

Maciej Banasik
Maciej Thorz

Konstytucyjne zasady budżetowe a bezpieczeństwo finansowe Polski

1. Wstęp

Budżet państwa zajmuje centralne miejsce w systemie finansów publicznych. W nim bowiem gromadzi się i dzieli największą część środków publicznych. Z faktu tego wynikają jednak liczne zagrożenia, zarówno dla państwa, jak i dla podmiotów w nim żyjących czy działających. Trzeba wszakże zauważyć, że władze centralne nadal są dominującym podmiotem systemu politycznego, gospodarczego i społecznego kraju. Za pomocą budżetu państwa bowiem dokonuje się istotnych transferów na rzecz innych elementów systemu finansów publicznych, zwłaszcza budżetów samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych. Także coraz częściej, z uwagi na kryzys gospodarczy, beneficjentem środków publicznych staje się sektor finansowy, bankowy czy poszczególne gałęzie gospodarki. Budżet państwa coraz częściej też odgrywa ważną rolę w kształtowaniu finansowych stosunków międzynarodowych, m.in. jako źródło pożyczek dla innych państw czy innych podmiotów prawa międzynarodowego. Stąd też niezwykle istotne ze względu na bezpieczeństwo kraju oraz jego mieszkańców są konstytucyjne zasady budżetowe, które nie tylko powinny przewidywać procedurę uchwalania budżetu, ale także zapobiegać nadużyciom możliwym przy stosowaniu tej procedury. Nadto zasady te ze względu na panujące w państwie skomplikowane stosunki społeczne, jak również pozostałe zasady konstytucji (zwłaszcza gwarantujące prawa i wolności człowieka i obywatela) powinny gwarantować wypełnienie w jak najszerszym zakresie zobowiązań konstytucyjnych państwa, w konsekwencji zaś zapewnić ciągłość demokratycznego państwa prawa, a takim na mocy art. 2 Konstytucji

RP z 1997 roku¹ (dalej: Konstytucja RP) jest Rzeczpospolita Polska. Czy zatem Konstytucja RP posiada dostateczne gwarancje budżetowe, aby cele te zostały osiągnięte? Czy w Polsce istnieje realne zagrożenie finansów państwa spowodowane nieprzestrzeganiem lub omijaniem konstytucyjnych zasad budżetowych? W dobie światowego kryzysu odpowiedź na te pytania, poprzedzona stosowną analizą, zdaje się nader istotna. Dla rozwoju instytucji budżetu państwa decydujące znaczenie na przestrzeni lat miały takie czynniki, jak: rozwój stosunków towarowo-pieniężnych, oddzielenie majątku państwa od majątku królewskiego, rozwój parlamentaryzmu, rozwój socjalnych funkcji państwa, rozwój gospodarczych funkcji państwa, rozwój międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych, procesy integracyjne zachodzące we współczesnym świecie.

Budżet państwa najogólniej (w sposób wręcz trywialny) możemy zdefiniować jako scentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa, działający na podstawie przepisów prawa obowiązującego. Podstawą tworzenia budżetu jest ustawa budżetowa przyjmowana przez parlament, która upoważnia rząd do realizacji określonych w niej dochodów i wydatków. W tym sensie budżet państwa jest aktem prawnym o określonym czasie obowiązywania. Cele i zadania państwa zaś realizowane za pomocą budżetu powinny być z góry określone. W literaturze przedmiotu autorzy zwracają uwagę zwłaszcza na następujące funkcje budżetu państwa: redystrybucyjną albo rozdzielczą, stabilizacyjną – zwaną niekiedy wyrównawczą lub kompensacyjną, alokacyjną, fiskalną – skarbową, ustrojową, demokratyczną, kontrolną lub ewidencyjno-kontrolną, bodźcową, planowania, prawną, kredytową, administracyjną, koordynacyjną. Funkcje te możemy podzielić zatem na trzy zasadnicze grupy: funkcje ekonomiczne², kontrolne oraz polityczne.

