

Eugeniusz Ruśkowski

Wydatki sztywne budżetu państwa

The legally determined state budget expenditure: The article presents the definition of the legally determined state budget expenditure and the critical attitude of the science representatives to their increase in recent years. In this context, the development of these expenditure in the fiscal policy and their causes are explained. In the Author's opinion, the stabilizing expenditure rule and the Multiannual State Financial Plan cannot automatically affect the level and the rationalisation of the legally determined state budget expenditure. Therefore, there is a need of conducting the detailed policy concerning the legally determined expenditure, based on a four-year spending reviews and being reflected in the Budget Bills, reports on the implementation of the state budget and Multiannual State Financial Plans. There is a chance that the principles of such a policy will be prepared by a special team created for this purpose in the Ministry of Finance for the spending review.

Keywords: legally determined expenditure | public expenditure | flexible expenditure | stabilising expenditure rule | Multiannual State Financial Plan (MSFP)

Słowa kluczowe: wydatki sztywne | wydatki publiczne | wydatki elastyczne | reguła stabilizacyjna | Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP)

Profesor zwyczajny doktor hab., Uniwersytet w Białymstoku; eugen@list.pl.

Wstęp

Wprawdzie literatura przedmiotu dość szeroko zajmuje się wydatkami sztywnymi budżetu państwa, to jednak zarówno sama definicja tych wydatków, jak i ocena ich wielkości i struktury nasuwają określone wątpliwości. Mimo krytycznej oceny poziomu wydatków sztywnych budżetu państwa w nauce, polityka fiskalna (praktyka) szeroko korzysta z tej instytucji, a określone przyczyny ich rozwoju wydają się obiektywne i aksjologicznie uzasadnione. Wydatki sztywne budżetu państwa nie są regulowane automatycznie przez regułę stabilizacyjną ani przez Wieloletni Plan Finansowy Państwa. Dlatego uzasadniony wydaje się postulat stworzenia szczegółowej polityki fiskalnej, dotyczącej rozwoju wydatków sztywnych, oparty na czteroletnich przeglądach tych wydatków, których ustalenia ujęte byłyby w Wieloletnim Planie Finansowym.

wym Państwa, mającym operacyjne wsparcie w rokrocznych uzasadnieniach do projektów ustaw budżetowych i sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa. Nad założeniami takiej polityki pracuje specjalny zespół do spraw przeglądu wydatków publicznych (w tym wydatków sztywnych) w Ministerstwie Finansów, pod którego adresem skierowane są uwagi zawarte w podsumowaniu przedmiotowego artykułu.

Wydatki sztywne budżetu państwa w doktrynie

Termin „wydatki sztywne budżetu państwa” można spotkać w podręcznikach z początku okresu transformacji. Według S. Owsiaka z podziałem wydatków publicznych na stałe i zmienne wiąże się podział tych wydatków na wydatki sztywne i pozostałe wydatki. Obowiązek ponoszenia przez władze publiczne wydatków sztywnych jest bardziej rygorystyczny niż ponoszenia wydatków stałych, a wiążą się one głównie z wydatkami na obsługę długu publicznego oraz wydatkami na finansowanie deficytu funduszy ubezpieczeń społecznych¹. Wskazany autor w kolejnym wydaniu podręcznika poświęcił wydatkom sztywnym odrębny punkt, stwierdzając, że muszą być one bezwzględnie sfinansowane (wydatki prawnie zdeterminowane), w przeciwieństwie do wydatków elastycznych². Nieco innej terminologii używa W. Ziółkowska, wyróżniając wydatki stałe (prawnie zdeterminowane) oraz zmienne (elastyczne)³. Z omawianą kategorią wydatków można spotkać się także w podręcznikach prawnofinansowych, gdzie występują pod nazwą wydatków zdeterminowanych⁴, prawnie zdeterminowanych, obowiązkowych, związanych lub sztywnych⁵. Widać więc wyraźnie, że terminologia i definicje wydatków sztywnych w literaturze podręcznikowej dalekie są od jasności i jednolitości.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 205–206.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 575–577.

³ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2005, s. 161–162.

⁴ Zob. np. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 105.

