zadłużenia. Pogarszająca się przejrzystość i stabilność systemu finansów publicznych zmniejsza bezpieczeństwo ekonomiczne kraju.

24 lutego Rosja rozpoczęła inwazję na Ukrainę. Dla Zachodu miało to dwie bezpośrednie konsekwencje. Po pierwsze, setki tysięcy mieszkańców napadniętego kraju postanowiło szukać schronienia za granicą. Według danych dostępnych 13 marca granice sąsiadujących z Ukrainą państw Unii Europejskiej przekroczyło prawie 2,2 mln uchodźców, z czego trzy czwarte przybyło do Polski¹. Część tych osób wyjechała już do innych krajów UE lub zamierza to zrobić w najbliższej przyszłości. Niemniej trzeba założyć, że wielu z nich pozostanie w Polsce, gdzie Ukraińcy spotkali się z przyjaznym przyjęciem ze strony rodzimych mieszkańców. W związku z tym rząd Prawa i Sprawiedliwości ogłosił plan „pomocy systemowej”, czyli stworzenie systemu wsparcia dla Polaków zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie uciekającym przed wojną Ukraińcom².

Po drugie, fakt, że wojna napastnicza toczy się w bezpośrednim sąsiedztwie UE – w kraju, który zgłasza swoje aspiracje do tego, by stać się częścią europejskiej wspólnoty – zwiększył poczucie zagrożenia wśród mieszkańców Zachodu. Po raz pierwszy w historii większość Szwedów i Finów opowiada się za przystąpieniem do NATO³, a Niemcy postanowiły istotnie zwiększyć wydatki na obronę⁴. Również polski rząd, ustami Przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, zapowiedział zwiększenie wydatków na zbrojenia do 3% PKB⁵.

Zarówno zapewnienie „pomocy systemowej”, jak i zwiększenie wydatków na obronność ma zostać sfinansowane nie z budżetu państwa, lecz z nowych funduszy utworzonych w państwowym Banku Gospodarstwa Krajowego: odpowiednio z Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Fundusze te nie podlegają ustawie o finansach publicznych, a decyzję o ich wydatkowaniu podejmuje jednoosobowo premier lub – jak to ma być w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – minister obrony narodowej. Parlament, inaczej niż w przypadku środków budżetowych, nie ma nic do powiedzenia na temat sposobów wydatkowania pieniędzy z tych funduszy, mimo że jednym ze źródeł ich finansowania są obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa.

Z tego powodu wydatki i zadłużenie funduszy w BGK są przez Unię Europejską traktowane na równi z innymi instytucjami publicznymi. Nie są jednak tak traktowane przez stabilizującą regułę wydatkową i konstytucyjny limit zadłużenia. Dlatego też przy okazji kolejnych kryzysów stają się ulubionym narzędziem rządzących do realizowania dodatkowych wydatków. „Raje wydatkowe” w BGK zaczęły mnożyć się po wybuchu pandemii. W tej chwili dług poza kontrolą parlamentu wynosi 260 mld zł. Do końca tego roku według planów rządu ma to być 350 mld zł, a do 2025 roku – ponad 400 mld zł, czyli około jednej czwartej długu publicznego liczonego zgodnie z metodologią unijną.

¹ <http://web.archive.org/web/20220313190644/https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine/location>.

² <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8372536,przyjmujesz-uchodzce-dostajesz-pieniadze-morawiecki-o-nowym-rozwiazaniu.html>.

³ <https://www.money.pl/gospodarka/kopernikanski-przewrot-w-szwecji-i-finlandii-putin-bedzie-wsciekly-6743646050990688a.html>.

⁴ <https://www.money.pl/gospodarka/niemcy-zapowiadaja-gigantyczny-wzrost-wydatkow-na-obronosc-6741855952058880a.html>.

⁵ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Kaczynski-3-proc-PKB-na-zbrojenia-juz-w-przyszlym-roku-8290740.html>.

Takie działania budzą poważne wątpliwość konstytucyjne. Jak zauważa Teresa Dębowska-Romanowska:

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).⁶

W związku z podstawowym znaczeniem budżetu państwa w ramach finansów publicznych, wydatki służące wypełnianiu funkcji i zadań publicznych powinny być w nim ujęte, a nie przenoszone do kolejnych funduszy, z których środki można wydatkować bez ustawy i bez parlamentarnej kontroli. Na problem wypychania wydatków poza budżet zwraca uwagę też Najwyższa Izba Kontroli, która w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* postuluje, że „zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych”⁷.

