

Wpływ pandemii COVID-19 na polskie finanse publiczne – źródła finansowania, wydatki, procedury

Impact of the COVID-19 pandemic on Polish public finances – sources of financing, expenses, procedures

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest wpływ, jaki pandemia wywołana wirusem Sars-Cov-2 wywarła na stan i funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Przedstawiono strukturę i szacunek łącznej kwoty wydatków związanych z działaniami służącymi przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 i jej skutkami finansowymi, a także zmiany w zasadach finansowania tych zadań. Przedstawiono wpływ pandemii na wykonanie budżetu państwa i sytuację finansową państwa (w tym – na wielkość długu Skarbu Państwa), a także skutki przekazania finansowania znacznej części zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii do instytucji spoza sektora finansów publicznych. Dokonano także próby oceny efektywności podejmowanych działań. Wskazano również przypadki dokonywania w ramach działań „antycovidowych” wydatków na cele niezwiązane z pandemią.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, COVID-19, budżet państwa, tarcza finansowa

Abstract

The subject of this article is the impact that the Sars-Cov-2 pandemic has had on the condition and functioning of the public finance sector. The structure and estimate of the total amount of expenditure related to measures to counteract the COVID-19 pandemic and its financial consequences, as well as changes in the principles of financing these tasks, are presented. The paper presents the impact of the pandemic on the performance of the state budget and the state's financial situation (including the size of the State Treasury debt), as well as the effects of transferring financing of a significant part of the tasks related to counteracting the pandemic to institutions outside the public finance sector. An attempt was also made to evaluate the effectiveness of the actions taken. Cases of non-pandemic spending as part of anti-covid measures were also identified.

Keywords: public finance, COVID-19, public budget, financial shield

1. Wprowadzenie

Jest oczywiste, że pandemia wywołana wirusem SARS-Cov-2, która w drastyczny sposób zmieniła funkcjonowanie gospodarki i sposób życia obywateli, musiała również wpłynąć na stan finansów publicznych. W artykule tym spróbujemy prześledzić – na przykładzie Polski:

- jakie wydatki zostały poniesione ze środków publicznych w związku z pandemią,
- jakie zmiany w funkcjonowaniu finansów publicznych wprowadzono w związku z pandemią,
- jak pandemia wpłynęła na stan finansów publicznych, a w szczególności na możliwości dalszego finansowania zadań związanych z pandemią i zadań związanych z rekonstrukcją gospodarki po ustaniu lub po radykalnym ograniczeniu pandemii.

2. Zastrzeżenia

Przed podjęciem próby odpowiedzi na postawione powyżej pytania celowe będzie wyrażenie czterech istotnych zastrzeżeń.

- W roku 2020 w systemie zarządzania finansów publicznych nastąpiły – zarówno w sferze norm prawnych, jak i praktyki – bardzo poważne zmiany, z których znaczną część uzasadniono potrzebami związanymi z funkcjonowaniem państwa w warunkach pandemii. Szczegółowa analiza tych zmian wykazuje jednak, że w wielu przypadkach związek pomiędzy potrzebami sprawnego działania państwa walczącego z pandemią i jej skutkami jest, oględnie to wyrażając – iluzoryczny. Co więcej, nowe zasady działania w nadzwyczajnych warunkach zdecydowanie utrudniają rzetelną ocenę skuteczności podejmowanych działań i ich kontrolę.
- Pełna ocena związków pomiędzy pandemią i finansami publicznymi wymagałaby rozstrzygnięcia kwestii zasadności – zarówno z finansowego, jak i medycznego punktu widzenia – regulacji ograniczających działalność gospodarczą (zwłaszcza w sferze usług) i sposób życia obywateli, w tym swobody przemieszczania się i gromadzenia. Ocena ta wymaga jednak zastosowania narzędzi wykraczających zdecydowanie poza zakres analizy finansowej. Możemy więc jedynie zasygnalizować fakt, iż część restrykcji nakładanych na działalność gospodarczą i sposób życia mieszkańców budziła istotne wątpliwości i sprzeczności. Zwrócić też należy uwagę na fakt, iż w wydatkach ponoszonych w 2020 r. na cele związane z pandemią wydatki służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych do działania w nadzwyczajnych warunkach stanowiły znikomą część.
- Kompleksową ocenę funkcjonowania sektora finansów publicznych w warunkach pandemii utrudnia pogarszająca się od kilku lat przejrzystość finansów publicznych i brak publicznie dostępnych danych o operacjach finansowych związanych z przeciwdziałaniem pandemii. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do tych instytucji, które są faktycznie w pełni zależne od organów władzy publicznej i realizują znaczną część operacji finansowych związanych z pandemią, a jednocześnie nie są formalnie zaliczane do sektora finansów publicznych, a tym samym nie podlegają właściwym

dla podmiotów tego sektora regulacjom dotyczącym ewidencji i sprawozdawczości finansowej. Z tego względu nie jesteśmy np. w stanie precyzyjnie opisać, a tym bardziej ocenić, operacji finansowych prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i powiązane z nim fundusze oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

