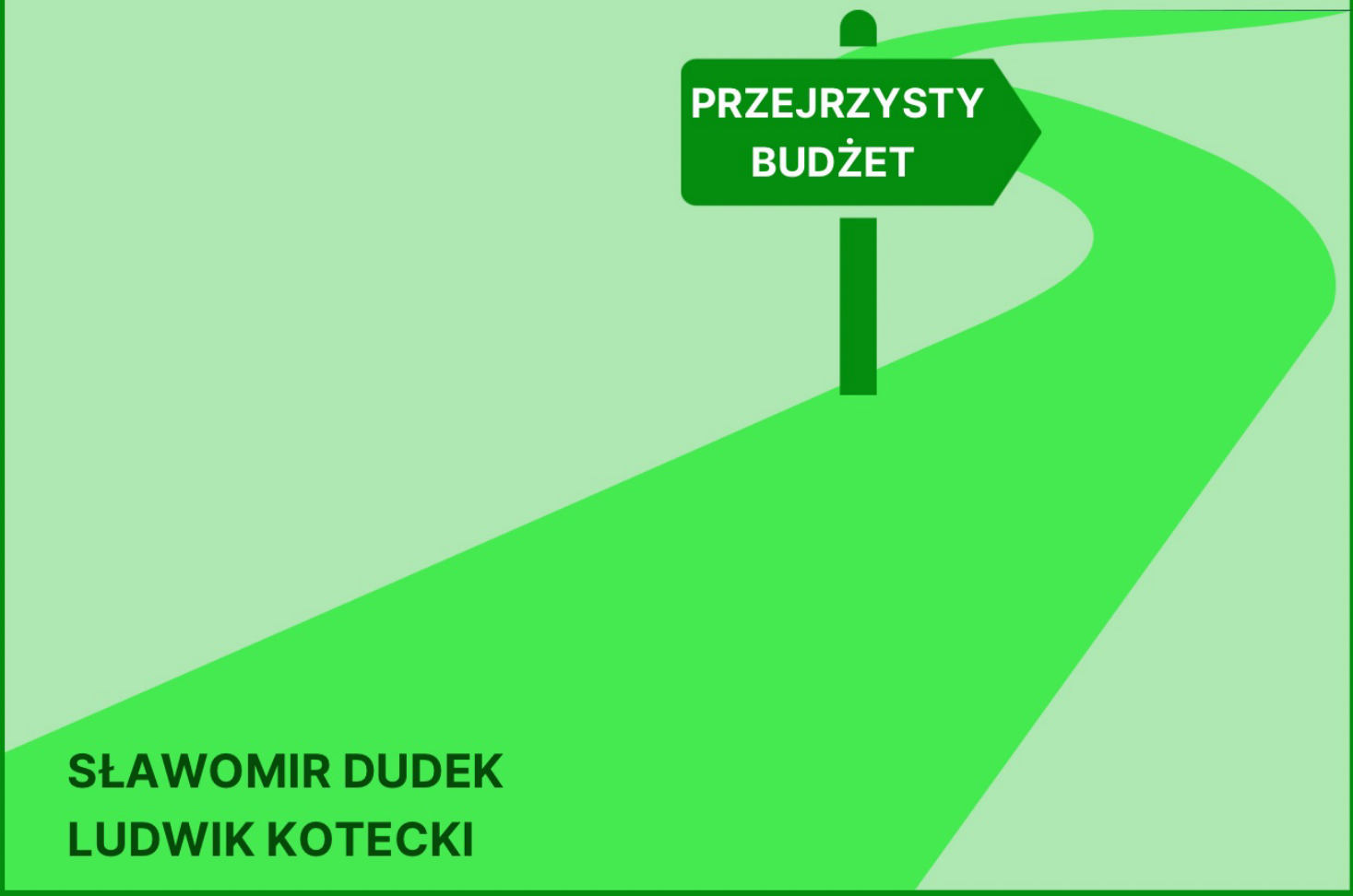
Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli Plan Naprawy Finansów Publicznych



SŁAWOMIR DUDEK
LUDWIK KOTECKI

Instytut Odpowiedzialnych Finansów
Fundacja Przyjazny Kraj
The Friendly State Foundation
instytut finansów publicznych

Warszawa, grudzień 2023

Autorzy:
Sławomir Dudek, Ludwik Kotecki
Projekt okładki:
Natalia Mioduszewska

© Centrum Myśli Strategicznych, 2023

Instytut Odpowiedzialnych Finansów. Misją i głównym celem Instytutu Odpowiedzialnych Finansów (IOF) jest dążenie do życia w świecie, w którym instytucje finansowe (prywatne i publiczne) służą podnoszeniu poziomu życia współczesnego społeczeństwa bez pomnażania zagrożeń dla przyszłych pokoleń. Naszym dążeniem jest informowanie, inspirowanie i promowanie standardów ograniczających nieodpowiedzialne zachowania oraz propagowanie zasad i reguł odpowiedzialnych finansów w sektorze bankowym, ubezpieczeniowymi inwestycyjnym oraz w sektorze publicznym. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Instytutu znajdują się na stronie **www.iof.org.pl**

Fundacja Przyjazny Kraj, powołana w 2013 roku przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która wśród celów statutowych ma prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych. Raporty, analizy, publikacje oraz wydarzenia Fundacji znajdują się na stronie **www.przyjaznykraj.pl**

Instytut Finansów Publicznych to działający na rzecz pożytku publicznego think tank typu watch dog – ośrodek ekspercko-analityczny, który 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**

Sugerowane cytowanie publikacji: Dudek S., Kotecki L. (2023). Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan Naprawy Finansów Publicznych. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner wydania, Fundacja Przyjazny Kraj, nie miał wpływu na jego tezy ani wymowę. Publikacja wyraża prywatne opinie autorów, a nie instytucji, w których pracują.

Spis treści

I. WSTĘP **3**

II. REKOMENDACJE **4**

III. DLACZEGO FINANSE PUBLICZNE KWALIFIKUJĄ SIĘ DO NAPRAWY **11**

IV. DZIAŁANIA SŁUŻĄCE NAPRAWIE FINANSÓW PUBLICZNYCH **19**

IV. A. NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH W ŚWIETLE ZOBOWIĄZAŃ W KRAJOWYM PLANIE ODBUDOWY **19**

IV. B. REANIMACJA REGUŁY FISKALNEJ **20**

IV. C. NAPRAWA FINANSÓW PUBLICZNYCH W ŚWIETLE NOWYCH ZASAD ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UE – KONIECZNOŚĆ UTWORZENIA RADY FISKALNEJ **24**

IV. D. ŚCIEŻKA KONSOLIDACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH **26**

IV. E. POLSKI ŁAD DO POPRAWY **27**

IV. F. STABILNE PODATKI JAKO WARTOŚĆ **29**

IV. G. JAK OBNIŻYĆ KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU PUBLICZNEGO? **30**

IV. H. DEFINICJA DŁUGU PUBLICZNEGO I PROGÓW WEDŁUG POLSKIEJ METODOLOGII **32**

IV. I. JAK WZMOCNIĆ OSR-Y **34**

IV. J. CENTRALNY REJESTR UMÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH NA POZIOMIE MIKRO **36**

IV. K. NAPRAWA FINANSÓW JST (NAJWAŻNIEJSZE KWESTIE) **37**

IV. L. INNE DZIAŁANIA **38**

V. JAK ZAPOBIEC PONOWNEMU POPSUCIU FINANSÓW PUBLICZNYCH **40**

VI. PODSUMOWANIE **41**

VII. ZAŁĄCZNIK (WYKRESY I TABELE) **44**

VIII. BIBLIOGRAFIA **50**

I. Wstęp

Analiza wykonania budżetu państwa w 2022 r.[1] sporządzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) opublikowana w czerwcu br. jednoznacznie pokazała w jak bardzo dużym stopniu w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z erozją i łamaniem podstawowych zasad prowadzenia finansów publicznych. Te zasady to:

1. zasada jedności, czyli postulat objęcia budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa,
2. zasada zupełności (powszechności), mówiąca, że prawidłowy budżet powinien być zupełny, określać wszystkie dochody i wydatki w pełnych kwotach, niełączonych ze sobą (umożliwia to kontrolę budżetową oraz uniemożliwia ukrywanie wydatków za pomocą kompensacji),
3. zasada szczegółowości, która postuluje by budżet był uchwalany i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, nie tylko w ujęciu ogólnym (z tą zasadą związana jest klasyfikacja budżetowa, bez której precyzyjne wykonywanie, kontrola i sprawozdawczość budżetowa nie byłyby możliwe),
4. zasada przejrzystości, wymagająca by budżet państwa był prezentowany w sposób i w układzie, który maksymalnie ułatwia jego ocenę (i nawigację po nim) na etapie planowania, realizowania i kontroli wykonania, w tym przez parlament i obywateli.

NIK w powyżej przywoływanym dokumencie wskazuje, że „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." Mieliśmy w ostatnich latach do czynienia ze stosowaniem bezprecedensowych mechanizmów służących wypychaniu wydatków poza budżet. Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych, co będzie przywróceniem jego konstytucyjnej roli. Brak przejrzystości finansów publicznych, finasowanie zadań publicznych poza ustawą budżetową zwiększa istotnie ryzyko występowania niegospodarności, a także mechanizmów korupcjogennych, do których należąm.in. dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania oraz słabość lub brak kontroli. Bez powrotu do rygorystycznego stosowania zasad prowadzenia finansów publicznych efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy będą zakłócone i lekceważone. W średnim okresie takie lekceważenie zasad prowadzić mogłoby do poważnego zagrożenia stabilności finansów publicznych, czyli zagrożenia bezpieczeństwa finansowego państwa polskiego. Nie jest przypadkiem, że rentowności polskich obligacji rządowych należą do najwyższych w Unii Europejskiej (wyższe mają tylko Węgry i Rumunia),

[1] Najwyższa Izba Kontroli: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.: https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf

są wyższe od rentowności czeskich czy greckich (zob. Wykres 1 w Załączniku). Nie jest także przypadkiem, że mimo rządowych zapewnień o bardzo dobrym stanie finansów publicznych, Polska będzie jednym z krajów, w przypadku których na wiosnę 2024 r. z pewnością uruchomiona zostanie procedura nadmiernego deficytu, EDP (zob. Wykres 2 w Załączniku)[2].

Niniejszy *policy paper* ma przede wszystkim na celu zajęcie się właśnie systemem finansów publicznych. To zestaw propozycji uporządkowania instytucji wspierającej dobrobyt gospodarczy i społeczny, jaką są szeroko rozumiane ramy prowadzenia polityki fiskalnej (budżetowej). Odgrywają one ogromną rolę w kształtowaniu ładu ekonomicznego, bez którego zagrożona jest stabilność finansów publicznych, a tym samym stabilność gospodarki. Ład ekonomiczny wymaga ładu instytucjonalnego. Złe instytucje – formalne i nieformalne – czy nieprzestrzeganie podstawowych zasad przeszkadzają w osiąganiu tego ładu, a także utrudniają powrót do stanu ładu po różnych wstrząsach o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, spoza kraju, na jakie stale narażone są gospodarki. A tych wstrząsów, w tym endogenicznych, generowanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, nie brakowało w ostatnich latach w finansach publicznych.

Zrozumiałe jest, że naprawa finansów publicznych będzie procesem rozłożonym na kilka lat. Niestety nowy rząd ma bardzo mało czasu na aktualizację, procedowanie i przyjęcie ustawy budżetowej na 2024 r. Budżet musi być przyjęty do końca stycznia 2024 r. Zrozumiałe jest, że w tak ekspresowym tempie nie da się z powodów legislacyjnych i operacyjnych naprawić wszystkich wad i błędów już w tym dokumencie. Likwidacja funduszy i programów przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w Polskim Funduszu Rozwoju i odpowiednie dostosowanie procesu budżetowego wymaga kilku miesięcy prac. Jednak mimo wszystko w ustawie budżetowej na 2024 r. należy unikać emitowania, nowego droższego długu w tych funduszach, bo jest to niegospodarność. A także należy ujawnić i opublikować plany finansowe tych funduszy (zwiększenie transparentności finansów Państwa). Należy też zaniechać rozdawania obligacji skarbowych zamiast dotacji.

II. Rekomendacje

1. Pierwszym i fundamentalnym krokiem w naprawie finansów publicznych jest przywrócenie praworządności w tym obszarze. Należy podjąć działania przywracające konstytucyjną rangę ustawy budżetowej, jej podstawy charakter w planowaniu, monitorowaniu i sprawozdawaniu finansów publicznych, tj. zgodność planowania budżetowego z art. 219 Konstytucji. Wymaga to następujących działań:

[2] Jednocześnie należy obalić mit, że w ramach procedury nadmiernego deficytu będzie można odliczyć w całości wydatki zbrojeniowe (tj. w przypadku Polski ok. 4% PKB) o czym piszemy szerzej w rozdziale IV.D. Zgodnie z nowymi regulacjami UE możliwe będzie odliczanie nowych, dodatkowych inwestycji w sprzęt wojskowy. W przypadku Polski będzie to ok. 1 pp. PKB. Te czynniki nie tłumaczą więc znaczącego wzrostu deficytu powyżej 3% PKB, nie uchronią nas przed EDP.

A. Przygotowanie Białej księgi stanu finansów publicznych w Polsce, która będzie obejmowała oprócz oceny stanu finansów publicznych w rozumieniu poziomu deficytu, długu i innych parametrów budżetowych, również audyt przejrzystości, jawności i integralności finansów publicznych i zgodności finansów publicznych z art. 33 ustawy o finansach publicznych i zasadami przejrzystości finansów publicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).
B. Do ustawy o finansach publicznych należy wpisać obowiązek regularnego, cyklicznego sprawozdania Ministra Finansów lub Rady Fiskalnej, której powstanie rekomendujemy w pkt. 2 w zakresie stanu przejrzystości finansów publicznych.
C. Włączenia do ustawy budżetowej wszystkich nowych wydatków, które dotychczas były realizowane poprzez fundusze przy Banku Gospodarstwa Krajowego i w ramach programów realizowanych przez Polski Fundusz Rozwoju.

    a. W uzasadnionych i szczególnych przypadkach (zamiast włączenia wydatków do budżetu – pkt. b) możliwe jest przekształcenie niektórych funduszy przy BGK, które realizują wydatki publiczne, w państwowe fundusze celowe lub inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Do momentu przekształcenia funduszy BGK należy publikować ich plany finansowe i ich comiesięczne sprawozdania z realizacji wydatków. Plany finansowe tych funduszy muszą być dołączone do ustawy budżetowej.
    b. Ewentualnie przy BGK mogą funkcjonować jedynie fundusze, które nie generują wydatków, a służą do obsługi instrumentów pożyczkowych (np. Fundusz Kredytów Studenckich). Wtedy takie fundusze należy włączyć pod rygory ustawy o finansach publicznych (ufp) jako nowy rodzaj podmiotu (w art. 9 ufp). Fundusze, które pozostaną przy BGK muszą w pełni podlegać rygorom i procedurom z ustawy o finansach publicznych. Ewentualne fundusze przy BGK i PFR nie mogą emitować własnego zadłużania, które jest droższe w obsłudze niż dług Skarbu Państwa, a więc jest to niegospodarność.
    c. Wprowadzenie silnych ograniczeń rozpraszania zaciągania zobowiązań poza Skarb Państwa w przypadku podsektora centralnego sektora finansów publicznych (zaciąganie zobowiązań przez inne jednostki (np. BGK i PFR) oznacza wyższe koszty).

D. Dotychczas zaciągnięte zobowiązania PFR i BGK należy pozostawić w biernym zrządzaniu w tych instytucjach aż do wykupu. Należy utworzyć tymczasowy fundusz pomostowy (Fundusz Restrukturyzacji Zadłużenia BGK i PFR), który będzie obsługiwał ten dług aż do zapadalności. Fundusz ten będzie zasilany środkami budżetowymi. Wykup będzie następował stopniowo na podstawie emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW). Oznacza to stopniowe wygasanie różnicy podmiotowej między długiem publicznym według metodologii krajowej

i metodologii unijnej. Proces ten będzie trwał do 2045 r. aż do zapadalności wszystkich obligacji PFR i BGK (zob. Wykres 8 i 9 w Załączniku).

E. Docelowo w krajowych regułach fiskalnych należy stosować unijną definicję długu publicznego. Należy dążyć (jeśli to konieczne w sposób stopniowy) do ujednolicenia definicji długu publicznego wszędzie tam, gdzie nie ma silnych, jednoznacznych powodów by nie stosować unijnej definicji długu publicznego i deficytu.

2. Po przeprowadzeniu analizy różnych modeli rad fiskalnych (RF) projekt powołujący polską RF w kształcie zgodnym z prawem krajowym i unijnym, maksymalizując jej użyteczność w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i zabezpieczając jej apolityczność i niezależność powinien być przyjęty i wprowadzany w życie. Proces tworzenia koncepcji i przepisów tworzących RF powinien być otwarty, transparentny i skonsultowany z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.
3. Konieczne jest wdrożenie efektywnego planowania wieloletniego, z kompletnym procesem konsultacji i dyskusji nad tym dokumentem.
4. Należy przeprowadzić przegląd stabilizującej reguły wydatkowej, dostosowanie jej kształtu do reformy unijnych ram fiskalnych, uszczelnienie możliwości jej omijania i wzmocnienie jej egzekwowalności. Będzie to jednocześnie spełnienie kamienia milowego KPO (A4G).
5. Należy dokonać przeglądu i analizy spójności procedur ostrożnościowych i sanacyjnych po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny (PDP) według metodologii krajowej progu 55% i 60% PKB z mechanizmem dostosowania fiskalnego przewidzianym w stabilizującej regule wydatkowej oraz w przepisach europejskich. Wyniki przeglądów rekomendowanych w niniejszym i poprzednim punkcie (4 i 5) należy implementować w zmianie ustawy o finansach publicznych.
6. Należy zaniechać i zakazać stosowania mechanizmów służących zaniżaniu deficytu budżetu państwa i służących omijaniu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), m.in. poprzez:

   A. wyeliminowanie procederu przekazywania SPW (skarbowe papiery wartościowe) zamiast dotacji służących zaniżaniu deficytu i omijania SRW.
   B. wyeliminowanie pożyczek z budżetu państwa czy Funduszu Rezerwy Demograficznej zamiast dotacji służących zaniżaniu deficytu i omijania SRW lub traktowanie ich jak wydatek budżetu państwa objęty regułą wydatkową.
   C. uszczelnienie stabilizującej reguły wydatkowej (rekomendowanej w pkt. 4), tak aby obejmowała co do zasady wszystkie transakcje wydatkowe w rozumieniu metodologii europejskiej (aby zamknąć inwencję w wymyślaniu mechanizmów opisanych w części III).
   D. uszczelnienie zakresu dochodów w regule wydatkowej, tzw. dochodów dyskrecjonalnych (obecnie w tym zakresie jest luka, która pozwala na sztuczne zwiększanie limitu wydatkowego – mechanizm ten opisany został w części IV.B w Ramce 2.)

E. wprowadzenie wymogu akceptacji zmian w regułach fiskalnych przez 2/3 parlamentu, docelowo wpisanie wymogu posiadania reguły wydatkowej do Konstytucji.
F. oparcie klauzul wyjścia z reguł fiskalnych na stanach nadzwyczajnych określonych w Konstytucji, także wpisanie stanu epidemii do Konstytucji.

7. Wzmocnienie i zwiększenie zakresu konsultacji społecznych:

   A. dostosowanie przepisów procesu budżetowego tak aby był obowiązek konsultacji z Radą Dialogu Społecznego (RDS) nowelizacji ustaw budżetowych (obecnie nowelizacja budżetu która jest w istocie nowym budżetem nie jest konsultowana z RDS).
   B. wprowadzenie zapisów mówiących o obowiązku konsultowania z RDS Strategii zarządzania długiem publicznym.
   C. projekt ustawy budżetowej powinien podlegać rządowemu procesowi legislacyjnemu (obecnie projekt ustawy budżetowej jest zwolniony z tego procesu co łamie zasady legislacji dla najważniejszego aktu prawnego w dziedzinie finansów). W rezultacie instytucje pozarządowe nie uczestniczą w procesie konsultacji.

8. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych prezentowanych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej oraz w strategii zrządzania długiem. Zwiększenie i usystematyzowanie obowiązków informacyjnych w zakresie sprawozdawczości z wykonania ustawy budżetowej:

   A. obowiązek omówienia wszystkich zmian systemowych i czynników wpływających na prognozę dochodów budżetu państwa w roku bazowym (tzw. planowane wykonanie) i na kolejny rok budżetowy. Dobrym przykładem jest tegoroczna sytuacja dotycząca VAT na żywność. Odchodzący rząd nie wymienił tego w opisie prognozy, mimo że przyjęto powrót stawek na żywność. Można to ocenić jako intencjonalną, przedwyborczą zagrywkę noszącą znamiona manipulacji. Wszystkie kluczowe liczby powinny być opatrzone komentarzem, wyjaśniającym ich znaczenie.
   B. zakres prezentowanych danych w strategii zarządzania długiem powinien być rozszerzony o wszystkie podstawowe agregaty finansów publicznych, deficyt budżetu państwa, deficyt sektora finansów publicznych, kwotę wydatków SRW, dochody i wydatki budżetu sektora finansów publicznych, koszty obsługi długu według metodologii krajowej i unijnej.
   C. zakres informacyjny strategii zarządzania długiem musi być określony w ufp.
   D. wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej szczegółowych informacji o stosowaniu reguły wydatkowej obowiązek szczegółowego rozliczenia SRW, publikacja pełnego schematu, który zawsze jest przygotowywany w celu rozliczenia reguły. Ten schemat należy publicznie prezentować w ustawie budżetowej.
   E. prezentacja sektora finansów publicznych (docelowo sektora instytucji rządowych i samorządowych) według szczegółowości identycznej jak w wieloletnim planie finansów

państwa. Prezentacja w uzasadnieniu do ustawy budżetowej tablicy przejścia z metodologii krajowej do metodologii ESA (ang. *European System of Accounts*) tak jak w tablicy notyfikacyjnej do Eurostat-u.

F. regularne publikowanie szacunkowych danych budżetowych do 15 dnia następnego miesiąca.
G. poszerzenie zakresu danych prezentowych w tzw. szacunkowym wykonaniu ustawy budżetowej o szczegółowe rozbicie na poszczególne podatki.
H. wydatki na obronę narodową, w części inwestycyjnej powyżej ustalonego benchmarku, według nowych przepisów europejskich dotyczących procedury nadmiernego deficytu (EDP) będą specjalnie traktowane w ocenie stanu finansów publicznych. W związku z powyższym konieczne jest osobne raportowanie wykonania i prognoz wydatków zbrojeniowych, zarówno według metodologii kasowej, jaki według europejskiej metodologii memoriałowej, w rozbiciu co najmniej na wydatki inwestycje i pozostałe. Sprawozdanie dotyczące finansów publicznych powinny być poszerzone o ten zakres danych.
I. jedna, kompleksowa baza danych o finansach publicznych: obowiązek publikacji na stronie internetowej Ministerstwa Finansów wszystkich planów finansowych i sprawozdań jednostek objętych regułą wydatkową.

9. Zmiana akcentu w ustawie budżetowej na deficyt sektora finansów publicznych, deficyt całego budżetu centralnego (wraz z funduszami, agencjami i innymi jednostkami) oraz deficyt podsektora ubezpieczeń społecznych. Zmiana nazwy „deficyt budżetu państwa" na „deficyt rządowy" lub „deficyt sektora centralnego" aby wyeliminować możliwość manipulacji semantycznej stosowanej przez poprzedni rząd.
10. Należy uaktualnić założenia reformy systemu budżetowego (RSB), uwzględnić odpowiednie rekomendacje zawarte w niniejszym *policy paper* i wdrożyć reformę po uprzednich konsultacjach społecznych. Reforma RSB stanowi realizację kamienia milowego KPO (A2G). Cele szczegółowe RSB obejmują:

    A. wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB) oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,
    B. wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej,
    C. uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej),
    D. instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych.

11. Wprowadzenie przepisów, które w sytuacji stanu nadzwyczajnego umożliwiają elastyczną nowelizację budżetu w uproszczonym i przyspieszonym trybie. Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań zarządzania kryzysowego budżetem w sytuacjach nadzwyczajnych.

12. Utworzenie publicznego rejestru jednostek sektora finansów publicznych z informacjami finansowymi o strukturze wydatków, tym o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.
13. Utworzenie rejestru danin publicznych, który będzie pokazywał listę wszystkich składek, podatków, danin, opłat, odpisów, które zgodnie z metodologią europejską są zaliczane do kategorii „podatki i składki". Uniemożliwi to kreatywną narrację polityków w celu ukrycia wprowadzania nowych lub zwiększania istniejących podatków i składek pt. „danina to nie podatek".
14. Przyspieszenie uruchomienia centralnego rejestru umów sektora finansów publicznych. Taki rejestr miał być wprowadzony w styczniu 2024 r., jednak po raz kolejny parlament przesunął datę jego wdrożenia, tym razem aż do 2026 r. Samorządy od 1 stycznia 2025 r., a pozostałe jednostki, w tym ministerstwa od połowy 2024 r.
15. Przegląd i analiza zasadności istnienia tak dużej liczby państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, państwowych osób prawnych oraz instytucji gospodarki budżetowej. Regularny, cykliczny obowiązek ewaluacji sensowności istnienia wydzielonych funduszy celowych, agencji wykonawczych i innych jednostek sektora finansów publicznych. Podobnie konieczny jest przegląd i analiza zasadności istnienia tak dużej liczby pełnomocników rządu, pełnomocników ministrów i prezesa rady ministrów. Konieczna jest analiza, dlaczego zadania pełnomocników nie mogą być realizowane przez resorty. W efekcie powinno dojść do zmniejszenie liczby pełnomocników do niezbędnego minimum, powoływania czasowo pełnomocników wymagające ewentualnie ponownej decyzji i oceny zasadności ich istnienia. Istotne są także jednolite i przejrzyste zasady regularnego sprawozdawania z działań pełnomocników.
16. Przywrócenie i wzmocnienie znaczenia Ocenie skutków regulacji (OSR) oraz regularny, cykliczny obowiązek ewaluacji programów rządowych (np. „Czyste powietrze"). Konieczne jest też usystematyzowanie zasad tworzenia programów rządowych.
17. Audyt funkcjonowania instytucji Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w ostatnich latach: czy nie nastąpiło zaniechanie lub niedopełnienie obowiązków w kwestii przejrzystości finansów publicznych. Należy też zaproponować rozwiązania wzmacniające niezależność instytucji rzecznika, a z drugiej strony jego odpowiedzialności.
18. Ministerstwo Finansów powinno stworzyć kodeks zasad komunikacji z obywatelami i rynkiem finansowym. Sytuacja w obszarze kształtowania polityki pieniężnej pokazuje jak ważna jest rola właściwej komunikacji:

    A. regularne otwarte spotkania z ekonomistami rynkowymi i ekonomistami z niezależnych think tanków.
    B. pre-konsultacje otwarte na zasadzie seminariów dyskusyjnych dla ważnych, istotnych generujących duże koszty projektów zmian legislacyjnych.

19. Czarna księga tworzenia prawa podatkowego: przygotowanie audytu procesu powstawania podatkowego „Polskiego Ładu" w celu diagnozy błędów i wypracowania rekomendacji.

Opracowanie i wdrożenie kodeksu / umowy społecznej tworzenia prawa podatkowego (pre-konsultacje, długi proces konsultacji, vacatio legis, inne).

20. Wzmocnienie zasady pewności opodatkowania poprzez wprowadzenie gwarancji, że przepisy pozaustawowe nie będą zmieniać treści ustawy podatkowej, zakaz retroaktywności przepisów, ochronę praw nabytych, jawność polegającą na obowiązku publikacji prawa podatkowego we właściwym dzienniku promulgacyjnym oraz związaną z jawnością zasadę vacatio legis, która po wprowadzeniu nowych regulacji winna dać podatnikowi czas na przystosowanie się do nowej rzeczywistości podatkowej i bezpieczne podjęcie decyzji dotyczących dalszego postępowania.
21. Wprowadzenie zasad zmian w systemie podatkowo-składkowym, które ograniczałaby częstość zmian w podatkach (minimalne vacatio legis) oraz wymuszały odpowiednio długi i rzetelny proces konsultacji. Konieczna jest też regularna ewaluacja systemu podatkowego w kontekście przejrzystości i skomplikowania.
22. Usunięcie wad mechanizmu wyrównawczego (tzw. Janosikowego) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym 2013 r.: selektywny dobór kryteriów predestynujących dane JST do wpłat, zaniżona liczba mieszkańców dużych miast, nadmierny poziom wpłat istotnie ograniczający poziom dochodów własnych, pominięcie aspektu kosztów realizacji zadań.
23. Przygotowanie i wdrożenie nowej ustawy o dochodach samorządowych uwzględniającej m.in. wyrównywanie dochodów w oparciu o odmienne koszty jednostkowe usług publicznych w różnych samorządach, subwencję ekologiczną. Celem nadrzędnym jest: stabilność, przewidywalność i adekwatność finansów samorządów w celu zapewnienie odpowiedniej jakości usług publicznych.
24. Rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 i wprowadzenie rozwiązań systemowych zabezpieczających JST przez skutkami ewentualnych przyszłych zmian prawnych.
25. Otwarty i przejrzysty budżet samorządu. Wspieranie i inicjowanie działań zwiększających przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów. O ile problemy w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie centralnym są ujawniane i szeroko opisane, to na poziomie lokalnym taka kontrola i presja społeczna nie istnieje lub jest dużo słabsza. Dlatego wraz z decentralizacją równolegle należy wspierać proces zwiększenia przejrzystości finansów lokalnych i większego zainteresowania lokalnych społeczności finansami swojego samorządu.

Uzasadnienie dla powyższych 25 rekomendacji jest zawarte w dalszych częściach naszego *policy paper*: w części III dotyczącej oceny aktualnego stanu systemu finansów publicznych oraz w części IV, gdzie niektóre z nich są obszernie omówione, z pokazaniem ich kontekstu i znaczenia. W załączniku zamieściliśmy dodatkowo tablicę (Tablica 2) ze wskazaniem, które z rekomendacji i działań są w naszej ocenie priorytetowe i które wymagają interwencji legislacyjnych, a które mogą być realizowane bez wprowadzania zmian prawnych.

III. Dlaczego finanse publiczne kwalifikują się do naprawy

Finanse publiczne obejmują ogół zjawisk, procesów i instytucji związanych z gromadzeniem i podziałem „wszystkich co do grosza" środków publicznych znajdujących się w dyspozycji władz publicznych, służących wypełnianiu funkcji państwa. Finanse publiczne są pewnego rodzaju emanacją całego współczesnego państwa na płaszczyźnie finansowej. Występują i są istotne w prawie wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, dotyczą wszystkich obywateli jako podatników i beneficjentów transferów oraz dóbr i usług publicznych. Finanse publiczne w aspekcie podatków i transferów są istotnym elementem debaty publicznej, programów wyborczych poszczególnych partii. Budżet państwa jest podstawą absolutorium rządu. Finanse publiczne mają swój rozdział w Konstytucji. „Budżet", choć nie ma budynków, ludzi, jest bardzo ważną instytucją konstytucyjną.

Finanse publiczne są zatem złożonym kompleksowym systemem. Dlatego „Plan naprawy finansów publicznych" musi być kompleksowy. Musi obejmować działania służące:

A. z jednej strony naprawie stanu finansów w sensie redukcji nadmiernego deficytu i zapewnieniu stabilizacji długu publicznego na bezpiecznym poziomie w średnim i długim okresie,
B. z drugiej strony naprawie systemu finansów publicznych, w rozumieniu procedur, procesów, instytucji, reguł, przejrzystości, otwartości i konsultacji.

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[3]. Ponadto dzięki istnieniu i działaniu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) odchodzący rząd rozpoczynał I swoją kadencje w 2015 r. z niskim długiem, niskimi kosztami obsługi długu, bez procedury nadmiernego deficytu. Ponadto reguła wydatkowa do 2019 r. była w pewnym zakresie skuteczna, nawet mimo jej kilkukrotnych zmian mających miejsce w latach 2015-2022. Ponieważ istniały poważne obawy dotyczące negatywnej reakcji rynków finansowych, reguła wydatkowa była rozmontowywana na raty. Dzięki SRW Polska weszła w kryzys COVID-19 z pewną przestrzenią fiskalną, choć już wtedy deficyt strukturalny był na niebezpiecznie podwyższonym poziomie i groziła nam procedura nadmiernych odchyleń (SDP)[4].

Nawet mimo podwyższonej inflacji, według prognozy przedstawionej w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027, w najbliższych latach będziemy się zbliżać z tym długiem do progu 60% PKB. Aby nie przebić tej wartości rząd premiera M. Morawieckiego założył w latach 2025-2027 dostosowanie fiskalne na poziomie 1 pp. PKB rocznie, co

[3] Podatek inflacyjny jest szacowany na co najmniej 150 mld zł w 2022 r. i na co najmniej około 100 mld zł w 2023 r.

[4] Szerzej o procedurze SDP (Significant Deviation Procedure) piszemy w: Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P. (2021). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów

wymagałoby dosyć znacznego cięcia wydatków lub podobnie istotnej podwyżki podatków. Bez tego dostosowania relacja długu urosłaby do poziomu ponad 67% PKB[5].

Według prognozy KE deficyt finansów publicznych w 2023 r. wyniesie ok. 6% PKB, a w przyszłym roku 4,6%. Tym samym, po 9 latach Polska znajdzie się ponownie w procedurze nadmiernego deficytu (EDP)[6]. Objęcie procedurą EDP oznacza, że będziemy musieli pokazać i realizować wiarygodny plan redukcji deficytu finansów publicznych.

Ponadto analizy KE wskazują na wzrost średnioterminowego i długookresowego ryzyka nadmiernego poziomu długu publicznego, a analiza OECD pokazuje, że bez reform, polski dług publiczny, m.in. na skutek kryzysu demograficznego i starzenia się społeczeństwa, może eksplodować nawet do 140% PKB[7].

Z drugiej strony finanse publiczne jako system zostały doprowadzone przez poprzedni rząd do stanu kryzysowego, co potwierdzają liczne analizy ekonomistów, konstytucjonalistów, Najwyższej Izby Kontroli, instytucji międzynarodowych, jak również badania opinii publicznej.

Od kilku lat w finansach publicznych na masową skalę tworzone są rozwiązania, które służą wydatkowaniu środków publicznych poza kontrolą demokratyczną, poza kontrolą parlamentu, poza regulacjami ustawy o finansach publicznych, poza formalnym budżetem państwa. Tworzone są też rozwiązania służące zaniżaniu deficytu budżetu państwa oraz omijaniu resztek stabilizującej reguły wydatkowej. Konsekwencją tego jest bezprecedensowa sytuacja, to jest fakt, że kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie wyraziło pozytywnej oceny w przedmiocie absolutorium dla rządu za realizację ustawy budżetowej za 2022 r.: głównie dlatego, że rząd wyprowadził z ustawy budżetowej setki miliardów złotych do quasi-funduszy pozabudżetowych przy Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszu Rozwoju. NIK podsumowała to następująco:

„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, Rządowy Program Odbudowy Zabytków, Rządowy Fundusz Inwestycji

[5] Dudek. S. „Strategia zarządzania długiem prawdę ci powie" (https://www.ifp.org.pl/strategia-zarzadzania-dlugiem-prawde-ci-powie/)

[6] Raport IFP/IOF „Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu ustawy budżetowej na rok 2024". 2023. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych (https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Prawdziwy_budzet_2024_Raport.pdf)

[7] Benecki R., Dudek S., Kotecki L. (2023). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych

Lokalnych, czy ostatnio prefinansowanie KPO przez PFR. Te fundusze to w istocie budżet równoległy do tego wynikającego z zapisów Konstytucji. Te fundusze to był „raj wydatkowy" premiera Morawieckiego, w którym bez sztywnych procedur zapisanych w ustawie o finansach publicznych mógł wydawać w niemal dowolny sposób miliardy złotych m.in. rozdając tekturowe czeki wykorzystywane w kampanii wyborczej. Pisze o tym 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 mamy już ponad 20 funduszy i programów, które nie podlegają rygorom procesu budżetowego i których plany finansowe nie są dołączane do ustawy budżetowej.

Zadłużenie funduszy wydatkujących poza kontrolą parlamentu na koniec 2023 r. wyniesie ponad 390 mld zł i niestety według planów rządu premiera Morawieckiego ma rosnąć 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 zaciąga pożyczki. O niektórych dowiedzieliśmy się z mediów koreańskich. 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 zadłużenie na koniec 2027 r. wyniesie ponad 135 mld zł. Zadłużenie Funduszu Drogowego ulegnie podwojeniu do ponad 134 mld zł, co oznacza, że łącznie co czwarta złotówka długu, to będzie dług w podmiotach wydatkujących poza kontrolą parlamentu i poza ustawą budżetową (czyli w funduszach przy BGK i PFR).

W 2022 r. prawdziwy deficyt budżetu państwa był ponad ośmiokrotnie wyższy niż ten przedstawiony polskiemu parlamentowi w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej. To oznacza, że szara strefa budżetu w deficycie to 88%!

Oprócz tworzenia i wykorzystywania funduszy pozabudżetowych stosowano szereg innych działań służących omijaniu ustawy budżetowej, omijaniu reguł budżetowych i manipulowaniu przekazem o finansach publicznych dla społeczeństwa. Liczba udokumentowanych „tricków" i manipulacji systematycznie rosła w czasie, a obecnie można wymienić co najmniej 15 takich przykładów.

Ramka 1. 15 „trików" i grzechów głównych finansów „publicznych"

1. Zadłużanie i wydatkowanie w funduszach BGK i PFR (tzw. równoległy raj wydatkowy premiera, równoległy budżet)
2. Rozdawanie obligacji rządowych zamiast dotacji
3. Pożyczki z budżetu, pożyczki z Funduszu Rezerwy Demograficznej zamiast dotacji
4. Nieuzasadnione tzw. wydatki niewygasające (nawet w listopadzie następnego roku)
5. Przemysł tworzenia państwowych funduszy celowych, fundacji, instytutów, agencji wykonawczych i innych jednostek w celu dezintegracji budżetu, w tym ukrywanie listy podmiotów sektora finansów publicznych
6. Dziwne transakcje: (np. „Ujemne dochody")
7. Nieujmowanie w budżecie oczywistych i znanych zmian w podatkach i wydatkach (VAT na żywność, 13-, 14-)
8. Wykorzystywanie rezerwy ogólnej na cele „wszelakie", nie tylko i wyłącznie strategiczne
9. Wykorzystywanie państwowych funduszy celowych niezgodnie z podstawowymi celami statutowymi (np. Fundusz Sprawiedliwości – „czeki" dla kół gospodyń wiejskich)
10. Nadużycie: Narracja > daniny, opłaty, odpisy to nie podatki (np. narracja poprzedniego rządu, że opłata cukrowa to nie podatek)
11. Nadużycie: Narracja > eksponowanie deficytu budżetu państwa (przeciętny obywatel myśli, że deficyt budżetu państwa to rzeczywiście deficyt całego państwa, podczas gdy to jest deficyt tylko sektora centralnego, rządowego i to według metodologii krajowej, który nie zawiera nawet wszystkich podmiotów kontrolowanych przez rząd)
12. Nadużycie: Zasłanianie się raportowaniem do Brukseli (wg ESA) > Raportowanie danych statystycznych nie spełnia art. 219 Konstytucji. Tabelki wysyłane do Eurostatu to nie budżet, Eurostat to nie polski Parlament.
13. Kłamstwo: Rzekomo Niemcy też tak robią (mają fundusze poza-budżetowe), to nadużycie w stylu porównywania „reform" sądownictwa Ministra Z. Ziobry do systemu sądowniczego w Niemczech i innych krajach UE.
14. Celowe opóźnianie publikacji danych budżetowych
15. Celowe pomijanie w części opisowej budżetu istotnych zmian systemowych (np. VAT na żywność)

Źródło: Instytut Finansów Publicznych https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2023/09/SDudek_Gdansk_21092023.pdf

Oprócz analiz i wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich latach powstały liczne analizy opisujące mechanizmy i skalę nieprzejrzystości finansów publicznych: „Zagrożenia nadmiernego długu publicznego" (edycje 2021, 2022 i 2023), Indeks Wiarygodności Ekonomicznej Polski (edycje 2022, 2023) czy Prawdziwy Budżet (edycje 2022, 2023)[8].

Według autorów Indeksu Wiarygodności Ekonomicznej Polski, wiarygodność ekonomiczna w obszarze finansów publicznych w ostatnich latach drastycznie zmniejszyła się, a co jest znamienne jest nawet trzykrotnie gorsza niż na Węgrzech (por. Tablica 1 w Załączniku).

[8] Linki do tych publikacji są zamieszczone w Bibliografii.

W obliczu rozkładu systemu finansów publicznych doszło też do wielkiej mobilizacji wielu niezależnych ekonomistów, prawników oraz ekspertów i organizacji działających na rzecz praw obywatelskich i uczciwości w życiu publicznym. Wystosowali oni apel do władz o przywrócenie przejrzystości finansów publicznych.

