

Kolejne fundusze poza kontrolą parlamentarną

21 marca 2022

Rząd PiS wydaje coraz więcej pieniędzy podatników poza kontrolą parlamentarną. To rodzi zagrożenie, że środki publiczne będą wydatkowane w korupcyjny sposób.

24 lutego Rosja rozpoczęła inwazję na Ukrainę. Dla Zachodu miało to dwie bezpośrednie konsekwencje.

Po pierwsze, setki tysięcy mieszkańców napadniętego kraju postanowiło szukać schronienia za granicą. Granice sąsiadujących z Ukrainą państw Unii Europejskiej przekroczyło prawie 2,5 mln uchodźców, z czego trzy czwarte przybyło do Polski. Część tych osób wyjechała już do innych krajów Unii Europejskiej lub zamierza to zrobić w najbliższej przyszłości. Niemniej trzeba założyć, że wielu z nich pozostanie w Polsce, gdzie Ukraińcy spotkali się z przyjaznym przyjęciem ze strony rodzimych mieszkańców. W związku z tym rząd Prawa i Sprawiedliwości ogłosił plan „pomocy systemowej”, czyli stworzenie systemu wsparcia dla Polaków zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie uciekającym przed wojną Ukraińcom.

Po drugie, fakt, że wojna napastnicza toczy się w bezpośrednim sąsiedztwie UE – w kraju, który zgłasza swoje aspiracje do tego, by stać się częścią europejskiej wspólnoty – zwiększył poczucie zagrożenia wśród mieszkańców Zachodu. Po raz pierwszy w historii większość Szwedów i Finów opowiada się za przystąpieniem do NATO, a Niemcy postanowiły istotnie zwiększyć wydatki na obronę. Również polski rząd, ustami przewodniczącego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, zapowiedział zwiększenie wydatków na zbrojenia do 3 proc. PKB.

Zarówno zapewnienie „pomocy systemowej”, jak i zwiększenie wydatków na obronność ma zostać sfinansowane nie z budżetu

państwa, lecz z nowych funduszy utworzonych w państwowym Banku Gospodarstwa Krajowego: odpowiednio z Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – zwraca uwagę Forum Obywatelskiego Rozwoju.

Fundusze te nie podlegają ustawie o finansach publicznych, a decyzję o ich wydatkowaniu podejmuje jednoosobowo premier lub – jak to ma być w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – minister obrony narodowej.

Parlament, inaczej niż w przypadku środków budżetowych, nie ma nic do powiedzenia na temat sposobów wydatkowania pieniędzy z tych funduszy, mimo że jednym ze źródeł ich finansowania są obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa – podkreśla FOR.

Z tego powodu wydatki i zadłużenie funduszy w BGK są przez Unię Europejską traktowane na równi z innymi instytucjami publicznymi. Nie są jednak tak traktowane przez stabilizującą regułę wydatkową i konstytucyjny limit zadłużenia. Dlatego też przy okazji kolejnych kryzysów stają się ulubionym narzędziem rządzących do realizowania dodatkowych wydatków.

„Raje wydatkowe” w BGK zaczęły mnożyć się po wybuchu pandemii. W tej chwili dług poza kontrolą parlamentu wynosi 260 mld zł. Do końca tego roku według planów rządu ma to być 350 mld zł, a do 2025 r. – ponad 400 mld zł, czyli około jednej czwartej długu publicznego liczonego zgodnie z metodologią unijną.

Takie działania budzą poważne wątpliwość konstytucyjne. Jak zauważa prof. Teresa Dębowska-Romanowska: 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.

W związku z podstawowym znaczeniem budżetu państwa w ramach finansów publicznych, wydatki służące wypełnianiu funkcji i

zadań publicznych powinny być w nim ujęte, a nie przenoszone do kolejnych funduszy, z których środki można wydatkować bez ustawy i bez parlamentarnej kontroli.

Na problem wypychania wydatków poza budżet zwraca uwagę też Najwyższa Izba Kontroli, która w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r. postuluje, że „zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych”.