- Szczegółowej analizy, niemożliwej do przeprowadzenia w ramach tego artykułu, wymagałyby zmiany wprowadzone na mocy ustaw „antycovidowych” w ustawie o finansach publicznych i w innych przepisach regulujących gospodarkę środkami finansowymi w sektorze publicznym. Tu ograniczymy się więc jedynie do stwierdzenia, że niektóre z wprowadzonych zmian, takie jak bardzo szeroko określone wyłączenie odpowiedzialności za niektóre naruszenia dyscypliny finansów publicznych¹ lub przyznanie prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do wydawania wiążących poleceń dokonania przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych wpłaty środków pieniężnych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19², zdecydowanie wykraczają poza ogólnie akceptowane standardy funkcjonowania finansów publicznych.

3. Przedmiotowy i podmiotowy zakres analizy wydatków na przeciwdziałanie pandemii

Punktem wyjścia dla analizy skutków, jakie dla finansów publicznych miała i ma pandemia, wymaga określenia przedmiotowego i podmiotowego zakresu operacji, które uznamy za skutki pandemii. Trudno tu o jasną, jednoznaczną definicję, która pozwoliłaby odróżnić skutki pandemii od innych operacji realizowanych przez jednostki sektora finansów

¹ Por. np. art. 15 pkt 7 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 567), art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

² Art. 65 ust. 17 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

publicznych lub generujących przyszłe obciążenia tych jednostek. Nie wydaje się w szczególności możliwe sformułowanie takiej definicji w kategoriach klasyfikacji budżetowej. W ujęciu przedmiotowym pozostaje nam więc wskazanie, nie do końca precyzyjne, rodzajów działań, które uwzględnimy w naszej analizie. Wydaje się, że bez ryzyka pominięcia istotnych finansowo skutków pandemii można wskazać trzy kierunki działań, które uznamy za finansowe skutki pandemii. Są to działania skierowane na:

- zrekompensowanie podmiotom komercyjnym i ich pracownikom finansowych skutków pandemii, z których najbardziej istotne są straty spowodowane administracyjnymi ograniczeniami nakładanymi na działalność gospodarczą oraz spadkiem popytu wywołanym zmianami trybu życia mieszkańców,
- bezpośrednie zwiększenie nakładów na placówki ochrony zdrowia,
- działania służące dostosowaniu podmiotów gospodarczych i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach pandemii,

przy czym najtrudniejsze do ewidencyjnego uchwycenia są działania z tej ostatniej grupy, które w instytucjach publicznych „rozpływają się” w ogólnych kwotach ich wydatków. W ogólnej kwocie kosztów pandemii działania dostosowawcze mają one jednak marginalne znaczenie.

Łatwiejsze wydaje się określenie podmiotowego zakresu skutków pandemii – powinniśmy tu brać pod uwagę wszystkie bezpośrednie wydatki jednostek sektora finansów publicznych oraz pożyczki i gwarancje udzielane ze środków publicznych podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

4. Pandemia a dochody publiczne

Do skutków finansowych pandemii należy także zaliczyć zmniejszenie dochodów publicznych wywołane recesją, jaka niewątpliwie miała miejsce w 2020 r. Szacując, że ograniczenia działalności gospodarczej w 2020 r. spowodowały obniżenie dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto z planowanego poziomu +3,7% do prognozowanego w uzasadnieniu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020 poziomu -4,6%, i uwzględniając

ponadto znaczną „odporność na recesję” (przynajmniej w pierwszym okresie) dochodów związanych z wynagrodzeniami i nieco wyższą niż zakładana inflację, można przyjąć, że w 2020 r. pandemia spowodowała zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o ok. 45-55 mld zł, a więc o ok. 5-6%. Rachunki te należy jednak traktować z dużą ostrożnością, chociaż przedstawione w dalszej części artykułu informacje o przebiegu wykonania budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zdają się wskazywać na trafność takiego szacunku.

