

Omijanie reguł fiskalnych

Wzrost wydatków na obronność

Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. podważyła poczucie bezpieczeństwa w Polsce i zwróciła uwagę na potrzebę dobrojenia i zmodernizowania armii. Znalazło to odzwierciedlenie w państwowych wydatkach na obronność, które w 2023 r. były ponad dwukrotnie wyższe, niż w poprzednim roku. Konieczność działania w jak najkrótszym czasie wiązała się z próbami ominięcia niektórych reguł fiskalnych obowiązujących w Polsce. Celem artykułu jest przedstawienie tego problemu, który towarzyszy zwiększaniu wydatków na obronność, przez odwołanie się do literatury przedmiotu i metody opisowej. Omawiany okres dotyczy lat 2018–2024, jednak najważniejsze rozważania obejmują 2023 r. i początek 2024 r.

PIOTR DUDZIAK

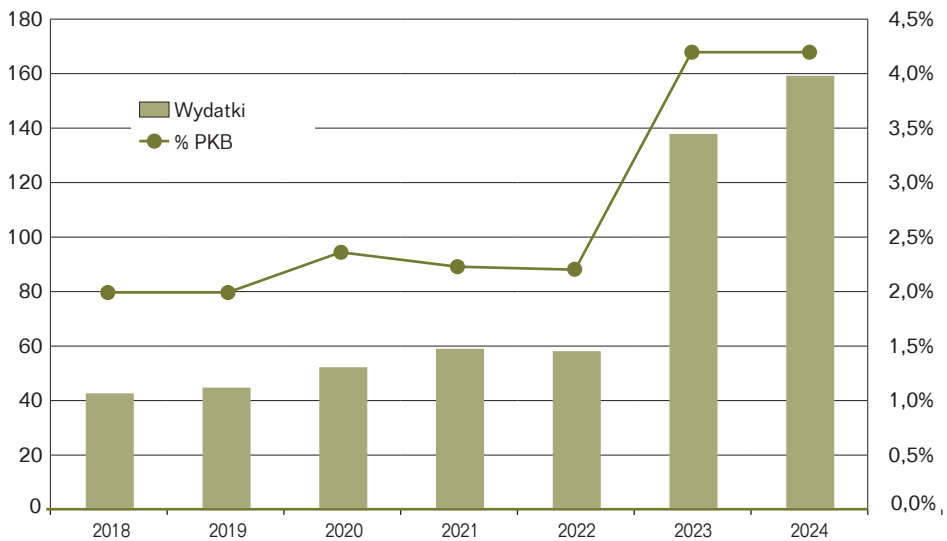
Wprowadzenie

Na szczycie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w Walii w 2014 r. zatwierdzono dokument „Zobowiązanie do inwestycji obronnych”, obligujący do przeznaczania co najmniej 2% produktu krajowego brutto (PKB) danego państwa na obronność. Piąta część tych wydatków ma dotyczyć podstawowego wyposażenia oraz badań i rozwoju¹. Polska starała się realizować ten cel, gdyż od 2014 r. wydatki na obronność oscylowały wokół progu

2% PKB. Lata, w których wartość tych wydatków była niższa, wynikały z niedoszacowania prognoz wzrostu gospodarczego. Od 2019 r. widoczny jest trend wzrostowy zarówno w wartościach nominalnych, jak i procentowych, jednak najgwałtowniejszy wystąpił w 2023 r., co było bezpośrednim skutkiem inwazji Rosji na Ukrainę. Głównymi eksporterami broni do Polski są Korea Południowa oraz USA. Wśród najważniejszych zakupów należy wymienić czołgi (K2, Abrams), haubice, samoloty bojowe i myśliwskie (FA-50, F-35), wyrzutnie rakiet M142 HIMARS oraz

¹ Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, *Wales Summit Declaration*, 2014.

Rysunek 1. Polskie wydatki (mld zł) na obronność w latach 2018–2024.



Źródło: Ustawy budżetowe na lata 2018–2024.

zestawy raketowe w ramach programu WISŁA. Część zamówień realizowana jest przez krajowy przemysł obronny, w szczególności programy: Gladius (system rozpoznawczo-uderzeniowy), Piorn (przeciwlotnicze zestawy raketowe) i Narew (system obrony przeciwlotniczej)².

