

Konstytucyjna stabilność finansów publicznych jako element państwa dobrze zorganizowanego

1. Zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, jakie nastąpiły w okresie przemian ustrojowych w Polsce, wymusiły na ustrojodawcy przywrócenie kategoriom i instytucjom ekonomicznym takim jak budżet państwa, deficyt budżetowy, dług publiczny, nadwyżka budżetowa – treści ekonomicznych charakterystycznych dla gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego.

Po raz pierwszy zasady wpływające na system finansów publicznych zostały zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w rozdziale X – Finanse publiczne. Niewątpliwie celem ustawodawcy było chronienie całego systemu finansów publicznych Polski przed nadmiernym długiem publicznym¹ oraz potencjalną niewypłacalnością państwa, z czym mieliśmy do czynienia na początku transformacji ustrojowej lat 90. XX w. Argumentem zapewne przeważającym za wprowadzeniem limitu długu publicznego do Konstytucji RP było postanowienie Traktatu z Maastricht z 1992 r., że w państwach aspirujących do bycia członkiem UE relacja długu publicznego do PKB nie może przekraczać 60% PKB. Politycy polscy, szczególnie ci z Unii Wolności zakładali, że wpisanie tego warunku do Konstytucji w przyszłości ułatwi staranie o wejście do struktur Unii Europejskiej. W Europie limit zadłużenia wpisano w 2009 r. do Konstytucji RFN w postaci tzw. *Schuldenbremse*, które od 2011 r. wyznacza cele redukcji deficytu budżetowego w landach, jak i na szczeblu państwowym. Przyjęte rozwiązanie zakazuje zaciągania długu w celu sfinansowania strukturalnego – niezwiązanego z dekonjunkturą deficytu landów i ogranicza go dla rządu niemieckiego do maksymalnie 0,35% nominalnego PKB. Wyjątki od tej zasady dotyczą tylko przypadku

¹ Patrz P.J. Lewkowicz, M. Tymieniecki, *Ocena unijnych i krajowych regulacji prawnych ograniczających dług publiczny*, [w:] *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, red. H. Litwińczuk, Warszawa 10–11.06.2010 r., s. 66–87.

klęsk żywiołowych lub kryzysów gospodarczych. W tym celu wdrożony został mechanizm procyklicznego salda budżetowego, według którego budżety z nadwyżką uchwała się w okresie wzrostu gospodarczego, a budżety z deficytem w okresie dekonjunktury – do obliczeń służy specjalny wzór. Konstrukcję podobną do polskiej posiada od 2011 r. Hiszpania. Ustalono, że od 2020 r. hiszpański dług publiczny nie może przekraczać 60% PKB, a deficyt budżetowy ma być ograniczony do 3% PKB. Założenia te od samego początku były trudne do osiągnięcia – w 2010 r. poziom długu wynosił 62% PKB, a w 2020 r. według MFW dług Hiszpanii osiągnął 123% PKB.

Przyczyny powstawania nadmiernego długu publicznego, to jest takiego, którego państwo nie jest w stanie obsłużyć, są determinantą wielu czynników – na ogół występujących jednocześnie. Zaliczyłbym do nich wzmożone wydatki publiczne w okresach kryzysów gospodarczych wynikające z polityki interwencjonizmu państwa, długotrwałe występowanie deficytu budżetowego, niechęć do cięć wydatków budżetowych, niepodnoszenie podatków publicznych, finansowanie deficytu budżetowego, a więc różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi za pomocą pożyczek, kredytów, obligacji. Konsekwencją takiej polityki jest wzrost inflacji, wzrost stóp procentowych, podnoszenie kosztów obsługi długu publicznego, przenoszenie jego kosztów spłaty na przyszłe pokolenia, wykorzystywanie bieżących dochodów budżetowych na finansowanie deficytu z przeszłości, rolowanie długu poprzez spłatę starego długu zaciągnięciem nowego. Paradoksem jest jednak, że utrzymywanie długu publicznego na określonym poziomie może przynosić społecznie pozytywne skutki. Wszystko zależy od tego, na co wydawane są środki będące składową zadłużenia państwa – jeżeli są one inwestycjami w nowoczesną gospodarkę, wprowadzaniem innowacyjności czy też służą walce z bezrobociem, to można założyć, że w przyszłości zwiększą one wpływy podatkowe do budżetu państwa. Na dług publiczny składają się zobowiązania krajowe i zagraniczne. Tworzy go całkowita kwota zadłużenia sektora finansów publicznych, do którego zalicza się sektor rządowy i samorządowy. Należy podkreślić, że państwowy dług publiczny nie jest sumą zobowiązań wszystkich podmiotów wchodzących w skład sektora finansów publicznych, bo nie obejmuje przykładowo pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego ze środków Skarbu Państwa, skarbowych papierów wartościowych nabytych przez podmioty sektora finansów publicznych, zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych z tytułu niezapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne.