5. Obciążenia wydatkowe

Przy wszystkich sformułowanych powyżej zastrzeżeniach wynikające z pandemii obciążenia sektora finansów publicznych powstałe w 2020 r. szacować można na ok. 200 mld zł, a więc ok. 8-9% produktu krajowego brutto. Tylko nieznaczna część z tej kwoty widoczna jest w ewidencji wydatków publicznych, gdyż zasadniczą część obciążeń stanowią gwarancje udzielone przez Skarb Państwa instytucjom spoza sektora finansów publicznych – Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. (PFR). Instytucje te wyemitowały w 2020 r. obligacje o wartości przekraczającej już 160 mld zł na finansowanie przez nie działań związanych z przeciwdziałaniem finansowym skutkom, jakie pandemia spowodowała w sektorze prywatnym. Jest oczywiste, że ani BGK, ani PFR nie są zdolne do wygenerowania własnych dochodów umożliwiających im wykup sprzedanych obligacji, które zresztą nie znalazłyby prawdopodobnie nabywców, gdyby ich wykupu nie gwarantował Skarb Państwa. Gwarancje dla BGK i PFR są więc w istocie rzeczy dotacją – z odłożonym terminem płatności.

W rzeczowej strukturze wydatków „covidowych” dominują wydatki służące rekompensacie strat poniesionych przez przedsiębiorców, dokonywane głównie przez BGK i PFR na podstawie ustaw ustanawiających i modyfikujących kolejne „tarcze antycovidowe”. Dla konstrukcji instrumentów składających się na system pomocy dla przedsiębiorców charakterystyczne jest milczące założenie, że przeciwdziałanie pandemii

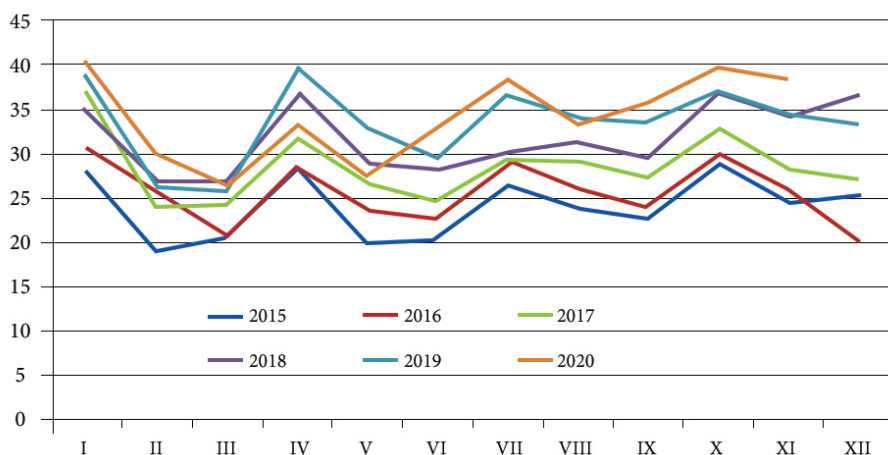
wymaga drastycznego ograniczenia działalności produkcyjnej i usługowej, a jedyną skuteczną pomocą dla przedsiębiorców mogą być działania rekompensujące bezpośrednio straty finansowe i umożliwiające utrzymanie stanu zatrudnienia mimo zatrzymania lub radykalnego ograniczenia działalności. Z tego względu w wydatkach „antycovidowych” nie znajdziemy właściwie żadnych wydatków służących dostosowaniu działalności komercyjnej w warunkach pandemii i zmniejszeniu negatywnych skutków finansowych ograniczeń działalności komercyjnej.

Zaskakująco małe były też w 2020 r. wydatki na wzmocnienie służby zdrowia. Według naszych szacunków dodatkowe środki kierowane bezpośrednio do placówek ochrony zdrowia – bez przyznanych ostatnio podwyżek wynagrodzeń personelu medycznego – wyniosły w 2020 r. nie więcej niż 10 mld zł, co odpowiada ok. 5% wszystkich wydatków antycovidowych i ok. 10% rocznego, skonsolidowanego budżetu publicznej służby zdrowia. Jak pokażemy dalej, tak małego wsparcia finansowego dla służby zdrowia w żadnym przypadku nie można wyjaśnić brakiem środków.

6. Pandemia a budżet państwa

Przeniesienie ciężaru finansowania działań związanych z pandemią na instytucje z grupy PFR, formalnie niebędące częścią sektora finansów publicznych, spowodowało, iż w danych dotyczących wykonania budżetu państwa na rok 2020 skutki pandemii nie są wyraźnie widoczne. Pewne jest co prawda, że pełne wykonanie planu dochodów budżetowych będzie niemożliwe, lecz jest to tylko częściowo skutek zmniejszenia dochodów wywołanych bardzo ostrymi ograniczeniami nałożonymi na działalność gospodarczą. Od początku roku było bowiem jasne, że dochody budżetowe zaplanowano bardzo optymistycznie i nawet bez nadzwyczajnych zakłóceń spowodowanych pandemią osiągnięcie planowanego poziomu ponad 435 mld zł dochodów byłoby bardzo trudne. Przypomnieć również należy, że na poziom dochodów budżetowych w 2020 r. negatywnie wpłynęły również wprowadzone w 2019 r. zmiany w zasadach opodatkowania dochodów osobistych. Biorąc to pod uwagę, możemy stwierdzić, że wpływ