Unijne i krajowe reguły fiskalne

Ponad dwukrotne zwiększenie budżetu obronnego jest znaczącym obciążeniem dla Skarbu Państwa. Rząd nie ma jednak pełnej swobody w wydatkowaniu środków budżetowych ze względu na istnienie reguł fiskalnych. W wąskim ujęciu definiuje się

je jako stałe ograniczenia polityki fiskalnej, wyrażone w formie syntetycznego miernika określającego dopuszczalną wielkość podstawowych parametrów budżetowych³. W ujęciu szerokim za regułę fiskalną można uznać każde ograniczenie występujące na różnych etapach procesu budżetowego, tj. przygotowania, zatwierdzania i wykonywania budżetu⁴. Reguły fiskalne wynikają z tendencji władz do wykorzystywania finansów publicznych jako narzędzia osiągnięcia doraźnych celów. Takie działanie, choć pozytywne w krótkim czasie, może wywołać silnie negatywne skutki w długim okresie. Owo zjawisko odczuwalne jest

² J. Cieślak: *Polska planuje gigantyczne wydatki na obronność w 2023 roku*, „Defence24”, 2022.

³ G. Koptis i S. Symansky: *Fiscal Policy Rules*, „Occasional papers” nr 162/1998, s. 2.

⁴ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pak: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczenia deficytu i długu publicznego w Polsce*, Białystok 2018, s. 73.

szczególnie przed wyborami, gdy wzrost wydatków publicznych (lub sama deklaracja ich zwiększenia) może przyczynić się do reelekcji. Istota reguł fiskalnych sprostada się do ochrony krajowej gospodarki przed skutkami prowadzenia polityki fiskalnej niedostosowanej do aktualnej sytuacji gospodarczej. Pozwalają one uniknąć takich zjawisk, jak: wzrost kosztów obsługi długu, procykliczne wydatki publiczne czy obciążanie przyszłych pokoleń kosztami bieżącej konsumpcji. W literaturze wskazuje się na dwa rodzaje reguł fiskalnych – bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednie wprost ograniczają wysokość państwowego długu publicznego lub deficytu sektora finansów publicznych. Pośrednimi regułami są wszystkie mechanizmy, których głównym celem nie jest ograniczanie deficytu lub zadłużenia, ale ich skutkiem może być zmniejszenie tych wartości⁵. W niniejszym artykule zostaną omówione reguły bezpośrednie.

Najważniejszymi regułami fiskalnymi są w Polsce limit deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w relacji do PKB oraz limit długu tego sektora w relacji do PKB. Podstawę prawną obu ograniczeń określono w art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶ (TFUE) dotyczącego procedury nadmiernego deficytu, w którym ustalono: jego limit (realny lub planowany) w wysokości 3% wartości PKB oraz próg zadłużenia w wysokości 60%

wartości PKB. Oba ograniczenia są wyrażone w cenach rynkowych. Państwo, które naruszyło art. 126 TFUE musi się liczyć ze wszczęciem przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu. Jej istotą jest zmuszenie danego kraju do prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej, w wyniku której deficyt ma osiągnąć wartość niższą od referencyjnej. Sankcjami za nieprzestrzeganie zaleceń są m.in. grzywna lub utrudnienia w zaciąganiu pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zgodnie z art. 139 ust. 2 lit. b te sankcje nie mogą być nałożone na państwa członkowskie objęte derogacją, tj. niespełniające kryteriów do przyjęcia euro.

Poza postanowieniami traktatowymi, Polska zobowiązana jest do przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu⁷. Na jego mocy kraj musi dążyć do średniookresowego celu budżetowego przez stworzenie programu konwergencji. Instrument zawiera m.in. prognozy ekonomiczne oraz założenia polityki monetarnej. Państwa strefy euro sporządzają zamiast tego program stabilizacji, w którym nie porusza się kwestii polityki monetarnej⁸. Postanowienia Paktu zostały wzmocnione w 2011 r., kiedy zaczęła obowiązywać grupa aktów normatywnych, zwanych powszechnie „sześciopakiem”, do której m.in. należą:

1. Uwzględnienie wahań koniunkturalnych przy obliczaniu średniookresowego celu budżetowego.

⁵ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 72.

⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE Seria C 202 z 7.6.2016).

⁷ Rezolucja Rady Europejskiej z 17.6.1997 w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz. U. UE Seria C 236 z 2.8.1997).

⁸ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 87.

2. Rozszerzenie zakresu informacji zamieszczanych w programach stabilności i konwergencji.

3. Wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzeżenia.

4. Doprecyzowanie postanowień art. 126 TFUE dotyczących przekroczenia wartości referencyjnej długu sektora *general government*.

Należy zwrócić uwagę, że Polski nie obowiązują wszystkie akty wchodzące w skład „sześciopaku”. Rozporządzenia nr 1173/2011⁹ i nr 1174/2011¹⁰ mają zastosowanie wyłącznie do państw strefy euro. Nasz kraj w całości lub w części obowiązują rozporządzenia: 1175/2011¹¹, 1176/2011¹², 1177/2011¹³ oraz dyrektywa Rady 85/2011/UE¹⁴. Podobnie jest z ratyfikowanym przez Polskę Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Większość jego postanowień ma zastosowanie do państw strefy euro. Polski dotyczą wyłącznie art. 12 i 13 umożliwiające m.in. uczestnictwo w debatach nad kształtem strefy euro¹⁵.

Ograniczenia polityki fiskalnej są ponadto zawarte w krajowych aktach prawnych. Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP

zakazuje udzielania poręczeń i gwarancji, w wyniku których państwowy dług publiczny przekroczyłby równowartość 60% PKB. Ponadto art. 220 ust. 1 Konstytucji RP nakłada restrykcje dotyczące powstawania ustawy budżetowej. Sejm nie może zwiększyć zaplanowanych wydatków, ani zmniejszyć zaplanowanych dochodów, jeśli w wyniku tych zmian deficyt budżetowy będzie większy niż w projekcie ustawy przygotowanym przez Radę Ministrów. Nie jest to zakaz modyfikowania przez Sejm dochodów i wydatków w ogóle. Sejm może np. zmniejszyć niektóre wydatki, by zwiększyć inne albo zwiększyć wydatki jednocześnie zwiększając dochody. Kluczowe znaczenie dla dobrostanu polskich finansów publicznych ma art. 220 ust. 2 Konstytucji RP, który zakazuje pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w państwowym banku centralnym.

Pozostałe reguły fiskalne zostały wyrażone w ustawie o finansach publicznych. Art. 112aa nakłada na niektóre podmioty publiczne tzw. stabilizacyjną regułę wydatkową. Jej mechanizm polega

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16.11.2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16.11.2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011 z 16.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16.11.2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1177/2011 z 8.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia procedury nadmiernego deficytu (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁴ Dyrektywa Rady 85/2011/UE z 8.11.2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. UE Seria L 306 z 23.11.2011).

¹⁵ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, op.cit., s. 114.

na ograniczeniu tempa wzrostu wydatków do wartości średniokresowego, realnego tempa wzrostu PKB, pomnożoną przez prognozowaną inflację mierzoną metodą CPI (ang. *consumer price index*, wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych). Obowiązuje ona większość podmiotów sektora finansów publicznych oraz fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Wyłączone z jej stosowania są m.in. samorządowe zakłady budżetowe i agencje wykonawcze. Ze stabilizacyjną regułą wydatkową wiąże się automatyczny mechanizm zapobiegania nadmiernemu deficytowi. Art. 112a¹ nakłada na Radę Ministrów obowiązek skorygowania limitu wydatków z art. 112aa o 0,5 punktu procentowego, gdy z prognoz Komisji Europejskiej wynika, że deficyt budżetowy lub dług publiczny przekroczy traktatowe limity.