2. Zasady zabezpieczające stabilność systemu finansowego wpisano w Polsce do Konstytucji RP i ustawy o finansach publicznych. Konstytucja w art. 216 ust. 5 zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji

i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Samo prowadzenie gospodarki finansowej państwa zgodnie z art. 219 Konstytucji RP odbywa się w oparciu o budżet państwa. Ustawa budżetowa zaś, zgodnie z dyspozycją art. 220 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Zakaz ten skierowany jest do Sejmu, Senatu, Rady Ministrów oraz NBP i dotyczy zarówno działań ustawodawczych, jak i faktycznych.

Pozostałe wymogi konstytucyjne wynikają z art. 216 ust. 4 i art. 236 ust. 2 ustawy zasadniczej kreującej obowiązek określania w drodze ustawy sposobu obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego, a także z art. 216 ust. 2 wskazującego uprawnienia dla Skarbu Państwa, NBP lub państwowych osób prawnych do emisji papierów wartościowych, których zasady i tryb określa ustawa. Ponadto art. 221 Konstytucji wskazuje, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw o zaciąganiu długu publicznego i udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo przyznana jest wyłącznie Radzie Ministrów.

Z kolei art. 227 Konstytucji RP, zdanie drugie, stwierdza, że „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”, czyli za wysokość inflacji. Na jej poziom nie wpływa deficyt budżetowy, jeżeli finansowany on jest z oszczędności, które rząd pożyczka od funduszy inwestycyjnych lub towarzystw ubezpieczeniowych, sprzedając im obligacje. A więc dla poziomu potencjalnej inflacji istotnym pytaniem jest skąd instytucje finansowe, w tym NBP, czerpią środki na zakup obligacji emitowanych przez rząd. Pytanie to jest dla sfery finansów publicznych o tyle istotne, iż w obiegu publicznym pojawiła się informacja, że NBP wspomógł przez ostatnie dwa lata rząd kwotą 147 mld zł, „drukując pieniądze”². Niestety nie mamy danych w jakim stopniu deficyt budżetowy w Polsce finansowany jest z oszczędności, a w jakim z emisji pieniądza. W przypadku towarzystw ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych zakup obligacji finansowany jest udziałów i ze składek ubezpieczonych, a więc z oszczędności. Inaczej jest z bankami, które w tym celu wykorzystują swoje płynne rezerwy, tzn. środki płatnicze, które mają na rachunkach bieżących w NBP. Na pewno płynnych rezerw nie można zaliczyć do oszczędności – nie powstają one dlatego, że ktoś rezygnuje z zakupu dóbr i usług. Jest to płynny pieniądz, który pojawia się, gdy bank centralny płaci za kupowane od banków obligacje, zwiększając wielkość ich płynnych rezerw. A te NBP może kreować w dowolnej wielkości. W Polsce emitentem takich obligacji

² R. Hirsch, *Narodowy Bank Polski wydrukował 147 mld zł. A wiecie, co zrobił z tą górą pieniędzy? Zdziwicie się*, <https://bizblog.spidersweb.pl/dodruk-pieniedzy-nbp> (dostęp: 10.01.2022).

jest Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Zakup tych obligacji przez inne banki i ich wykup przez NBP jest niczym innym, jak emisją pieniądza, która nie ma pokrycia w podaży dóbr i usług, co oznacza, że powoduje wzrastającą presję inflacyjną. Można odnieść wrażenie, że w praktyce rząd polski i NBP w zakresie walki z inflacją nie wykonują działań komplementarnych, ale wzajemnie się negujące³.

W latach 80. XX w. w naukach ekonomicznych zaczęto kwestionować pozytywną rolę państwa w sferze gospodarczej i społecznej. Działalność fiskalna państwa zaczęła być postrzegana jako zagrażająca wzrostowi gospodarczemu, co miało hamująco wpływać na rozwój gospodarczy państw. Konsekwencją takiej postawy jest pojawienie się rozwiązań, które mają wpływać ograniczająco na poziom deficytów budżetowych i wielkość długu publicznego. Tego typu przykładem na gruncie prawa jest traktat z Maastricht z 1992 r.⁴ oraz układ Amsterdamski z 1997 r.⁵ Traktat określa kryteria wykonawcze dla państw kandydujących do Unii Monetarnej. Spośród pięciu kryteriów dwa mają charakter fiskalny – pierwszy przyjmuje 3-procentowy deficyt budżetowy w stosunku do PKB, drugi – 60-procentowy maksymalny poziom długu w stosunku do PKB. Z kolei w układzie amsterdamskim wprowadzono sankcje dla członków Unii Monetarnej, które nie respektują kryteriów fiskalnych. Bezpośrednio kryteria dotyczą co prawda tylko poziomu długu i deficytu budżetowego, ale pośrednio także zakresu redystrybucji PKB dokonywanej przez politykę fiskalną. Wydaje się to być oczywiste, bo większe deficyty i dług publiczny zmuszają państwa do podnoszenia podatków, albo do dalszego powiększania wydatków na skutek konieczności obsługi rosnących kosztów długu publicznego.

3. Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.⁶ w rozdziale III – Procedury ostrożnościowe i sanacyjne w art. 86 wprowadziła trzy relacje poziomu kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto:

- a) na poziomie większym niż 50%, a nie większym niż 55%,
- b) większym niż 55%, a mniejszym niż 60%,
- c) równym lub większym 60%.

³ Klasycznym przykładem moim zdaniem jest wypowiedź dla PAP Minister Rodziny i Polityki Społecznej M. Małag, która stwierdziła: „Czternasta emerytura to nasza odpowiedź na inflację”, https://www.rmf24.pl/faktypolska/news-malag-czternasta-emerytura-to-nasza-odpowiedz-na-inflacje,nld,6030768#crp_state=1 (dostęp: 17.05.2022).

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

⁵ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31.

⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Wcześniej procedury ostrożnościowe i sanacyjne regulował art. 79–81 ustawy o finansach publicznych z 30.06.2005 r. – Dz.U. Nr 249, poz. 2103 ze zm.

W praktyce nazywane są one pierwszą, drugą i trzecią procedurą ostrożnościową.

Przekroczenie powyższych poziomów zadłużenia wiązało się z obowiązkiem zastosowania ograniczeń określonych w art. 88 u.f.p. w dokonywaniu wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Przekroczenie drugiego poziomu zadłużenia wywołuje następujące skutki dla budżetu państwa i budżetów JST:

- nie przewiduje się w nim deficytu lub przyjmuje się, że poziom różnicy dochodów i wydatków budżetowych zapewnia, że relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit b) u.f.p.;

- nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym również pracowników jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 u.f.p.;

- waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu inflacji ogłoszonego przez GUS za poprzedni rok budżetowy;

- wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa, z wyjątkiem kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich.

Rada Ministrów w związku z zaistnieniem takiej sytuacji dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych ze środków pochodzących z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich oraz przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji PKB do państwowego długu publicznego. Ponadto ograniczenia finansowe dotyczące samorządu terytorialnego sprowadzają się do przyjęcia zasady, iż wydatki budżetów JST określone w uchwałach budżetowych na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tych budżetów powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań finansowanych ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Jeszcze bardziej restrykcyjne środki zapobiegawcze i sanacyjne wprowadza ustawa o finansach publicznych w przypadku gdy poziom relacji państwowego długu publicznego do PKB jest równy lub przekroczy poziom 60%. Oprócz większości ograniczeń wymienionych powyżej dodatkowo Rada Ministrów w terminie miesiąca od ogłoszenia relacji poziomu długu do PKB przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie relacji do poziomu poniżej 60% – wydatki budżetów JST określone w uchwałach budżetowych na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tych budżetów, a jednostki sektora finansów publicznych, poczynając od siódmego dnia od ogłoszenia relacji, nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji. Niewątpliwie realizacja tak restrykcyjnych

wymogów w sferze finansów publicznych w wielu przypadkach może być niemożliwa do wykonania, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego może ona prowadzić do zaprzestania wykonywania zadań publicznych. Ustawodawca niestety nie normuje sytuacji ekstremalnych i nie odpowiada na pytanie, jak ma się zachować samorząd, kiedy wprowadzenie procedur sanacyjnych nie będzie możliwe, lub wprost będzie przynosić szkody dla JST. Sądzę, że przy podejmowaniu tego typu niepopularnych decyzji należy pamiętać, że samorząd wykonuje istotną część zadań publicznych.

Należy zauważyć, iż określenie matematyczne poziomu długu publicznego prowadzi do negatywnych konsekwencji dla państwa i jego przekroczenie może być traktowane jako delikt konstytucyjny popełniony przez Ministra Finansów⁷. Minister Finansów co roku ma obowiązek na podstawie art. 38 u.f.p. w terminie do 31 maja ogłosić w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” m.in. kwotę i relację do produktu krajowego brutto państwowego długu publicznego oraz długu Skarbu Państwa. Rozwiązania dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w Polsce były pokazywane jako pewien wzór racjonalności⁸ w zakresie finansów publicznych w Europie, a niektóre państwa, jak np. Hiszpania, konstruując własne rozwiązania, wzorowały się na Polsce. Regulacja limitu długu publicznego w akcie rangi konstytucyjnej zabezpiecza państwo od bieżącej – czasami niezbyt odpowiedzialnej polityki finansowej rządu. Należy jednak widzieć także słabe strony tej konstrukcji. Bezwarunkowy charakter tego rozwiązania – to także jego wada, ponieważ do przekroczenia limitu zadłużenia może dojść również z powodu ogólnosiwiatowej recesji, wojny, a więc zmniejszenia wartości PKB bez winy rządu⁹.