pandemii na dochody budżetowe był w 2020 r. stosunkowo mały, co nie oznacza jednak, że skutki *lockdownu* nie pojawią się w kolejnych latach. Na zamieszczonym poniżej wykresie zilustrowano przebieg wykonania dochodów budżetowych w kolejnych miesiącach lat 2015-2020, przy czym w prezentowanych danych nie uwzględniono mających zmienny charakter dochodów z wpłat zysku NBP. Wykres ten pokazuje, że pomimo przewidywanego spadku – w relacji do roku 2019 – wielkości PKB w roku 2020 przebieg realizacji dochodów budżetowych nie odbiegał w 2020 r. od rozkładu dochodów z poprzednich lat.



Wykres 1. Rozkład w czasie dochodów budżetu państwa w latach 2015-2020 (mld zł)

Źródło: Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020 i Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>)

Za niższe od zakładanych wykonanie dochodów budżetu państwa odpowiadają dochody podatkowe. Z danych w tabeli 1 wynika, że przy założeniu, iż dochody budżetowe w grudniu zostaną zrealizowane na poziomie zbliżonym do lat poprzednich, całoroczne dochody budżetu państwa będą niższe od planowanych o ok. 20-25 mld zł. Przyczyn niewykonania planu dochodów upatrywać należy tak w spadku

dochodów związanym z ograniczeniami działalności gospodarczej, jak i w skonstruowanym zbyt optymistycznie – zwłaszcza w odniesieniu do VAT – planie dochodów. Wpływ pandemii na dochody budżetowe był więc w 2020 r. stosunkowo niewielki.

Treść	2019	2020				
	Ustawa	Noweli- zacja	Wyko- nanie I - XI	Prognoza ¹		
	mld zł				Usta- wa=100	
DOCHODY OGÓŁEM	400,5	435,3	398,7	382,5	412,6	94,8
Dochody podatkowe	367,3	390,0	349,7	355,9	363,0	93,1
Podatki pośrednie:	255,6	255,6	240,7	235,1	254,3	99,5
– podatek od towarów i usług	180,9	274,3	170,0	.	180,8	92,0
– podatek akcyzowy	72,4	75,1	68,4	64,8	71,2	94,9
– podatek od gier	2,3	2,7	2,3	.	2,3	86,6
CIT	40,0	42,0	38,5	37,7	40,0	95,3
PIT	65,4	66,6	64,1	57,2	62,2	93,5
Pozostałe dochody podatkowe	6,2	7,3	6,4	5,9	6,4	99,5
Dochody niepodatkowe	31,4	43,0	46,6	44,8	47,3	110,0
Dywidendy i wpłaty z zysku	3,5	1,5	0,5	.	0,5	29,2
Cło	4,4	4,7	4,7	.	4,4	94,0
Wpłaty z zysku NBP	0,0	7,2	7,4	7,4	7,4	103,8
Inne dochody niepodatkowe	20,9	26,6	31,0	.	32,1	120,5
Wpłaty JST	2,6	2,9	2,9	.	2,9	97,9
Dochody zagraniczne	1,9	2,3	2,3	1,7	2,3	99,5

¹ Prognoza sporządzona przy założeniu, że relacja całorocznych dochodów i wydatków budżetu państwa do odpowiednich wielkości za 11 miesięcy będzie w 2020 r. identyczna jak w roku 2019.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2019-2020

Źródło: ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571), ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919), Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020 (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-operatywne-miesieczne>) i Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r. (<https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>)

7. Pandemia a nowelizacja budżetu państwa

Na nowelizację budżetu państwa zdecydowano się dopiero pod koniec sierpnia – projekt ustawy nowelizującej ustawę budżetową wpłynął do Sejmu 25 sierpnia 2020 r. W uzasadnieniu projektu Rada Ministrów stwierdziła, iż celem nowelizacji ma być korekta parametrów makroekonomicznych i budżetowych, a jednocześnie *stanowi ona de facto kolejny instrument Rządu wykorzystywany w celu nadania nowego, pozytywnego impulsu dla rozwoju polskiej gospodarki, aby mogła ona jak najszybciej wrócić z powrotem na ścieżkę wzrostu*³. Temu celowi miało służyć znaczące zwiększenie limitu wydatków budżetowych. Ustawę uchwalono dwa miesiące później – 28 października, dzień później podpisał ją Prezydent RP.