⁵ Na dodatkowe aspekty tej kategorii wskazuje E. Ruśkowski: *Zarówno w pracach naukowych, jak i w publicystyce oraz dyskusjach politycznych operuje się podziałem wydatków publicznych na wydatki stałe i zmienne. Mimo różnic w pojmowaniu tych kategorii, za wydatki stałe uznaje się z reguły wydatki zdeterminowane czynnikami historycznymi, obowiązującym ustawodawstwem i kosztami obsługi długu (...). Z kolei wydatki zmienne mogą być swobodnie kształtowane (zmieniane) w planowaniu budżetowym i polityce finansowej. Do większości wydatków stałych odnosi się pojęcie wydatków sztywnych. Jest to kategoria wydatków, którą starają się ograniczać kolejni ministrowie finansów, a która rozwija się dzięki partykularnym interesom grupowym, którym często ulega parlament (tzw. świadczenia indeksowane, wypłaty*

Nieco inaczej wygląda kwestia wydatków sztywnych w literaturze monograficznej. Jest ona dosyć bogata i dotyczy licznych problemów szczegółowych⁶. Na jej podstawie przedstawione zostaną wybrane uwagi i ustalenia.

Na podstawie większości opracowań można przyjąć, że wydatki sztywne budżetu państwa to synonim wydatków prawnie zdeterminowanych. Wydatki sztywne budżetu państwa są tą częścią wydatków publicznych, do których ponoszenia państwo jest zobowiązane na podstawie przepisów prawa krajowego bądź międzynarodowego, umów lub wyroków sądowych. Etiologia tego pojęcia ma więc charakter prawny⁷, jednak wyodrębnia się je przede wszystkim ze względu na skutki ustrojowo-organizacyjne i ekonomiczne. Wydatki te bowiem ograniczają swobodę decyzji organów państwowych co do optymalnego wykorzystywania środków publicznych, gdyż wiążą te organy przy ustalaniu wydatków budżetu państwa. Może to mieć negatywne skutki dla poprawy efektywności wydatków, wielkości wydatków rozwojowych oraz możliwości interwencji państwa w sytuacjach nadzwyczajnych (np. klęski żywiołowe, kryzysy gospodarcze)⁸. Dlatego można stwierdzić, że pojęcie wydatków sztywnych budżetu państwa ma złożony, prawno-ekonomiczny charakter.

Określone wątpliwości wiążą się także z treścią pojęcia wydatki sztywne budżetu państwa, a więc odpowiedzią na pytanie, jakie rodzaje wydatków należy zaliczać do tej kategorii? Tradycyjnie, za wydatki sztywne budżetu państwa uznaje się: subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego (JST), dotacje do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Funduszu emerytalno-rentowego (FER), wydatki na infrastrukturę drogową, obsługę długu Skarbu Państwa, obronę narodową, urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, sądownictwo, rentę socjalną, świadczenia rodzinne oraz świadczenia z Funduszu alimentacyjnego, świadczenia zlecone do wy-

gwarancyjne itp.), idem, Istota, zakres i rodzaje wydatków publicznych [w:] Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2006, s. 213.

⁶ Można tu wymienić przykładowo: M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, Warszawa 2003; T. Dębowska-Romanowska, *Charakter prawny i klasyfikacja tzw. wydatków sztywnych a granice swobody politycznej władz państwa [w:] Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), Lublin 2007; P. Russel, *Wydatki budżetowe w Polsce*, „Studia BAS” 2010, nr 3(23); A. Bury, *Wydatki prawnie zdeterminowane w budżecie państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 640. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 38; A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2011, nr 10.

⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Charakter, op. cit.*, s. 279.

⁸ Zob. np. P. Russel, *Wydatki, op. cit.*, s. 6; A. Bury, *Wydatki prawnie zdeterminowane, op. cit.*, s. 33.

płaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne pokrywane z budżetu państwa, na współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich, świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego wypłacane z budżetu państwa, wypłatę premii gwarancyjnych⁹, wykup odsetek i Fundusz Dopłat, dotacje na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, środki własne Unii Europejskiej¹⁰. W związku z faktem, że pojęcie i zakres wydatków sztywnych budżetu państwa nie są regulowane wprost przepisami prawa, taki dobór będzie miał zawsze charakter indywidualnej opinii autora (zawsze będzie subiektywny). W piśmiennictwie fachowym zgłasza się bowiem często także inne kategorie wydatków publicznych, jako wydatki sztywne, zbliżone do sztywnych lub *quasi-sztywne*¹¹. Dotyczy to zwłaszcza wydatków budżetu państwa na programy wieloletnie, na dotacje dla JST (zwłaszcza na zadania zleczone) itp. Niezbędne wydaje się więc, przynajmniej do celów planistycznych, opracowanie oficjalnej metodologii ustalania (i ewentualnie wykazu) wydatków sztywnych budżetu państwa.