Niestety w latach 2008–2011 w świecie, jak również w Polsce, miał miejsce kryzys gospodarczy, który doprowadził do wzrostu o 12,1% długu publicznego w stosunku do PKB¹⁰. Nie udało się utrzymać długu publicznego na pierwszym poziomie relacji. W 2010 r. poziom długu publicznego wyniósł 52,8% PKB i praktycznie w latach 2010–2013 stale przekraczał on poziom 51,5%. Już w 2013 r. zawieszono częściowo sto-

⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 118 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 930.

⁸ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 17–18.

⁹ J. Wierzbicki, *Rozwój ustrojowych regulacji polskich finansów publicznych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2014, nr 1, s. 55–56.

¹⁰ Patrz Wystąpienie Ministra Finansów J.V. Rostowskiego na 75. posiedzeniu VI kadencji Sejmu RP w dniu 7.10.2010 r., pkt 17 i 18 porządku obrad.

sowanie I procedury ostrożnościowej¹¹, a następnie ją uchylono ostatecznie od 1 stycznia 2014 r.¹² W międzyczasie rząd próbował jeszcze bronić reguł ustawowych, wprowadzając poprzez nowelizację ustawy o finansach publicznych (art. 112a–112e) tzw. tymczasową regułę zadłużenia obowiązującą do końca 2013 r., a potem poprzez art. 112aa i 112d tzw. stabilizującą regułę wydatkową. Jednocześnie nie chcąc oficjalnie zwiększać poziomu zadłużenia, wspomaganie środkami finansowymi ZUS-u odbywało się nie w formie dotacji, ale w formie pożyczek z budżetu państwa, co pozwalało przekazywane środki traktować jako aktywa budżetu. W latach 2017–2019 w związku z dobrą koniunkturą gospodarczą oficjalny poziom długu kształtował się w wysokości 48 do 43,6% w stosunku do PKB¹³. To pozwoliło większości parlamentarnej wprowadzić wiele programów socjalnych, których istota sprowadzała się do zasilenia finansowego osób najgorzej sytuowanych w Polsce. W oczach opinii polityka prospołeczna rządu oceniana jest jako sposób na kupowanie poparcia wyborczego wśród grup społecznych najgorzej sytuowanych. Niestety w całym okresie po roku 2010 poziom długu publicznego pokazywany był w różnej wysokości przez MF, instytucję unijną – Eurostat¹⁴ oraz niezależnych ekspertów. Zarówno w konstytucji, jak również w ustawie o finansach publicznych nie został wprowadzony wymóg, aby sposób liczenia długu publicznego w Polsce był zawsze taki sam jak w UE, czyli w statystyce Eurostatu. To otworzyło furtkę do manipulacji, polegającej na tym, że do długu publicznego nie wlicza się pewnych kategorii zadłużenia.

Od kilku lat mamy do czynienia z rosnącą skalą omijania reguł i zasad prowadzenia odpowiedzialnej i transparentnej polityki budżetowej. Zjawisko to rozpoczęło się w 2008 r. i nasiliło się w związku z pandemią COVID-19. Z jednej strony rząd musi stosować politykę osłonową całych sektorów gospodarki, z drugiej strony – środki, na działania osłonowe wydawane są poza budżetem. Korzystając z usług Banku Gospodarstwa Krajowego, stworzono fundusze pozabudżetowe w postaci Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu

¹¹ Art. 1 ustawy z dnia 26.07.2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 938.

¹² Art. 1 pkt 3 lit a ustawy z dnia 8.11.2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., poz. 1646.

¹³ Podaję za opracowaniem NIK na podstawie danych MF – <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zarządzenie-dlugiem-publicznym.html> (dostęp: 13.01.2022).

¹⁴ Przykładowo dług publiczny Polski po II kwartale 2021 r. wg Eurostatu wyniósł 1 402 042 mln zł, co stanowiło 57,4% PKB, za *Dług publiczny puchnie. Polska na tle UE*, <https://www.money.pl/gospodarka/dlug-publiczny-puchnie-polska-na-tle-ue-6696584587160128a.html> (dostęp: 13.01.2022).