Uchwalona nowelizacja, różniąca się od przedłożenia rządowego tylko niewielkimi przesunięciami wydatków, bez zmian globalnych kwot dochodów i wydatków, zakłada, że dochody budżetu państwa wyniosą ok. 398,7 mld zł (o ok. 38,6 mld zł mniej niż zakładano w ustawie budżetowej), natomiast wydatki budżetu państwa – ok. 508 mld zł, czyli o ok. 72,7 mld zł więcej, niż wynosił limit wydatków określony w ustawie budżetowej. W efekcie budżet państwa na rok 2020 miał zamknąć się deficytem 109,3 mld zł, podczas gdy w ustawie budżetowej zakładano równowagę dochodów i wydatków.

Najważniejsze zmiany w planie wydatków, obejmujące ok. 98,7% dokonanych zmian przedstawiono w tabeli 2. Widzimy, że większość dokonanych zmian zakwalifikować można do trzech pozycji:

- zwiększenia dotacji dla państwowych funduszy celowych (FUS, Fundusz Solidarnościowy),
- zwiększenia limitów wydatków na inwestycje,
- zwiększenia rezerw,

a więc na wydatki praktycznie niezwiązane z pandemią. Co więcej, znaczna część zmian nie służy sfinansowaniu wydatków w roku 2020, lecz stworzeniu „zapasów” wolnych środków na kolejne lata. Wyraźnie

³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, s. 6.

widać to będzie na przykładzie opisanych w dalszej części artykułu zmian w planach finansowych funduszy celowych. Oczywiście wydaje się też, że w ostatnich dwóch miesiącach roku niemożliwe będzie wykorzystanie zaplanowanych w nowelizacji dodatkowych środków na inwestycje. Problemem jest również dość słaba podstawa prawna do udzielenia PKP dotacji na zadania bieżące.

Działy	Kwota (mln zł)	Najważniejsze zmieniane pozycje kwota (mln zł)	
Ogółem	72.679,3		
Pozostałe zadania polityki społecznej	26.495,3	Dotacja dla Funduszu Solidarnościowego	26.500,0
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	13.437,7	Dotacja dla FUS	12.000,0
		Dotacja dla KRUS	992,0
		Świadczenia wypłacane przez FUS	444,4
Transport	12.173,9	Drogi krajowe	2.800,0
		Transport kolejowy (dotacja bieżąca dla PKP)	5.392,7
		Fundusz Dróg Samorządowych	3.800,0
Różne rozliczenia	7.317,1	Składka do budżetu UE	2.264,8
		Rezerwy celowe i rezerwa ogólna	4.758,9
Obrona narodowa	3.000,0	Inwestycje	3.000,0
Obsługa długu publicznego	2.200,0	Obsługa długu zagranicznego	-233,4
		Obsługa długu krajowego	2.433,4
Ochrona zdrowia	2.003,0	Dotacje – rezerwa	2.000,0
Rodzina	1.754,2	Środki na świadczenia rodzinne (m.in. 500+)	1.700,0
Bezpieczeństwo publiczne...	1.616,1	Inwestycje w jednostkach podległych MSWiA	831,7
		Wydatki bieżące jednostek podległych MSWiA ¹	676,1
Górnictwo i kopalnictwo	1.342,9	Dotacje dla kopalń węgla kamiennego	1.342,9

Szkolnictwo wyższe i nauka	634,4	Inwestycje uczelni i instytucji nauki	568,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	414,2	Inwestycje	416,3

¹ W tym 419,4 mln zł dla policji, 215,7 mln zł dla Państwowej Straży Pożarnej

Tabela 2. Największe zmiany w wydatkach budżetu państwa wprowadzone nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 28 października 2020 r.

Źródło: ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919)

8. Fundusz Solidarnościowy

Dowodem na podporządkowanie nowelizacji budżetu państwa opisanej powyżej koncepcji są zmiany wprowadzone w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy nowelizującej ustawę budżetową planowana zmiana wydatków w części 44 – Zabezpieczenie miała na celu przekazanie Funduszowi Solidarnościowemu z budżetu państwa kwoty 26,5 mld zł – *z uwagi na realizację przez Fundusz bardzo istotnych społecznie zadań*⁴, bez bardziej szczegółowego wyjaśnienia charakteru tych działań i bez kalkulacji ich kosztów. Wątpliwości co do takiego wyjaśnienia potrzeby przekazania Funduszowi tak znacznej kwoty wywołują jednak inne pozycje proponowanego planu finansowego tego funduszu, gdyż w tej samej nowelizacji całkowite wydatki Funduszu w roku 2020 zaplanowano na kwotę ok. 20,4 mld zł, zakładając ponadto zaciągnięcie przez Fundusz nowych zobowiązań na kwotę 15 mld zł⁵ i osiągnięcie na koniec roku stanu środków pieniężnych na rachunkach Funduszu wynoszącego ponad 28,9 mld zł.