„Obywatele mają prawo do zrozumienia i wpływania na sposób pozyskiwania i wydawania środków publicznych. Niestety to prawo obywatelskie w ostatnich latach nie jest respektowane. Budżet państwa jest instytucją konstytucyjną i wymaga szczególnej ochrony. Ani pandemia, ani wojna nie usprawiedliwiają umniejszania jego rangi, wyprowadzania spod kontroli społecznej ogromnych kwot wydatków publicznych oraz stosowania kreatywnych trików księgowych w celu zaniżania deficytu budżetowego i omijania reguł budżetowych"[9].

Wśród ponad 60 sygnatariuszy jest były Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Adam Bodnar (a obecny Minister Sprawiedliwości). Pan prof. Bodnar wspierając ten apel powiedział:

„Od przejrzystości finansów publicznych zależy realizacja praw i wolności człowieka i obywatela. Duża część z nich, zwłaszcza prawa socjalne, zależy od kondycji budżetu państwa. Nie można zapewnić prawa do zdrowia, prawa do edukacji czy prawa do zabezpieczenia społecznego bez wsparcia i finansowania publicznego. Jeśli rząd zaciąga długi w sposób nieprzejrzysty, to obywatele nie mają pewności czy wystarczy pieniędzy na realizację ich praw. Co gorsza, jeśli nastąpi katastrofa w finansach publicznych, to właśnie na obywatelach i ich prawach władza będzie przede wszystkim oszczędzać. Dlatego tak ważne są społeczne inicjatywy postulujące przejrzystość i jawność finansów publicznych".

Apel podpisali też były premier prof. Marek Belka, dwaj byli wicepremierzy: prof. Jerzy Hausner i prof. Jacek Rostowski, 9 byłych ministrów finansów, 6 byłych wiceministrów finansów, a także wielu cenionych ekonomistów i kilkanaście organizacji obywatelskich i think tanków. Razem tworzą oni Koalicję na Rzecz Przejrzystości Finansów Publicznych. Podobny apel[10] z inicjatywy Towarzystwa Ekonomistów Polskich i autorów niniejszego *policy paper* powstał już w 2020 roku.

Również Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy wskazują na „uchybienia w zakresie przejrzystości finansów publicznych" (KE) i konieczność „zapewnienia pełnej przejrzystości i rozliczalności" budżetu (BŚ). MFW rekomenduje: „nowe wydatki w funduszach BGK powinny być włączone do budżetu w celu zwiększenia przejrzystości i pozwolić na pełną kontrolę ze strony Parlamentu i społeczeństwa obywatelskiego".

[9] https://www.ifp.org.pl/apel-do-prezesa-rady-ministrow-prezydenta-rzeczpospolitej-polskiej-i-parlamentu-rzeczpospolitej-polskiej-o-przywrocenie-przejrzystosci-finansow-publicznych/

[10] Apel do Rządu o przywrócenie przejrzystości w finansach publicznych, o respektowanie polskich, konstytucyjnych oraz ustawowych, i unijnych reguł fiskalnych, o merytoryczną dyskusję na temat ścieżki dojścia do równowagi fiskalnej https://tep.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Apel_o_przywrocenie_przejrzystosci_i_przestrzeganie_regul-18.05.2020.pdf

Zgodnie z raportem "*Don't Let Money Rule the Law: How the Polish government uses public and EU funds to destroy the rule of law*"[11] pieniądze publiczne, w tym środki europejskie, wydawane w mętnej wodzie nieprzejrzystych procedur służą do umocnienia autorytarnej władzy i układu służącemu niszczeniu praworządności. Bez „łatwych" pieniędzy, wydawanych poza procedurą parlamentarną, trudniej byłoby niszczyć praworządność.

Problem naprawy systemu finansów publicznych dostrzegają również politycy, w umowie koalicyjnej nowej większości parlamentarnej w pkt. 11 jest zobowiązanie do przywrócenie „transparentności finansów Państwa":

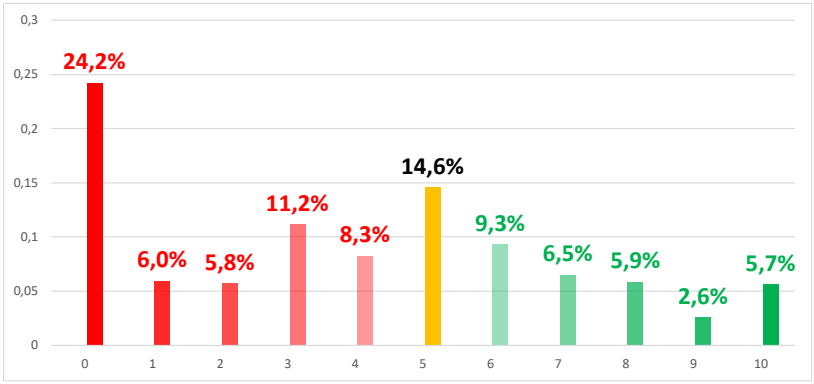
„Podejmiemy działania na rzecz przywrócenia transparentności finansów Państwa oraz zapewnienia nad nimi demokratycznej kontroli. Strony Koalicji będą dążyć do poprawy stanu finansów publicznych. Pierwszym krokiem będzie publikacja Białej Księgi finansów państwa. Przeprowadzimy przegląd powołanych przez naszych poprzedników instytucji, m.in. pod kątem ich przydatności i kosztów funkcjonowania."

Badania opinii publicznej również pokazują, że społeczeństwo dostrzega problem braku przejrzystości finansów państwa i domaga się konkretnych działań. Wyniki badania Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH przeprowadzonego w III kw. 2023 r. wskazują, że ponad 55% społeczeństwa źle ocenia przejrzystość i kontrolę społeczną nad finansami publicznymi, w tym 24% dało ocenę „0" w skali od 0 do 10[12].

Pytanie: "Jak oceniają Państwo przejrzystość i kontrolę finansów państwa, czy Waszym zdaniem parlament, społeczeństwo ma obecnie pełną informację, pełną kontrolę nad finansami państwa?".

Skala od 0 do 10, gdzie 0 bardzo mała przejrzystość finansów i bardzo mała kontrola, 10 bardzo duża przejrzystość i pełna kontrola nad finansami.

0	24,2%	55,4%
1	6,0%	
2	5,8%	
3	11,2%	
4	8,3%	
5	14,6%	14,6%
6	9,3%	30,0%
7	6,5%	
8	5,9%	
9	2,6%	
10	5,7%	



Źródło: Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH, Badanie Kondycji Gospodarstw Domowych, N=1000

[11] FIDH (2023) Don't Let Money Rule the Law: How the Polish government uses public and EU funds to destroy the rule of law, https://www.fidh.org/IMG/pdf/pologne815a.pdf

[12] Badanie Kondycji Gospodarstw Domowych IRG SGH, III kw. 2023.

Komisja Europejska od kilku lat bada we wszystkich krajach członkowskich jakość ram fiskalnych i jakość instytucji i instrumentów zrządzania fiskalnego. W ramach projektu „Fiscal governance database"[13] KE bada trzy obszary, a mianowicie reguły fiskalne, niezależne instytucje fiskalne (IFI), tzw. rady fiskalne i średniookresowe ramy budżetowe (MTBF), i dostarcza zarówno informacji jakościowych, jak i ilościowych. Baza danych jest aktualizowana corocznie poprzez odpowiedzi udzielane w kwestionariuszu przez państwa członkowskie i międzynarodowe instytucje finansowe.

Dobrze zaprojektowane reguły fiskalne wymagają szeregu pożądanych cech. Aby uchwycić te cechy, DG ECFIN skonstruował indeks siły danej reguły fiskalnej, który odzwierciedla informacje na temat i) podstawy prawnej, ii) wiążącego charakteru reguły, iii) organów monitorujących, iv) mechanizmów korygujących oraz v) odporności na wstrząsy. Na podstawie danych cząstkowych konstruowany jest kompleksowy, zmienny w czasie wskaźnik reguł fiskalnych dla każdego państwa członkowskiego. Im wyższa wartość indeksu tym reguły fiskalne są silniejsze. Im reguły fiskalne są silniejsze i lepiej zaprojektowane tym wyższa wiarygodność ekonomiczna. W zakresie reguł fiskalnych jesteśmy poniżej średniej europejskiej, zajmujemy 12 miejsce od końca (por. Wykres 3 w Załączniku).

Od 2015 r., DG ECFIN wprowadził indeks zakresu instytucji fiskalnych (SIFI), czyli inaczej rad fiskalnych, który ma na celu zmierzenie zakresu zadań wykonywanych przez te rady. Indeks SIFI składa się z sześciu oddzielnych grup zadań: (1) monitorowanie zgodności z zasadami fiskalnymi; (2) prognozowanie makroekonomiczne; (3) prognozowanie budżetowe i kalkulacja kosztów polityki; (4) ocena stabilności; (5) promowanie przejrzystości fiskalnej; oraz (6) zalecenia normatywne dotyczące polityki fiskalnej. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 100. Wartość 100 oznacza optymalną konstrukcję rady fiskalnej. W krajach, gdzie istnieją niezależne, kompetentne rady fiskalna wiarygodność ekonomiczna jest wyższa (por. Wykres 4 w Załączniku).

DG ECFIN bada też istniejące średniookresowe ramy budżetowe w państwach członkowskich UE, czyli tzw. planowanie wieloletnie. Finanse publiczne, aby były wiarygodne, powinny być planowane w perspektywie średnioterminowej. DG ECFIN opracował wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych, który jest corocznie aktualizowany. Ujmuje on jakość krajowych średniookresowych ram budżetowych za pomocą pięciu kryteriów: (i) zakres celów/pułapów zawartych w krajowych średnioterminowych planach fiskalnych; (ii) powiązanie tych celów/pułapów z rocznymi budżetami; (iii) zaangażowanie parlamentu krajowego w przygotowanie planów; (iv) zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w ich przygotowanie; oraz (v) ich poziom szczegółowości. Wartość indeksu waha się od 0 do 1. Im wyższa wartość tym system planowania wieloletniego jest wyższej jakości (por. Wykres 5 w Załączniku).

W analizach Komisji Europejskiej Polska bardzo słabo wypada jeżeli chodzi o radę fiskalną i planowanie wieloletnie. W tym obszarze jesteśmy na ostatnim miejscu spośród wszystkich krajów UE.

[13] Fiscal governance database https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en

Nieco lepiej Polska wypada w zakresie siły reguł fiskalnych. Indeks wysoko ocenia np. fakt, że reguła długu jest w Konstytucji. Jednak ten indeks nie uwzględnia (nie wychwytuje) trików księgowych i procederu omijania krajowych reguł fiskalnych i zaniżania deficytu budżetu państwa. W tym zakresie Polska jest dopiero na 16 miejscu w UE.

Ponadto, poza powodami i czynnikami ekonomicznym (jak choćby ochrona stabilności finansów publicznych) dla których należy „naprawić" finanse publiczne, są argumenty prawne. Należy zaznaczyć, że proceder wydatkowania publicznych środków poza ustawą budżetową stanowi naruszenie Konstytucji i zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych. Przywrócenie integralności budżetu państwa i przejrzystości finansów publicznych jest zatem w istocie przywróceniem praworządności w finansach publicznych.

Jesteśmy jednym z nielicznych przykładów kraju, w którym finanse publiczne mają swój cały rozdział w Konstytucji (Rozdział X – Finanse publiczne)[14]. 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 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 precyzyjny 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". Tu nie trzeba być konstytucjonalistą, aby wiedzieć, że na gruncie Konstytucji „ustawa budżetowa" jest podstawowym planem finansowym państwa. Stwierdzenie „w formie ustawy budżetowej" zamyka wszelkie dywagacje. Wysyłanie rzekomo pełnych danych budżetowych do Eurostatu oczywiście 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". Konstytucjonaliści 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 powszechność planowania)"[15].

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

[14] Dudek S. (2023) Plan naprawy finansów publicznych – trzeba zacząć od fundamentów https://www.ifp.org.pl/plan-naprawy-finansow-publicznych-trzeba-zaczac-od-fundamentow/

[15] prof. T. Dębowska-Romanowska, 2016

„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 …"[16]

Zatem pierwszym i fundamentalnym krokiem w naprawie finansów publicznych jest przywrócenie praworządności w finansach publicznych, tj. zgodności planowania budżetowego z art. 219 Konstytucji.

IV. Działania służące naprawie finansów publicznych

IV. A. Naprawa finansów publicznych w świetle zobowiązań w Krajowym Planie Odbudowy

Krajowy Plan Odbudowy składa się z 48 reform. Wśród nich jest reforma ram fiskalnych A1.1 (która zawiera reformę systemu budżetowego (RSB)[17]). Nadrzędnym celem reformy jest zwiększenie przejrzystości i efektywności wydatków publicznych. W tym celu reforma ma na celu: (i) umożliwienie bardziej efektywnego zarządzania środkami publicznymi, (ii) zwiększenie odpowiedzialności w zarządzaniu środkami publicznymi, (iii) zwiększenie stabilności finansów publicznych i zapobieganie niezrównoważonemu wzrostowi wydatków.

Polska w ramach tej reformy zobowiązała się do realizacji czterech kamieni milowych, z których dwa pozostają niezrealizowane:

A. A2G - Wejście w życie nowelizacji przepisów o finansach publicznych, wprowadzającej nowy system budżetowy, w tym nowy system klasyfikacyjny, nowy model zarządzania budżetem i przedefiniowane średniookresowe ramy budżetowe (Termin realizacji: I kwartał 2025 r).
B. A4G - Przegląd funkcjonowania stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) w latach 2019-2023 obejmujący: ocenę jej skuteczności, w tym w kontekście stosowania klauzuli wyjścia, a następnie klauzuli powrotu; analizę wpływu zmian w regułach unijnych na kształt SRW (Termin realizacji: I kwartał 2025 r.).

[16] Tamże

[17] ANNEX to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, Council of the European Union oraz "Reformy i inwestycje resortu finansów" https://www.gov.pl/web/finanse/reformy-i-inwestycje-resortu-finansow

Zgodnie z deklaracjami Ministerstwa Finansów[18] pierwszy element reformy ram fiskalnych to reforma systemu budżetowego. Cele szczegółowe RSB obejmują: (i) wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych (ŚRB) oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego, (ii) wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej, (iii) uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej) oraz (iv) instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych. Wśród przewidywanych efektów RSB są zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych, wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego poprzez uwzględnienie w nim perspektywy wieloletniej. W sferze deklaracji obecne cele reform RSB są oczywiście słuszne. Jednak brzmienie kamieni milowych i opisu reformy są bardzo ogólne.

Reforma systemu budżetowego została zapoczątkowana w 2015 r., a 26 lipca 2016 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia reformy systemu budżetowego", opisujące ramy koncepcyjne nowego systemu budżetowego. W Ministerstwie Finansów powstał nawet międzydepartamentalny zespół projektowy, jednak mimo upływu 7 lat nie opublikowano zapowiadanych „szczegółowych rozwiązań legislacyjnych"[19], a prace tego zespołu zostały niestety zamrożone.

Należy uaktualnić „Założenia reformy systemu budżetowego (2016)". Aktualizacja powinna uwzględnić nowe ramy fiskalne w Unii Europejskiej. Podobnie jak poprzednio te założenia powinna przyjąć Rada Ministrów. Na podstawie tych założeń należy opracować zaktualizowaną reformę systemu budżetowego „RSB 2024". Resort finansów powinien ujawnić szczegółowe założenia reformy i poddać je szczegółowym konsultacjom w ramach Rady Dialogu Społecznego i Rządowego Procesu Legislacyjnego. Należy zapewnić odpowiednio długi okres konsultacji w tej relatywnie skomplikowanej materii. To pozwoli w pełni zrealizować kamień milowy A2G z poszanowaniem zasady konsultacji społecznych. Bardzo ważne jest odpowiednie komunikowanie tej reformy i konsultacje społeczne.

Polska ma nadal otwarty kamień milowy A4G i przegląd reguły musi pokazać wszystkie furtki służące omijaniu reguły wydatkowej, ponieważ to wpływa na skuteczność reguły. Aby spełnić kamienie milowe reguła wydatkowa będzie musiała być ponownie uszczelniona (więcej o regule wydatkowej w części IV. B).

IV. B. Reanimacja reguły fiskalnej

W ciągu ostatnich 30 lat rosnąca liczba krajów poddała prowadzenie polityki fiskalnej regułom liczbowym. Reguły fiskalne przyjmują formę trwałych ograniczeń dla zagregowanych wskaźników

[18] https://www.gov.pl/web/finanse/reformy-i-inwestycje-resortu-finansow

[19] Założenia reformy systemu budżetowego, 2016, https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/reforma-systemu-budzetowego/

fiskalnych, takich jak saldo budżetowe czy wydatki publiczne. Podobnie jak w innych obszarach polityki, ograniczanie swobody decydentów jest postrzegane jako konieczne, aby uniknąć odchyleń od dobrej polityki. W sferze fiskalnej głównym powodem do niepokoju jest "tendencyjność do deficytu" (ang. *deficit bias*), która została uznana za odpowiedzialną za wzrost długu publicznego obserwowany w gospodarkach rozwiniętych od lat 70. ubiegłego wieku, a ostatnio także w innych krajach. Chociaż deficyty fiskalne nie są jedynym czynnikiem powodującym wzrost zadłużenia, trzymanie się wyraźnych limitów deficytów, wydatków lub innych wskaźników może pomóc uniknąć kosztownych sposobów przywrócenia stabilności fiskalnej, w tym niewypłacalności państwa i inflacji. W tym sensie reguły fiskalne mają na celu zapewnienie inwestorów i ogół społeczeństwa, że finanse publiczne pozostaną stabilne.

Stabilizacyjna reguła wydatkowa to ograniczenie określające nieprzekraczalny limit wydatków organów i jednostek sektora finansów publicznych. Reguła wydatkowa o charakterze stabilizującym weszła w życie od 2014 rok. Reguła ta jest jednym z rozwiązań dostosowujących regulacje polskie do przepisów Unii Europejskiej w zakresie tzw. ram budżetowych (dyrektywy Rady 2011/85/UE). Jest docelowym ograniczeniem w zakresie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektor *general government*), co oznacza, iż zastąpiła ona tymczasową (dyscyplinującą) regułę wydatkową obejmującą tylko wydatki budżetu państwa. Mechanizm reguły oparty jest na założeniu, iż kwota wydatków może wzrastać w średniookresowym realnym tempie wzrostu PKB pomnożonym przez inflację CPI.

Kwota wydatków podlegająca regule (limitowi) obejmuje wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych z uwzględnieniem dwóch wyjątków: a) przy obliczaniu kwoty wydatków wyłączone są wydatki budżetu środków europejskich oraz część wydatków finansowana środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej i EFTA, b) wyłączone są również wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów. Ustalona w ten sposób kwota wydatków w dalszej kolejności jest pomniejszona o oczekiwany poziom skonsolidowanych wydatków JST i ich związków, a także tzw. „świętych krów" (mianem świętych krów określa się kilka instytucji publicznych oraz sądy, które same sobie ustalają budżety, a prawo do ich skorygowania ma tylko Parlament) oraz NFZ. Reszta kwoty stanowi limit dzielony w ramach pozostałej części sektora, co oznacza, że wydatki niektórych jednostek objętych limitem mogą rosnąć szybciej kosztem wolniejszego wzrostu lub spadku wydatków innych jednostek objętych limitem. Stabilizująca reguła wydatkowa miała objąć ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. To była jej siła, ale też okazało się powodem do jej wielokrotnych zmian. Chodzi o zmiany zakresu wydatków nią objętych regułą, zmiany parametrów samej reguły numerycznej zapisanej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych, zawieszania i odwieszania, czy tworzenia przepisów tymczasowo obowiązujących, wprowadzono klauzulę obronną, zmieniono mechanizm korygujący. Głównym jednak sposobem omijania reguły, poza jej rozmontowywaniem, było wyprowadzanie wydatków poza budżet państwa i tym samym poza zakres stabilizującej reguły wydatkowej. Wykorzystywano mechanizmy, które – choć były przewidziane w przepisach różnych ustaw – naruszały fundamentalną regułę jaką jest zasada przejrzystości finansów publicznych. Pozostawały jednocześnie w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. W

konsekwencji wynik budżetu państwa nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań państwa pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu, jak i samego Ministra Finansów.