2. Budżetowe standardy konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym

Współczesne konstytucje nie ograniczają się do określenia przedmiotowych i podmiotowych granic wynikających z zasady podziału władz w państwie, jak i nie skupiają się na gwarancjach praw i wolności człowieka i obywatela. Obecnie ustawy zasadnicze, oprócz zagadnień politycznych, zawierają normy regulujące ustrój gospodarczy i finansowy. Stan ten jest wynikiem wielu przesłanek, które

¹ Dz.U. z 2001 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Do grupy funkcji ekonomicznych zaliczyć możemy następujące funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną i alokacyjną.

były przedmiotem rozważań w literaturze przedmiotu³. Zdaniem Cezarego Kosikowskiego, aktualnie konstytucje możemy podzielić zasadniczo na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią akty konstytucyjne, które normują finanse publiczne w sposób szeroki. Przedmiotem takiej regulacji są najczęściej zagadnienia związane z budżetem państwa oraz jednostek samorządowych, procedurą budżetową, zasadami budżetowymi, ustawami budżetowymi, długiem publicznym, wydatkami publicznymi wraz z kontrolą, zasadami podatkowymi i ustawami podatkowymi, walutami, bankiem centralnym, administracją skarbową oraz kontrolą finansową. Regulacje takie występują, np. w konstytucjach: Słowacji, Czech, Litwy, Niemiec, Holandii, Belgii, Luksemburga, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Finlandii. Na przeciwnym biegunie znajdują się państwa, w których ustawy zasadnicze nie regulują omawianej problematyki obszernie, sprowadzając zakres regulacji do najważniejszych kwestii związanych z kompetencjami budżetowymi oraz podstawowymi zasadami budżetowymi. Do tej grupy państw europejskich możemy zaliczyć np.: Austrię, Irlandię, Francję⁴.

Zważywszy na powyższy podział, polska ustawa zasadnicza należy zatem do konstytucji regulujących analizowane zagadnienie w szerokim zakresie. Materii tej bowiem poświęcony został cały rozdział X Konstytucji RP zatytułowany Finanse publiczne. Należy wszakże pamiętać, że stosowne przepisy bezpośrednio lub w sposób pośredni⁵ odnoszące się do finansów publicznych znaleźć możemy i w innych rozdziałach konstytucji, jak choćby w rozdziale IX zatytułowanym Organy kontroli państwowej i ochrony prawa, gdzie znajdują się przepisy dotyczące NIK⁶ czy RPO⁷. W swej zasadniczej części dotyczącej szczegółowej regulacji

³ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 9 i n.

⁴ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 137 i n.

⁵ Przykładem przepisu, który w sposób pośredni wpływa na finanse publiczne, jest choćby art. 107 ust. 1 stanowiący, że w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku.

⁶ Zob. szerzej np.: D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 10 i n.

⁷ Zob. szerzej: M. Thorz, *Ochrona praw i wolności sprawowana przez RPO w aspekcie gospodarczym i ekonomicznym w latach 2000–2004*, w: *W kierunku sprawnego państwa. Publicznoprawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2008, s. 91 i n.; M. Thorz, *Działalność ombudsmana w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej*, Социально-экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем инбэстицинно-строутельного и жилищно-коммунального комплексов, Международны сборник научных трудов, Moskwa 2008, s. 229 i n.

budżetu i finansów państwa Konstytucja RP odsyła do ustaw zwykłych. Zostały w nich uregulowane przykładowo takie kwestie, jak: tryb opracowania budżetu państwa, stopień jego szczegółowości, wymagania, jakim powinien odpowiadać, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej. Polska ustawa zasadnicza zawarła też w swoich postanowieniach trzy podstawowe wymogi, jakie w stosunku do budżetu państwa kieruje Unia Europejska. Są nimi: art. 220 ust. 2 wprowadzający zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa, art. 216 ust. 5, na mocy którego istnieje zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, oraz art. 220 wprowadzający zakaz zwiększania wydatków lub ograniczania dochodów planowanych przez Radę Ministrów, powodujących zwiększenie deficytu budżetowego ponad poziom przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. Konstytucja RP wyznacza wreszcie i przypisuje zadania podmiotom, które uczestniczą w poszczególnych fazach projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu. W pierwszych dwóch ustawa zasadnicza wprowadza zamknięty katalog podmiotów decydujących o ostatecznym kształcie ustawy budżetowej. Są nimi: Rada Ministrów, Sejm i Senat, Prezydent, NIK oraz Trybunał Konstytucyjny.