Większość opracowań doktryny, dotycząca wydatków sztywnych budżetu państwa, koncentruje się na ustaleniu i globalnej krytyce wielkości tych wydatków. Oblicza się, że wydatki sztywne obejmują około 75%, wydatki elastyczne zaś około 25% wydatków budżetu państwa. Bardzo często ta globalna krytyka, postulująca obniżkę poziomu wydatków sztywnych, pomija ich zróżnicowany charakter zarówno co do możliwości wpływu na ich wysokość organów państwowych, jak i na rozwojowy charakter niektórych z nich. Kwestia ta zostanie omówiona nieco szerzej w dalszej części rozważań. Autor niniejszego artykułu jest przeciwny metodzie globalizacji wydatków sztywnych, która w skrajnych przypadkach może prowadzić do administracyjnego wyznaczania ich granicy, opowiadając się za potrzebą zindywidualizowanej ich analizy oraz – w jej wyniku – indywidualną racjonalizacją wydatków sztywnych budżetu państwa.

Doktryna postuluje także liczne zmiany szczegółowe w zakresie wydatków sztywnych budżetu państwa. Warto zwrócić uwagę na dwie propozycje, które

⁹ Chodzi o premie gwarancyjne wypłacane ze środków budżetu państwa posiadaczom wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r., por. ustawę z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 763.

¹⁰ Przedmiotową listę wydatków sztywnych budżetu państwa przedstawia T.M. Budzyński, *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2013*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-198, 2012, s. 10.

¹¹ Zob. np. A. Bury, *Wydatki prawnie zdeterminowane*, op. cit., s. 32; A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie*, op. cit., s. 88.

mogą mieć istotne znaczenie dla dalszych dyskusji o racjonalizacji wydatków sztywnych budżetu państwa.

Po pierwsze, postuluje się odchodzenie od tzw. wydatków indeksowanych, w których zmiany wiążą się z określonymi wielkościami lub zmianami w innych grupach wydatków¹². Nie chodzi przy tym o samą parametryczną konstrukcję przepisów, którą traktowano jako określone osiągnięcie w legislacji, lecz o fakt, że często wskazane parametry są mało aktualne, gdyż pochodzą sprzed wielu lat, a pozbawiają organy państwowe możliwości elastycznego, bieżącego działania. Ich wady dostrzega także urzędujący Minister Finansów¹³.

Po drugie, w ocenie niektórych autorów przekroczenie przez wydatki sztywne budżetu państwa określonego poziomu (np. 75% całości wydatków tego budżetu): *powinno rodzić powinność parlamentu dokonania sui generis „przeгляdu” ustaw rodzących zobowiązania do wypłaty świadczeń na rzecz osób trzecich celem ich uchylecia lub zmiany pro futuro? Byłaby to zarazem szansa na odnowienie treści umowy społecznej bez rewolucyjnych lub fundamentalnych zmian ustrojowych*¹⁴.

Ewolucja wydatków sztywnych budżetu państwa i jej przyczyny w realizowanej polityce fiskalnej

Przy krytycznym stosunku doktryny do generalnego wzrostu wydatków sztywnych i ich podstawowych kategorii można stwierdzić, że w praktyce rosną one z roku na rok zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w stosunku do całości wydatków budżetu państwa. Mamy tu więc klasyczny przykład sprzeczności między nauką i praktyką, co w zakresie finansów publicznych i prawa finansowego występuje dość często (np. odnośnie do funduszy celowych, debudżetyzacji, prostoty prawa podatkowego itp.).