Oprócz wypychania wydatków do podmiotów nie objętych regułą stosowane były różne kreatywne sztuczki księgowe (opisane w części III w Ramce 1), w tym przy użyciu obligacji skarbowych. Proceder ten polegał na masowym rozdawaniu tych obligacji różnego rodzaju podmiotom. Dzięki temu te transakcje nie były ujmowane jako dotacja w budżecie państwa, czyli jako wydatek. Ta operacja zaniża więc wynik budżetu państwa oraz w przypadku, kiedy obligacje są przekazywane do podmiotów nie objętych regułą wydatkową SRW pomaga w omijaniu reguły wydatkowej. Przykładem jest przekazywanie obligacji do mediów publicznych (m.in. TVP) w ramach „rekompensaty" niskich przychodów z abonamentu radiowo telewizyjnego. Sytuacja jest kuriozalna: poszczególne podmioty mediów publicznych (na przykład radio Koszalin), dostawały od Skarbu Państwa pewną pulę obligacji skarbowych: instytucje te muszą założyć rachunki maklerskie do obsługi tych obligacji, muszą ponosić dodatkowe koszty z tym związane, obligacje te są następnie spieniężane (sprzedawane), a środki z tej sprzedaży wydatkowane są na cele statutowe tych podmiotów. W normalnej sytuacji powinno to się odbywać za pomocą normalnej dotacji budżetowej. Liczba podmiotów otrzymujących ukrytą dotację w tej postaci rosła w lawinowym tempie. Obligacje zamiast dotacji dostawały między innymi uczelnie wyższe, Polska Żegluga Bałtycka, Krajowy Instytut Mediów, Centralny Port Komunikacyjny, a ostatnio kopalnie. Skala tego procederu była ogromna. W 2020 r. skala tych operacji wyniosła 18,3 mld zł, w 2021 r. było to już 22,3 mld zł, a w 2022 r. emisje wyniosły niemal 26 mld zł. W budżecie na 2023 r. te operacje mogą sięgnąć niemal 24 mld zł. Łącznie w latach 2019-2023 dzięki temu zabiegowi zaniżono deficyt na kwotę 100 mld zł. Skala zaniżenia wydatków objętych regułą SRW wynosi kilkadziesiąt mld zł.

Dodatkowo SRW jest nieszczelna w zakresie tzw. „działań dyskrecjonalnych", czyli zasad uwzględniania w regule wydatkowej działań trwale zwiększających dochody sektora finansów publicznych. Ten element w regule wydatkowej pozwalał m.in. zwiększyć wydatki np. na jakiś cel społeczny, jeżeli trwale zapewnimy finansowanie tego transferu trwałym wzrostem jakiegoś podatku. Czyli np. nowa opłata cukrowa ma dać nowe, dodatkowe dochody i w związku z tym możemy sobie pozwolić na trwale większe wydatki w jakimś obszarze ochrony zdrowia, np. profilaktyki otyłości. Jednak w przepisie definiującym te dochody od lat jest luka, która wielokrotnie pozwalała na zawyżenie limitu wydatkowego, nawet o kilka miliardów złotych. Chodzi o to, że w tych dochodach możemy uwzględniać nowe opłaty, podatki i daniny generowane poza podmiotami objętymi regułą wydatkową. Tę lukę systemową, patologię wskazała Najwyższa Izba Kontroli w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, wykazując zawyżenie limitu wydatków właśnie w ten sposób.

Ramka 2. Luka „działań dyskrecjonalnych" - przykład

Przykładem takiego wykorzystania tej luki w 2021 r. była „opłata mocowa", nałożona na ceny energii elektrycznej w kwocie ponad 6 mld zł. Jest ona dochodem Zarządcy Rozliczeń SA, czyli podmiotu, którego wydatki nie są zupełnie objęte regułą wydatkową. Zarządca Rozliczeń dostanie z wpływów z tej nowej opłaty kilka miliardów złotych, które wyda na swoje, ustawowe zadania. Równolegle owe kilka miliardów złotych zostało ujęte w „działaniach dyskrecjonalnych" reguły, co powiększyło limit wydatków dla innych podmiotów. De facto te 6 mld zł z nowej opłaty będzie w sektorze finansów publicznych wydane dwa razy. Wykorzystywano tę lukę z pełną świadomością niewłaściwości tego działania. To tak jakby sąsiad dostał podwyżkę, a my na poczet tej podwyżki zwiększylibyśmy trwale swoje wydatki, mimo że dochód przecież jest sąsiada.

O tym jak bardzo reguła, nawet najlepiej przemyślana i skonstruowana, mająca pożądane właściwości (np. działanie antycykliczne) może „uwierać", najlepiej świadczy częstość zmian polskiej stabilizującej reguły wydatkowej w ostatnich latach. I właśnie od inflacji rozpoczęto demontaż reguły. Pierwszą znaczącą zmianę dokonano w grudniu 2015 r. zamieniając prognozowaną inflację na cel inflacyjny NBP (gdy inflacja była poniżej tego celu) … by po kilku latach, w połowie 2022 r. zamienić cel inflacyjny na prognozowaną inflację (gdy inflacja utrzymuje się znacząco powyżej tego celu).

Reguła wydatkowa jest relatywnie skomplikowanym instrumentem, zależnym od wielu parametrów i składowych, i za niedopuszczalny i problematyczny należy uznać fakt, że w uzasadnieniu do ustawy budżetowej nie są podawane wszystkie niezbędne informacje, dzięki którym można by było w prosty sposób rozliczyć przejście z ogólnej kwoty wydatków, do nieprzekraczalnego limitu wydatków i ostatecznie do limitu wydatków budżetu państwa (replikowalność SRW). Obecnie regułą wydatkowa jest w pewnym zakresie „czarną skrzynką", której nie można dokładnie rozliczyć. Brak prezentacji szczegółowych danych w zakresie SRW pozwala łatwiej na stosowanie mechanizmów służących omijaniu reguły.

Doświadczenia ostatnich lat pozwalają wyciągnąć dwa główne wnioski. Z jednej strony należy przypuszczać, że mimo różnych sposobów obchodzenia reguły, różnych tricków, czy jej legislacyjnego rozmontowywania, nie pozwalała ona na nieograniczone zadłużanie się (dlatego „uwierała"), dzięki czemu dług publiczny nie przekroczył 60% PKB. Z drugiej strony, konieczne jest wzmocnienie stosowania reguły poprzez jej uszczelnienie oraz wyeliminowanie sposobów jej omijania.

Konieczny wydaje się zatem przegląd reguły wydatkowej po tych wszystkich zmianach, które miały miejsce w latach 2015-2022 i jej naprawa. Przegląd stosowania reguły został przewidziany w ramach kamienia milowego KPO (A4G), o czym piszemy w części IV.A.

Dobre reguły zachęcają do budowania buforów w dobrych czasach i umożliwiają polityce fiskalnej wspieranie gospodarki w złych czasach. Oznacza to, że automatyczne stabilizatory działają symetrycznie w całym cyklu koniunkturalnym, z uwzględnieniem klauzul korekcyjnych, które pozwalają na dyskrecjonalne wsparcie fiskalne w razie potrzeby. Wspierając wiarygodne zobowiązanie

do stabilności fiskalnej, dobrze zaprojektowane reguły mogą również tworzyć w budżecie przestrzeń na finansowanie reform pobudzających wzrost gospodarczy i polityki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Często mówi się w tym kontekście o regułach drugiej generacji. Aby reguły fiskalne były skuteczne, powinny mieć trzy główne cechy - prostotę, elastyczność i egzekwowalność. Te trzy cechy są bardzo trudne do osiągnięcia jednocześnie. Reguły "drugiej generacji" rozszerzyły przepisy dotyczące elastyczności (na przykład o nowe klauzule wyjścia) i poprawiły egzekwowalność (poprzez wprowadzenie niezależnych rad fiskalnych, szerszych sankcji i mechanizmów korekty). Działo się to jednak często kosztem mniejszej ich przejrzystości i bardziej skomplikowanej ich obsłudze. Przegląd polskiej stabilizującej reguły wydatkowej nie może prowadzić do zbytniego jej skomplikowania, należy utrzymać jej główne zalety, wzmacniając jednakże jej egzekwowalność, która okazała się jej główną wadą.

Przygotowanie przeglądu reguły wydatkowej powinno być otwarte na konsultacje z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Organizacja pozarządowe powinny mieć możliwość zgłoszenia uwag do przeglądu i postulatów jakie aspekty działania reguły należy zbadać[20].

IV. C. Naprawa finansów publicznych w świetle nowych zasad zarządzania gospodarczego w UE – konieczność utworzenia rady fiskalnej

W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła pierwsze wnioski przeglądu zarządzania gospodarczego (*Economic Governance Review* (EGR)). Komisja Europejska wraz z krajami członkowskimi przez 8 miesięcy intensywnie wypracowywały ostateczne rozwiązania. 8 grudnia 2023 r. Rada UE w formacie Ministrów Finansów (ECOFIN) przedstawiła projekty 3 aktów prawnych[21] reformujących reguły budżetowe i nadzór nad finansami publicznymi w krajach członkowskich.

Te zmiany wymagać będą, aby państwa członkowskie przedstawiały i co roku aktualizowały krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne obejmujące politykę fiskalną, reformy i inwestycje. W planach należy określić krajową ścieżkę budżetową zdefiniowaną w kategoriach wydatków pierwotnych netto jako pojedynczy wskaźnik operacyjny. W nowych regulacjach wprowadzona jest większa odpowiedzialność na poziomie krajowym za realizację celów budżetowych. Reforma zakłada powołanie w każdym kraju i wzmocnienie roli niezależnej, eksperckiej rady fiskalnej osadzonej na europejskich podstawach prawnych. Zakłada uproszczenie i większe oparcie ram fiskalnych na ryzyku fiskalnym. Cele budżetowe tak zdefiniowane, aby ograniczyć ryzyko wzrostu długu do poziomu zagrażającego jego stabilności.

Zgodnie art. 8 Dyrektywy 2011/85/EU Polska będzie musiała utworzyć niezależną radę fiskalną od 2025 r., czyli w ciągu 2024 r. należy dokonać implementacji i legislacji dyrektyw w prawie

[20] Zgodnie z treścią pkt. 24 umowy koalicyjnej „Organizacje pozarządowe będą partnerem w procesie konsultacji przy tworzeniu prawa".

[21] https://consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2023/12/08/

krajowym. Realizacja zmienianych rozporządzeń może wymagać także zmian w ufp. Zgodnie z dyrektywą:

A. Rada składa się z członków powołanych na podstawie swojego doświadczenia i kompetencji z zakresu finansów publicznych, makroekonomii lub zarządzania budżetem.
B. Rada musi być niezależna strukturalnie, musi mieć funkcjonalną autonomię.
C. Rada nie może przyjmować instrukcji od władz budżetowych lub innego podmiotu.
D. Rada musi mieć możliwość publicznego wyrażania swoich opinii i ocen.
E. Rady muszą mieć odpowiednie i stabilne zasoby umożliwiające skuteczną realizację swoich zadań i analiz (kadry i finansowanie).
F. Rada musi mieć odpowiedni i terminowy dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań.

Zadania rady fiskalnej (m.in):

A. sporządzanie, ocenianie lub zatwierdzanie rocznych i wieloletnich prognoz Ministerstwa Finansów
B. monitorowanie zgodności z numerycznymi regułami fiskalnymi (rada będzie monitorować czy reguły nie są omijane)
C. przygotowanie ocen w ramach semestru europejskiego (m.in. w zakresie zastosowania klauzuli wyjścia czy odchylenia od wartości referencyjnych)
D. ocena zgodności, spójności i skuteczności krajowych ram budżetowych
E. uczestniczenie na zaproszenie w dyskusjach w Sejmie i Senacie

Dyrektywa precyzyjnie określa, że państwa członkowskie stosują się do ocen Rady Fiskalnej lub alternatywnie muszą wyjaśnić, dlaczego się do nich nie stosują. Wyjaśnienia są podawane do wiadomości publicznej i przedstawiane dwa miesiące od wydania takich ocen (art. 8 ust. 5 dyrektywy).

Jednym z najistotniejszych elementów dyrektywy jest konieczność utworzenia rady fiskalnej. W procesie implementacji w prawie polskim trzeba rozstrzygnąć wiele istotnych kwestii: jak będą powoływani członkowie rady, jakie instytucje będą wyznaczały kandydatów do rady, ile będzie wynosić kadencja, ilu członków będzie liczyć rada, jak rada będzie zorganizowana, jaki model instytucjonalny, jak będzie finansowana, jak będzie wybierany przewodniczący rady, gdzie będzie umiejscowiona na mapie instytucji, jaka będą rola i zadania rady w krajowym procesie budżetowym, w procesie stanowienia prawa, jakie będą relacje formalne rady z Ministerstwem Finansów i Najwyższą Izbą Kontroli, która zgodnie z Konstytucją przedstawia parlamentowi analizę wykonania budżetu. W procesie implementacji te wszystkie kwestie muszą być poddane wnikliwiej analizie, konsultacjom i rozstrzygnięciu.

W przypadku naruszenia zasady niezależności rady KE może uznać za nieprawidłową implementację dyrektywy i nie uznać ocen rady w ramach semestru europejskiego. To odróżnia RF od

RPP. Członkowie RPP nie są chronieni regulacjami europejskimi w kontekście ich mandatu czy niezależności. Przy konstrukcji rady należy kierować się w pewnym zakresie doświadczeniami w funkcjonowaniu Rady Polityki Pieniężnej, zarówno tymi pozytywnymi, jak i negatywnymi. Należy przeprowadzić przegląd rad fiskalnych w innych krajach pod katem modelu organizacyjnego. Docelowo RF powinna także stać się ciałem konstytucyjnym. Należy rozważyć wyznaczanie części kandydatów spośród środowisk eksperckich, akademickich, czy też partnerów społecznych. Pożądane jest, aby powstał niezależny, kompetentny ośrodek analizujący i opiniujący finanse publiczne w Polsce.

Oceny rady mają charakter „zastosuj się lub wyjaśnij" (ang. *complay or explain*). Czyli oceny, rekomendacje rady nie są wiążące dla rządu, rząd może zastosować te oceny lub wyjaśnić, dlaczego ich nie stosuje. To jest obecnie dominujący model rad fiskalnych w innych krajach. Choć kraje członkowskie mogą poszerzyć ten mandat. RF należy też umiejscowić w krajowym procesie budżetowym i krajowych regułach budżetowych. RF powinny wydawać rekomendacje i oceny w zakresie dyskrecjonalnych parametrów reguły wydatkowej czy innych reguł fiskalnych.

Nowe ramy fiskalne w Unii Europejskiej będą też wymagały dostosowania procesu budżetowego i reguły wydatkowej. To będzie oznaczało konieczność zmian w ustawie o finansach publicznych, m.in. w zakresie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa.

Wdrożenie dyrektywy oraz konieczne zmiany w ustawie o finansach publicznych wynikające z rozporządzeń powinny być poprzedzone prekonsultacjami z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi i środowiskiem ekonomistów rynkowych. Proces implementacji nowych zasad zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej musi być przejrzysty i odpowiednio skonsultowany.

IV. D. Ścieżka konsolidacji finansów publicznych

Aby zaplanować ścieżkę konsolidacji najpierw należy dokonać szczegółowego audytu stanu finansów w celu określenia bilansu otwarcia (potrzebna jest Biała księga stanu finansów publicznych w Polsce). Trzeba określić jakie są zobowiązania i faktyczny deficyt w funduszach nie ujętych w ustawie budżetowej. Trzeba zaktualizować dochody i wydatki. Według szacunków prawdziwy deficyt budżetu państwa w 2024 r. to nie zakładane 165 mld zł, a nawet 277 mld zł.[22] Przy czym te szacunki nie uwzględniając utrzymania zerowych stawek VAT i zamrożenia cen. co powiększa deficyt.

Od 2024 r. Polska będzie objętą procedurą nadmiernego deficytu i w maju lub czerwcu 2024 r. UE wyda wobec Polski zalecenia właśnie w zakresie pożądanego tempa dostosowania fiskalnego. Najprawdopodobniej będą już stosowane nowe, właśnie przyjęte, ramy fiskalne. Polityka budżetowa w kraju będzie prowadzona w rygorach tej procedury. Dwa razy do roku nowy rząd będzie

[22] Dudek S., Klimaszewski B., Kotecki L., Majszczyk H., Szczurek M., Wojciechowski P. (2023), Prawdziwy budżet 2024: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu Ustawy budżetowej - Podstawowe wielkości, Warszawa, październik 2023 r. https://www.ifp.org.pl/prawdziwy-budzet-2024-niezbedne-zmiany-zwiekszajace-przejrzystosc-do-projektu-ustawy-budzetowej-na-rok-2024-podstawowe-wielkosci/ [dostęp 21.11.2023]

musiał raportować jakie podejmuje działania w celu zredukowania deficytu i rozliczać się z efektów tych działań. W tej procedurze nie ma miejsca na „tzw. rozluźnianie pasa". Można jednak prowadzić dialog z KE i uzgodnić wiarygodną, realistyczną i akceptowalną przez unijne procedury ścieżkę redukcji deficytu.

Jednocześnie w tym miejscu należy obalić mit, że w ramach procedury nadmiernego deficytu będzie można odliczyć w całości wydatki zbrojeniowe (tj. w przypadku Polski ok. 4% PKB). Nowe regulacje europejskiej precyzują ten aspekt (projekt rozporządzenia UE 1467/97, pkt 14bis i art. 2). Będzie można odliczyć jedynie wzrost inwestycji militarnych, tj. zakup sprzętu, a nie wydatki bieżące. Będzie można odliczyć jedynie dodatkowe inwestycje, wzrost tych inwestycji ponad pewien poziom odniesienia, średnią z ostatnich lat lub średnią w UE. Dodatkowo to odliczenie dotyczy inwestycji zbrojeniowych według metodologii europejskiej (metodologia memoriałowa), czyli nie liczy się kasowych wydatków, które są teraz duże, ale faktyczne dostawy sprzętu (tj., kiedy np. czołgi czy samoloty zostaną dostarczone do Polski). To oznacza, że w przypadku Polski będzie można odliczyć ok. 1 pkt. proc. PKB. Te czynniki nie wyjaśniają więc wzrostu deficytu powyżej 3% PKB, nie uchronią nas przed EDP. Niestety Ministerstwo Finansów nie publikuje danych sprawozdawczych i prognostycznych o wydatkach militarnych w odpowiedniej szczegółowości pozwalającej opinii publicznej na analizę procedury EDP w tym kontekście. Dlatego konieczne jest zwiększenie przejrzystości w tym zakresie i regularne publikowanie odpowiednich danych o wydatkach militarnych według metodologii kasowej i memoriałowej z wyodrębnieniem inwestycji.

Ścieżkę konsolidacji finansów publicznych musi też brać pod uwagę możliwość ekonomicznie uzasadnionego sfinansowania potrzeb pożyczkowych. Rynek krajowy jest już obecnie mocno „zaangażowany" w inwestycje w SPW. To może oznaczać konieczność zwiększenia finansowania zagranicznego, a to powoduje wzrost ryzyka kursowego. Ponadto finansowanie obligacjami denominowanymi w dolarach amerykańskich jest obecnie bardzo drogie. Ścieżka musi uwzględniać sytuacje makroekonomiczną, ale też rozkład w czasie zobowiązań wyborczych.

Niestety nawet mimo podwyższonej inflacji i zjawiska „wyrastania długu", według prognozy przedstawionej w strategii zarządzania długiem w najbliższych latach będziemy się zbliżać z długiem do progu 60% PKB. Aby nie przebić tej wartości rząd premiera M. Morawieckiego założył w latach 2025-2027 dostosowanie fiskalne na poziomie 1 pp. PKB rocznie. Bez tego dostosowania relacja długu do PKB urosłaby do poziomu ponad 67%. I ten fakt może mocno komplikować sytuację. Nawet jeżeli nowe ramy fiskalne pozwalają na łagodniejszą ścieżkę konsolidacji w przypadku krajów o długu poniżej 60%, który dodatkowo realizuje inwestycje, w tym inwestycje militarne, to czynnikiem ograniczającym jest właśnie kwestia limitu 60% w przepisach europejskich (oczywiście jest tu stosowana definicja europejska długu publicznego). Kraje, które przekroczą ten limit lub z prognozy będzie wynikać, że będzie on przekroczony, nie mogą liczyć na łagodniejszą ścieżkę dostosowania.

IV. E. Polski Ład do poprawy

System finansów publicznych to oczywiście także podatki. Od 1 stycznia 2022 r. obowiązują nowe przepisy w ramach pakietu zmian do wielu ustaw, w tym przede wszystkim podatkowych, nazywanym przez rząd i przedsiębiorców Nowym Ładem, Polskim Ładem lub Nowym Polskim Ładem. Niestety były stosowane także inne określenia na te zmiany i ich ustawiczne poprawianie w ciągu roku podatkowego, ale autocenzura nie pozwala nam ich przytoczyć. W 2022 r. zaserwowano podatnikom, pracodawcom, księgowym i kadrowym swoisty *rollercoaster* podatkowo-składkowo-zaliczkowy. Tego roku na pewno długo oni nie zapomną. Zmiany podatkowe wchodziły w życie 1 stycznia (Polski Ład 1.0), 1 lipca (Polski Ład 2.0), 26 października 2022 roku oraz 1 stycznia 2023 r. (Polski Ład 3.0). I wciąż jest to pakiet zmian budzących wiele wątpliwości i wymagających dalszych korekt.