Naruszenie maksymalnej wartości długu publicznego lub samo ryzyko jej naruszenia obarczone jest dodatkową sankcją w postaci procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Opisane w art. 86-88 ustawy, automatycznie nakładają konkretne ograniczenia na politykę fiskalną. Procedury ostrożnościowe znajdują zastosowanie, gdy państwowy dług publiczny przekroczy pierwszy próg ostrożnościowy, czyli osiągnie wartość wyższą niż 55% PKB. Najważniejszą konsekwencją przekroczenia tego progu jest zobowiązanie Rady Ministrów do uchwalenia projektu ustawy budżetowej, który zakłada zmniejszenie

relacji długu do PKB. Jeżeli przekroczy ona wartość 60% PKB (drugi próg ostrożnościowy), w życie wchodzi kolejne ograniczenia, np. zakaz uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z deficytem. Rada Ministrów jest następnie zobowiązana do opracowania programu sanacyjnego, którego celem jest wskazanie przyczyn naruszenia reguły fiskalnej i opracowanie rozwiązań dążących do poprawy sytuacji i niedopuszczenia do ponownego jej wystąpienia¹⁶.

Projekty ustawy budżetowej tworzone są na podstawie Wieloletniego planu finansowego państwa. Rada Ministrów uchwała go co cztery lata i uwzględnia w nim główne cele polityki gospodarczej. Ten dokument zawiera również Program konwergencji¹⁷. Oprócz reguł dotyczących budżetu centralnego, w ustawie o finansach publicznych unormowano dwie reguły odnoszące się wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego – zasadę nadwyżki operacyjnej (art. 242) oraz ograniczenie zadłużenia jednostki na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243).

W latach 2002–2003 próbowano w Polsce wprowadzić reguły wydatkowe. Jedną z nich zakładała uzależnienie wydatków sektora finansów publicznych od stopy inflacji (tzw. „reguła Belki” lub „kotwica Belki”). Druga uzależniała wydatki od tempa wzrostu PKB. Oba rozwiązania nie zostały jednak wprowadzone w życie. W 2005 r. rząd ogłosił „nominalną kotwicę budżetową”, która zakładała deficyt nie większy niż 30 mld zł. Zasada

¹⁶ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.) – dalej ustawa o finansach publicznych.

¹⁷ Art. 103-108 ustawy o finansach publicznych.

ta stanowiła podstawę dla ustaw budżetowych na lata 2006–2007¹⁸.

Poza treścią reguły fiskalnej istotnym elementem jest jej konstrukcja, od której zależy, jak łatwo rząd może zignorować lub zmienić daną regułę oraz jakie są konsekwencje jej nieprzestrzegania, tu ważną rolę odgrywa umiejscowienie. Jeśli jest wyrażona w akcie normatywnym, istnieje mniejsze ryzyko jej złamania, niż w sytuacji, gdy jest częścią umowy koalicyjnej lub deklaracji politycznej. Ranga aktu również ma znaczenie, gdyż te wyżej w hierarchii trudniej jest zmienić. Przykładem jest nowelizacja ustawy o finansach publicznych, dokonana w 2013 r. Uchyłono wtedy art. 86 ust. 1, który normował próg ostrożnościowy na poziomie 50% relacji państwowego długu publicznego do PKB. Wiązało się to z osiągnięciem w latach 2010–2013 przez państwowy dług wartości wyższych niż 50% PKB¹⁹. Przy ocenie reguły fiskalnej należy również zwrócić uwagę na organ monitorujący – głównymi czynnikami są jego niezależność i aktywność. Ponadto istotne są sankcje grożące za jej złamanie. Korzystnie jest, gdy uruchamiane są automatycznie i wskazują konkretne działania, jakie ma podjąć rząd²⁰.

Reguły fiskalne nie mają charakteru absolutnego. Zazwyczaj przewiduje się możliwość odstąpienia od ich przestrzegania

w sytuacjach nadzwyczajnych. Przykładowo, art. 88 ustawy o finansach publicznych wyłącza zastosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych wymienionych w Konstytucji RP. W prawodawstwie unijnym ważna jest tzw. ogólna klauzula korekcyjna, wyrażona w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Została wprowadzona po kryzysie finansowym z 2008 r., w czasie którego państwa unijne zmuszone zostały do znaczącej ekspansji fiskalnej²¹. Klauzula znajduje zastosowanie, gdy wystąpią „nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych”. Upoważnia Radę Europejską do zaniechania procedury nadmiernego deficytu wobec państw członkowskich. Pierwszy raz została zastosowana w 2020 r. jako reakcja na recesję wywołaną pandemią COVID-19. W maju 2023 r. Komisja Europejska ogłosiła, że klauzula przestanie obowiązywać od 2024 r., co oznacza powrót do dotychczasowej dyscypliny fiskalnej²².