W 1998 r. wydatki sztywne wynosiły około 47% wydatków budżetu państwa¹⁵ i odtąd podlegały stałemu, bezwzględnemu i względnemu wzrostowi, z wyjątkiem pewnego ich spadku w latach 2004–2006. W 2007 r. osiągnęły poziom 73% wydatków budżetu państwa¹⁶. W sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2012 r. podaje się, że wydatki prawnie zeterminowane stanowią około 75% krajowych wydatków budżetu państwa

¹² Zob. np. A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie*, *op. cit.*, s. 91.

¹³ *Państwa nic nie zastąpi*, wywiad G. Osieckiego i R. Wosia z Ministrem Finansów M. Szczurkiem, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 7–9 lutego 2014 r.

¹⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Charakter*, *op. cit.*, s. 292.

¹⁵ A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie*, *op. cit.*, s. 87.

¹⁶ Zob. J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 97–98.

ogółem¹⁷. Wypada zauważyć, że według ustawy budżetowej na 2013 r. udział wydatków sztywnych w całości wydatków budżetu państwa zmniejszył się do poziomu 74,5%, co niektórzy autorzy przypisują oddziaływaniu dyscyplinującej reguły wydatkowej¹⁸. Struktura wydatków sztywnych w budżecie państwa w latach 2013–2014 wskazuje, że największe znaczenie mają dotacje dla FUS i FER oraz subwencje ogólne dla JST. Istotne znaczenie mają także wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, obronę narodową, środki własne UE oraz świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego, wypłacane z budżetu państwa. Znacząco mniejszy jest natomiast udział wydatków na sądownictwo powszechne, natomiast niewielki – na często przeceniane w publicystyce – wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz pozostałego (poza sądami powszechnymi) sądownictwa (poniżej 1% wydatków budżetu państwa)¹⁹.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że liczne wydatki sztywne podlegają rokrocznym wahaniom ich wielkości, co dotyczy zwłaszcza wydatków niezależnych od decyzji politycznych władz krajowych oraz tych wydatków, na których wysokość wpływają w dużej mierze kategorie ekonomiczne (np. inflacja, kurs waluty). Przykładowo: udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w 2013 r. wyniósł 13,2% całości wydatków budżetu państwa (w 2012 r. było to także 13,2%), natomiast w 2014 r. 11,0%. Dane te dla środków własnych UE wyniosły odpowiednio 5,6% (w 2012 r. 5,0%) oraz 5,5%²⁰.

Rokroczne wahania wielkości wydatków sztywnych wiążą się także z decyzjami budżetowymi organów państwa, zmniejszającymi lub zwiększającymi ich rozmiary. Nawiązując do danych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WPPF) na lata 2014–2017²¹ można przykładowo podać, że odnośnie do lat 2013 i 2014 ograniczono następujące wydatki sztywne:

- wydatki na emerytury, w związku ze stopniowym podnoszeniem i wyrównywaniem wieku emerytalnego do 67 lat,
- na jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, w związku z wprowadzeniem kryterium dochodowego ich przyznawania,
- na koszty obsługi zadłużenia, w związku z przekazaniem do ZUS przez otwarte fundusze emerytalne części niektórych kategorii aktywów,

¹⁷ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Omówienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2013, s. 54.

¹⁸ T.M. Budzyński, *Opinia*, *op. cit.*, s. 9–10.

¹⁹ Strukturę wydatków sztywnych według ustawy budżetowej na 2013 r. zawiera opracowanie T.M. Budzyńskiego, *Opinia*, *op. cit.*, s. 10. Kilka zamieszczonych tam liczb wymaga jednak istotnej korekty.

²⁰ Dane ze sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

²¹ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2014, s. 20–21 i 30–31.

- na zasiłki chorobowe dla służb mundurowych (żołnierzy i funkcjonariuszy), sędziów i prokuratorów (co do zasady objęto ich powszechnym systemem zakładającym, że otrzymują w okresie choroby 80% uposażenia),
- stosowanie (z określonymi wyjątkami) w tym okresie wprowadzonej w 2011 r. zasady zamrożenia funduszu wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych na nominalnym poziomie z roku poprzedniego.