142 Solidarnościowego, Funduszu przeciwdziałania COVID-19, Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Rządowego Funduszu Nowy Ład, w ramach którego funkcjonuje Rządowy Fundusz Inwestycji Strategicznych. Ostatnio zaś w związku z wojną na Ukrainie, poprzez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, rząd planuje finansowanie polskiej armii za pomocą obligacji wyemitowanych przez BGK oraz z zysku NBP¹⁵. Wszystkie te środki finansowe pozyskiwane są z emisji obligacji i finansują poza budżetem zadania publiczne. Tym samym cała gospodarka środkami publicznymi staje się mało czytelna oraz przejrzysta, co jest sprzeczne z zasadą efektywności i jawności gospodarowania środkami publicznymi wynikającą z ustawy o finansach publicznych. Proces ten nie jest również kontrolowany przez parlament, co jest konsekwencją poważnego osłabienia kontroli parlamentarnej po roku 2016. Swoboda rządu w tym zakresie przekracza ramy konstytucyjnego umocowania, co w przyszłości może spowodować odpowiedzialność konstytucyjną jego członków. Wydaje się, że polscy politycy dość swobodnie podchodzący do poziomu długu publicznego w dalszym ciągu wierzą w jego neutralny charakter, co oznaczałoby, że za znaczną poprawą koniunktury gospodarczej państwa musi iść wzrost dochodów budżetowych pozwalający na pokrycie wcześniejszych wydatków wraz z odsetkami od powstałego zadłużenia budżetowego. To keynesowskie podejście do polityki fiskalnej nie sprawdza się w chwili obecnej – przeczy temu teza o asymetryczności deficytu budżetowego. W państwach rozwiniętych zauważono, że wzrost wydatków budżetowych w okresie recesji nie został w wystarczający sposób zrekompensowany poprzez wzrost wpływów budżetowych w okresie ożywienia gospodarczego. Uznano, że wysoki poziom zadłużenia jest czynnikiem zagrażającym dynamice wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Rosnący dług publiczny i wysoki poziom deficytu wpływają na realne możliwości obsługi zadłużenia. A to ostatnie powoduje spadek wartości pieniądza krajowego oraz wywiera presję na wzrost realnej stopy procentowej¹⁶. To z kolei niewątpliwie wpływa na poziom inwestycji prywatnych i oczekiwania podniesienia obciążeń podatkowych. Same zaś konstytucyjne ograniczenia poziomu długu i deficytu nie okazały się wystarczającym zabezpieczeniem przed jego wzrostem. W 2020 r. według prognoz MFW poziom długu w państwach UE kształtował się w następującej wysokości:

¹⁵ Według projektu ustawy o obronie Ojczyzny przyjętego przez rząd 22.02.2022 r.

¹⁶ Patrz E. Rogalska, *Efektywność stymulacyjna polityki fiskalnej państwa w warunkach kryzysu zaufania budżetowego*, „Oeconomia Copernicana” 2012, nr 4, s. 6–7.

Tabela 1. Poziom długu w państwach Unii Europejskiej (w %)

1.	Grecja	205,2
2.	Włochy	161,8
3.	Portugalia	137,8
4.	Hiszpania	123,0
5.	Francja	118,7
6.	Cypr	118,4
7.	Belgia	117,7
8.	Anglia	108,0
9.	Niemcy	73,3
10.	Austria	84,4
11.	Węgry	77,4
12.	Finlandia	67,9
13.	Irlandia	63,7
14.	Słowacja	61,8
15.	Holandia	59,3
16.	Polska*	60,0

* według Eurostatu przekroczył 62%

Źródło: opracowanie własne.

W pozostałych państwach UE (poza państwami Półwyspu Bałkańskiego) dług publiczny wynosił między 40 a 48%. Wyjątkiem była Estonia z długiem ok. 19% oraz Luksemburg.

4. Nieco inaczej wygląda problem zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu w drugim segmencie sektora finansów publicznych – jednostkach samorządu terytorialnego. Z chwilą powrotu do idei samorządu terytorialnego, co nastąpiło w 1990 r., ustawodawca przyjął dwa mierniki kondycji finansowej samorządu terytorialnego. Był to poziom długu i poziom spłaty zadłużenia w ciągu roku budżetowego. Ten pierwszy nie mógł przekroczyć zgodnie z art. 170 u.f.p. z 30 czerwca 2005 r. wielkości 60% wykonanych dochodów ogółem w ciągu roku budżetowego, ten drugi zgodnie z art. 169 – 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych danej JST. Te sztywne wielkości poziomu długu i jego spłaty ograniczały bardzo te jednostki, które znajdowały się w lepszej kondycji finansowej i nie mogły dokonywać spłat zadłużenia w krótszym okresie ze względu na 15-procentowe ograniczenie. Bariery te zostały usunięte przez nową ustawę o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Wprowadza