9. Ubezpieczenia społeczne

Podobne zastrzeżenia budzą zmiany dokonane w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Opublikowane przez Zakład

⁴ Por. *Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, s. 31.

⁵ W końcu 2019 r. zobowiązania Funduszu wynosiły 13 mld zł, na koniec 2020 r. zaplanowano stan zobowiązań równy 28 mld zł.

Ubezpieczeń Społecznych wyniki FUS wskazywały na przebieg realizacji planu finansowego zgodny z ustawą budżetową. Mimo to zdecydowano, by na mocy znowelizowanej ustawy budżetowej:

- zwiększyć dotację budżetową dla FUS o 12 mld zł,
- zasilić FUS kwotą ponad 38 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID (ta operacja nie ma swego odzwierciedlenia w ewidencji i sprawozdawczości budżetowej),
- sfinansować na kwotę 11,3 mld zł wydatki na dodatkowe roczne świadczenie dla emerytów i rencistów („trzynasta emerytura”) z Funduszu Solidarnościowego,

przy czym jedynym wyraźnym zwiększeniem wydatków FUS miały być świadczenia określone jako „przeciwdziałanie COVID”, wycenione na ok. 5,4 mld zł.

Treść	2019	2020 plan według ustawy budżeto- wej	Noweliza- cja ustawy budżeto- wej	Wykonanie planu I-VI 2020	
				mln zł	Plan=100
Stan początkowy	4.660,5	5.083,8	4.208,2	4.208,2	x
w tym: środki pieniężne	2.485,5	1.359,4	1.703,9	1.703,9	x
należności	10.780,8	0,0	11.126,5	11.126,5	x
Zobowiązania	8.605,8	0,0	8.622,3	8.622,3	x
Przychody	246.173,3	262.181,4	290.002,5	168.136,7	58,0
Składki	198.308,4	209.456,5	199.419,1	106.875,8	53,6
Dotacja z budżetu państwa	38.925,0	33.522,0	45.522,0	20.118,7	60,0
<i>Pozostałe przychody</i>	<i>8.940,0</i>	<i>19.202,8</i>	<i>55.730,6</i>	<i>20.571,1</i>	<i>36,9</i>
Środki funduszu COVID-19	–	–	38.032,7	–	x
Wpłaty z budżetu	–	–	12.000,0	–	–
Środki OFE	6.925,6	17.571,7	5.697,9	2.914,5	51,2
Inne przychody	2.014,4	1.631,1	0,0	17.656,6	x
Koszty	246.625,7	261.395,5	276.012,7	138.226,0	50,1
Emerytury i renty (z dodatkami)	214.246,4	227.895,4	229.458,2	112.830,2	49,2
Inne świadczenia	25.781,6	27.794,1	33.934,5	15.325,5	45,2
w tym: związane z COVID-19	–	–	5.399,7	–	0,0
Odpis na ZUS	3.865,5	3.865,5	3.865,5	1.932,7	50,0

Inne koszty	–	1.840,5	8.754,4	–	–
Stan końcowy	4.208,2	5.869,6	18.198,0	13.576,3	74,6
w tym: środki pieniężne	1.703,9	800,0	13.350,3	3.963,8	29,7
Należności	11.126,5	13.094,2	15.115,2	16.872,5	111,6
Zobowiązania	8.622,3	8.024,6	10.267,5	7.260,1	70,7

Tabela 3. Wykonanie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

10. Wstępne wyniki budżetu państwa w 2020 r.

Przebieg wykonania budżetu państwa w 2020 r., uwzględniający zmiany budżetu spowodowane jego nowelizacją, oraz znane już informacje (wstępne) o wykonaniu budżetu państwa w 2020 r. przedstawiono w tabeli 4.

Treść	2019	2020				
		Ustawa	Noweli- zacja	Wykonanie		Ustawa =100
				I-X	I-XII	
			mld zł			
Dochody ogółem	400,5	435,3	398,7	344,0	419,8	95,5
Dochody podatkowe	367,3	390	349,7	301,0	370,3	91,5
Dochody niepodatkowe	31,4	43	46,6	41,7	47,4	142,7
Dochody zagraniczne	1,9	2,3	2,3	1,3	2,2	89,5
Wydatki	414,3	435,3	508,0	356,0	504,9	95,5
w tym:						
– ubezpieczenia społeczne	88,0	78,5	119,9	69,1	.	.
– ochrona zdrowia	10,9	8,5	10,5	7,0	.	.
– transport	12,0	13,8	26,0	11,1	.	.
– pomoc społeczna ¹	10,1	5,4	31,9	5,1	.	.
Wynik	-13,7	–	-109,3	-12,0	-85,0	96,4
Wynik budżetu środków europejskich	2,6	-17,0	-17,0	1,2	-1,8	-65,4
Finansowanie	11,1	17,0	126,3	12,1	87,0	135,1
Finansowanie krajowe	33,0	41,5	139,6	28,7	113,4	104,8
Skarbowe papiery wartościowe	35,7	46,2	103,7	88,1	90,7	249