W omawianym okresie zwiększono wydatki sztywne budżetu państwa z następujących tytułów:

- wydłużenia urlopów rodzicielskich,
- upowszechnienia wychowania przedszkolnego (w tym zakresie podwyższono świadczenia pielęgnacyjne, wprowadzono specjalny zasiłek opiekuńczy, zwiększono dostępność wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3–5 lat),
- dopłat do kredytów hipotecznych dla ludzi młodych (na podstawie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych),
- wzrostu świadczeń pielęgnacyjnych z tytułu zajmowania się niepełnosprawnym dzieckiem,
- realizacji orzeczenia TK o niezgodności z Konstytucją art. 28 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²²,
- realizacji orzeczenia TK o niezgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw²³.

Powyższe dane wskazują, że w grupie wydatków sztywnych budżetu państwa zachodzą nieustanne zmiany, które należy dokładnie analizować i monitorować, zaś generalne oceny krytyczne wyciągane na podstawie ich udziału w całości wydatków budżetu państwa mogą być bardzo uproszczone, a nawet błędne. Wiąże się to m.in. z faktem, że niektóre z wydatków sztywnych zależą wyłącznie lub w głównym stopniu od zobowiązań międzynarodowych (np. środki własne UE, część wydatków na walkę z bezrobociem, zwłaszcza wśród osób młodych, część wydatków na pomoc socjalną, wydatki na obronność²⁴). Dlatego analiza przyczyn wzrostu wydatków sztywnych budżetu państwa

²² Wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, Dz.U. poz. 1285.

²³ Wyrok TK z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt K 27/13, Dz.U. poz. 1557.

²⁴ Przykładowo: podniesienie wydatków na obronność do wysokości 2% PKB (od 2016 r.) wiąże się ze zobowiązaniami podjętymi w 2014 r. na szczycie NATO w Newport, zob. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2015, s. 53.

powinna rozróżniać wydatki, na które władze krajowe nie mają wpływu lub ten wpływ jest niewielki oraz wydatki sztywne, o których te władze decydują głównie lub wyłącznie. Wśród przyczyn wzrostu tej ostatniej grupy wydatków sztywnych budżetu państwa można wyróżnić:

- wpływ Konstytucji RP oraz jej wykładni,
- społeczne naciski, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa socjalnego, przy rosnących standardach międzynarodowych,
- błędy w zarządzaniu państwem,
- traktowanie wydatków sztywnych jako argumentu w walce politycznej.

Obowiązująca Konstytucja RP ma w znacznej mierze socjalny i opiekuńczy charakter. Przewiduje ona wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, których realizacja wymaga określonych nakładów ze środków publicznych. Generalnie można stwierdzić, że prawie każdy jej zapis ma bezpośredni lub pośredni związek z finansami publicznymi²⁵. Wiele z nich determinuje konieczność ponoszenia wydatków sztywnych z budżetu państwa w sytuacji, gdy stanowi ona prawo najwyższe Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 Konstytucji). Istotna jest przy tym tendencja do równościowej (egalitarystycznej) interpretacji jej przepisów, małe są więc szanse, aby niektóre jej regulacje odczytywać zgodnie z zasadą pomocniczości²⁶, która pozwoliłaby na ograniczenia w wydatkach publicznych, w tym w wydatkach sztywnych budżetu państwa.

Istotne znaczenie dla struktury i poziomu wydatków sztywnych budżetu państwa ma bez wątpienia społeczny nacisk na władzę, zmierzający do ich rozszerzania, co wiąże się ze społeczną potrzebą poczucia bezpieczeństwa socjalnego i ekonomicznego²⁷ oraz zapóźnieniami w tym zakresie w stosunku do najbardziej rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Bardzo często oczekiwania te są w pełni uzasadnione, czasami chodzi w nich jednak o zapewnienie określonych przywilejów dla konkretnych grup społecznych. Istotne jest tu więc podejmowanie racjonalnych i trafnych aksjologicznie decyzji dotyczących kształtowania się i poziomu wydatków sztywnych przez organy władzy publicznej.

²⁵ Zob. np. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 1, E. Ruśkowski (red.), Warszawa 2000, s. 57 i n.

²⁶ Por. W. Łączkowski, *Finanse publiczne XXI w. – egalitaryzm czy zasada pomocniczości* [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI w.*, A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), Warszawa 2010, s. 19 i n.; zob. także: E. Ruśkowski, *Wnioski z kryzysu – uwagi do dyskusji o projekcie zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga Jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Stanisława Owsiaaka*, A. Moździerz, K. Surówka (red.), Warszawa 2011, s. 178 i n.