ona na podstawie art. 243 indywidualne wskaźniki zadłużenia oddzielnie dla każdej JST. Dokumentem, który ma obrazować gospodarkę finansową samorządu w okresie co najmniej czteroletnim, jest wieloletnia prognoza finansowa¹⁷. Prognoza ma być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą dochody i wydatki bieżące, dochody majątkowe, wynik budżetu, przeznaczenie nadwyżki budżetowej lub sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody budżetu, kwotę długu JST, relację, o której mowa w art. 243 u.f.p., sposób sfinansowania spłaty długu oraz objaśnienie przyjętych wartości. Ustawodawca w art. 227 u.f.p. żądając, aby okres objęty prognozą nie był krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków z art. 226, wskazał wprost, że WPF musi obejmować tyle lat, na ile lat zaciągnięto pożyczki i kredyty. W praktyce więc mamy do czynienia z prognozami, w których okres spłaty przychodów zwrotnych rozciągnięto do lat czterdziestych obecnego wieku. Czy te prognozy są realistyczne – prawdopodobnie nie, jak to udowodnić – nikt w chwili obecnej tego nie potrafi. Gdyby przyjąć, że gospodarka będzie stabilna w dłuższym okresie, bez nieoczekiwanej dekonjunktury, niewątpliwie wykazanie samorządom nadmiernego, niczym nieuzasadnionego optymizmu w zakresie wzrostu jego dochodów byłoby łatwiejsze. Artykuł 229 u.f.p. stwierdza, że wartości przyjęte w WPF i budżecie JST powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Sformułowanie to jest dość niejasne, ponieważ kwota długu zależy przede wszystkim od założeń przyjętych w budżecie i na pewno nie jest elementem uchwały budżetowej¹⁸. Każda jednak zamiana w budżecie samorządu wymaga aktualizacji WPF. Paradoks ten chyba najlepiej scharakteryzowała J.M. Salachna, stwierdzając: „paradoksalnie akt zarządzania strategicznego (taką rolę miał pełnić WPF) jest pochodny (wtórnie są uchwalane jego dane) w stosunku do aktu zarządzania bieżącego (taką rolę pełni uchwała budżetowa)”¹⁹. Tłumacząc to najprostszym językiem – dane zapisane w WPF winny wpływać na wielkość dochodów i wydatków budżetu oraz możliwości finansowe JST, a w praktyce jest odwrotnie. Zmiana więc wielkości dochodów i wydatków bieżących i majątkowych w budżecie determinuje potrzebę zmiany prognozy kwoty długu, ponieważ wielkości te oddziaływać będą na wysokość indywidualnego wskaźnika zadłużenia danej JST. Stąd też potrzeba

¹⁷ Patrz E. Czołpińska, *Wieloletnia prognoza finansowa – doświadczenia po roku stosowania. Przewidywania, praktyka i wnioski de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 12.

¹⁸ Patrz K. Owsiak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2014, s. 172.

¹⁹ J.M. Salachna, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk, 2013, s. 899.

zapewnienia stabilności dochodów samorządu. Nie można tego osiągnąć przy obniżaniu dochodów JST poprzez obniżanie podatków (Polski Ład) czy przenoszenie zadań (i adekwatnych środków finansowych) z samorządu na administrację rządową (recentralizacja). Drugi problem to odpowiedź na pytanie – czy rozwiązania legislacyjne zapobiegające nadmiernemu zadłużeniu JST są skuteczne²⁰. Obecne konstrukcje niewątpliwie nie dają tej gwarancji. Mając w pamięci to, co wydarzyło się na przełomie lat 80. i 90. w Argentynie, kiedy to zadłużenie samorządu doprowadziło do krachu gospodarczego państwa (który tak naprawdę trwa do dzisiaj), należy również przy niekorzystnej długofalowej koniunkturze społeczno-ekonomicznej obawiać się podobnych perturbacji w Polsce. Z tym tylko, że w Polsce w pierwszej kolejności może nastąpić zasadnicze obniżenie jakości świadczenia usług publicznych wykonywanych przez samorząd, a potem problem ze spłatą zadłużenia.

Zasadnicze znaczenie dla stabilnego rozwoju gospodarki jednostek samorządu terytorialnego ma wysokość dochodów, jakimi samorządy będą dysponować w 2022 r. i latach następnych. W tym zakresie wśród samorządowców panuje dość duża niepewność wynikająca z przyczyn społeczno-ekonomicznych. Wśród nich wymienilibym, obok wzrostu długu publicznego, niebezpiecznie wysoką inflację i spóźnioną reakcję NBP i RPP, niską stopę inwestycji, wprowadzanie w życie niedostatecznie przygotowanego programu rządowego Polski Ład²¹, który destabilizuje finanse publiczne, wprowadzając w ciągu roku trzy systemy podatkowe. Dodatkowo po agresji Rosji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. musimy spodziewać się również obniżenia PKB wskutek nałożonych na agresora sankcji ekonomicznych. Utrzymanie więc reguł z art. 242 i 243 u.f.p. przez część samorządów – szczególnie tych słabszych ekonomicznie – będzie utrudnione. Czy więc wystarczą do „naprawienia relacji” zmiany ustawy o finansach publicznych? Robiono to już wcześniej²² – podobnie próbuje się likwidować ograniczenia konstytucyjne dotyczące długu, zgłaszając propozycje nowelizacji konstytucji i wykreślenia z niej art. 216 ust. 5 zakazującego przekraczania przez dług publiczny wysokości 3/5 wartości rocznego

²⁰ Patrz R.P. Krawczyk, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2016, nr 12, s. 5–20.