Omijanie reguł fiskalnych

Przestrzeganie reguł fiskalnych może być problematyczne dla rządu, ponieważ utrudnia wykorzystywanie finansów publicznych do osiągnięcia celów politycznych. W konsekwencji dochodzi do prób

¹⁸ E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty...*, s. 138.

¹⁹ Ustawa z 8.11.2013 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1646); Główny Urząd Statystyczny, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne – część III*, 2024.

²⁰ S. Franek: *Trwałość reguł fiskalnych jako kryterium ich oceny*, „FINANSE – Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, nr 1(9)/2016, s. 82.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7.7.1997 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. UE Seria L 209)

²² Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024*, 2023 r., s. 26.

ich omięcia. Głównymi metodami osiągnięcia iluzji fiskalnej jest kreatywna księgowość i przenoszenie wydatków poza sektor finansów publicznych. Przykładem pierwszej metody jest zastępowanie dotacji budżetowej poręczeniami i gwarancjami, które stanowią zobowiązania pozabilansowe, tym samym nie wpływają na wysokość długu publicznego w danym roku²³. Drugi sposób wykorzystuje definicję prawną państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych są to zobowiązania sektora finansów publicznych. Nie zalicza się jednak do niego wszystkich podmiotów publicznych, jak państwowe spółki prawa handlowego czy banki (art. 9 ust. 14). Zadłużenie tych podmiotów nie ma wpływu na wysokość długu, co pozwala rządowi na zaciąganie zobowiązań za ich pośrednictwem, bez narażania się na przekroczenie progów ostrożnościowych. Przykładem jest Polski Fundusz Rozwoju S.A., będący własnością Skarbu Państwa, realizujący m.in. zadania z zakresu pomocy publicznej.

Przenoszenie wydatków poza sektor finansów publicznych widoczne jest na przykładzie obronności. W 2022 r. weszła w życie ustawa o obronie Ojczyzny, na mocy której zlikwidowano Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ). Jego środki zostały przekazane na nowo utworzony Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ)²⁴. Z perspektywy finansów publicznych było to zastąpienie państwowego funduszu celowego funduszem utworzonym w ramach Banku

Gospodarstwa Krajowego (BGK), który jako bank, a zarazem spółka akcyjna nie stanowi części sektora finansów publicznych²⁵. Miało to wpływ na wysokość długu publicznego – część zobowiązań, które do tej pory wchodziły w skład FMSZ przestało być uwzględnianych przy obliczaniu wartości państwowego długu publicznego. Wpłynęło to na jego wysokość, jak i strukturę. Nowelizacja umożliwiła też zaciąganie większych zobowiązań na pokrycie wydatków zbrojeniowych, ponieważ nie było ryzyka przekroczenia progów ostrożnościowych. Wydatki FWSZ na 2024 r. mają wynieść ok. 50 mld zł. Dla porównania, w latach 2020 i 2021 wydatki FMSZ wyniosły odpowiednio 3,18 mld i 1,68 mld zł. Razem ze środkami z budżetu państwa, na obronność w 2024 r. ma zostać przeznaczonych 168,9 mld zł. To kwota bliska wartości deficytu budżetowego, który ma wynieść 184 mld zł. Pokazuje to, jak szybko rosną wydatki publiczne, jeśli poluzuje się dotyczące ich ograniczenie w postaci reguły fiskalnej.

Fundusz utworzony w ramach BGK pozwala na znaczące zwiększenie wydatków bez naruszania krajowych reguł fiskalnych. Taka zmiana nie wpływa jednak na wartości długu publicznego i deficytu budżetowego mierzone metodami unijnymi. Przy obliczaniu tych wartości metodami krajowymi bierze się pod uwagę kryterium formalnoprawne, czyli przypisanie podmiotu do sektora finansów publicznych. Metodyka unijna bada natomiast sektor

²³ K. Marchewka-Bartkowiak: *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7 (32)/2010, s. 2.