3. Konstytucyjne zasady budżetowe

Fundamentem każdej ustawy budżetowej są przyjęte oraz powszechnie akceptowane, a nade wszystko przestrzegane, zasady budżetowe. Zasady te wykształciły się w nauce prawa i ekonomii, aby w konsekwencji zostać inkorporowane do aktów normatywnych, nadając im właściwy kościec, stanowiąc jednocześnie o sile tych regulacji⁸. Obecnie też zauważamy tendencję odwrotną, która charakteryzuje się wyinterpretowywaniem niektórych zasad z aktów prawnych lub proponowaniem odmiennej terminologii dla znanych już zasad⁹. W samej polskiej ustawie zasadniczej swoje normatywne źródło znalazła tylko niewielka część zasad budżetowych. Spośród nich należy wymienić zasady: uprzedniości budżetu, roczności i szczegółowości budżetu, podziału kompetencji budżetowych, zupełności budżetu, kontroli budżetu i odpowiedzialności za jego wykonanie. Ze względu na bezpieczeństwo finansowe państwa całość wieńczy zasada dopuszczalności deficytu budżetowego.

⁸ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Charakter prawny zasad budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1996, seria I, s. 62.

⁹ Zob. szerzej np.: A. Walasik, *Warunki implementacji zasad budżetowych*, „Glosa” 1998, nr 11, s. 1 i n.

Z powyższego wynika, że są to najważniejsze zasady budżetowe i ich rozszerzanie na gruncie Konstytucji RP wydaje się niecelowe. Rzetelne ich przestrzeganie w połączeniu z kompetencją, sumiennością i odpowiedzialnością za dobro wspólne podmiotów powołanych do opracowywania i realizowania ustawy budżetowej powinno objawić się sukcesem. Nie należy zatem postulować rozbudowywania Konstytucji RP o nowe normy, a wystarczy li tylko w ramach społeczeństwa obywatelskiego egzekwować te postanowienia, które są już zapisane. Funkcjonowanie przepisów prawa bowiem nie zależy tylko od litery prawa, ale nade wszystko od osób, które prawo to stosują. Powinno się zatem zastanowić nad rozwiązaniami ustrojowymi zmierzającymi do poddania budżetu państwa i jego wykonania większej kontroli, zwłaszcza społecznej. W tym postulatcie utwierdzają chociażby ograniczenia, jakie napotyka na swojej drodze ludzie nauki, chcący poznać w szczegółach stan finansów publicznych. Pozostałe zasady budżetowe wynikają ze źródeł prawa podkonstytucyjnego, głównie z ustawy o finansach publicznych. Są nimi zwłaszcza zasady: jawności i przejrzystości budżetu, zakazu tworzenia funduszy celowych w ramach budżetu, różnorodności form powiązań z budżetem, racjonalności wydatkowania środków budżetowych, nakazu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej.

4. Normy deficytu budżetowego i długu publicznego

Zarządzanie długiem publicznym to jeden z podstawowych procesów realizowanych w ramach finansów publicznych (art. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Dług jest zjawiskiem o charakterze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym, stopień zaś zadłużenia państwa oraz koszty obsługi długu w znaczącym stopniu wpływają na gospodarkę kraju. Zadłużenie publiczne związane jest ze wzrastającymi potrzebami finansowymi państwa, przejawiającymi się w dokonywaniu wydatków publicznych w wysokości przekraczającej możliwości ich sfinansowania dochodami publicznymi¹⁰.

Państwowy dług publiczny jest długiem całego sektora finansów publicznych łącznie z długiem jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce dominujący udział w strukturze państwowego długu publicznego stanowi dług Skarbu Państwa¹¹.