Środki przechodzące z 2019 r.	14,0	9,2	19,3	19,3	19,3	137,9
Zmiana stanu środków na rachunkach ²		-9,0	-10,3	-79,3	-31,0	x
Pozostałe przychody i rozchody (saldo)		-4,9	26,9	0,6	34,4	x
Finansowanie zagraniczne	-21,9	-24,6	-13,3	-16,6	-26,4	89,5

¹ Działy 852 i 853

² Dodatnia wartość oznacza zmniejszenie stanu środków na rachunkach, ujemna – wzrost wartości

Tabela 4. Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 2019-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Dane z tabeli 4 potwierdzają wcześniejsze, krytyczne uwagi dotyczące tak październikowej nowelizacji budżetu państwa, jak i całej strategii finansowania działań związanych z pandemią. Widać więc, że dochody budżetu państwa okazały się wyraźnie większe od zaplanowanych, a wykorzystanie w 2020 r. większej części limitu wydatków określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej możliwe było głównie dzięki wypłacie dotacji służących przekazaniu środków „na przechowanie” instytucjom pozabudżetowym, a także ujęciu w kwocie wydatków ponad 11,6 mld zł uznanych za wydatki przechodzące na rok 2021.

Zwraca ponadto uwagę niekonsekwencja w zarządzaniu wydatkami na ochronę zdrowia. Mimo faktu, iż pandemia obnażyła istotne braki w wyposażeniu i organizacji służby zdrowia, nowelizując budżet zdecydowano o zmniejszeniu limitu wydatków na ochronę zdrowia, by jednocześnie utworzyć nową rezerwę celową w kwocie odpowiadającej zmniejszeniu planu wydatków na ochronę zdrowia – w praktyce oznacza to przekazanie części środków znajdujących się w gestii Ministra Zdrowia do puli rezerw, o których uruchomieniu i podziale decyduje Minister Finansów.

Strategia budowania zapasów środków pieniężnych musiała znaleźć odbicie w przyroście długu Skarbu Państwa. Na przestrzeni jedenastu miesięcy – od końca grudnia 2019 r. do końca listopada 2020 r. dług

Skarbu Państwa zwiększył się o ok. 117,8 mld zł, osiągając poziom 1.090,2 mld zł, czyli 48,8% przewidywanej wielkości PKB z 2020 r.⁶ Oznacza to wzrost relacji długu Skarbu Państwa do PKB w 2020 r. o ok. 6 punktów procentowych. Pamiętać przy tym należy, że podane powyżej wskaźniki nie obejmują gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w 2020 r. podmiotom z grupy PFR, które z niemal stuprocentową pewnością uznać należy za faktyczny dług Skarbu Państwa – wynika to zarówno z braku możliwości wygospodarowania środków na wykup obligacji przez ich formalnych emitentów (BGK i PFR S.A.), jak i z deklarowanego już przez przedstawicieli rządu zamiaru umorzenia pożyczek udzielonych przedsiębiorcom przez te dwie instytucje⁷.

11. Zakończenie – wnioski

Przedstawioną powyżej i z konieczności bardzo skrótową analizę wpływu, jaki pandemia COVID wywarła w 2020 r. na stan i zasady funkcjonowania finansów publicznych zamknąć można następującymi wnioskami.

Strategię finansowania przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem pandemii i jej skutkom gospodarczym i społecznym charakteryzowały – naszym zdaniem – dwie zasadnicze tendencje: brak wypracowanego, kompleksowego programu funkcjonowania finansów państwa w nadzwyczajnych warunkach, zastąpione wprowadzaniem licznych regulacji umożliwiających ręczne sterowanie finansami państwa, oraz pasywne podejście, polegające na nastawieniu się z góry na rekompensowanie negatywnych dla gospodarki skutków pandemii bez podejmowania działań aktywnie dostosowujących gospodarkę do szczególnych warunków działania.

W 2020 r. sektor finansów publicznych został obciążony dodatkowymi zobowiązaniami finansowymi, które szacować można na ok. 200

⁶ Por. *Szeregi czasowe – Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe> (dostęp: 15.04.2021).