Polski Ład w zamierzeniu projektodawców to nic innego jak kompleksowy plan odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19. Plan ten miał być ukierunkowany na walkę z nierównościami społecznymi i stworzenie lepszych warunków do życia polskich obywateli. Wprowadzał wyższą kwotę wolną od podatku, zmianę I progu podatkowego PIT, wyłączenie możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku, wprowadzenie i likwidację ulgi dla klasy średniej, wprowadzał mechanizm „rolowania zaliczek" na podatek dochodowy, zmiany w wysokości i sposobie wyliczania składki zdrowotnej, likwidację karty podatkowej, ulgi z których trudno było skorzystać, i wiele innych, z których część już po kilku miesiącach została zmieniona lub nawet wycofana. Pracodawcy, a przede wszystkim ich działy podatkowe i działy kadr stały przed nie lada wyzwaniem, aby zrozumieć i uporządkować burzliwe zmiany oraz się do nich dostosować. Czasami było to bardzo trudne lub niemożliwe, ze względu na sprzeczne interpretacje przepisów które wchodziły w życie. Dostosowanie się do kolejnych zmian Polskiego Ładu 2.0 i 3.0, wyposażenie działów kadr w odpowiednią wiedzę i praktykę w tym zakresie stanowiło także spore obciążenie finansowe dla przedsiębiorców, co w ostateczności z pewnością nie poprawiło sytuacji wielu firm borykających się z kryzysem gospodarczym.

Mimo iż od reformy podatku dochodowego minęły prawie dwa lata, wiele przepisów nadal budzi wątpliwości, w tym szczególnie rozliczenie składki zdrowotnej. Większość ekspertów nadal opowiada się za zmianami odwracającymi skutki Polskiego Ładu. Pojawiają się też głosy, że zmian już wystarczy, a kolejna rewolucja nie naprawi połatanego w wielu miejscach systemu i należałoby zastanowić się nad zaprojektowaniem go od nowa. Wskazać jednak można szereg najbardziej uciążliwych dla obywateli i przedsiębiorców skutków wprowadzenia Polskiego Ładu i przynajmniej je poddać ponownemu przeglądowi i ewentualnej korekcie. Są to zmiany w zasadach opłacania składki zdrowotnej (od stycznia 2022 r. składka zdrowotna jest nowym podatkiem i ciężarem dla większości przedsiębiorców, którzy opłacają ją w różnej wysokości w zależności od wybranej formy opodatkowania), niekorzystne przepisy Polskiego Ładu, które zmieniają zasady dotyczące sprzedaży samochodu wykupionego z leasingu, likwidacja możliwości rozliczania się w formie karty podatkowej czyli najprostszej formą opodatkowania, brak jednoznaczności niektórych przepisów podatkowych i problemy z ich interpretacją, bardzo skomplikowane ulgi prorozwojowe, pełne wyjątków i w efekcie

trudne do zastosowania w praktyce (w efekcie postulowany cel ich wprowadzenia czyli stymulacja rozwoju gospodarczego, jest bez ich uproszczenia niemożliwy do osiągnięcia).

Jednak głównym grzechem Polskiego Ładu było bardzo słabe przygotowanie zmian pod względem legislacyjnym, spójności systemu podatkowego, brak ich dostatecznego skonsultowania z ekspertami, co w rezultacie implikowało kolejne „łaty i łatki" Polskiego Ładu wprowadzane w ciągu roku podatkowego (skala tych zmian najlepiej świadczy o stopniu nieprzygotowania Polskiego Ładu). Fakt zmian prawa podatkowego w ciągu roku to złamanie obowiązującej od ćwierć wieku zasady wskazującej, że niekorzystne dla podatników zmiany w opodatkowaniu dochodów powinny być ogłoszone do 1 listopada, aby mogły wejść w życie od 1 stycznia kolejnego roku. Wśród ekspertów pojawiały się głosy, które mówią wprost o pogwałceniu zasady demokratycznego państwa prawa przez Polski Ład.

IV. F. Stabilne podatki jako wartość

System podatkowy składa się nie tylko z podatków określonych przez normy prawne zawierające zakres danego podatku, ale także z norm prawnych regulujących ogólne zasady stosowania szczegółowych rozwiązań oraz odpowiedzialność i uprawnienia zarówno podmiotów zobowiązujących się do uiszczenia podatku, jak i podmiotów zobowiązanych do jego poboru. Zatem oprócz podatków system podatkowy obejmuje aparat skarbowy, prawo regulujące sprawy w zakresie podatków i aparatu skarbowego oraz zasady funkcjonowania systemu podatkowego. W celu stworzenia prawidłowo funkcjonującego systemu podatkowego należy przestrzegać szeregu zasad podatkowych. Zasady te tworzą zestaw zaleceń formułowanych przez teorię ekonomii i finansów pod adresem państwa.

Znaczenie trwałości prawa podatkowego ma szczególną wartość związaną z tym, iż może gwarantować stabilizację obciążeń podatkowych, pewność co do obowiązków podatkowych, co pozwala na bezpieczne planowanie działalności gospodarczej. Jednym z aspektów realizacji zasady pewności podatkowej jest stabilność systemu podatkowego rozumiana jako ograniczenie częstotliwości zmian w systemie podatkowym. Z badań Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wynika, że nieoczekiwane i częste zmiany w prawie podatkowym zawsze były uważane za główne źródło niepewności podatkowej. Stabilizacja prawa podatkowego jest szczególnie trudna ze względu na panujące powszechnie przekonanie, że regulacje prawnofinansowe, a zwłaszcza prawo daninowe, są skutecznym instrumentem osiągania celów społecznych, politycznych i gospodarczych. Częstość dokonywanych zmian i ich nierzadkie wprowadzanie pod wpływem impulsów politycznych nie sprzyja stabilizacji obciążeń finansowych wobec państwa, ale także jakości tworzonego prawa, w tym jasności i zrozumiałości projektowanych przepisów prawnych. Przykładem tak wprowadzanego (wielokrotnie zresztą, bo konieczne były korekty) prawa jest pakiet Polski Ład, o którym pisaliśmy w części IV.E. Nawet najważniejszy aspekt pewności prawa podatkowego wyrażający się w możliwości

przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań podatnika, co stwarza podatnikom w zakresie działalności zawodowej i gospodarczej możliwość odpowiedniego planowania, nie był w przypadku Polskiego Ładu zagwarantowany.

Zasada pewności opodatkowania powinna przyjąć za punkt wyjścia rozwiązania o charakterze systemowym, które będą decydowały o stabilności rozwiązań podatkowych. Do takich rozwiązań zalicza się wyłączność regulacji ustawowej określonej materii podatkowej zagwarantowaną konstytucyjnie, gwarancje, że przepisy podustawowe nie będą zmieniać treści ustawy podatkowej, zakaz retroaktywności przepisów, ochronę praw nabytych, jawność polegającą na obowiązku publikacji prawa podatkowego we właściwym dzienniku promulgacyjnym oraz związaną z jawnością zasadę vacatio legis, która po wprowadzeniu nowych regulacji winna dać podatnikowi czas na przystosowanie się do nowej rzeczywistości podatkowej i bezpieczne podjęcie decyzji dotyczących dalszego postępowania. Idealnie byłoby także żeby system podatkowy, oprócz pewności i stabilności, charakteryzował się jak najmniejszym stopniem skomplikowania. Te rozwiązania o charakterze systemowym trzeba wzmocnić tak by niemożliwe było ich omijanie czy ignorowanie.

Według Tax Complexity Index za 2022 r.[23] Polska zajęła drugie najgorsze miejsce spośród 64 badanych krajów (por. Wykres 6. w Załączniku).

IV. G. Jak obniżyć koszty obsługi długu publicznego?

Tradycyjnie minimalizacja kosztów obsługi długu publicznego jest celem odpowiedniego zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Powinno się to odbywać poprzez optymalizowanie doboru instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych (obligacje, kredyty, pożyczki), ich struktury terminowej emisji i zapadalności, polityki emisyjnej, rynków, na których się pożycza, rodzaju oprocentowania czy walut w których denominowane są te instrumenty, sieci sprzedaży, itd. W niniejszym opracowaniu chcielibyśmy jednak skoncentrować się na trzech elementach mających istotny wpływ na koszty zadłużania się: wiarygodniej ścieżce konsolidacji fiskalnej, inflacji i oczekiwaniach inflacyjnych, oraz unikaniu rozproszeniu zaciągania zobowiązań na podmioty inne niż Skarb Państwa takie jak BGK i PFR, generujące wyższe koszty.

Badania wskazują na statystycznie i ekonomicznie istotny wpływ nierównowagi fiskalnej na długoterminowe stopy procentowe, a tym samym koszty obsługi długu publicznego. Wzrost wskaźnika deficytu pierwotnego do PKB o jeden punkt procentowy wiąże się ze wzrostem nominalnej stopy procentowej 10-letnich obligacji rządowych o 10 punktów bazowych. Wzrost ten jest większy, gdy uwzględni się również wpływ deficytu pierwotnego na oczekiwaną przyszłą politykę fiskalną i zmienne makroekonomiczne w długim okresie: w takiej dynamicznej analizie, wzrost o jeden punkt procentowy deficytu pierwotnego do PKB prowadzi do skumulowanego wzrostu o prawie 150

[23] https://www.taxcomplexity.org/ oraz Hoppe, Schanz, Sturm, Sureth-Sloane (2023).

punktów bazowych po 10 latach[24]. Wiarygodna ścieżka konsolidacji fiskalnej i jej ocena przez inwestorów jest więc istotna także z punktu widzenia kosztów obsługi długu publicznego.

Zwiększona skala przenoszenia finansowania zadań publicznych do funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. pozwala na kreowanie niższego deficytu budżetu państwa, niż gdyby finansowanie to odbywało się bezpośrednio z budżetu państwa i wpływało na wzrost długu Skarbu Państwa. Jednak ceną za uzyskanie w ten sposób „sztucznej" wielkości deficytu budżetu państwa, niższej niż rzeczywista nierównowaga finansów publicznych, jest ponoszenie wyższych kosztów obsługi zadłużenia. Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji wyemitowanych do końca 2022 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. w całym okresie ich zapadalności będą wyższe o 12,2 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych. Obligacje emitowane przez BGK czy PFR choć są gwarantowane przez Skarb Państwa, to jednak znacząco różnią się od papierów skarbowych pod względem płynności i rentowności. Obligacje te muszą być atrakcyjne cenowo – w zasadzie każda z serii w relacji do odpowiadającego tenoru serii skarbowej wynagradza inwestora dodatkową premią. Czasem jest to wręcz wyższy *spread* niż dla niektórych obligacji korporacyjnych największych firm w Polsce, ale w odróżnieniu od nich obligacje te mają właściwie to samo ryzyko kredytowe, co gwarantujące je państwo. W oficjalnej nomenklaturze obligacje *covidowe* wciąż pozostają jednak papierami nieskarbowymi i właśnie tak są klasyfikowane w strukturze aktywów funduszy dłużnych. Z punktu widzenia całego sektora finansów publicznych obligacje te generują więc dodatkowe koszty. Biorąc pod uwagę skalę tego „pozaskarbowego" długu oraz prognozy kontynuacji zaciągania zobowiązań przez BGK, koszty te idą w miliardy, które z pewnością sektor publiczny mógłby lepiej spożytkować niż wypłacając odsetki polskim, ale też często zagranicznym inwestorom. Ponadto w ostatnim okresie dochodziło do sytuacji, kiedy BGK emitował 5-letnie obligacje dolarowe z rentownością na poziomie 6,3%, podczas gdy 5-letnie SPW w złotych rząd emitował po 5,3%. W tym pierwszym przypadku narażamy dodatkowo finanse publiczne na ryzyko kursowe.

W końcu należy wspomnieć o inflacji i oczekiwaniach inflacyjnych. Niedawny wybuch inflacji ma dwa skutki. Po pierwsze natychmiast zmniejszył realną wartość istniejącego zadłużenia. Gdyby założyć, że w okresie od 2020 r. w Polsce nie występuje wysoka inflacja, to relacja długu do PKB w 2022 r. nie zmniejszyłaby się znacząco, by wzrosła. Wynosiłaby 55,7% PKB, byłaby wyższa o 6,6 pkt. proc. od rzeczywistej relacji. Odwrotną stroną spadku tej relacji jest podatek inflacyjny. Ale ważniejszy efekt, w kontekście rozważań dotyczących możliwości obniżenia kosztów obsługi długu publicznego, dotyczy wpływu wysokiej bieżącej inflacji na oczekiwania inwestorów odnośnie do przyszłej inflacji - a tym samym rentowności na średnim i długim końcu tzw. krzywej rentowności. Być może przez wiele lat będziemy mieli do czynienia z podwyższonymi znacznie oczekiwaniami inflacyjnymi, co zwiększy

[24] Ardagna, Silvia, Francesco Caselli, and Timothy Lane. 2006. Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. The B.E. Journal of Macroeconomics 7(1).

koszty zaciągania pożyczek w przyszłości. To wiarygodność działań NBP w opinii rynku finansowego określi stopień, w jakim koszty pożyczek pozostaną wysokie i na jak długo. Jeśli rynki uwierzą, że NBP szybko zmniejszy inflację i dojdzie do 2,5% oraz będzie w stanie utrzymać ją w przedziale wyznaczonym przez cel inflacyjny i odchylenia od niego, wówczas długookresowe stopy procentowe wkrótce powrócą do poziomów zgodnych z celem inflacyjnym. Na razie jednak nic na to nie wskazuje, inflacja w tzw. horyzoncie projekcji NBP nie powraca do celu inflacyjnego, jedynie się do niego zbliża.

W końcu do działań, które mogą sprzyjać obniżaniu kosztów obsługi długu publicznego i zaangażowaniu inwestorów w SPW, należałoby zaliczyć (i je rekomendować) przeprowadzania regularnych spotkań z przedstawicielami rynku finansowego, mające na celu przedstawienie planów emisji skarbowych papierów wartościowych, planu finansowania potrzeb budżetowych, aktualnej oceny stanu finansów publicznych, planów z zakresu polityki fiskalnej i ich uwarunkowań, prognoz i projekcji budżetowych, odpowiedzi na pytania z zakresu finansów publicznych, itp.

IV. H. Definicja długu publicznego i progów według polskiej metodologii

Kwestia przejrzystości finansów publicznych dotyczy także długu publicznego. W obiegu prawnym w Polsce funkcjonuje bowiem aż cztery miary długu publicznego. Są to państwowy dług publiczny (na koniec 2022 r. wyniósł 1 209,5 mld zł), dług Skarbu Państwa (na koniec 2022 r. wyniósł 1 238,5 mld zł), kwota z art. 38a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (na koniec 2022 r. wyniosła 1 090,0 mld zł) – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) (na koniec 2022 r. wyniósł 1 512,2 mld zł). Każda z tych definicji ma swoje znaczenie, różne przepisy odnoszą się do różnych definicji długu publicznego. Podstawowe różnice pomiędzy kategoriami, w szczególności pomiędzy definicjami państwowego długu publicznego a długu sektora instytucji rządowych i samorządowych dotyczą m.in. różnego zakresu jednostek należących do sektora finansów publicznych (w tym przede wszystkim fundusz BGK), przekierowania niektórych transakcji do sektora instytucji rządowych i samorządowych (w tym przede wszystkim Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) – obligacje wyemitowane na sfinansowanie Tarczy powiększają dług EDP) oraz różnic dotyczących tytułów dłużnych.

Głównymi przepisami odnoszącymi się do wysokości długu publicznego, zresztą odnoszonego do PKB, są zapisy Konstytucji (nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto), zapisy ustawy o finansach publicznych (w zakresie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych oraz w zakresie, zarządzania długiem publicznym, stabilizacyjnej reguły wydatkowej). Odnoszenie tych przepisów do różnych definicji wprowadza pewien chaos, a dodatkowo stwarza ryzyko stosowania różnych sztuczek księgowych, które mają na celu ograniczenie wzrostu wysokości długu mierzonego według którejś z definicji. W efekcie takich operacji rośnie w Polsce różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a

państwowym długiem publicznym: na koniec I półrocza 2023 r. wynosiła ona już prawie 340 mld zł. (por. Wykres 7. w Załączniku).

Nie ma ekonomicznych powodów by stosować różne definicje długu publicznego. W związku z tym należałoby przejrzeć definicje długu publicznego w polskim prawie, przepisy odnoszące się do nich i podjąć próbę ujednolicenia definicji długu publicznego, najlepiej pozostawiając jedynie definicję długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP), która jest stosowane przez inne kraje i daje porównywalne z innymi krajami wartości długu publicznego, a przepisy odnoszące się do różnych definicji długu publicznego tak dostosować by sama zmiana definicji nie wywoływała istotnych skutków. Dotychczas zaciągnięte zobowiązania PFR i BGK należy pozostawić w biernym zrządzaniu w tych instytucjach aż do wykupu. Ewentualnie należy utworzyć tymczasowy fundusz pomostowy (Fundusz Restrukturyzacji Zadłużenia BGK i PFR), który będzie obsługiwał ten dług aż do zapadalności. Fundusz ten będzie zasilany środkami budżetowymi. Wykup obligacji PFR i BGK będzie następował stopniowo na podstawie emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW). Oznacza to stopniowe wygasanie różnicy podmiotowej między długiem publicznym według metodologii krajowej i metodologii unijnej. Proces ten będzie trwał do 2045 r. aż do zapadalności wszystkich obligacji PFR i BGK.

Jednocześnie w ramach wdrażania nowych przepisów europejskich w zakresie zrządzania finansami publicznymi (o czym piszemy w części IV.C) oraz przeglądu reguły wydatkowej (o czym piszemy w części IV.A) należy dokonać przeglądu i analizy spójności procedur ostrożnościowych i sanacyjnych po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny według metodologii krajowej progu 55% i 60% PKB (Art. 86, 87 i 88 ustawy o finansach publicznych) z mechanizmem dostosowania fiskalnego przewidzianym w stabilizującej regule wydatkowej (Art. $112a^1$ ustawy o finansach publicznych) oraz w przepisach europejskich w zakresie części prewencyjnej i korekcyjnej, w tym w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP).

Obecnie te mechanizmy są kompletnie niespójne, uruchamiają się według progów zdefiniowanych według dwóch różnych metodologii. Procedury sanacyjne zapisane w art. 86 dotyczą krajowej metodologii długu, z kolei w regule wydatkowej mechanizm dostosowania fiskalnego jest uruchamiany po przekroczeniu 60% długu według metodologii europejskiej, podobnie jest z procedurą EDP. Mechanizmy korygujące mogą dawać różne wskazówki dla polityki fiskalnej, mogą być w skrajnych przypadkach nawet sprzeczne ze sobą. W regule wydatkowej mamy ogólne dostosowanie fiskalne mierzone w punktach procentowych PKB, podobnie jest regulacjach europejskich, Komisja Europejska wydaje zalecenia, które dotyczą ogólnej kwoty deficyt, a nie konkretnych parametrów budżetu.

Procedury sanacyjne zapisane w art. 86-88 ufp wywodzą się jeszcze z ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Mają już ponad 25 lat. W międzyczasie weszliśmy do Unii Europejskiej, równolegle do metodologii krajowej w finansach publicznych stosowana jest europejska metodologia, powstała Stabilizująca Reguła Wydatkowa, do ustawy o finansach publicznych wprowadzone zostały nowe mechanizmy ograniczające zaciąganie zobowiązań przez samorządy, kilkukrotnie zmieniały się w tym czasie europejskie obowiązujące nas zasady i przepisy Paktu

Stabilności i Wzrostu. Procedury sanacyjne są już dużej części archaiczne nie współgrają z obecnym systemem budżetowym. Dlatego konieczna jest pogłębiona analiza spójności art. 86-88 z art. 112aa, 112a1 i 112d. i odpowiednimi przepisami UE, w tym w aktach prawnych o których mowa w części IV.C.

Ponadto należy dodać, że w przypadku progów długu nie wprowadzono klauzuli wyjścia związanej np. ze stanem epidemii, jak to zrobiono w przypadku reguły wydatkowej (art. 88 vs art. 112d ufp). Regulacje związane z progami długu, w przeciwieństwie do reguły, nie uwzględniają również cyklu ekonomicznego, co uniemożliwia/utrudnia elastyczne reagowanie na sytuacje kryzysowe wynikające z czynników zewnętrznych. W SRW mamy klauzulę tzw. „złych czasów" (art. 112aa ust. 4), tego elementu nie ma w procedurach sanacyjnych. Klauzula wyjścia w przepisach europejskich jest również inaczej zdefiniowana. To kolejna istotna niespójność. Najwyższy czas by doszło do uspójnienia tych przepisów.