²⁴ Ustawa z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655), art. 810 ust. 1-3.

²⁵ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych..., art. 9 pkt 14; ustawa z 11.3.2022 o obronie Ojczyzny..., art. 41 ust. 1.

instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*), który definiowany jest według kryteriów ekonomicznych i instytucjonalnych. Powoduje to rozbieżność między wskaźnikami tworzonymi na podstawie norm krajowych i unijnych. Wyłączenie niektórych podmiotów z sektora finansów publicznych nie powoduje zmniejszenia państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego mierzonych według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych. Prognozowany na 2024 r. państwowy dług publiczny ma wynieść 1602,3 mld zł, natomiast dług sektora *general government* ma osiągnąć wartość 2041,9 mld zł. Stanowi to odpowiednio 42,5% oraz 54,2% prognozowanego PKB²⁶. Oznacza też, że zgodnie z szacunkami nie nastąpi przekroczenie progu ostrożnościowego 55% PKB, ani konstytucyjnego i traktatowego limitu 60% PKB. Problemem będzie natomiast deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, gdyż prognozują się go na 5,1% planowanego PKB²⁷. Może to doprowadzić do objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu.

Łączna kwota wydatków na obronność w 2024 r. ma wynieść 168,9 mld zł, czyli 4,41% planowanego PKB. Z budżetu państwa ma pochodzić 118,14 mld zł (3,1% PKB), reszta zaś ze środków FWSZ (1,31% PKB)²⁸. Można stwierdzić, że Fundusz odgrywa istotną rolę, ponieważ

pochodzi z niego nieco ponad ćwierć wszystkich wydatków na obronność. Warto zwrócić uwagę, że art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny nakłada na władze publiczne obowiązek przeznaczania każdego roku co najmniej 3% PKB na potrzeby obronności. Zaplanowany na 2024 r. budżet spełnia ten wymóg. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 4 udział wydatków majątkowych w tych wydatkach ma wynosić co najmniej 20%. Ten warunek jest również spełniony, gdyż wyniosą one 52 mld zł, czyli 44,3% całości²⁹. Strukturę wydatków na obronność z budżetu państwa przedstawiono na rysunku 2, s. 41.

Konsekwencje omijania reguł fiskalnych

Problem rosnących wydatków pozabudżetowych dotyczy również innych sfer aktywności państwa. Łączne wydatki 20 funduszy BGK w 2022 r. wyniosły 106,6 mld zł³⁰. Dla porównania budżet państwa wydał wówczas 517,4 mld zł. Oznacza to, że poza budżetem istniała równowartość 20,6% jego wydatków, które nie podlegały kontroli Parlamentu. Statut BGK jest nadawany przez ministra właściwego ds. gospodarki, a członkami jego najważniejszych organów – Zarządu i Rady Nadzorczej są osoby reprezentujące poszczególne ministerstwa³¹. Władza ustawodawcza ma zatem ograniczony wpływ na jego działalność. Osłabia to kluczową rolę Sejmu

²⁶ Rada Ministrów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024*, 2023 r., s. 27.

²⁷ Rada Ministrów, *Uzasadnienie...*, s. 25.

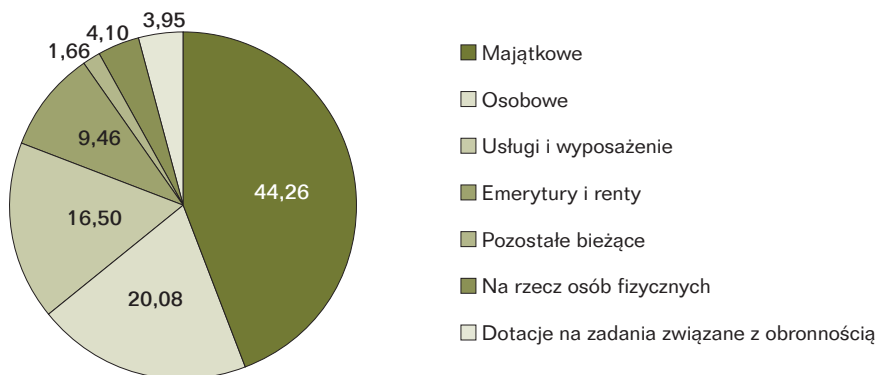
²⁸ *ibid.*, s. 78.