²¹ Potwierdzeniem tego faktu jest m.in. dymisja ministra i wiceministra finansów, choć jak wskazywano wcześniej Polski Ład jest programem polityczno-ekonomicznym partii Prawo i Sprawiedliwość, a nie programem rządowym.

²² Taką próbą poprawienia relacji z 243 u.f.p. jest zmiana liczenia WPF przez samorząd z trzech lat na siedem wybranych lat. Od 2022 r. wejdzie w życie także znowelizowany art. 242 u.f.p. Z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi, nadwyżką budżetową z lat ubiegłych i wolnymi środkami wyłączone zostaną wolne środki.

produktu krajowego brutto. Argumentem niezwykle poważnym jest tutaj konieczność dobrojenia armii w związku z agresją rosyjską na Ukrainę²³.

Jak zwrócono uwagę w opracowaniach analitycznych²⁴, w założeniach budżetowych na 2021 r. w JST zakładano stagnację wpływów z CIT – co obrazuje poniższa tabela, umiarkowany wzrost wpływów z PIT, wzrost gospodarczy na poziomie 3,4% (przy 4% w 2020 r.) oraz umiarkowaną inflację na poziomie 2,5%. W rzeczywistości dochody JST w I półroczu 2021 r. w PIT były wyższe o 15%, a w podatku CIT o ponad 23%. Oznaczało to dezaktualizację prognoz przyjętych jesienią 2020 r. Niestety zostały one przyjęte jako tzw. kwoty referencyjne w nowelizacji ustawy o dochodach JST. Analiza poziomu dochodów przeprowadzona przez MF w 8% JST po ich zwiększeniu o nadzwyczajną subwencję wykazała jednak, że będą one mniejsze niż prognozy z niedoszacowanych WPF z dnia 5 maja 2021 r. Analiza danych z tabeli pozwala zauważyć, że kwota dochodów przyszłorocznych z PIT jest niższa o 5,56 mld zł niż zakładana w prognozach z WPF. Kwota z CIT zaś wyższa niż zakładana w prognozach o 4,754 mld zł. Spadek dochodów JST jest więc konsekwencją Polskiego Ładu, a wzrost CIT jest od niego niezależny²⁵.

Tabela 2. Prognoza dochodów z udziałów w PIT i CIT w WPF (stan na 5 maja 2021 r.) oraz informacja Ministerstwa Finansów o przyszłorocznych dochodach JST z tych źródeł w mld zł (bez subwencji nadzwyczajnej)

Rodzaj JST	WPF			Informacja MF		
	PIT	CIT	Razem	PIT	CIT	Razem
Gminy	45 551	3114	48 665	41 227	4453	45 680
Powiaty	12 143	622	12 765	11 022	929	11 951
Województwa	1836	6680	8516	1720	9788	11 509
Wszystkie JST	59 530	10 416	69 946	53 970	15 170	69 140

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Nelicki, *Pod rządami Polskiego Ładu...*, s. C4–C5.

Dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki, całej sfery rządowej i samorządowej koniecznym jest oparcie założeń ekonomicznych o planowany realistycznie budżet. Polityka ostatnich lat w zakresie przyjmowania

²³ Dobrojenie to ma nastąpić na podstawie uchwalonej w dniu 11.03.2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny, która wprowadza fundusz pozabudżetowy. Oznacza to, że środki w nim umieszczone według metodologii liczenia długu w Polsce nie będą wpływać na jego wysokość. Według Eurostatu tak.

²⁴ Patrz A. Nelicki, *Pod rządami Polskiego Ładu samorządy czekają raczej lata stagnacji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.11.2021, nr 213, s. C4–C5.

²⁵ Tak *ibidem*.

prognoz budżetowych, na co zwróciłem uwagę przy przyjęciu założeń do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, świadomie obniża dochody JST, a w przypadku państwa przyjmowanie zaniżonej procentowo inflacji wpływa na wzrost wpływów do budżetu w skali 1 punkt procentowy – ok. 5 mld złotych dodatkowego wpływu (przy projektowaniu budżetu na 2022 r. przyjęto inflację w wysokości 2,8%, w momencie uchwalania budżetu w styczniu 2022 wynosiła ona 9,4%). Taka polityka, a także polska metoda liczenia długu, obniżyły dług publiczny o 3 p.p. PKB w 2019 r., a w 2020 r. o ponad 10 p.p. PKB. Oznacza to, co potwierdziło MF, że według statystyki Eurostatu dług publiczny Polski w 2020 r. przekroczył 62%, a w 2021 r. 64% PKB.