Obecną sytuację można zobrazować prostym przykładem. Dużo osób należy do wspólnoty albo spółdzielni mieszkaniowej. Wyobraźmy sobie, że jej prezes zakłada osobny rachunek i przez niego zaczyna realizować sporą część płatności, nie wykazując ich w budżecie. Do tego zaciąga kredyt w imieniu wspólnoty albo spółdzielni i z tego buduje basen na dachu, odnawia bloki kolegom oraz buduje im nowe garaże i sauny. Na koniec kredyt muszą spłacać wszyscy mieszkańcy. I nagle okaże się, że brakuje pieniędzy na remont przeciekającego dachu w blokach zwykłych mieszkańców. Tak działa wyprowadzenie środków publicznych poza kontrolę ustawy budżetowej, poza kontrolę tej swoistej „rady nadzorczej”, którą w przypadku budżetu państwa jest Sejm.

Brak parlamentarnej kontroli sprawia też, że rośnie zagrożenie, że środki będą wydatkowane w korupcyjny sposób – wskazuje FOR. Jeśli zamiast na jakości wydatków będziemy skupiać się na ich wielkości, to magiczne „3 proc. PKB na armię” czy „7 proc. PKB na zdrowie” okażą się kosztownymi zaklęciami – i wydawszy łącznie 10 proc. PKB na armię i zdrowie, nie będziemy cieszyli się ani większym bezpieczeństwem militarnym, ani lepszą opieką medyczną. Natomiast przypuszczalnie zaczną mnożyć się historie, podobne do tych o zamówionych na początku pandemii COVID-19 respiratorach. Tego, jak korupcja może podmywać potencjał militarny, uczy też przypadek Rosji, która ku zaskoczeniu wielu ekspertów do spraw wojskowości nie potrafi poradzić

sobie z o wiele mniejszymi siłami napadniętej przez siebie Ukrainy.

Ilustracją fikcji budżetowej jest ocena skutków regulacji, załączona do projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (druk nr 2069). Ustawa ta tworzy pozakonstytucyjny, równoległy budżet przy Banku Gospodarstwa Krajowego. W ocenie skutków regulacji tablica pokazująca jej wpływ na sektor finansów publicznych jest w całości pusta.

Dodatkowo, tego typu operacje spotykają się z reakcją rynków finansowych. Inwestorzy nie przejmują się krajowymi definicjami, lecz patrzą na całość wydatków i długu. Rząd, wypychając wydatki poza budżet, może omijać ograniczenia prawne, stawiane przez Konstytucję i ustawę o finansach publicznych, lecz nie ominie ograniczeń ekonomicznych. Eldorado rekordowo niskich stóp w Polsce się skończyło, a od października ubiegłego roku co miesiąc Rada Polityki Pieniężnej podnosi stopę referencyjną banku centralnego, co przekłada się na większą rentowność obligacji. Cykl podwyżek stóp prawdopodobnie jeszcze trochę potrwa.

W drugiej połowie ubiegłego roku zaczął gwałtownie rosnać spread dziesięcioletniej rentowności (różnicy oprocentowania) między Polską i Niemcami. Fakt, że Polska sąsiaduje z napadniętą Ukrainą, a Władimir Putin nieraz napomynał, że chciałby powrotu do stref wpływu z czasów zimnej wojny, sprawia, że istnieje duże ryzyko dalszego wzrostu rentowności polskich obligacji skarbowych, również na tle innych krajów. Tak więc Polska będzie ponosić coraz większe koszty obsługi swojego zadłużenia.

W niedawnym komunikacie zwracaliśmy uwagę, że „bezpieczeństwo to nie tylko czołgi i armaty” – przypomina FOR. To jest także podejście stosowane w kolejnych Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Ważnym elementem tego kompleksowego podejścia jest bezpieczeństwo ekonomiczne, do

które wlicza się też stabilność systemu finansów publicznych.

W najnowszej strategii (z 2020 roku) możemy przeczytać, że należy „wspierać działania zwiększające odporność na międzynarodowe kryzysy finansowe, w szczególności poprzez wzmacnianie stabilności systemu finansów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego”. Żeby Polska mogła zwiększać swój potencjał obronny, musi być państwem wiarygodnym dla inwestorów.

Nie negujemy konieczności pomocy Ukraińcom i zwiększania potencjału militarnego, ale uważamy, że w pierwszej kolejności należy przyjrzeć się obecnym wydatkom. Znajdzie się wśród nich wiele pozycji, z których należałoby zrezygnować, co postulujemy od dawna. Wtedy rząd nie miałby problemów, by bez zwiększania podatków i tworzenia kolejnych funduszy w BGK zwiększać wydatki na armię.

Autorstwo: dr Sławomir Dudek, Marcin Zieliński

Źródło: [Trybuna.info](https://trybuna.info)