²⁹ Rada Ministrów, *Uzasadnienie...*, s. 78.

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*, 2023 r., s. 23.

³¹ Ustawa z 14.3.2003 o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. poz. 594, z późn. zm.), art. 2, art. 8 i art. 10.

Rysunek 2. Struktura wydatków z budżetu państwa na obronność w 2024 r. (w %)



Źródło: Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2024, s. 78.

w obszarze polityki gospodarczej, która polega na uchwalaniu ustawy budżetowej, stanowiącej podstawę polityki finansowej państwa³². Fundusze BGK stały się niejako alternatywą dla budżetu, co może zostać uznane za naruszenie ustawy o finansach publicznych, a nawet Konstytucji RP. Takie zjawisko należy ocenić negatywnie również ze względu na zmniejszającą się przejrzystość finansów publicznych. Opini publicznej trudniej jest uzyskać jasny i rzetelny obraz stanu gospodarki, jeżeli znaczna część wydatków nie jest uwzględniana w ustawie budżetowej.

W sytuacji konieczności znacznego zwiększenia wydatków na obronność alternatywnym rozwiązaniem byłoby zmodyfikowanie istniejących reguł, polegające na wyłączeniu wydatków na obronność z ich treści. Podobny mechanizm istnieje już w konstrukcji stabilizacyjnej reguły

wydatkowej. Tzw. klauzula obronna zwiększa lub zmniejsza nieprzekraczalny limit wydatków o różnicę między kasowymi wydatkami na obronność a wartością zrealizowanych w danym roku dostaw sprzętu wojskowego. Jeśli wartość kasowa jest większa od wartości dostaw, limit zwiększa się i na odwrót³³. Takie rozwiązanie mogłoby jednak zachęcać do fikcyjnego klasyfikowania różnych wydatków jako obronne, prowadząc do nadużyć. Zważywszy na dotychczasową praktykę omijania reguł fiskalnych w Polsce, można założyć, że takie rozwiązanie byłoby wykorzystywane przez rząd.

W kontekście przejrzystości finansów publicznych warto zwrócić uwagę na komunikację rządu z opinią publiczną. Na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zamieszczono projekt ustawy budżetowej na 2024 r. oraz streszczono

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. poz. 483, z późn. zm.), art. 219 ust. 1; ustawa o finansach publicznych..., art. 109 ust. 1.

³³ Ustawa z 27.8.2009. o finansach publicznych..., art. 112aa ust. 4a.

jego główne założenia. Autorzy wskazali na zmniejszenie się deficytu sektora *general government* do 4,5% PKB i porównali tę wartość z latami 2009 i 2010, w których deficyt wynosił odpowiednio 7,3% PKB i 7,5% PKB. Z pozoru jest to pozytywna informacja, jednak wspomniane dwa lata to okres walki ze skutkami kryzysu finansowego, w którym wszystkie państwa UE były objęte procedurą nadmiernego deficytu. Zestawienie ze sobą tych lat nie dostarcza żadnych wartościowych informacji, a jedynie wybiela wizerunek sytuacji finansowej państwa. Podobna sytuacja miała miejsce w kwestii wydatków na obronność – ówczesny rząd podkreślał ich zwiększenie o ok. 122 mld zł względem 2015 r., jednak trudno znaleźć uzasadnienie dlaczego do porównania wybrano właśnie ten rok.

Istotną kwestią wpływającą negatywnie na przejrzystość finansów publicznych jest rozbieżność między metodą polską a unijną. Poza różnym zakresem przedmiotowym, wyliczenia różnią się sposobem kategoryzowania niektórych transakcji oraz stosowaniem różnych metod rachunkowych – metody memoriałowej w ESA oraz kasowej w polskich aktach normatywnych³⁴. Limit państwowego długu publicznego i deficytu budżetowego to konstrukcje analogiczne do limitu zadłużenia i deficytu sektora *general government*. Istnienie dwóch odmiennych systemów badania kondycji finansów publicznych może być źródłem nieporozumień. Przykładowo,

w 2024 r. nie zakłada się przekroczenia limitu deficytu budżetowego, ale prognozuje naruszenie limitu sektora *general government*³⁵. Stwarza to możliwość wybiórczego prezentowania danych, tj. dobierania wskaźników pod tezę. Warto rozważyć konwergencję metody polskiej do unijnej lub po prostu przyjęcie tej drugiej.