W ramach polityki zarządzania długiem publicznym minister finansów posiada kompetencje kontrolne – sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych

¹⁰ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 111.

¹¹ Ibidem, s. 114.

w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB (art. 74 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Minister finansów ogłasza, w terminie do 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, kwotę i relację do PKB państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, a także kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych – według stanu na koniec roku budżetowego (art. 38 ustawy o finansach publicznych)¹².

Deficyt i nadwyżka budżetowa są zdefiniowane w art. 7 ustawy o finansach publicznych. Dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi ustalona dla okresu rozliczeniowego stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, ujemna zaś różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Dochody publiczne i wydatki publiczne oraz nadwyżkę lub deficyt sektora finansów publicznych ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy jednostkami tego sektora.

Ustawa o finansach publicznych przewiduje także odpowiednie procedury ostrożnościowe w przypadku przekroczenia wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Progi są trzy i wynoszą odpowiednio 50%, 55% i 60%.

Polska, która od maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej, została zobowiązana na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do dbałości o finanse publiczne. Komisja Europejska nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia błędów. Dyscyplina budżetowa jest badana na podstawie dwóch kryteriów – wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego.

Zaplanowany względnie rzeczywisty deficyt nie może być wyższy niż 3% produktu krajowego brutto, chyba że:

- wskaźnik ten uległ w przeszłości znacznemu zmniejszeniu i zbliża się do referencyjnego poziomu 3% lub
- przekroczenie wskaźnika 3% jest spowodowane nadzwyczajnymi względami i ma charakter przejściowy, a proporcja deficytu do produktu krajowego brutto jest zbliżona do 3%.

Zadłużenie państwa nie może być wyższe niż 60% produktu krajowego brutto, chyba że ma wystarczająco malejącą tendencję i zbliża się w zadowalającym tempie do referencyjnej wartości 60%.

W przypadku przekraczania tych wartości Komisja powiadamia Radę, która stwierdza, czy istnieje nadmierny deficyt budżetowy. Jeżeli zostanie on stwierdzony, państwo członkowskie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu budżetowego. W ramach tej procedury kraj musi się stosować do zaleceń Rady.

¹² Ibidem, s. 115.

Wobec państwa członkowskiego mogą też być zastosowane sankcje. Zaliczyć do nich możemy:

- zażądanie od państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego,
- zażądanie złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprotocowanego depozytu o stosownej wysokości, aż do czasu, gdy w ocenie Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożenie grzywny w stosownej wysokości.

O podjętych decyzjach Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski.

Na podstawie powyższych sankcji widać, że już samo podanie dodatkowych informacji, które określi Rada, przed emisją obligacji czy papierów wartościowych może skutkować mniejszym zaufaniem do nich przy zakupie, a wręcz spowodować, że zostaną potraktowane jako papiery spekulacyjne.

5. Stan finansów publicznych w Polsce

Obecna sytuacja Grecji, ale również wielu innych krajów strefy euro (Portugali, Hiszpanii czy Irlandii), pokazuje, jak bardzo ważne jest dbanie o finanse publiczne i trzymanie na odpowiednim poziomie deficytu budżetowego i długu publicznego. Jak te wartości kształtują się w Polsce, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Deficyt budżetowy i dług publiczny w Polsce w latach 2005–2010

Lata	Deficyt budżetowy							Dług publiczny						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	-5,7	-4,3	-3,8	-2,0	-3,7	-7,3	-7,9	45,7	47,1	47,6	45,2	47,1	50,9	55,0

Źródło: EBC.

Tabela 1 prezentuje obraz polskich finansów publicznych. Deficyt budżetowy przekroczony ponad dwukrotnie w stosunku do poziomu referencyjnego przewidzianego ustawodawstwem unijnym (3% PKB). Dług publiczny w roku 2009 przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy (50%), a w kolejnym drugi (55%). Wobec powyższego trzeba było podjąć działania zmierzające do uzdrowienia sytuacji. Należy także podkreślić, że Polska została objęta procedurą nadmiernego

deficytu budżetowego. W jej ramach polski rząd przedstawił do akceptacji Radzie Unii Europejskiej plan, który ma doprowadzić do zmniejszenia deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB.