²⁷ Zob. *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2010, s. 107.

Zarządzanie finansami publicznymi w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu podlega skrajnie przeciwnym ocenom naukowym. Niezależnie od ich racji można wskazać jednak na dwie słabości polityki fiskalnej tego okresu, dotyczące także kształtowania wydatków sztywnych budżetu państwa. Pierwsza, to często zbyt mała analiza ryzyka wewnętrznego i zewnętrznego decyzji dotyczących wydatków publicznych, druga zaś to niepodejmowanie lub podejmowanie ze znacznym opóźnieniem koniecznych reform finansów publicznych.

Szczególny wpływ na kształtowanie się wydatków sztywnych budżetu państwa wywiera walka polityczna, której nasilenie obserwuje się w ramach kampanii wyborczych. Nawet jeśli przyjmujemy, że tylko część wyborczych zapowiedzi uda się zrealizować, to ich wpływ często zwiększa wydatki sztywne budżetu państwa, utrudniając osiągnięcie równowagi finansów publicznych.

Polityka fiskalna nastawiona na racjonalizację wydatków sztywnych budżetu państwa powinna więc koncentrować się na dwóch pierwszych przyczynach ich kształtowania, dążąc do eliminacji (lub ograniczenia) pozostałych wyżej wymienionych czynników.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że wydatki sztywne, mając niejednolity charakter, pozwalają m.in. na wyodrębnienie wydatków zdeterminowanych co do ich wysokości oraz wydatków, których wielkość zależy od zmiennych uwarunkowań danego roku budżetowego. Na wielkość pierwszych można wpływać pośrednio przez racjonalizację procesu legislacyjnego, na drugie zaś za pomocą znacznie szerszych instrumentów, w tym np. poprawę procesu zarządzania (np. wydatki na pokrycie długu Skarbu Państwa).

Wydatki sztywne budżetu państwa a wydatkowa reguła stabilizacyjna i wieloletni plan finansowy państwa

Uwzględniając fakt niewystępowania od 2013 r. terminu wydatki sztywne budżetu państwa w projektach ustaw budżetowych oraz w sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, można przyjąć hipotezę, że część polityków uznaje, iż wydatki te regulowane są automatycznie przez wydatkową regułę stabilizacyjną oraz wieloletni plan finansowy państwa (WPF). Potwierdza to fakt niezamieszczenia żadnych uwag, dotyczących wydatków sztywnych w WPF na lata 2014–2017 oraz WPF na lata 2015–2018. Wystarczy natomiast przypomnieć, że w WPF na lata 2013–2016 zapisano, iż: *szczególnie istotne jest przestrzeganie tymczasowej reguły wydatkowej (zwanej dyscyplinującą – E.R.), wprowadzającej mechanizm ograniczający wzrost wydatków publicznych. Reguła ta została ujęta w ramy prawne w 2011 r. nowelizacją ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Polega ona na redukcji wydatków o charakterze uznaniowym, a więc niewynikających z istniejących ustaw regulujących wydatki publiczne oraz no-*

wych wydatków prawnie zdeterminowanych. Wzrost ww. wydatków nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym (w odniesieniu do całego budżetu wydatków elastycznych, a nie poszczególnych wydatków lub części budżetowych). (...) W celu przyspieszenia procesu uzdrawiania finansów publicznych konieczne wydaje się rozszerzenie zakresu stosowania reguły wydatkowej, tak aby obejmowała jak największą część wydatków publicznych. W związku z tym prowadzone są prace nad uelastycznieniem wydatków sztywnych, jednakże wymaga to zmian wielu ustaw, które determinują ich wzrost²⁸.

Stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona ustawą z 8 listopada 2013 r. (Dz.U. poz. 1646)²⁹, jest udoskonaloną wersją dyscyplinującej reguły wydatkowej. Obejmuje ona całość wydatków sektora *general government*, a więc tym samym wszystkie wydatki budżetu państwa. Oznacza to, że dopuszcza możliwość wzrostu wydatków sztywnych kosztem wydatków elastycznych, gdyż limituje tylko zasady ustalenia całości wydatków publicznych (i wydatków budżetu państwa). Nie może więc ona we własnym zakresie ograniczać wydatków sztywnych budżetu państwa (mogą one rosnąć dowolnie w ramach całościowego limitu), w przeciwieństwie do dyscyplinującej reguły wydatkowej, która limitowała wzrost nowych wydatków sztywnych.