Zastępowanie budżetu państwa funduszami w BGK wiąże się z kolejną kwestią, mianowicie z relatywnie większym kosztem obsługi obligacji BGK względem obligacji Skarbu Państwa. Różnica wynika z mniejszej płynności tych pierwszych oraz objęcia ich podatkiem od niektórych instytucji finansowych, co znalazło przełożenie na ich rentowność. Gdyby zdecydowano się pokryć te wydatki emisją obligacji Skarbu Państwa, zgodnie z szacunkami Najwyższej Izby Kontroli, koszty obsługi długu w 2023 r. byłyby niższe o ok. 2,8 mld³⁶.

Podsumowanie

Od 2023 r. mamy do czynienia ze znaczącym wzrostem wydatków na obronność. Znajduje to uzasadnienie w zagrożeniach dla bezpieczeństwa naszego kraju. Należy jednak pamiętać, że wiąże się to z omiśnianiem reguł fiskalnych.

Tworzenie podobnych iluzji fiskalnych jest zaprzeczeniem zasad jawności i przejrzystości wyrażonych w art. 33 i art. 34 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja finansowa państwa staje się mniej zrozumiała dla opinii publicznej, przed którą *de facto* ukrywa się

³⁴ E. Małecka Ziemińska: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19*, [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse publiczne*, „Polska Akademia Nauk”, Warszawa 2021 r., s. 55.

³⁵ Uzasadnienie, s. 29.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu...*, s. 244.

część polityki fiskalnej. Zjawisko jest niepokojące, ponieważ w przyszłości może stać się powszechną praktyką, dotyczącą nie tylko sytuacji kryzysowych jak wojna i pandemia, ale również innego rodzaju wydatków budżetowych. Miałyby to poważne konsekwencje dla sektora finansów publicznych w postaci

znacznego zadłużenia oraz wysokich kosztów obsługi długu.

PIOTR DUDZIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Słowa kluczowe: wydatki na obronność, reguły fiskalne, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, deficyt budżetowy, państwowy dług publiczny

Bibliografia:

1. Cieślak J.: *Polska planuje gigantyczne wydatki na obronność w 2023 roku*, „Defence24”, 2022.
2. Franek S.: *Trwałość reguł fiskalnych jako kryterium ich oceny*, „FINANSE – Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” nr 1/2016.
3. Koptis G., Symansky S.: *Fiscal Policy Rules*, “Occasional papers” nr 162/1998.
4. Lotko E. i Zawadzka-Pąk U. K.: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczenia deficytu i długu publicznego w Polsce*, Białystok 2018.
5. Marchewka-Bartkowiak K.: *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7/2010.

ABSTRACT

Increased Expenditure on Defence – Overcoming Fiscal Rules

At the summit of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Wales in 2014, a document was adopted that obliged the members to allocate at least 2 percent of the state's gross domestic product (GDP) to defence. A fifth part of this expenditure is to be spent on basic equipment, as well as on research and development. Poland has been attempting to meet this objective, and since 2014 the expenditure on defence has oscillated around the threshold of 2 percent of GDP. After the Russian invasion on Ukraine, the expenditure has increased almost twice which, unfortunately, is related to attempts to omit certain fiscal rules that are in force in Poland. The objective of the article is to present the issue of ignoring fiscal rules that results from increasing the defence expenditure in Poland, through references to the literature on the topic and the descriptive method. The period discussed in the article covers the years 2018 – 2024, however the most important solutions are related to the year 2023 and the beginning of 2024.

Piotr Dudziak, Poznań University of Economics

Key words: expenditure on defence, fiscal rules, Armed Forces Support Fund, Bank Gospodarstwa Krajowego – BGK, budget deficit, state public debt