IV. I. Jak wzmocnić OSR-y

Ocena skutków regulacji (OSR) to część procedury stanowienia prawa (element uzasadnienia projektu aktu prawnego), polegająca na ustalaniu przewidywanych konsekwencji rozważanych rozwiązań prawnych w zakresie skutków społecznych, gospodarczych, finansowych. Obowiązek przygotowywania OSR w obecnie obowiązującym stanie prawnym obejmuje wyłącznie rządowe projekty aktów prawnych (założenia projektów ustawy, ustaw i rozporządzeń). W przypadku inicjatywy prawodawczej Senatu, OSR są przygotowane na etapie pracy w komisji senackiej przez Kancelarię Senatu na podstawie wewnętrznych instrukcji. W przypadku innych podmiotów posiadających inicjatywę prawodawczą (grupa posłów, komisje sejmowe, Prezydent RP, obywatele) danych zawartych w OSR należy poszukiwać w uzasadnieniu projektu, ale często są one niekompletne.

Ocena wpływu to proces analityczny, którego celem jest identyfikacja możliwych skutków planowanych działań. Informacje te wspomagają osoby podejmujące decyzje w wyborze odpowiednich rozwiązań regulacyjnych oraz zwiększają przejrzystość podejmowania decyzji. Proces oceny wpływu wynika z postulatu prowadzenia polityki w oparciu o dowody (z ang. *evidence-based policy*). Poprawnie przeprowadzona ocena wpływu (analiza dostępnych informacji i danych, ocena aktualnego stanu prawnego, konsultacje publiczne) zapewnia możliwie pełną i wiarygodną informację na temat celowości interwencji państwa oraz korzyści i kosztów związanych z podjęciem konkretnych działań w porównaniu do tzw. scenariusza bazowego.

Właściwa definicja scenariusza bazowego jest kluczowym elementem procesu OSR, od której zależą wyniki oceny. Nawet w przypadku relatywnie prostego scenariusza braku interwencji, szczególnie w przypadku działań z wpływem na gospodarkę, kluczowe jest uchwycenie możliwie najważniejszych konsekwencji takiego działania. Na przykład brak decyzji o wydatkowaniu środków na wybrany cel, może oznaczać, że znajdą się środki na realizację innego działania (może bardziej uzasadnione).

Pomimo różnych form jakie przyjmuje ocena wpływu w różnych krajach, można wyróżnić jej elementy wspólne. Są to: analiza problemu i oczekiwanego efektu interwencji (w tym odpowiedź, czy jest ona w ogóle potrzebna); przedstawienie różnych sposobów osiągnięcia pożądanych efektów; analiza skutków różnych wariantów interwencji; szerokie konsultacje; przedstawienie wybranej opcji działania wraz z uzasadnieniem, plan ewaluacji lub dokonanie oceny ex-post funkcjonowania aktu normatywnego.

Ocena wpływu powinna być przeprowadzana już na wstępnych etapach programowania interwencji prawnej, umożliwiając podjęcie decyzji dotyczącej kontynuacji prac nad tą interwencji lub jej brak na podstawie solidnego materiału dowodowego. Ocena ta powinna być dokonywana przy udziale szerokiego grona interesariuszy i trwać aż do momentu zakończenia prac nad aktem prawnym. Pomimo zakotwiczenia OSR w Regulaminie pracy Rady Ministrów, wytycznych i innych dokumentów wspomagających przeprowadzenie oceny wpływu, a także wzrostu świadomości znaczenia oceny wpływu wśród uczestników procesu legislacyjnego w Polsce, w praktyce logika stanowienia prawa bywa często niejako odwrócona. Zamiast analizy problemu oraz możliwych opcji jego rozwiązania, proces decyzyjny rozpoczyna się od pomysłu na działanie, do którego następnie ex-post dobudowana jest analiza wpływu.

Takie podejście jest znacznie mniej przejrzyste i utrudnia komunikację. W rezultacie partnerzy społeczni zgłaszają uwagi, iż brakuje efektywnie działającego mechanizmu usystematyzowanej wymiany poglądów między przedstawicielami władzy publicznej i ekspertami a podmiotami i grupami społecznymi bezpośrednio zainteresowanymi regulacją. Proces tworzenia regulacji jest postrzegany jako nieprzejrzysty, a odpowiedzialność za jej treść – rozproszona.

Ponieważ OSR jest tworzona po podjęciu kluczowych decyzji, bardzo rzadko jej autorzy krytycznie podchodzą do zagadnienia i uczciwie prezentują alternatywne sposoby rozwiązania problemu. W rezultacie, wpływ OSR na ostateczny kształt bardzo często jest niewielki.

Być może z powyższych powodów, nawet jeśli OSR jest przygotowana, to nie jest czytana i należycie dyskutowana, w efekcie nie wpływa należycie na kształt przepisów prawa, którym towarzyszy.

Słabość systemu legislacyjnego w Polsce wynikać może także z braku fachowego zaplecza dla działań politycznych i ściśle legislacyjnych, z braku instytucjonalnego porządku w procesie stanowienia prawa oraz z niskiej jakości prawnej regulacji tego procesu. Stabilność zasad tworzenia prawa jest szczególnie ważna dla małych i średnich przedsiębiorstw, które nie zawsze mogą liczyć na skuteczne uwzględnianie specyfiki ich działania w trakcie przygotowywania regulacji prawnych.

Poprawa jakości OSR powinna zacząć się od obowiązku przedstawiania i dokumentowania wyników analizy przynajmniej kilku wariantów rozwiązań problemu branych pod uwagę w ramach oceny wpływu, w tym właściwej definicji scenariusza bazowego. Taki obowiązek wymusiłby rzeczywiste przeprowadzanie analiz w tym zakresie, a tym samym ograniczyłoby sytuacje, w których ocena wpływu sprowadza się do uzasadnienia uprzednio podjętych decyzji.

Poprawę systemu stanowienia prawa można osiągnąć także poprzez dalsze zwiększenie udziału obywateli w procesie przygotowywania i konsultacji oceny wpływu.

Warto jest także wzmocnić odpowiedzialności autora aktu prawnego za rzetelną analizę skutków jego wdrożenia. W tym celu należy uregulować kwestię pełnej odpowiedzialności wnioskodawcy za kształt finalnej regulacji powstałej w procesie legislacyjnym, której musi towarzyszyć prawo autora projektu do jego wycofania do końca prac nad ustawą. Realizacja powyższych celów możliwa jest przy pomocy wielu działań i technik, na różnych etapach procesu legislacyjnego. Jest wiele dobrych praktyk w innych krajach, z których można czerpać wzorce.

Otwartość prawodawcy na głos społeczeństwa oraz transparentność procesu stanowienia prawa powinny charakteryzować wszystkie praworządne demokracje. Być może konieczna jest ustawa określająca katalog praw i obowiązków prawodawcy i ustalających sankcje za niewywiązanie się z tych obowiązków.

Ważną rolę porządkującą w procesie tworzenia prawa powinny odgrywać regulaminy – szczególnie regulamin Sejmu. Regulaminy te powinny gwarantować, że bez względu na źródło inicjatywy ustawodawczej projekt musi posiadać OSR poddaną konsultacjom publicznym. Jest to szczególnie istotne w przypadku procesu legislacyjnego inicjowanego w Sejmie. Analogicznie jak ma to dziś miejsce w przypadku procesu w Senacie, wyniki konsultacji, stanowiące załącznik do projektu, byłyby przedkładane w trakcie jego omawiania we właściwych komisjach i podkomisjach izb Parlamentu. Należy przywrócić procesowi legislacyjnemu właściwą rangę, wykluczyć „chodzenie na skróty" polegające bardzo szybkim procedowaniu projektów ustaw czy na dołączaniu zmian ustaw w innych ustawach, często w żaden sposób nie powiązanych merytorycznie. Sprawny, efektywny system OSR sprzyja stabilności i przejrzystości finansów publicznych.

Regularny, cykliczny obowiązek ewaluacji programów rządowych (np. „Czyste powietrze") byłby dopełnieniem OSR-ów. Konieczne jest też usystematyzowanie zasad tworzenia programów rządowych.

IV. J. Centralny rejestr umów sektora finansów publicznych – przejrzystość finansów publicznych na poziomie mikro

Od 1 lipca 2022 r. miał funkcjonować w Polsce Centralny Rejestr Umów (CRU), zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Takie rejestry już od dawna istnieją w wielu krajach UE, w tym u naszych sąsiadów, m.in. na Słowacji, w Czechach, Rumuni czy na Litwie. Powołanie Centralnego Rejestru Umów (CRU) radykalnie zmieni dostępność informacji o wydatkowaniu środków publicznych na najniższym poziomie. Dzięki niemu obywatele w prosty sposób sprawdzą, ile pieniędzy wydają instytucje publiczne i na co są one przeznaczane. Nie trzeba być dziennikarzem śledczym, aby wykryć do kogo poszły pieniądze w aferze „Willa plus". Centralne rejestry umów są najskuteczniejszym, najbardziej oczywistym i bezpośrednim instrumentem kontroli obywatelskiej nad finansami publicznymi. Na przykład będzie można w łatwy sposób sprawdzić, ile i na jakie kwoty zawarła umowy z jednostkami publicznymi w całej Polsce, we wszystkich urzędach i ministerstwach fundacja powiązana z jakimś politykiem.

Jednak ustawowa data wdrożenia tego systemu była wielokrotnie przesuwana. Kolejną proponowaną datą był 1 stycznia 2023 r., a następnie 1 stycznia 2024 r. Odchodząca „większość" ustaliła nowy termin na 1 stycznia 2026 r. Mimo przesuwania tego terminu wiele samorządów z własnej inicjatywy uruchamia czytelne, przejrzyste i łatwe w obsłudze rejestry umów. Niektóre jednostki – jeśli chcą – wykorzystują w tym celu Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Każda z nich robi to według swojego pomysłu. Organizacje udostępniają dane w zakresie, jaki uznały za stosowne, bez żadnego rygoru co do zawartości rejestru. Inne jednostki nie korzystają z takiej możliwości i nie dzielą się w żaden sposób zawieranymi przez siebie umowami. Każdy obywatel ma prawo uzyskać informacje dotyczące wydatkowanych środków. Musi w tym celu złożyć wniosek o udzielenie informacji publicznej, co wymagało sporego zaangażowania. Obecnie rejestr umów jest rozproszony, niektóre samorządy prowadzą tego typu działania jednak nie ma centralnego rejestru umów. Centralny Rejestr Umów będzie dostępny w internecie. Umożliwi to sprawdzenie w jednym miejscu informacji o umowach zawieranych przez urzędy centralne, wojewódzkie i samorządy z całej Polski.

Niestety data wprowadzenia tego rejestru została przesunięta aż o 2 lata, bez racjonalnego uzasadnienia. Wiele samorządów dobrowolnie wprowadziła takie rejestry, co pokazuje, że nie ma specjalnego usprawiedliwienia dla pozostałych samorządów. Urzędy centralne są bardzo dobrze zinformatyzowane i nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby przesuwać datę wprowadzenia tego rejestru na poziomie centralnym i wojewódzkim.

W celu przywrócenia demokratycznej i obywatelskiej kontroli nad finansami publicznymi na najniższym poziomie, na poziomie pojedynczej umowy, pojedynczego urzędu, ministerstwa, agencji, państwowego instytutu należy jak najszybciej uruchomić ten centralny rejestr.

IV. K. Naprawa finansów JST (najważniejsze kwestie)

Ostatnie lata dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) stały pod znakiem zamachu na ich podmiotowość i samodzielność finansową oraz próby centralizacji kompetencyjnej. Dla JST był to czas, który upłynął pod znakiem ogromnego wzrostu wydatków na oświatę przy utrzymywaniu się subwencji oświatowej na poziomie niecałych 50% kosztów funkcjonowania systemu, realnego spadku dochodów własnych z PIT i w efekcie demontażu systemu wieloletniego planowania budżetowego. Obserwowaliśmy postępujący proces zmniejszania dochodów własnych i subwencji ogólnej na rzecz dotacji i nieprzejrzystych państwowych programów inwestycyjnych, w których szanse dofinasowania zależały wprost i w wielkim stopniu od barw politycznych lokalnego włodarza. Było to wynikiem polityki ograniczania niezależności samorządów, której narzędziem były zmiany w ustawach podatkowych: od tzw. „piątki Kaczyńskiego", która m.in. zwalniała z podatku PIT osoby do 26 roku życia, po tzw. Polski Ład, który m.in. zwiększył kwotę wolną od podatku od osób fizycznych do 30 tys. i obniżył stawkę PIT z 18 do 12%. Wszystkie te działania odbywały się kosztem JST.

Według Unii Metropolii Polskich skumulowany ubytek wpływów JST z PIT w wyniku „Polskiego Ładu" wyniósł w 2023 r. 28,8 mld. Rządowa rekompensata z tytułu tego ubytku wyniosła

14 mld 215 mln, czyli zaledwie 49%. To oznacza nie tylko mniejsze możliwości inwestycyjne, ale przede wszystkim rosnący deficyt w wydatkach bieżących, które powinny być – co do zasady - pokrywane z dochodów własnych JST.

Osobnym problemem jest tzw. Janosikowe, czyli wpłata tzw. bogatych samorządów na rzecz biedniejszych. Zmiana algorytmu jej wyliczania spowodowała skokowy wzrost tego wydatku w niektórych przypadkach. Na przykład w budżecie m.st Warszawy na 2024 r. kwota „Janosikowego" jest trzecią pozycją w budżecie, po wydatkach na edukację oraz transport publiczny, i wynosi ponad 2 mld zł. Jest to wzrost o 647 mln względem roku 2023.

W kontekście powyższego jako najważniejsze jawią się następujące kwestie:

A. usunięcie wad mechanizmu wyrównawczego (tzw. Janosikowego) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym 2013 r.: selektywny dobór kryteriów predestynujących dane JST do wpłat, zaniżona liczba mieszkańców dużych miast, nadmierny poziom wpłat istotnie ograniczający poziom dochodów własnych, pominięcie aspektu kosztów realizacji zadań
B. przygotowanie i wdrożenie nowej ustawy o dochodach samorządowych uwzględniającej m.in. wyrównywanie dochodów w oparciu o odmienne koszty jednostkowe usług publicznych w różnych samorządach, subwencję ekologiczną. Celem nadrzędnym: stabilność, przewidywalność i adekwatność finansów samorządów do zapewnianych usług
C. rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 i wprowadzenie rozwiązań systemowych zabezpieczających JST przez skutkami ewentualnych przyszłych zmian prawnych
D. urealnienie i stabilizacja wysokości subwencji oświatowej.
E. konieczne są również działania zwiększające przejrzystość, demokratyczną kontrolę, otwartość i partycypację obywatelską w kształtowaniu lokalnych budżetów. O ile problemy w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie centralnym są ujawniane i szeroko opisane przez wielu ekonomistów, dziennikarzy, wiele think tanków, to na poziomie lokalnym taka kontrola i presja społeczna nie istnieje lub jest dużo słabsza. Dlatego wraz z decentralizacją równolegle należy wspierać proces zwiększenia przejrzystości finansów lokalnych i większego zainteresowania lokalnych społeczności finansami swojego samorządu.

IV. L. Inne działania

Oprócz powyższych, szerzej opisanych i przedyskutowanych działań mających na celu naprawdę systemu finansów publicznych, należy krótko wskazać szereg działań i postulatów, które z pewnością poprawią ich przejrzystość i efektywność:

A. dokładne opisanie wszystkie zmian systemowych w finansach publicznych w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.
B. publikowanie danych budżetowych regularnie, w z góry znanych terminach i godzinach
C. regularne spotkania przedstawicieli MF z mediami, ekonomistami z rynku finansowego i branżowych think tanków, zwiększające przejrzystość i dostęp do informacji dotyczących finansów publicznych
D. biorąc pod uwagę doświadczenia związane z kryzysem COVID-19 należy dokonać analizy możliwości wykorzystania rezerw budżetowych w sytuacjach nadzwyczajnych tak aby zwiększyć elastyczność planowania budżetowego i realizacji budżetu w takich sytuacjach. Należy rozważyć wprowadzenie przepisów, które w sytuacji stanu nadzwyczajnego umożliwiają elastyczną nowelizację budżetu w uproszczonym i przyspieszonym trybie. Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań zarządzania kryzysowego budżetem w sytuacjach nadzwyczajnych.
E. Zgodnie z Konstytucją ustawa budżetowa musi być wniesiona do parlamentu do 30 września. Ta na rok 2024 została wniesiona do poprzedniego parlamentu (IX kadencji) przez rząd premiera M. Morawieckiego. Zgodnie z konstytucją ustawa ta musi być uchwalona w ciągu 4 miesięcy od daty jej złożenia, czyli do końca stycznia. Jeżeli ten termin nie zostanie dochowany, Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu czternastu dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Może nie musi. W przypadku powołania nowego parlamentu działa zasada dyskontynuacji ustaw wniesionych do poprzedniego parlamentu. Nie ma jednak jednolitego poglądu konstytucjonalistów czy zasada dyskontynuacji dotyczy także ustawy budżetowej. I tu jest pułapka. Mimo tego sporu czy niejasności, dotychczas nowe rządy wnosiły w całości ponownie ustawę budżetową do nowego parlamentu. Przykładowo w 2015 r. ponownie wniesiono ustawę w grudniu, po wyborach. Istnieje jednak niepewność czy okres 4 miesięcy należy liczyć od pierwotnego wniesienia ustawy budżetowej czy od ponownego wniesienia ustawy budżetowej przez nowy rząd (po wyborach parlamentarnych). Tutaj interpretacje są niejednoznaczne. Jeżeli jednak nowy parlament uchwali ustawę budżetową po 31 stycznia to prezydent będzie miał możliwość interpretacji tego przepis w sposób dający mu możliwość skrócenia kadencji Sejmu. Twórcy konstytucji zakładali, że ten przepis będzie stosowany zgodnie z duchem demokracji, a nie z duchem bezwzględnego podporządkowania interesom jednej partii. Nowy rząd i nowy parlament mają bardzo mało czasu na wniesie i procedowanie nowego projektu. Biorąc pod uwagę niejednoznaczne opinie prawne w zakresie tego czy ustawa budżetowa podlega zasadzie dyskontynuacji, co powoduje w konsekwencji niejednoznaczność tego do kiedy należy przyjąć ustawę budżetową i przesłać ją do podpisu Prezydenta, należy opracować jednoznaczną interpretację w tym zakresie i zaproponować ewentualne konieczne zmiany w ustawie zasadniczej. W Konstytucji powinien znajdować się przepis który daje jednoznaczne wskazówki jak należy postępować w sytuacji zmiany rządu i parlamentu w okresie prac nad

ustawą budżetową. Należy wypracować albo specjalne zapisy albo jednoznaczną interpretację dotychczasowych przepisów.

V. Jak zapobiec ponownemu popsuciu finansów publicznych

W niniejszym *policy paper* przedstawiliśmy szereg rekomendacji i koniecznych naszym zdaniem działań mających na celu zwiększenia stabilności, przejrzystości i demokratycznej kontroli nad finansami publicznymi. Bardzo wiele z naszych rekomendacji wymaga odpowiednich rozwiązań ustawowych. Oczywiście jak pokazują ostatnie lata ustawy można zmienić lub interpretować je niezgodnie z duchem demokracji czy duchem zasad finansów publicznych. Należy zaznaczyć, że w wielu przypadkach zapisy ustawowe, które miały na celu chronić prawo obywateli do pełnego dostępu i wiedzy o stanie finansów publicznych były bardzo ogólne i nieprecyzyjne. I ta słabość i wiele podobnych było bezwzględnie wykorzystywanych. Kryzys systemu finansów publicznych jest dla nas lekcją. Pokazuje jak ważne jest przestrzeganie zasad finansów publicznych. Można powiedzieć, że pozostawienie lekko uchylonych drzwi w finansach publicznych może zamienić się w otwarte bramy i prawie kompletny brak zasad w finansach publicznych.