Stabilizująca reguła wydatkowa jest podstawą do określania prognoz wydatków publicznych w WPPF na lata 2014–2017 i na lata 2015–2018. Obydwa plany pomijają problem wydatków sztywnych budżetu państwa (poza zapowiedzią przeglądu tych wydatków)³⁰. W wielu miejscach natomiast akcentują systematyczny spadek wydatków publicznych w stosunku do PKB (i odpowiednio wydatków budżetu państwa). Wydatki publiczne z 41,8% PKB w 2015 r. mają zmniejszyć się do 39,0% PKB w 2018 r. Jest to tendencja bardzo niepokojąca. Przy utrzymaniu aktualnych proporcji między wydatkami sztywnymi i wydatkami elastycznymi budżetu państwa oznacza bowiem wyraźną obniżkę obydwu grup wydatków w najbliższych latach, natomiast wzrost wydatków sztywnych budżetu państwa może się odbywać kosztem wydatków elastycznych (gdy dochody budżetowe pozostaną na niezmiennym poziomie). Jeśli nawet przyjąć, że wszystkie państwa członkowskie Unii będą konsekwentnie stosowały politykę ograniczania wydatków publicznych (zgodnie z wymogami UE), to doprowadzi to tylko do petryfikacji aktualnej sytuacji, gdzie Polska

²⁸ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2013–2016*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2013, s. 12–13.

²⁹ Na temat komentarza do ustawy patrz: J. Stankiewicz, *Komentarz do art. 112aa*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, E. Ruśkowski i J.M. Salachna (red.), Gdańsk 2014, s. 510 i n.

³⁰ *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2015, s. 54.

w 2013 r. miała wydatki publiczne w stosunku do PKB wyraźnie niższe niż przodujące kraje UE³¹.

Na zakończenie przedmiotowej części rozważań wypada zacytować informację, zawartą w WPPF na lata 2015–2018³², mającą znaczenie dla podsumowania opracowania. *W 2014 r. wprowadzona została systemowa strukturalna zmiana w Ministerstwie Finansów, polegająca na wyodrębnieniu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przeprowadzanie systematycznych ocen efektywności wydatków publicznych w formie przeglądów wydatków. Tym samym, zainicjowane w 2013 r. działania doprowadziły do wdrożenia niezbędnych rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających prowadzenie takich ocen. Przy udziale Banku Światowego i ekspertów OECD w 2014 r. rozpoczęto prace nad pilotażowymi przeglądami wydatków publicznych w obszarach (1) wsparcia rodzin o niskich dochodach, (2) polityki mieszkaniowej oraz (3) sztywności wydatków budżetowych i możliwości ich uelastycznienia, które zostaną zakończone w 2015 r. Wnioski i doświadczenia zgromadzone w trakcie przeglądów pilotażowych zostaną wykorzystane do opracowania metodyki przeglądów wydatków oraz rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych umożliwiających instytucjonalizację tego instrumentu polityki fiskalnej i włączenie go do procesu budżetowego.*

Podsumowanie

Krytyczny stosunek nauki finansów publicznych i prawa finansowego do wysokości i struktury wydatków sztywnych budżetu państwa w niewielkim stopniu wpływał dotychczas na prowadzoną w tym zakresie politykę fiskalną. Poza pewnymi wyjątkami (np. polityka J. Hausnera w latach 2004–2006) ograniczono się w tym względzie do pojedynczych, nieskoordynowanych działań, których nie można nazwać polityką szczegółową. W ostatnim okresie pomijano nawet pojęcie wydatków sztywnych zarówno w dokumentach budżetowych, jak i Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Problemu racjonalizacji wydatków sztywnych budżetu państwa nie rozwiąże samorzutnie i automatycznie stabilizacyjna reguła wydatkowa, planowanie wieloletnie, czy budżet zadaniowy – są to instrumenty do odpowiedniego wykorzystania przy prowadzeniu szczegółowej polityki fiskalnej, dotyczącej wydatków sztywnych. Dobrze się więc stało, o czym informuje WPPF na lata 2015–2018, że powstała

³¹ Zgodnie z danymi Eurostatu w 2013 r. wydatki publiczne w Polsce w stosunku do PKB wyniosły 41,9%, w Niemczech 44,7%, w Wielkiej Brytanii 47,1%, w Szwecji 52,8%, a we Francji 57,1%, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023> [dostęp 1 września 2014 r.].