W pierwszej kolejności dokonano podwyżki stawek podatku VAT. Dotychczasowe stawki 22%, 7% i 3% zostały od 1 stycznia 2011 roku podniesione do poziomu 23%, 8% i 5%. Ponadto przyjęto długoterminowy plan zmian stawek VAT w sytuacji, gdyby poziom długu publicznego w roku 2011 przekroczył próg ostrożnościowy 55%. Jak miałyby się zmieniać te stawki w kolejnych latach, przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Długoterminowy plan zmian stawek VAT

Data	Stawki
Do 31 grudnia 2010 roku	22, 7, 3
Od 1 stycznia 2011 roku	23, 8, 5
Od 1 lipca 2012 roku	24, 9, 6
Od 1 lipca 2013 roku	25, 10, 7
Od stycznia 2015 roku	24, 9, 6
Od 1 stycznia 2016 roku	23, 8, –
Od 1 stycznia 2017 roku	22, 7, –

Źródło: opracowanie własne.

Jak widać, scenariusz podwyższenia stawek w roku 2012 jest bardzo prawdopodobny, jeżeli utrzyma się tendencja wzrostu długu publicznego. Wprawdzie minister finansów zapewnia, że nie będzie wzrostu podatków, ale mamy rok wyborczy i trudno oczekiwać innych oświadczeń.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku wielu nieprzetworzonych produktów rolniczych stawka VAT wzrosła z 3% do 5%, a wielu przetworzonych produktów rolniczych z 7 % do 23%, co niewątpliwie przyczyniło się do wzrostu cen żywności. Podatkiem VAT w wysokości 5% objęte zostały ponadto czasopisma i książki (dotychczas stawka 0%).

W ramach programu naprawy finansów, jak również zobowiązań w ramach procedury nadmiernego deficytu budżetowego, podjęto także inne działania, do których zaliczamy:

- obniżenie zasiłku pogrzebowego,
- zamrożenie płac w sferze budżetowej,
- zamrożenie progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejne decyzje, dotyczące m.in. dalszej obniżki zasiłku pogrzebowego, obniżki zasiłków chorobowych czy ulg podatkowych, rząd zostawił na okres po wyborach.

Planowana jest również masowa prywatyzacja wielu państwowych jeszcze przedsiębiorstw lub przedsiębiorstw z większościovym udziałem Skarbu Państwa. W grę wchodzi prywatyzacja kopalń, spółek chemicznych, PKP Cargo, Lotosu i wielu innych. Szacuje się, że dochody z tej operacji mogą nawet sięgnąć 130 miliardów złotych.

Jednak posunięciem, które wywołało najwięcej kontrowersji była „reforma” OFE. Można powiedzieć, że polski rząd rozbił naszą skarbonkę, a zamiast realnych pieniędzy daje nam obietnice. Nie był w stanie zmniejszyć długu publicznego, ratuje się więc zwiększaniem długu ukrytego, który trzeba będzie spłacić albo nie, kiedy przyjdzie czas wypłaty dzisiejszym dwudziesto- i trzydziestolatkom. Według strategii przyjętej przez rząd Platformy – „Strategia Polska 2030”, żeby system emerytalny był wypłacalny trzeba albo radykalnie obciąć świadczenia, albo zwiększyć podatki¹³. W obliczu wyborów zdecydowano się na demontaż OFE. Jednak myliłby się ten, kto sądzi, że rząd na tym poprzestanie. Minister pracy i polityki socjalnej ma kolejną propozycję, a mianowicie likwidację OFE i przejęcie naszych 200 miliardów złotych na infrastrukturę. Zważywszy na hasło „Polska w budowie” wydaje się to wielce prawdopodobne. W demontaż OFE też nikt nie wierzył, a pozycja minister Jolanty Fedak w rządzie, jak widać, jest na tyle silna, że może do tego dojść¹⁴.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że wiosną 2009 roku Donald Tusk chwalił się podczas wizyty w Londynie, że „Polska dba o to, aby nie uzależnić się od życia na kredyt. W takim podejściu widzi najlepszy sposób na uniknięcie skutków finansowego kryzysu”¹⁵.