Obecną sytuację można zobrazować prostym przykładem. Dużo osób należy do wspólnoty albo spółdzielni mieszkaniowej. Wyobraźmy sobie, że jej prezes zakłada osobny rachunek i przez niego zaczyna realizować sporą część płatności, nie wykazując ich w budżecie. Do tego zaciąga kredyt w imieniu wspólnoty albo spółdzielni i z tego buduje basen na dachu, odnawia bloki kolegom oraz buduje im nowe garaże i sauny. Na koniec kredyt muszą spłacać wszyscy mieszkańcy. I nagle okaże się, że brakuje pieniędzy na remont przeciekającego dachu w blokach zwykłych mieszkańców. Tak działa wyprowadzenie środków publicznych poza kontrolę ustawy budżetowej, poza kontrolę tej swoistej „rady nadzorczej”, którą w przypadku budżetu państwa jest Sejm.

Brak parlamentarnej kontroli sprawia też, że rośnie zagrożenie, że środki będą wydatkowane w korupcyjny sposób. Jeśli zamiast na jakości wydatków będziemy skupiać się na ich wielkości, to magiczne „3% PKB na armię” czy „7% PKB na zdrowie” okażą się kosztownymi zakłęciami – wydawszy łącznie 10% PKB na armię i zdrowie, nie będziemy cieszyli się ani większym bezpieczeństwem militarnym, ani lepszą opieką medyczną. Natomiast przypuszczalnie zaczną mnożyć się historie podobne do tych o zamówionych na początku pandemii COVID-19 respiratorach. Tego, jak korupcja może podmywać potencjał militarny, uczy też przypadek Rosji⁸, która ku zaskoczeniu wielu ekspertów ds. wojskowości nie potrafi poradzić sobie z o wiele mniejszymi siłami napadniętej przez siebie Ukrainy.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Art. 219 [Budżet państwa]*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*.

⁷ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>, s. 10.

⁸ <https://www.politico.eu/article/russia-military-corruption-quagmire/>.

Ilustracją fikcji budżetowej jest ocena skutków regulacji załączona do projektu Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (druk nr 2069). Ustawa ta tworzy pozakonstytucyjny, równoległy budżet przy Banku Gospodarstwa Krajowego. W OSR w tablica pokazująca jej wpływ na sektor finansów publicznych jest w całości pusta.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych											
(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem											
budżet państwa											
JST											
pozostałe jednostki (oddzielnie)											

3

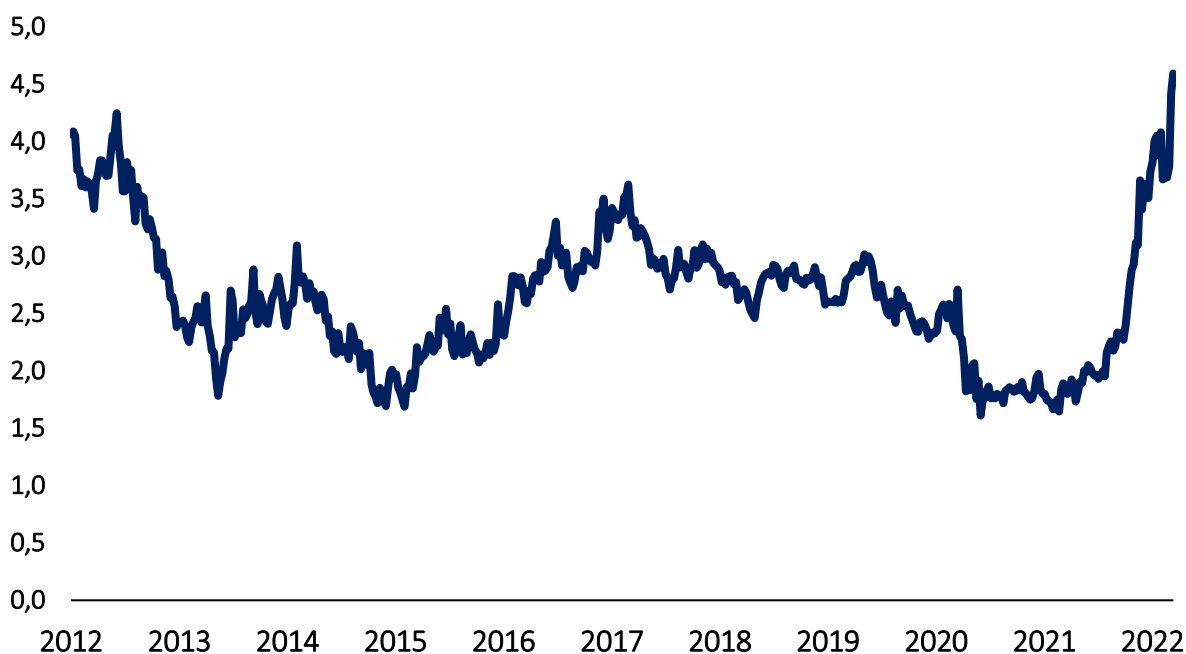
Wydatki ogółem											
budżet państwa											
JST											
pozostałe jednostki (oddzielnie)											
Saldo ogółem											
budżet państwa											
JST											
pozostałe jednostki (oddzielnie)											