³² *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2015–2018*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień 2015, s. 54.

specjalna komórka w Ministerstwie Finansów, która m.in. dokona pilotażowego przeglądu wydatków z punktu widzenia sztywności i możliwości ich uelastycznienia. Ma to posłużyć do opracowania metodyki przeglądów wydatków oraz rozwiązań organizacyjnych i legislacyjnych umożliwiających instytucjonalizację tego instrumentu polityki fiskalnej i włączenie go do procesu budżetowego. Popierając te założenia, należy mieć nadzieję, że będą one realizowane bez opóźnień. Z organizacyjno-metodologicznego punktu widzenia, w pierwszej kolejności powinny one:

- wypracować metodologię zaliczania określonych wydatków do grupy wydatków sztywnych (szerokie lub wąskie podejście do tej kategorii),
- poddać pod dyskusję rządu i parlamentu problem wysokości i struktury wydatków sztywnych, przez dokładną informację o tych wydatkach w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych oraz w omówieniu sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu.

Merytorycznie, należy rozważyć m.in. następujące kwestie dotyczące wysokości i struktury wydatków sztywnych budżetu państwa:

- jak traktować wydatki sztywne budżetu państwa o niejednorodnym charakterze, z punktu widzenia ich elastyczności i wpływu na rozwój gospodarczy (np. dotacje dla JST, wydatek sztywny budżetu państwa w postaci 2% PKB na obronność, który zakłada, że co najmniej 20% będzie przeznaczony na cele majątkowe),
- jak zachęcić organy ustawodawcze (Sejm, Senat) do udziału w procesie racjonalizacji wydatków sztywnych, już na poziomie opracowania założeń i metodologii tego procesu. Wydatki sztywne, jako wydatki prawnie zdefiniowane, są bowiem wyrazem działania tych właśnie organów, nie zawsze działających na wniosek rządu. Narzucanie więc zasad i metodologii racjonalizacji wydatków sztywnych przez władzę wykonawczą i menedżerów może natrafić na działania obstrukcyjne lub obojętność przedstawicieli władzy ustawodawczej i powtórzyć negatywne doświadczenia w tym zakresie przy wprowadzaniu budżetu zadaniowego w Polsce³³,
- jak wykorzystać optymalnie dotychczasowy dorobek gremiów, zajmujących się wprowadzaniem budżetu zadaniowego w Polsce, a po części także racjonalizacją wydatków publicznych, do niedawna działających pod kierunkiem nieistniejącego już Departamentu Reformy Finansów Publicznych,

³³ Zob. np. E. Ruśkowski, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawne problem konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski*, E. Ruśkowski (red.), Białystok 2010, s. 103 i n.

- aby nie popełnić często występującego błędu, że nowe osoby zaczynają od początku rozwiązywać problemy, po części lub w całości już rozwiązane³⁴,
- metody ograniczania wydatków publicznych nie należy traktować jako najlepszej (ani tym bardziej jedynej) metody racjonalizacji wydatków publicznych. Często w interesie Polski może bowiem okazać się podwyższenie wydatków publicznych lub ich bardzo powolna redukcja. Chodzi tu więc o uruchomienie mechanizmów z jednej strony zastępowania jednych wydatków publicznych innymi, a z drugiej strony pokrywania nowych wydatków publicznych dyskrejonalnymi dochodami budżetowymi. Wniosek ten dotyczy w pełni racjonalizacji wydatków sztywnych budżetu państwa.

Merytoryczne kierunki działań w zakresie racjonalizacji wydatków sztywnych budżetu państwa (ich częściowego uelastycznienia) – po ich wypracowaniu przez zespół i akceptacji przez Radę Ministrów – powinny być ujęte w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

³⁴ M. Postuła, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Warszawa 2015, s. 150 i n.