W najnowszym „Planie finansów państwa na lata 2011–2014” przewidziano spadek deficytu budżetu z 7,9% do 0,8%, a długu publicznego poniżej 50%, choć równocześnie zadłużenie publiczne ma wzrosnąć w tym czasie o kolejne 160 miliardów złotych! Rząd liczy na wzrost gospodarczy, ale ktoś będzie musiał kupić te nowe papiery wartościowe za 160 miliardów złotych – nie można więc straszyć rynków finansowych i trzeba im pokazać gotowość do zdecydowanych działań. Agencja Standard & Poor’s zagroziła, że jeżeli nie zostaną przeprowadzone strukturalne reformy finansów publicznych, to rating Polski może zostać obniżony¹⁶. Czym to grozi, można było zaobserwować ostatnio wielokrotnie.

W raporcie *Ernst&Young* z 2009 roku zwraca się uwagę na potrzebę reform, które mają dotyczyć m.in. reformy systemu finansowego, zmniejszenia obciążeń podatkowych, większych gwarancji dla biznesu oraz zwiększenia nakładów na infrastrukturę oraz innowacje. W Polsce nie udaje się przeprowadzić m.in.

¹³ L. Jadzewski, *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2, s. 20.

¹⁴ Szerzej patrz: „Dziennik Gazeta Prawna” 22 sierpnia 2011, nr 161.

¹⁵ D. Zalega, *Skąd się bierze polski dług publiczny?*, „Le Monde Diplomatique. Edycja Polska” 2011, nr 6, s. 8.

¹⁶ Ibidem.

gruntownej reformy finansów publicznych. W długim okresie czasu może się to negatywnie odbić na naszym deficycie budżetowym oraz długi publicznym. Jednak decyzje w tym zakresie mają charakter polityczny. Okres kadencji parlamentu (cztery lata) jest na tyle krótki, że skutki ewentualnej reformy mogą się niekorzystnie odbić na notowaniach, a w konsekwencji na wynikach kolejnych wyborów. Odnosi się nieodparte wrażenie, że w Polsce wszystkie działania są podporządkowane sondażom wyborczym oraz kolejnym wyborom¹⁷.

6. Podsumowanie

Konstytucja RP oraz zapisane w niej zasady budżetowe odpowiadają standardom obowiązującym obecnie w ustawach zasadniczych państw europejskich, jak również podstawowym zaleceniom i wytycznym kierowanym przez Unię Europejską do państw członkowskich. Nie znaczy to wszakże, że regulacje te gwarantują pełną kontrolę nad finansami państwa. Zasadnicze bowiem znaczenie w tym względzie ma funkcjonujący w państwie podział władzy wraz z towarzyszącym jej systemem hamulców i kontroli. Problemem zwłaszcza młodych demokracji jest skupianie większości władzy nie w rękach organów państwa, a w rękach liderów partyjnych, którzy mają zasadniczy wpływ na personalną obsadę tych organów.

Zdaniem autorów niniejszego opracowania, podstawowym zagrożeniem dla finansów publicznych w Polsce (co potwierdza również praktyka europejska) jest silna centralizacja finansów publicznych, dająca możliwości do licznych nadużyć, nie tylko ekonomicznych, ale także politycznych. Zatem sektor finansów publicznych powinien zostać podzielony. Część obecnych dochodów budżetu państwa powinna znaleźć się bezpośrednio w gestii jednostek samorządu terytorialnego jako dochody własne, nie zaś, jak to jest w chwili obecnej, pośrednio w postaci dotacji i subwencji udzielanych z budżetu centralnego na podstawie w większości niezrozumiałych dla przeciętnego Kowalskiego przepisów. Część zaś należałoby pozostawić w gestii podatników w postaci możliwości przekazywania odpisów podatkowych (ta możliwość powinna zwłaszcza dotyczyć finansowania partii politycznych, związków zawodowych, kościoła, jak również innych organizacji pożytku publicznego). Takie rozwiązanie przyczyniłoby się nie tylko do ograniczenia ewentualnych nadużyć władzy centralnej (ewentualne skutki nadużyć władz lokalnych z uwagi na skalę nie zagrażałyby finansom Państwa), ale nade wszystko do budowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest fundamentem