Dlatego wiele przepisów i bezpieczników w ustawie o finansach publicznych i innych ustawach (np. o dostępie do informacji w instytucjach wydających środki publiczne) należy szczegółowo rozpisać, tak aby było jak najmniej ogólności i dyskrecjonalności interpretacyjnej. Przykładowo bardzo dokładnie należy opisać obowiązki informacyjne Ministerstwa Finansów w zakresie sprawozdawczości finansów publicznych. Zapisy nie mogą być ogólne, mają dokładnie precyzować wręcz tablicę i poszczególne kategorie jakie powinny być prezentowane. Tak robi między innymi Komisja Europejska, która zdefiniowała szczegółowe tablice notyfikacyjne i każdy kraj musi szczegółowo raportować pewne informacje o finansach publicznych. To samo powinniśmy zrobić na krajowym podwórku. Nawet jeżeli kiedyś w przyszłości jakiś rząd lub inna władza będzie próbowała te przepisy wykreślić z ustawy o finansach publicznych to będziemy to widzieli i będzie można protestować. Na przykład dzisiaj nie ma zapisanych w ustawie terminów publikacji danych, jest norma zwyczajowa, ale jak nie ma przepisu to Ministerstwo Finansów stosowało tutaj dowolne zasady i często opóźniała publikację danych (na przykład o sierpniowym wykonaniu budżetu państwa dowiedzieliśmy się w drugiej połowie października, po wyborach).

Takim bezpiecznikiem zapobiegającym popsuciu sytemu finansów publicznych będzie także utworzenie niezależnej i apolitycznej rady fiskalnej. Zadaniem tej rady będzie między innymi pilnowanie i monitorowanie przejrzystości finansów publicznych i informowanie, jeżeli to prawo będzie naruszone.

W przyszłości, jeżeli będzie tylko to możliwe, należałoby rozważyć wpisanie pewnych bezpieczników zdrowia finansów publicznych do Konstytucji. Może to dotyczyć na przykład konieczności istnienia rady fiskalnej w Polsce, posiadania numerycznej reguły wydatkowej czy

definicji długu publicznego i deficytu, aby zapobiec manipulowaniem zakresem tych mierników (w tym przypadku najlepiej byłoby odwoływać się do definicji międzynarodowych).

Konieczne jest sporządzenie białej księgi i szczegółowego audytu w zakresie systemu finansów publicznych. Audyt powinien wskazać osoby, które odpowiadały za wymyślanie kreatywnych rozwiązań i mechanizmów służących łamaniu zasad finansów publicznych, które odpowiadały za opóźnienia w publikacji danych, innych. Należy również zmodyfikować (wzmocnić) odpowiednie przepisy w zakresie dyscypliny finansów publicznych, etyki służby cywilnej i odpowiedzialności Ministra Finansów i urzędników Ministerstwa Finansów w przypadku łamania zasad finansów publicznych, w szczególności artykułu 219 Konstytucji i artykułu 109 ustawy o finansach publicznych. Warto rozważyć wprowadzenie wymogu by do ustawy budżetowej była dołączana deklaracja Ministra Finansów, że dokonano analizy zgodności projektu ustawy budżetowej z art. 109 ustawy o finansach publicznych i art. 219 Konstytucji, tak aby była to odpowiedzialność indywidualna Ministra Finansów i żeby tej zgodności pilnował i przestrzegał.

Jest wiele innych sposobów wzmacniania systemu finansów publicznych. Konieczne wydaje się włączenie Senatu do oceny sprawozdania z ustawy budżetowej. To wzmocniłoby demokratyczny nadzór nad procesem budżetowym. Należy wprowadzić obowiązek przedstawienia sprawozdania z ustawy budżetowej na Radzie Dialogu Społecznego oraz obowiązek opiniowania przez RDS nowelizacji ustawy budżetowej. Należy wprowadzić obowiązek procedowania ustawy budżetowej w ramach rządowego procesu legislacyjnego, podobnie jak wszystkich innych ustaw. To powoduje, że ta ustawa jest zwolniona z konsultacji społecznych. Konieczne jest również doprecyzowanie przepisów dotyczących konsekwencji sytuacji, gdy Najwyższa Izba Kontroli nie udzieli pozytywnej opinii przedmiocie absolutorium dla rządu za wykonanie ustawy budżetowej. Trzeba wzmocnić egzekwowalność stabilizującej reguły wydatkowej i innych reguł i zasad finansów publicznych i utrudnić manipulowanie nimi i łatwe zmienianie ich.

Jednym z ważnych bezpieczników który może uchronić nas przed kryzysem systemu finansów publicznych jest edukacja ekonomiczna społeczeństwa. Niestety znajomość procesu budżetowego, finansów publicznych wśród społeczeństwa jest na bardzo niskim poziomie i to ułatwia manipulowaniem przekazem o finansach publicznych. Edukacja finansowa wzmocni czujność obywatelską w kontekście psucia systemu finansów publicznych.

VI. Podsumowanie

System finansów publicznych jest w kryzysie. Zostało to pokazane w diagnostycznej części niniejszego *policy paper*. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że nie wystarczy przywrócić go do stanu sprzed „rozbioru". Potrzebne są działania wzmacniające ten system, działania o charakterze prewencyjnym, które nie pozwolą na „recydywę" w przyszłości: ponownego omijania podstawowych zasad budżetowych.

Bez powrotu do rygorystycznego stosowania zasad prowadzenia finansów publicznych efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy będą zakłócone i lekceważone. W średnim okresie takie lekceważenie zasad prowadzić mogłoby do poważnego zagrożenia stabilności finansów publicznych, czyli zagrożenia bezpieczeństwa finansowego państwa polskiego. O tym jak ważna jest stabilność finansów publicznych, nikogo nie trzeba przekonywać, nawet sztucznej inteligencji. ChatGPT 3.5 na pytanie o znaczenie stabilności finansów publicznych wskazuje sześć punktów, dla których jest ona istotna. Chodzi o:

„ …

1. Zachowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego: stabilność finansów publicznych jest kluczowym elementem utrzymania równowagi między krótkoterminowymi a długoterminowymi celami gospodarczymi. Zbyt duże zadłużenie publiczne może prowadzić do niezdolności do spłacania długu, co z kolei może hamować wzrost gospodarczy.
2. Prowadzenie polityki fiskalnej: państwo używa polityki fiskalnej (zmian w poziomie dochodów i wydatków publicznych) jako narzędzia do osiągania celów gospodarczych. Stabilne finanse publiczne umożliwiają rządowi elastyczność w dostosowywaniu poziomu wydatków i podatków w odpowiedzi na zmiany w gospodarce, bez utraty zdolności do finansowania tych działań.
3. Zachowanie zaufania inwestorów: inwestorzy, zarówno krajowi, jak i zagraniczni, zwracają uwagę na stabilność finansów publicznych, gdy podejmują decyzje inwestycyjne. Kraj z stabilnymi finansami publicznymi jest bardziej atrakcyjny dla inwestorów, co może przyczynić się do przyciągania kapitału i wspierać rozwój gospodarczy.
4. Unikanie kryzysów finansowych: zadłużenie publiczne na zbyt wysokim poziomie może prowadzić do kryzysów finansowych, które mają negatywne konsekwencje dla gospodarki. Brak stabilności finansów publicznych może prowadzić do spekulacji na rynkach finansowych, co z kolei zwiększa ryzyko kryzysu.
5. Zapewnienie trwałej opieki społecznej: stabilność finansów publicznych ma wpływ na zdolność państwa do finansowania programów socjalnych, edukacyjnych, opieki zdrowotnej itp. W zrównoważonym systemie finansowym rząd jest w stanie zapewnić ciągłość tych usług dla obywateli.
6. Zapobieganie inflacji i ochrona przed wahaniami cyklu gospodarczego: niekontrolowany wzrost długu publicznego może prowadzić do nadmiernej emisji pieniądza, co z kolei może skutkować wzrostem inflacji. Stabilne finanse publiczne pomagają unikać tego rodzaju sytuacji, co jest ważne dla utrzymania siły nabywczej waluty. Zrównoważone finanse publiczne pomagają utrzymać stabilność makroekonomiczną. Stabilne finanse publiczne pozwalają rządowi działać jako stabilizator gospodarczy w okresach recesji poprzez zwiększanie wydatków publicznych lub obniżanie podatków, a w okresach wzrostu gospodarczego - odwrotnie.

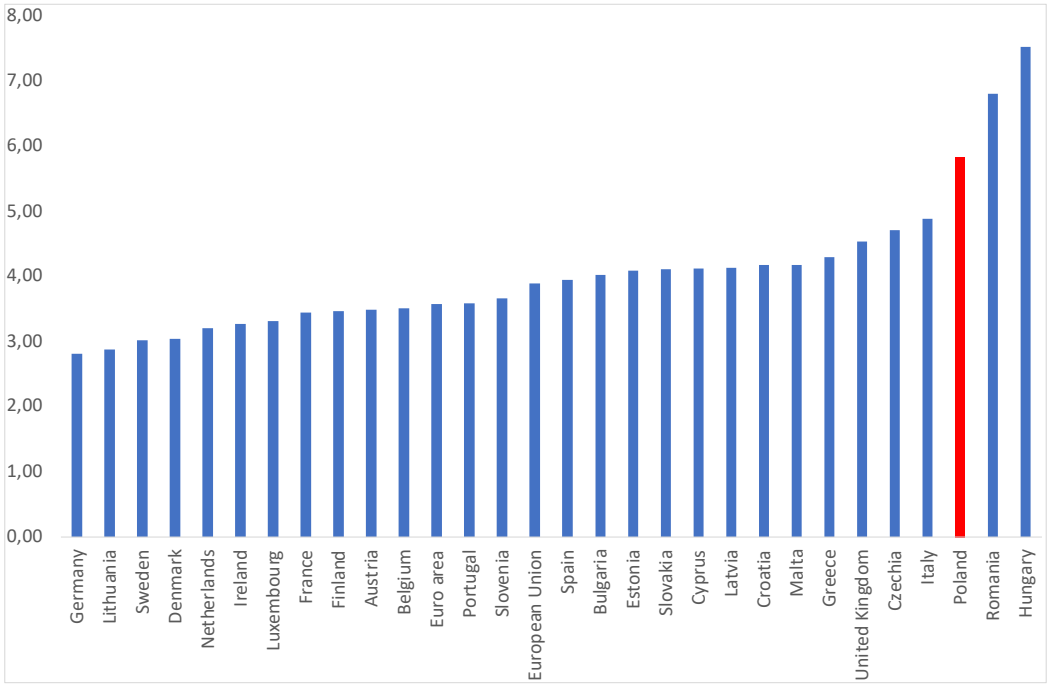
…"[25]

Podsumowując, stabilność finansów publicznych jest kluczowa dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, zapewnienia ciągłości dostarczania usług publicznych, utrzymania zaufania inwestorów i unikania kryzysów finansowych, które mogą mieć szkodliwy wpływ na gospodarkę kraju. Ramy prowadzenia polityki fiskalnej (budżetowej) odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu ładu ekonomicznego, bez którego zagrożona jest stabilność finansów publicznych, a tym samym stabilność gospodarki. Ład ekonomiczny wymaga ładu instytucjonalnego. Realizacja rekomendacji o których mowa w niniejszym *policy paper* wydaje się nam warunkiem koniecznym zabezpieczenia tej stabilności.

[25] ChatGPT 3.5. Pisownia oryginalna. Zadane pytanie brzmiało: Jakie znaczenie ma stabilność finansów publicznych? Dlaczego jest ważna? [dostęp: 14.12.2023]

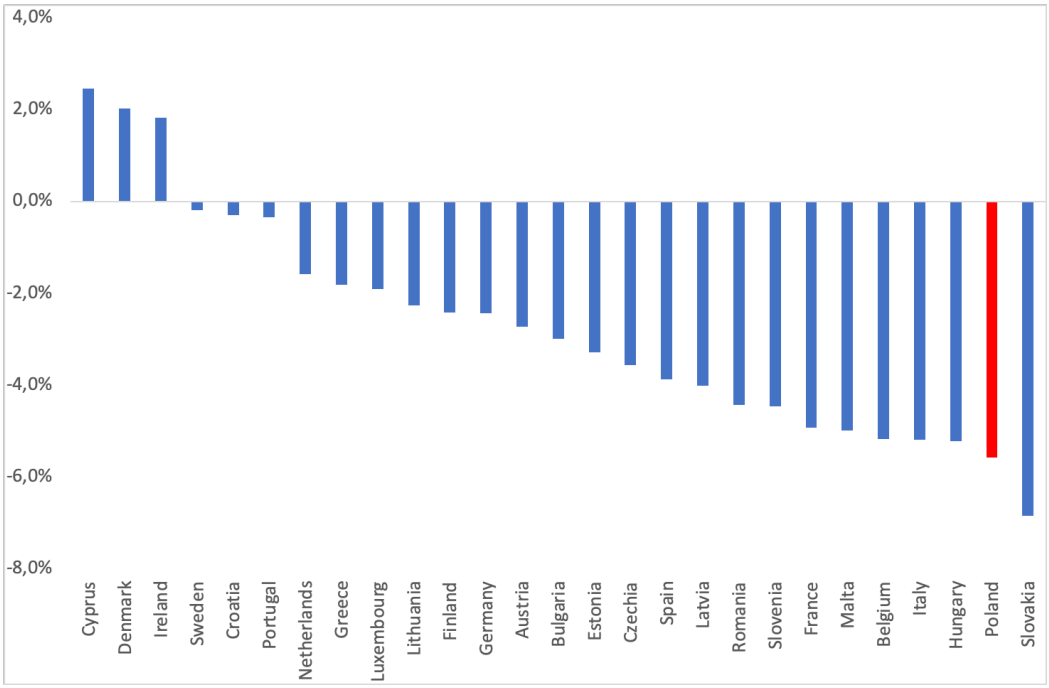
VII. Załącznik (wykresy i tabele)

Wykres 1. Rentowność obligacji długoterminowych w UE w październiku 2023 r. (przeciętnie w miesiącu, w procentach)



Źródło: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teimf050__custom_8819472/default/bar?lang=en)

Wykres 2. Wynik sektora rządowego i samorządowego w 2023 r. w UE według notyfikacji fiskalnych krajów członkowskich (jesień 2023)



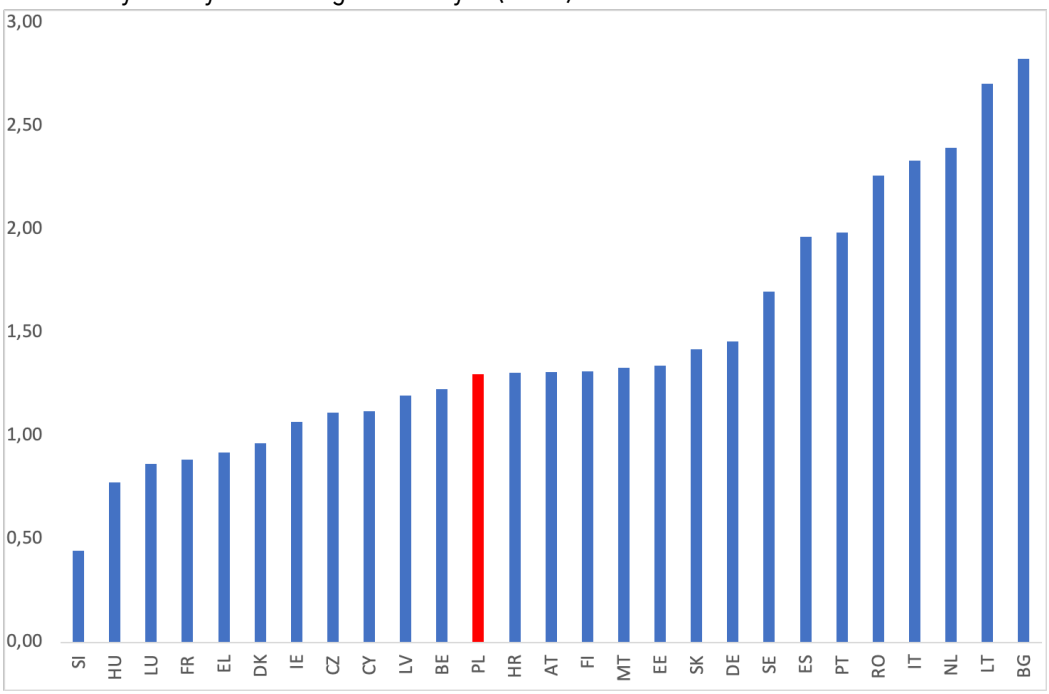
Źródło: Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables)

Tablica 1. Wiarygodność ekonomiczna w obszarze finansów publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	−0,73	−1,03	−1,08	−0,91	−1,26	−3,17	−2,39	−3,65
Czechy	0,59	0,87	1,15	1,06	0,98	0,33	0,32	0,46
Słowacja	0,35	0,44	0,64	0,68	0,87	0,35	0,33	0,98
Węgry	−0,64	−0,38	−0,31	−0,21	−0,23	−0,63	-0,71	−1,28

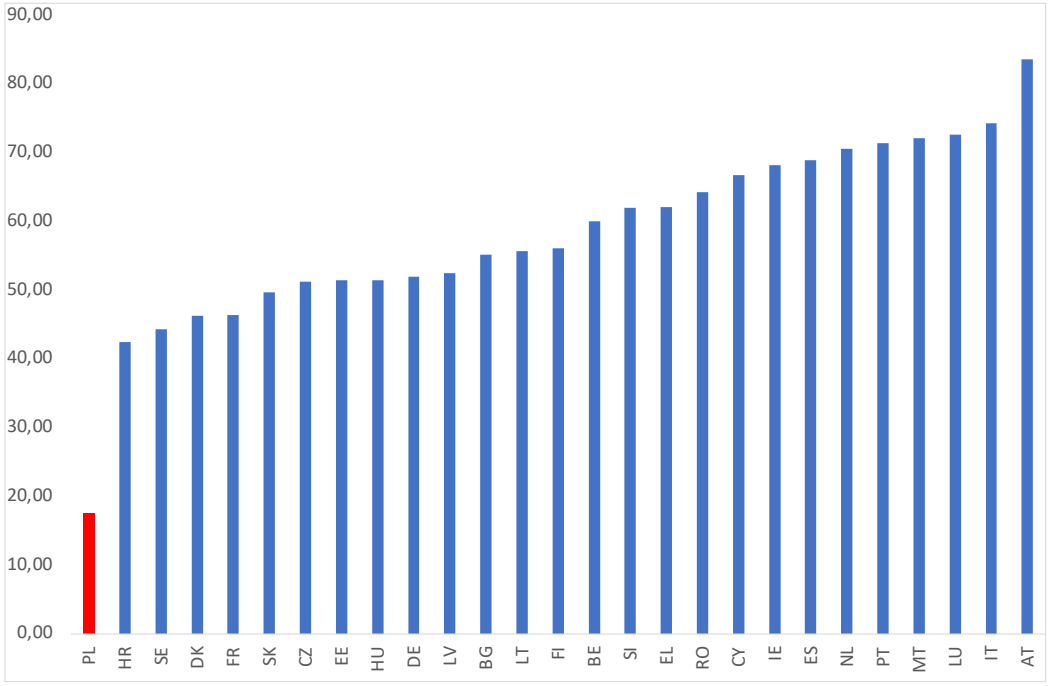
Źródło: Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski. Edycja II. (2023), OEES/GAP.

Wykres 3. Standaryzowany Indeks Reguł Fiskalnych (2021)



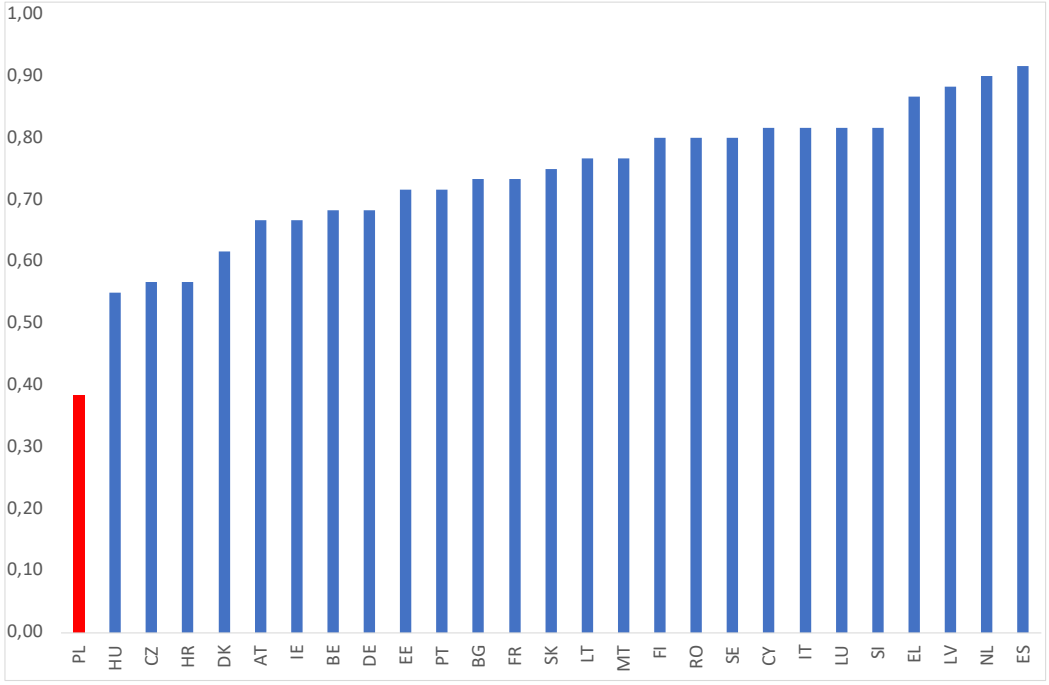
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Fiscal governance database" (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en)

Wykres 4. Indeks zakresu zadań niezależnych instytucji fiskalnych (2021)



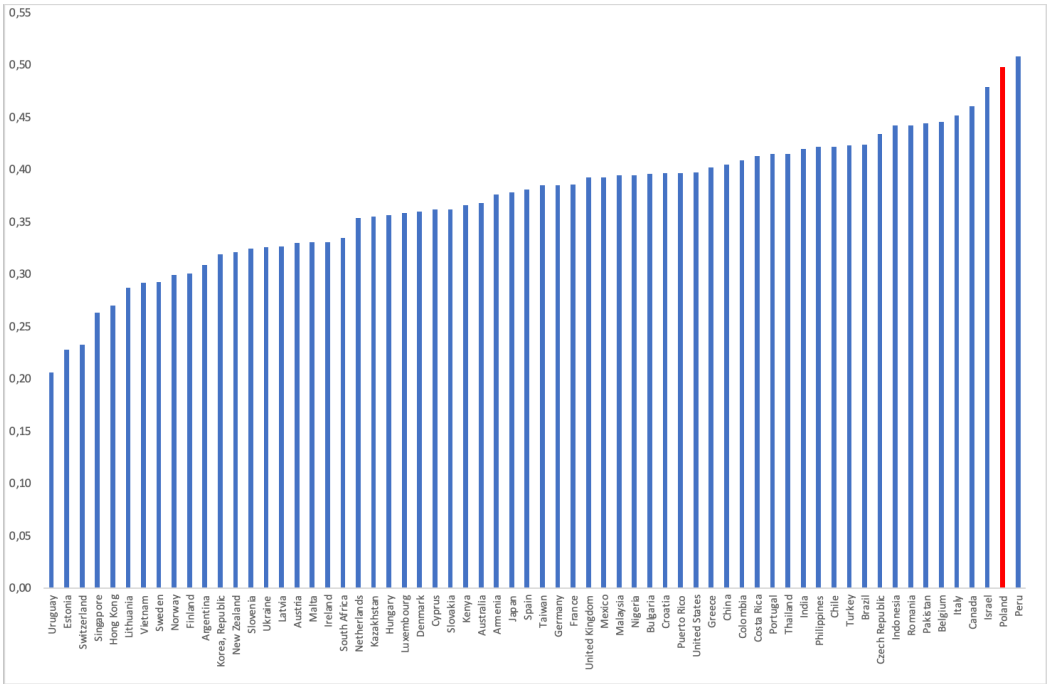
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Fiscal governance database" (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en)

Wykres 5. Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (2021)



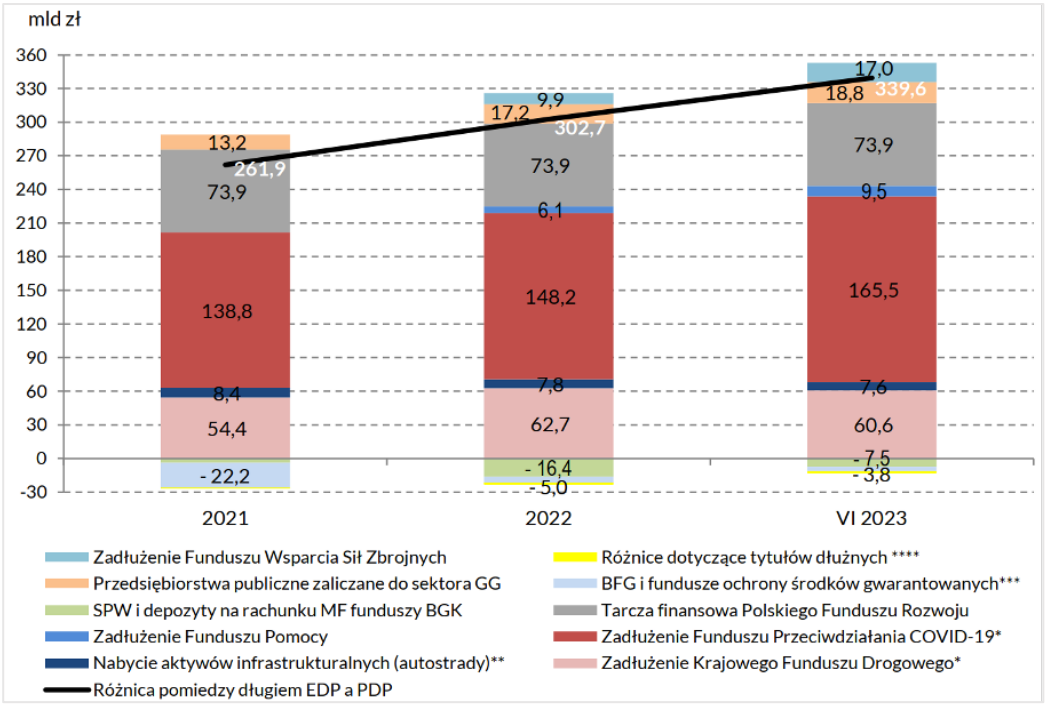
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Fiscal governance database" (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en)

Wykres 6. Indeks skomplikowania podatków (2022)



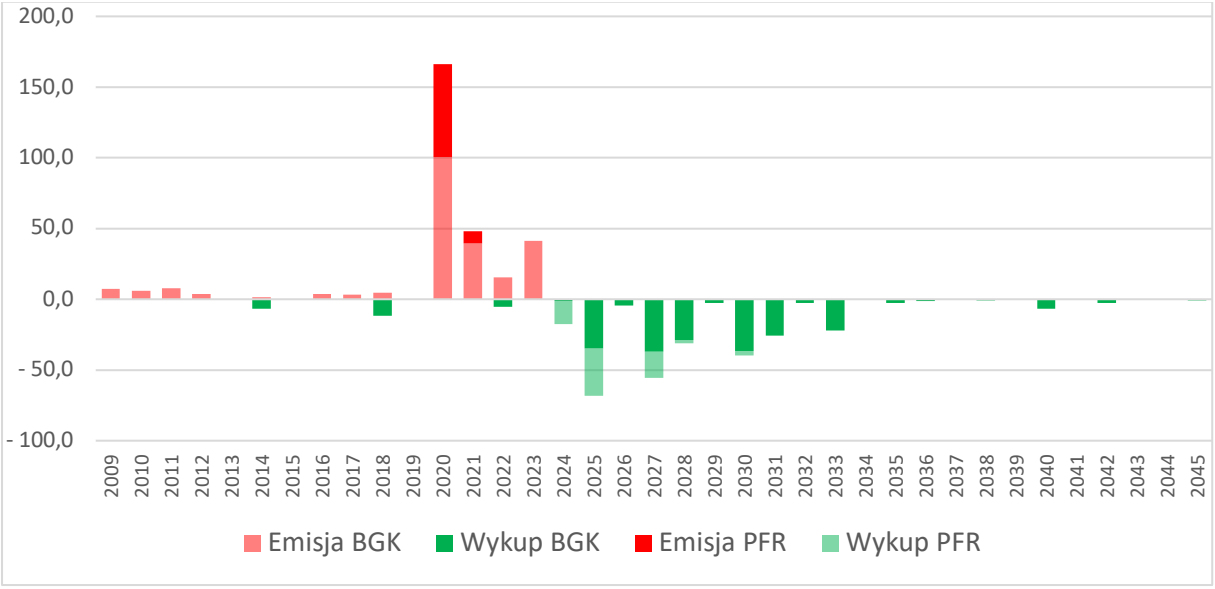
Źródło: Opracowanie własne na podstawie The Global MNC Tax Complexity Project (https://www.taxcomplexity.org/) oraz Hoppe, Schanz, Sturm, Sureth-Sloane (2023).

Wykres 7. Różnice pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) a państwowym długiem publicznym (PDP)



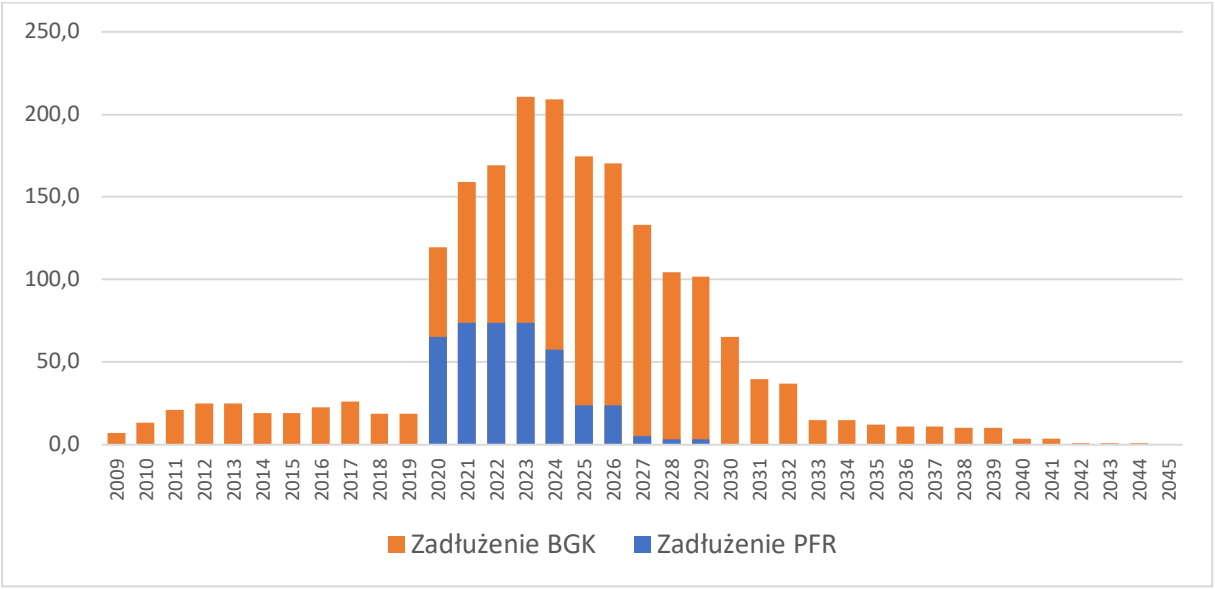
Źródło: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027, Ministerstwo Finansów

Wykres 8. Rozkład emisji i wykupu obligacji PFR i BGK i zadłużenia (mld zł).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFR i BGK. Rozkład nie zawiera kredytów w KFD i FWSZ, ok. 63 mld zł ponieważ brak jest publicznych informacji o rozkładzie spłat tych kredytów.

Wykres 9. Zadłużenie PFR i BGK z tytułu obligacji przy założeniu finansowania zadań funduszy przez skarb państwa (mld zł).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PFR i BGK. Rozkład nie zawiera kredytów w KFD i FWSZ, ok. 63 mld zł ponieważ brak jest publicznych informacji o rozkładzie spłat tych kredytów.

Tablica 2. Podział rekomendacji na pilne (priorytetowe, legislacyjne i pozalegislacyjne)

Rekomendacja	Działanie pilne (priorytetowe)	Działanie legislacyjne	Działanie pozalegislacyjne
1	X	X	X
2	X	X	X
3	X	X	X
4	X	X	X
5	X	X	X
6	X	X	X
7	X	X	
8	X	X	X
9		X	
10	X	X	X
11		X	
12		X	X
13		X	
14	X	X	X
15		X	X
16		X	X
17		X	X
18			X
19		X	X
20		X	
21			X
22	X	X	X
23		X	
24			X
25			X

VIII. Bibliografia

1. Ardagna, Silvia, Francesco Caselli, and Timothy Lane. 2006. Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries. The B.E. Journal of Macroeconomics 7(1).
2. Benecki R., Dudek S., Kotecki L. (2023), *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2023,* Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych / Fundacja Przyjazny Kraj. https://www.ifp.org.pl/projekt_IFP/zagrozenie_dlugu/ [dostęp 12.12.2023]
3. Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P. (2021), *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego,* Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów https://www.ifp.org.pl/projekt_IFP/zagrozenie_dlugu/ [dostęp 12.12.2023]
4. Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022), *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego. Edycja 2022*, Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych / Fundacja Przyjazny Kraj. https://www.ifp.org.pl/projekt_IFP/zagrozenie_dlugu/ [dostęp 12.12.2013]
5. Dudek S., Kotecki L., Majszczyk H. (2023), *Prawdziwy budżet 2023: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu U S T A W Y B U D Ż E T O W E J N A R O K 2 0 2 3 - Podstawowe wielkości*, Warszawa, styczeń 2023: https://www.ifp.org.pl/dudek-s-kotecki-l-majszczyk-2023-prawdziwy-budzet-2023-niezbedne-zmiany-zwiekszajace-przejrzystosc-do-projektu-ustawy-budzetowej-na-rok-2023-podstawowe-wielkosci-warszawa-styczen-2023/ [dostęp 12.12.2013]
6. Dudek S., Kotecki L., Majszczyk H. (2022), *Prawdziwy budżet 2023: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu U S T A W Y B U D Ż E T O W E J N A R O K 2 0 2 3 - Podstawowe wielkości*, Warszawa, październik 2022
7. Dudek S., Klimaszewski B., Kotecki L., Majszczyk H., Szczurek M., Wojciechowski P. (2023), *Prawdziwy budżet 2024: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu U S T A W Y B U D Ż E T O W E J N A R O K 2 0 2 4 - Podstawowe wielkości*, Warszawa, październik 2023 https://www.ifp.org.pl/prawdziwy-budzet-2024-niezbedne-zmiany-zwiekszajace-przejrzystosc-do-projektu-ustawy-budzetowej-na-rok-2024-podstawowe-wielkosci/ [dostęp 12.12.2023]
8. Hausner J. (red.) (2022), *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski* https://www.ifp.org.pl/indeks-wiarygodnosci-ekonomicznej/ [12.12.2023]
9. Hausner J. (red.) (2023), *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski. Edycja II,* https://www.ifp.org.pl/indeks-wiarygodnosci-ekonomicznej-2023/ [dostęp 12.12.2023]
10. Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.,* https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf [dostęp 12.12.2023]
11. Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf [12.12.2023]

12. Najwyższa Izba Kontroli: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.: https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf
13. Pandemia nie usprawiedliwia błędów. Polityka gospodarcza i wiarygodność ekonomiczna Polski, https://www.ifp.org.pl/pandemia-nie-usprawiedliwia-bledow-polityka-gospodarcza-i-wiarygodnosc-ekonomiczna-polski/
14. Alert nr 7: Wiarygodność ram fiskalnych w Polsce jest niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju naszej gospodarki po kryzysie https://www.ifp.org.pl/alerty-gospodarcze-oees/
15. Alert nr 14: Konsolidacja finansów publicznych https://www.ifp.org.pl/alerty-gospodarcze-oees/
16. Apel do Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej i Parlamentu Rzeczpospolitej Polskiej o przywrócenie przejrzystości finansów publicznych https://www.ifp.org.pl/apel-do-prezesa-rady-ministrow-prezydenta-rzeczpospolitej-polskiej-i-parlamentu-rzeczpospolitej-polskiej-o-przywrocenie-przejrzystosci-finansow-publicznych/
17. Apel Rady Gospodarczej przy Marszałku Senatu RP do Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta RP i Sejmu RP w sprawie przywrócenie przejrzystości finansów publicznych https://www.ifp.org.pl/apel-rady-gospodarczej-przy-marszalku-senatu-rp-do-prezesa-rady-ministrow-prezydenta-rp-i-sejmu-rp-w-sprawie-przywrocenie-przejrzystosci-finansow-publicznych/
18. Apel do Rządu o przywrócenie przejrzystości w finansach publicznych, o respektowanie polskich, konstytucyjnych oraz ustawowych, i unijnych reguł fiskalnych, o merytoryczną dyskusję na temat ścieżki dojścia do równowagi fiskalnej https://tep.org.pl/wp-content/uploads/2020/05/Apel_o_przywrocenie_przejrzystosci_i_przestrzeganie_regul-18.05.2020.pdf
19. Dudek S. Oszacowanie dodatkowych kosztów obsługi długu publicznego zaciąganego w celu finansowania wydatków za pośrednictwem funduszy zarządzanych przez BGK i PFR w stosunku do wariantu finansowania poprzez emisję długu Skarbu Państwa. https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/KiA_62023.pdf
20. FIDH (2023) Don't Let Money Rule the Law: How the Polish government uses public and EU funds to destroy the rule of law - Rządy prawa, nie pieniądza: jak polski rząd wykorzystuje środki publiczne i unijne do niszczenia praworządności https://www.ifp.org.pl/miedzynarodowy-raport-rzady-prawa-nie-pieniadza-jak-polski-rzad-wykorzystuje-srodki-publiczne-i-fundusze-unijne-do-niszczenia-praworzadnosci-2/
21. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli REALIZACJA ZADAŃ FINANSOWANYCHZ FUNDUSZU PRZECIWDZIAŁANIA COVID-19, 2023 https://www.nik.gov.pl/plik/id,28245,vp,31071.pdf
22. Komisja Europejska (2023) Sprawozdanie krajowe 2023 – Polska {COM(2023) 621 final} https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023SC0621&amp%3Bqid=1686127911343
23. RSB Założenia reformy systemu budżetowego 2016 https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/reforma-

systemu-budzetowego/-/asset_publisher/48Yh/content/zalozenia-reformy-systemu-budzetowego
24. Ministerstwo Finansów, *Koncepcja nowego systemu klasyfikacyjnego*, https://www.gov.pl/web/finanse/reforma-systemu-budzetowego [dostęp 12.12.2023]
25. Ministerstwo Finansów, *Reformy i inwestycje resortu finansów,* https://www.gov.pl/web/finanse/reformy-i-inwestycje-resortu-finansow [dostęp 12.12.2023]
26. Dudek S. (2023) *Plan naprawy finansów publicznych. Trzeba zacząć od fundamentów* https://www.ifp.org.pl/plan-naprawy-finansow-publicznych-trzeba-zaczac-od-fundamentow/ [dostęp 12.12.2023]
27. Dudek S. (2023) *Absolutorium za jedynie 12 procent prawdziwego deficytu będzie wadliwe*, prezentacja na Seminarium "Czy budżet, który utracił rangę podstawowego planu finansów państwa, może być podstawą absolutorium dla rządu?", 11.07.2023 Senat RP https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2023/07/SDudek_senat11072023-1.pdf [dostęp 12.12.2023]
28. Komisja Europejska, *ZAŁĄCZNIK do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski* (tzw. Kamienie milowe), Bruksela 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:99384de8-e1ca-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF [dostęp 12.12.2023]
29. Rada Unii Europejskiej, *Kompromisowy tekst prezydencji dotyczący skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 (część zapobiegawcza),* Bruksela 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/68693/st15874-re01-en23.pdf [dostęp 12.12. 2023]
30. Rada Unii Europejskiej, *Kompromisowy tekst prezydencji zmieniający rozporządzenie (WE) nr 1467/97 o przyspieszeniu i wyjaśnieniu procedury nadmiernego deficytu (część naprawcza),* Bruksela 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/68695/st15396-re01-en23.pdf [dostęp 12.12.2023]
31. Rada Unii Europejskiej, *Kompromisowy tekst prezydencji zmieniający dyrektywę 2011/85/UE o wymogach dla ram budżetowych państw członkowskich*, Bruksela 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/68695/st15396-re01-en23.pdf [dostęp 12.12.2023]
32. Kuca G., „Państwo i Prawo" nr 10/2022, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/306103 [dostęp 12.12.2023]
33. Dębowska-Romanowska T. w *Konstytucja RP. Komentarz*, red. Safjan M., Bosek L.
34. Koalicja Obywatelska, Trzecia Droga – Polska 2050, Trzecia Droga – Polskie Stronnictwo Ludowe, Nowa Lewica, *Umowa koalicyjna,* Warszawa 2023 https://platforma.org/upload/document/203/attachments/433/UmowaKoalicyjna.pdf [dostęp 12.12.2023]
35. Ministerstwo Finansów, S*trategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027*

36. Hoppe, Schanz, Sturm, Sureth-Sloane (2023): The Tax Complexity Index – A Survey-Based Country Measure on Tax Code and Framework Complexity, European Accounting Review, 32 (2): 239-273.