Praktycznie od momentu recepcji samorządu terytorialnego w 1990 r. organy nadzoru dążyły do likwidacji zasady budżetowania wydatków środkami pozostającymi poza budżetem JST, dbały również o to, aby budżety samorządu bilansowały się zarówno na etapie uchwalania, wykonywania oraz na zakończenie roku budżetowego. W tym zakresie wydawało się, że zasady te mają szczególne znaczenie dla ustawodawcy, ponieważ m.in. zapobiegają tworzeniu długu publicznego. Można odnieść wrażenie, że pandemia COVID-19 zweryfikowała te założenia w sposób negatywny. Niewątpliwie część samorządów z zadowoleniem przyjmie zawsze dodatkowe środki z budżetu państwa na realizację zadań inwestycyjnych, część zapewne wolałaby, aby te środki spływały do budżetów JST w postaci zwiększonych udziałów w podatkach z CIT i PIT. Pod koniec 2021 r. ustawodawca postanowił na podstawie art. 70f ustawy z 14 października tego roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁶ przekazać gminom dodatkowo kwotę 1 mld zł na uzupełnienie subwencji ogólnej, z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę. Ponadto gminy mogą również na podstawie art. 70f ustawy z 2021 r. otrzymać z budżetu państwa środki finansowe w postaci subwencji w kwocie 3 mld zł z przeznaczeniem na wsparcie finansowe inwestycji w zakresie kanalizacji. Problemem zasadniczym było jednak, jak umieścić te środki w budżetach gmin na kilka tygodni przed zakończeniem roku budżetowego (były wypłacane 3 grudnia 2021 r.), tak aby nie naruszyć ustawy o finansach publicznych. Nad tym już ustawodawca się nie zastanawiał. Nie ma wątpliwości, że te znaczne środki stanowią rekompensatę za utracone dochody wynikające z wprowadzenia Nowego Ładu. Statystycznie więc dochody JST w 2021 r. nie ulegną większym zmianom, co z punktu widzenia propagandowego musi mieć określone

²⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 1901.

znaczenie. Zmiany jakie zachodzą poprzez działania faktyczne rządu, zarówno w sektorze państwowym, jak i samorządowym, w istocie zaciemniają wysokość długu publicznego państwa i nie dają rzetelnej wiedzy co do jego wysokości.

148 5. 6 kwietnia 2022 r. partia Prawo i Sprawiedliwość złożyła do Sejmu projekt o zmianie Konstytucji RP. Dotyczy on „wprowadzenia konstytucyjnych, uniwersalnych mechanizmów, które w obecnej sytuacji geopolitycznej umożliwią przejęcie przez Skarb Państwa własności, która znajduje się w ramach jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, a która ma służyć do wspierania rosyjskiej agresji”. Ponadto projektodawcy proponują zmianę treści art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej na: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do wartości rocznego produktu krajowego brutto nie wlicza się pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa”. Wartym zacytowania w całości jest również dodawany przez wnioskujących art. 234a: „1. W razie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub powodującej bezpośrednio zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej napaści na terytorium innego państwa, majątek osób fizycznych niebędących obywatelami polskimi, osób prawnych oraz innych podmiotów, który znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może zostać przejęty przez Skarb Państwa z mocy prawa i bez odszkodowania, w przypadku gdy można domniemywać, że majątek ten jest lub może być wykorzystany w jakiegokolwiek części do finansowania lub wspierania w innej formie napaści zbrojnej dokonanej przez obce państwo lub działań związanych z tą napaścią, w szczególności ze względu na osobiste, organizacyjne lub finansowe powiązania właściciela majątku z władzami publicznymi tego państwa. 2. Majątek przejęty przez Skarb Państwa przeznaczony jest na wsparcie osób dotkniętych skutkami napaści zbrojnej. 3. Szczegółowy sposób przejęcia majątku przez Skarb Państwa, w tym zakres domniemania i wyłączenia z domniemania, określa ustawa”.

W świetle przedstawionych propozycji oraz świadomości dokonywania zmian ustrojowych poprzez ustawodawstwo zwykłe, w sposób sprzeczny z Konstytucją RP trzeba postawić zasadnicze pytanie – czy Konstytucja RP w dalszym ciągu pełni funkcję gwarancyjną dla obywatela, czy jej rola ma być typowo dekoracyjna?