¹⁷ M. Banasik, *Uwarunkowania polityczne napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w globalnej gospodarce na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12, s. 71–72.

i zarazem kwintesencją ustroju demokratycznego. Przyczyniłoby się też zapewne do znacznego obniżenia kosztów związanych z pozyskiwaniem i redystrybucją środków w ramach finansów publicznych oraz zwiększenia bezpośredniej kontroli społeczeństwa nad środkami finansowymi poszczególnych jednostek pozyskiwanymi i redystrybuowanymi w ramach sektora finansów publicznych.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na rozbieżności terminologiczne pomiędzy ustawą zasadniczą a ustawami zwykłymi. Konstytucja RP nie jest wolna od uchybień językowych. Dotyczą one takich terminów, jak „gospodarka finansowa państwa”, „budżet państwa”, „ustawa budżetowa”, które traktuje się jako synonimy, mimo że w nauce terminy te definiowane są w odmienny sposób, ujawniając różnice zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym¹⁸. Postuluje się zatem zmiany w Konstytucji RP, aby w przyszłości posługiwać się raczej pojęciem ustawy finansowej, który to termin zawierałby w sobie zarówno pojęcie gospodarki finansowej państwa, jak i odpowiadałby pojęciu finansów publicznych. Rozwiązanie to także przyczyniłoby się do określenia roli parlamentu w kwestii uchwalania i kontroli wykonywania ustawy finansowej, usprawniając jednocześnie funkcjonowanie sektora finansów publicznych¹⁹.

Polskie finanse publiczne nie są obecnie w najlepszej kondycji. Przekroczony został deficyt budżetowy i Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu budżetowego. W jej ramach podjąć trzeba wiele działań, które nie pozostaną bez wpływu na obywateli – liczne cięcia i redukcje. Ponadto potrzebna jest gruntowna reforma finansów publicznych. Bez niej możemy przybliżyć się do sytuacji, w której znajduje się Grecja. Nie można także zapomnieć o tym, że nadmierne obciążanie obywateli kosztami tych operacji może doprowadzić do konfliktów społecznych. Władza sama musi dać przykład i zlikwidować np. nadmierną biurokrację, której koszty znacznie obciążają budżet.

Bibliografia

- Banasik M., *Uwarunkowania polityczne napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w globalnej gospodarce na przykładzie Polski*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 12.
- Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli: tradycja i współczesność*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009.
- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.
- „Dziennik Gazeta Prawna” 22 sierpnia 2011, nr 161.

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 5.

¹⁹ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Tworzenie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym w praktyce stosowania Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego...*, op. cit., s. 139.

Jadzewski L., *Tusk rozbił naszą świnkę*, „Newsweek Polska” 2011, nr 2.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 2001 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

Kosikowski C., *Charakter prawny zasad budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1996, seria I.

Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.

Thorz M., *Działalność ombudsmana w Polsce w aspekcie przemian ustrojowych zmierzających do gospodarki wolnorynkowej*, Социально-экономические подходы в решении региональных и отраслевых проблем инбэстициинно-строутэльного и жилищно-коммунального комплексов, Мэждународный сборник научных трудов, Moskwa 2008.

Walasik A., *Warunki implementacji zasad budżetowych*, „Glosa” 1998, nr 11.

W kierunku sprawnego państwa. Publicznoprawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2008.

Zalega D., *Skąd się bierze polski dług publiczny?*, „Le Monde Diplomatique. Edycja Polska” 2011, nr 6.

Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, red. C. Kosikowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.