⁷ Zob. np. wywiad z Jarosławem Gowinem: *Gowin: Jest zgoda Brukseli na umorzenie pieniędzy z PFR i przedłużenie pomocy dla firm*, 17 grudnia 2020, Business Insider Polska, <https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/kwarantanna-narodowa-gowin-jest-zgoda-brukseli-na-umorzenie-pieniedzy-z-pfr-i/erl76dg> (dostęp: 15.04.2021).

mld zł. Tylko w niewielkiej części obciążenia te powstały w wyniku nieplanowanych wydatków, gdyż większość z nich wynika z gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa państwowym instytucjom spoza sektora finansów publicznych realizującym zadania państwowe. W efekcie sytuacja finansowa sektora finansów publicznych w końcu 2020 r. jest gorsza, niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk budżetowych.

Niezależnie od obciążenia Skarbu Państwa gwarancjami udzielonymi emitentom obligacji finansującymi zadania wynikające z tzw. tarcz antykryzysowych, w 2020 r. kontynuowano politykę zwiększania zasobów wolnych środków na rachunkach budżetowych. W efekcie w 2020 r. nastąpiło zwiększenie długu Skarbu Państwa o kwotę znacznie przewyższającą wysokość deficytu budżetu państwa.

Wydatki dokonywane w ramach tarcz antykryzysowych pozwoliły na istotne ograniczenie wzrostu bezrobocia w warunkach pierwszego, wiosennego *lockdownu* i na utrzymanie zatrudnienia w wielu firmach najmocniej dotkniętych ograniczeniami (bezpośrednimi i pośrednimi) działalności gospodarczej – głównie na pierwszy okres *lockdownu*, bez dalszych skutków w postaci lepszego dostosowania tych firm do funkcjonowania w warunkach ostrych wymogów sanitarnych. Dzięki takiemu podejściu, racjonalnemu w przypadku krótkotrwałych zakłóceń gospodarce, ale bardzo kosztownemu i nieefektywnemu, gdy pandemia trwa dłużej, „kupiono sobie” – bardzo dużym kosztem – spokojniejszy czas przed wyborami.

Szczegółowa analiza wydatków formalnie uzasadnianych koniecznością walki z pandemią wykazuje, że część z nich nie miała takiego charakteru, a hasłem walki z pandemią posłużono się jako pretekstem do przeprowadzenia innych operacji finansowych⁸.

Zaskakująco mało środków przeznaczono w 2020 r. na dodatkowe finansowanie zadań służby zdrowia, działającej w nadzwyczajnych

⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Misiąg, *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy” nr OE-315, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020 (dostępny na stronie internetowej Kancelarii Senatu RP:

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5630/plik/oe-315.pdf> (dostęp: 15.04.2021).

warunkach i niewątpliwie wymagającej dodatkowego wsparcia – nie tylko finansowego.

Sposób finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach przeciwdziałania pandemią i jej skutkom finansowym w drastyczny sposób ograniczył przejrzystość funkcjonowania finansów publicznych – wynika to zarówno z przeniesienia finansowania wielu zadań poza sektor finansów publicznych, jak i w widocznej już od kilku lat tendencji do tworzenia niejasnych i słabo uzasadnionych merytorycznie powiązań pomiędzy pozabudżetowymi instytucjami sektora finansów publicznych.

Poważne zastrzeżenia budzą też zmiany legislacyjne wprowadzone w ustawach antycovidowych w systemie finansów publicznych. Wprowadziły one pewne uproszczenia i ułatwienia formalne, powodując jednak niezrozumiałe w warunkach kryzysowych osłabienie mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Pełna ocena wpływu pandemii na finanse publiczne i prawidłowości działań władz publicznych w tej sferze wymaga pogłębionych badań takich kwestii, jak zasadność tak szerokiego zasięgu *lockdownu*, możliwości bardziej aktywnego przeciwdziałania pandemii czy związków pomiędzy wydatkami na ochronę zdrowia i tempem rozprzestrzeniania się epidemii w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

1. Gowin: *Jest zgoda Brukseli na umorzenie pieniędzy z PFR i przedłużenie pomocy dla firm*,
<https://businessinsider.com.pl/firmy/dla-firm/kwarantanna-narodowa-gowin-jest-zgoda-brukseli-na-umorzenie-pieniedzy-z-pfr-i/erl76dg>
2. Misiąg W., *Opinia o uchwalonej dnia 7 października 2020 r. ustawie o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, „Opinie i ekspertyzy” nr OE-315, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020,
<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5630/plik/oe-315.pdf>
3. *Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/>

web/finanse/sprawozdania-operatywne-miesieczne.

4. *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń - listopad 2020 r.*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunek-2020>

5. *Szeregi czasowe – Zadłużenie Skarbu Państwa*, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>

6. *Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020. Uzasadnienie*, Rada Ministrów, Warszawa 2020, druk sejmowy nr 572, <http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=62C5236FB3EB739EC12585D0002F736F>

7. *Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.*, Dz. U. poz. 571.

8. *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Dz. U. poz. 567.

9. *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. poz. 568.

10. *Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020*, Dz. U. poz. 1919.