Źródło: Ocena skutków regulacji, druk nr 2069

Dodatkowo tego typu operacje spotykają się z reakcją rynków finansowych. Inwestorzy nie przejmują się krajowymi definicjami, lecz patrzą na całość wydatków i długu. Rząd, wypychając wydatki poza budżet, może omijać ograniczenia prawne, stawiane przez Konstytucję i ustawę o finansach publicznych, lecz nie ominie ograniczeń ekonomicznych. Eldorado rekordowo niskich stóp w Polsce się skończyło, a od października ubiegłego roku co miesiąc Rada Polityki Pieniężnej podnosi stopę referencyjną banku centralnego, co przekłada się na większą rentowność wyższych tenorów (okresów kredytowania) obligacji. Cykl podwyżek stóp prawdopodobnie jeszcze trochę potrwa.

W drugiej połowie ubiegłego roku zaczął gwałtownie rosnać spread dziesięcioletniej rentowności (różnica oprocentowania) między Polską i Niemcami. Fakt, że Polska sąsiaduje z napadniętą Ukrainą, a Władimir Putin nieraz napomynał, że chciałby powrotu do stref wpływu z czasów zimnej wojny, sprawia, że istnieje duże ryzyko dalszego wzrostu rentowności polskich obligacji skarbowych, również na tle innych krajów. Tak więc Polska będzie ponosić coraz większe koszty obsługi swojego zadłużenia.

Wykres 1. Spread dziesięcioletniej rentowności obligacji skarbowych Polski i Niemiec (w pkt. proc.)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie stooq.pl

W niedawnym komunikacie zwracaliśmy uwagę, że „bezpieczeństwo to nie tylko czołgi i armaty”⁹. To oczywiście nie jest nasze autorskie spostrzeżenie, lecz podejście stosowane w kolejnych Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ważnym elementem tego kompleksowego podejścia jest bezpieczeństwo ekonomiczne, do które wlicza się też stabilność systemu finansów publicznych. W najnowszej strategii (z 2020 roku) możemy przeczytać, że należy „wspierać działania zwiększające odporność na międzynarodowe kryzysy finansowe, w szczególności poprzez wzmocnianie stabilności systemu finansów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego”¹⁰. Żeby Polska mogła zwiększać swój potencjał obronny, musi być państwem wiarygodnym dla inwestorów.

Nie negujemy konieczności pomocy Ukraińcom i zwiększania potencjału militarnego, ale uważamy, że w pierwszej kolejności należy przyrzeć się obecnym wydatkom. Znajdzie się wśród nich wiele pozycji, z których należałoby zrezygnować, co postulujemy od dawna. Wtedy rząd nie miałby problemów, by bez zwiększania podatków i tworzenia kolejnych funduszy w BGK zwiększać wydatki na armię.

⁹ <https://for.org.pl/pl/a/8967,bezpieczenstwo-to-nie-tylko-czolgi-i-armaty>.

¹⁰ https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf, s. 33.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju, członek zarządu FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Dr Sławomir Dudek

Główny ekonomista FOR

e-mail: slawomir.dudek@for.org.pl

Twitter: [@DudSlaw](https://twitter.com/DudSlaw)



Marcin Zieliński

Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Twitter: [@MA_Zielinski](https://twitter.com/MA_Zielinski)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju