

Zagadnienie 7. Regulacje generujące wydatki na cele publiczne

Polityka fiskalna jest jednym z kluczowych mechanizmów zarządzania państwem, oddziałując bezpośrednio na gospodarkę poprzez regulację wydatków i wpływów publicznych¹. Doświadczenia wyniesione z kryzysu finansowego z 2008 r. dostarczyły nam wiedzy na temat wykorzystania polityki fiskalnej w celu: 1) złagodzenia skutków kryzysu, 2) zabezpieczenia przed potencjalnymi kryzysami w przyszłości, oraz 3) zapewnienia długotrwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego². Rok 2024 stanowi kolejny przykład wykorzystania polityki fiskalnej jako narzędzia reagowania na presje społeczne i energetyczne, co znalazło odzwierciedlenie w ustawach zwiększających wydatki publiczne. Aktualne wyzwania globalne wymagają innowacyjnego podejścia i przemyślanej adaptacji polityki fiskalnej.

Polityka fiskalna, implementowana przez organy władzy wykonawczej, jest kluczowym elementem strategii finansowej państwa³. Jej podstawowym celem jest dystrybucja i akumulacja zasobów finansowych w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa za pośrednictwem budżetu państwa. Rozdział dóbr i usług w sektorze publicznym ma charakter nie tylko ekonomiczny, lecz także polityczny i socjalny, co podkreśla złożoność tego procesu⁴. Misją państwa jest sterowanie polityką fiskalną w taki sposób, aby gospodarka rozwijała się nieprzerwanie, a korzyści z tego rozwoju były dostępne dla jak najszerszego kręgu obywateli⁵. Prawidłowa realizacja polityki fiskalnej ma na celu utrzymanie stabilnego i trwałego wzrostu gospodarczego, co jest kluczowe dla dobrobytu społecznego.

Rozwój gospodarczy wpływa na poprawę standardu życia obywateli, co przekłada się na lepsze warunki: życia, edukacyjne, zdrowotne czy kulturalne. Co więcej, dynamicznie rozwijająca się gospodarka wspomaga walkę z bezrobociem, co ma istotne znaczenie dla stabilizacji społecznej i poczucia bezpieczeństwa obywateli. W ramach polityki fiskalnej państwo podejmuje wiele działań, takich jak regulacja poziomu podatków, wydatków publicznych oraz długu publicznego, które mają na celu osiągnięcie optymalnego stanu gospodarki i rozwoju społecznego. Prawidłowe zarządzanie finansami publicznymi wymaga elastyczności oraz zdolności do adaptacji do zmieniających się warunków gospodarczych, politycznych i społecznych, aby zapewnić trwałe korzyści dla społeczeństwa.

Wyzwania roku 2024, takie jak wojna na Ukrainie oraz kryzys energetyczny, pokazały, że państwa muszą nieustannie dostosowywać swoje działania fiskalne, aby zapewnić stabilność gospodarczą i finansową. Z jednej strony polityka fiskalna musi reagować na bieżące problemy, z drugiej – zapewniać trwały rozwój i zrównoważoną alokację środków budżetowych w przyszłości.

Teza dotycząca „generowania wydatków publicznych” odnosi się do sytuacji, w której analizowany akt prawny prowadzi do zwiększenia ogólnych kosztów funkcjonowania

¹ System Prawa Unii Europejskiej, t. 7, Prawo rynku wewnętrznego, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 670.

² A. Alińska, Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania i instrumenty, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia” 2016/50 (1), s. 113.

³ M. Pustola, Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015, s. 8.

⁴ A. Fajferek, Polityka ekonomiczna, Kraków 1999.

⁵ J. Żyżyński, Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009.

państwa, uwzględniając różnorodne aspekty finansowe. Antyteza prezentuje zaś przeciwny scenariusz, czyli sytuację, w której wprowadzona regulacja skutkuje redukcją tych kosztów.

Ustawodawca, tworząc ustawy, które dodatkowo obciążają budżet państwa, może wpłynąć na różne wskaźniki ekonomiczne. W zależności od rodzaju wprowadzonych zmian wpływ może być różnorodny. Niektóre z nich to:

- 1) deficyt budżetowy – ustawy zwiększające wydatki państwa mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, co oznacza, że państwo wydaje więcej, niż jest w stanie zgromadzić w postaci dochodów. Analiza tego wskaźnika została ujęta w tym artykule;
- 2) dług publiczny – wzrost deficytu budżetowego może prowadzić do zwiększenia długu publicznego, co może wpłynąć na zdolność państwa do uzyskania nowych pożyczek oraz zwiększyć koszty obsługi długu;
- 3) inflacja – wzrost wydatków publicznych może prowadzić do wzrostu popytu na towary i usługi, co może wpłynąć na wzrost cen (inflację). Wzrost inflacji może negatywnie wpłynąć na wartość realną dochodów oraz oszczędności obywateli;
- 4) stopy procentowe – rosnący dług publiczny i inflacja mogą prowadzić do decyzji banku centralnego o podniesieniu stóp procentowych, co może wpłynąć na koszt kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych;
- 5) wzrost gospodarczy (PKB) – długoterminowo – zwiększone obciążenie budżetu państwa może wpłynąć na wzrost gospodarczy w zależności od tego, czy dodatkowe wydatki są efektywnie inwestowane w infrastrukturę, czy inne obszary, które wspierają rozwój gospodarki.

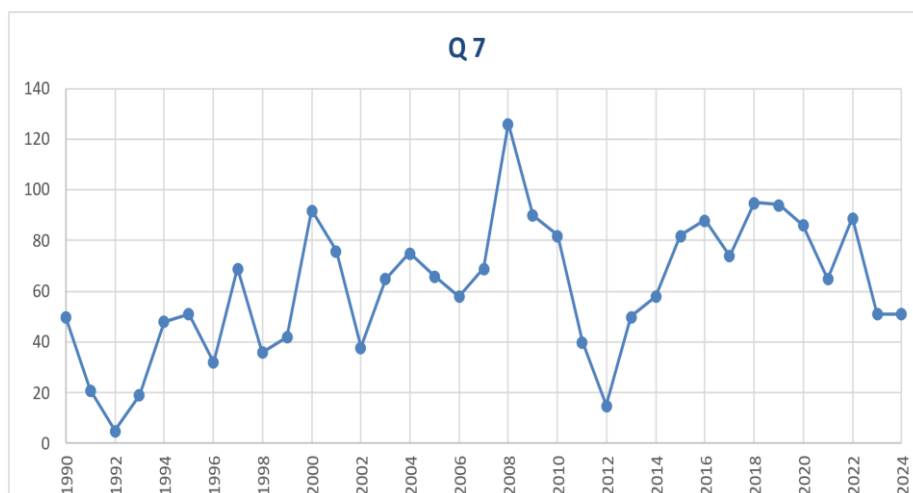
Omawiane zagadnienie badawcze jest niezwykle istotne, albowiem pozyskiwanie środków pieniężnych i ich redystrybucja na właściwe cele państwowe⁶ oraz dbanie o bezpieczeństwo finansowe, które jest jednym z najistotniejszych komponentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa⁷, i powinno być jednym z priorytetów działalności rządzących.

Przykłady ustaw budujących tendencję w latach 2016–2023

Od 2016 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa utrzymywała się na podobnym poziomie w latach 2016–2023, z pewnym ograniczeniem uchwalania tego typu ustaw w 2017 i 2021 r. Ustawodawca uchwalał znaczną liczbę ustaw zwiększających wydatki, jednocześnie uchwalając coraz mniej tych, które te wydatki ograniczają. Obala to głoszoną nieraz w przekazie medialnym tezę, że dopiero Zjednoczona Prawica podjęła zdecydowane działania legislacyjne nakierowane na radykalne zwiększenie wydatków służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.

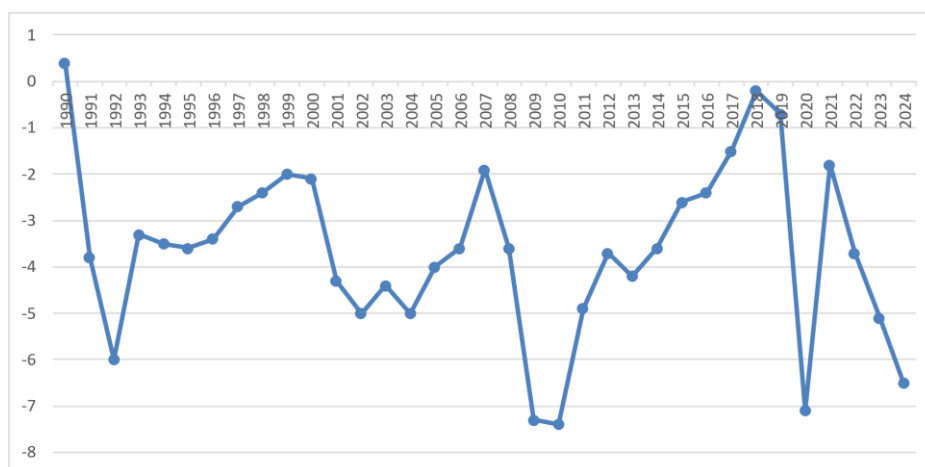
⁶ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 14.

⁷ K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo finansowe* [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, red. J. Płaczek, Warszawa 2014, s. 299–324.



Rys. 7.1. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Warto również porównać deficyt budżetowy polski względem PKB w poszczególnych latach (rys. 7.2.) do wykresu dotyczącego zliczania ustaw zwiększających bądź redukujących koszty realizacji zadań państwa (wykres 7.1). Należy zwrócić uwagę, że od 1991 r. budżet państwa cechuje się permanentnym deficytem, tzn. wydatki znacznie przewyższają osiągnane dochody. Porównując oba wykresy, można zauważyć ścisłą korelację między deficytem a bezpośrednim działaniem ustawodawcy, który swoją aktywnością legislacyjną może bezpośrednio wpływać na wysokość deficytu publicznego.

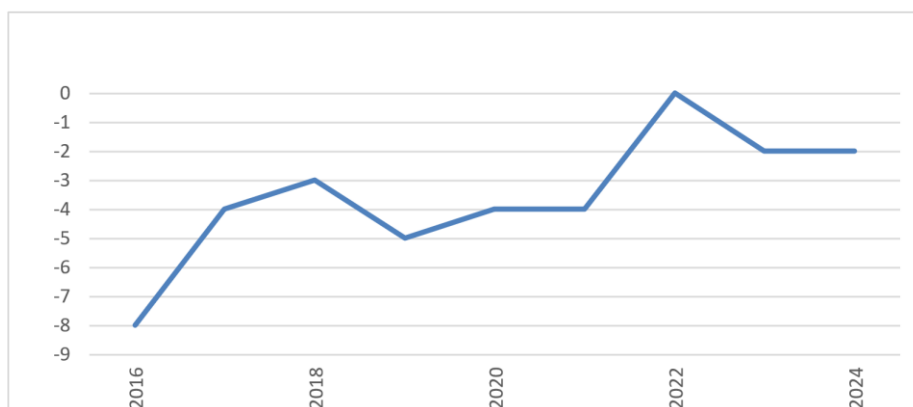


Rys. 7.2. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL) Źródło: oprac. K. Strzała na podstawie: *Roczniki Statystyczne GUS* za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; *Mały Rocznik Statystyczny 2010*, Warszawa 2010; Eurostat, *General government deficit (-) and surplus (+) – annual data*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200> (dostęp: 22.04.2023 r.).

Od początku 2020 r. świat zmagał się z pandemią COVID-19. Koronawirus stanowił zagrożenie nie tylko dla zdrowia obywateli, lecz także dla kondycji finansów publicznych. Wirus znacząco wpłynął na stan budżetu państwa, co można zaobserwować przede wszystkim na podstawie zanotowanego deficytu budżetowego w roku 2020 – wyniósł on ponad 7%, czyli tyle, ile deficyt zanotowany po kryzysie finansowym w 2008 r. W 2021 r., gdy ustawodawca ograniczył liczbę uchwalonych ustaw obciążających budżet, deficyt budżetowy spadł do poziomu 1,8%, a następnie wzrósł ponownie do 3,4% w 2022 r. Wzrost deficytu budżetowego

w 2022 r. nastąpił w roku rozpoczęcia konfliktu na terytorium Ukrainy, w związku z czym uchwalono więcej ustaw generujących zwiększone wydatki na cele publiczne.

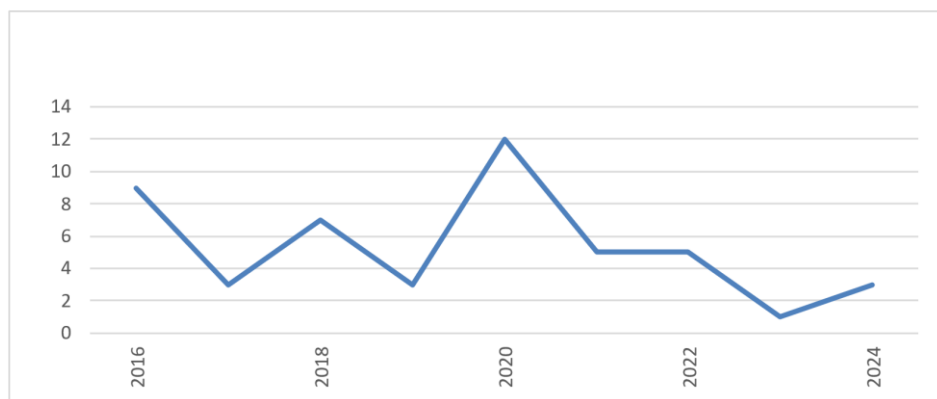
Duże wsparcie dla Ukrainy nie pozostało bez wpływu na stan budżetu państwa. Konflikt zbrojny oddziałuje na priorytety rządów na całym świecie, zmuszając je do redystrybucji środków w celu sprostania nowym wyzwaniom. W odniesieniu do pandemii i wojny wiele państw zwiększyło wydatki na służbę zdrowia, systemy opieki społecznej oraz wsparcie dla gospodarki, aby złagodzić skutki kryzysów. Warto również zauważyć, że skutki pandemii i konfliktu wpłynęły na globalne trendy gospodarcze, takie jak inflacja czy zmiany w handlu międzynarodowym, co również oddziaływało na sytuację finansów publicznych. W obliczu tych wydarzeń analiza polityki fiskalnej i jej wpływu na gospodarkę staje się jeszcze bardziej istotna, szczególnie w kontekście długoterminowego oddziaływania podejmowanych decyzji na kondycję państwa oraz dobrobyt społeczny.



Rys. 7.3. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, lata 2016 = 2024, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje ujemne (oprac. K. Strzała, M. Stachura na podstawie danych CBPL)

Wykres 7.3 wskazuje, że od roku 2016 liczba ustaw ograniczających wydatki publiczne spadała i utrzymywała się na minimalnym poziomie. Zgodnie z wynikami badań CBPL w 2021 r. jedynie cztery ustawy miały wpływ na wskazany wyżej poziom. Znow w 2022 r. ustawodawca nie uchwalił żadnej ustawy, która ograniczyłaby chociażby w minimalnym stopniu wydatki publiczne państwa. Taki stan rzeczy może wskazywać na brak długofalowej strategii dotyczącej zarządzania wydatkami publicznymi, co może prowadzić do problemów finansowych państwa. Stałe zwiększanie wydatków, bez równoczesnego wprowadzenia środków oszczędnościowych, może wpłynąć na wzrost deficytu budżetowego, a w dłuższej perspektywie – także na zadłużenie państwa.

Wykres 7.4 ukazuje poziom ewaluacji ustaw, które w aspekcie pytania badawczego dotyczącego wydatków publicznych zostały ocenione przez badaczy na „3”, a więc najwyższą ocenę przypisaną regulacjom, które miały największy wpływ na obciążanie finansów publicznych.



Rys. 7.4. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, lata 2016 = 2024, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje o wartościach 2 lub więcej (oprac. K. Strzała, M. Stachura na podstawie danych CBPL)

W roku 2016 ustawami budującymi tendencję były m.in.: trzy ustawy o wsparciu emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne⁸, ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁹, ustawy finansujące koszty leków¹⁰ oraz ustawy o utworzeniu Wojsk Obrony Terytorialnej¹¹ oraz o modernizacji służb mundurowych¹². W roku 2017 było to znów: zwiększenie wydatków na minimalne wynagrodzenia niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych¹³, ustawa o wsparciu rodzin¹⁴ czy zwiększenie nakładów na ochronę zdrowia¹⁵. W latach 2018 i 2019 ustawy, które znacząco obciążały budżet, dotyczyły: zwiększenia nakładów na cele ochrony zdrowia¹⁶, programu dopłat do nabycia mieszkań¹⁷,

⁸ Ustawa z 15.01.2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz.U. poz. 2011); ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38); ustawa z 2.12.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

⁹ Ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 18.03.2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 652) oraz ustawa z 4.11.2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2173).

¹¹ Ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2138).

¹² Ustawa z 15.12.2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz.U. z 2019 r. poz. 2198).

¹³ Ustawa z 8.06.2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2139).

¹⁴ Ustawa z 7.07.2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428).

¹⁵ Ustawa z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 2434).

¹⁶ Ustawa z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1532).

¹⁷ Ustawa z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2023 r. poz. 1351 ze zm.).

restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹⁸, a także były to kolejne ustawy wspierające emerytów¹⁹ czy wdrożenie programu 500+²⁰.

Od marca 2020 r. ustawodawca, zmotywowany potrzebą łagodzenia skutków pandemii, zmuszony był uchwalić kilka ustaw w ramach tzw. tarcz antykryzysowych, mających na celu uchronienie polskich przedsiębiorców przed bankructwem i likwidacją miejsc pracy, a co za tym idzie – ochronę całej gospodarki przed upadkiem firm na masową skalę²¹. W latach 2021 i 2022 liczba ustaw generujących dodatkowe obciążenia budżetu znacząco zmalała – z dwunastu ustaw w 2020 r. do pięciu w latach 2021 i 2022.

Działaniami ustawodawcy, które najbardziej znacząco negatywnie wpłynęły w 2021 r. na równowagę budżetową, były m.in. działania: mające wesprzeć grupę emerytów i rencistów poprzez waloryzację ich emerytur i rent²², zwiększające nakłady na ochronę zdrowia²³ czy dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego w związku ze skutkami wdrażania programu „Polski Ład”²⁴. Innymi przykładami są działania ustawodawcy mające przyczynić się do poprawy przyrostu demograficznego²⁵ albo uchwalenie dodatku osłonowego w celu wsparcia budżetu domowego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla najuboższych²⁶.

Atak Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku miał bardzo istotny wpływ na uchwalenie ustaw, które ponownie znacznie obciążyły budżet państwa. Były to m.in. ustawy dotyczące: wzrostu wydatków z budżetu państwa przez zwiększenie dynamiki przyrostu wskaźnika udziału wydatków obronnych w PKB i osiągnięcia już w 2024 r. wskaźnika w wysokości 2,5%²⁷, uchwalenia wypłaty kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów – czternastej emerytury²⁸, wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji

¹⁸ Ustawa z 9.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz.U. z 2019 r. poz. 33).

¹⁹ Ustawa z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 39) oraz ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1635 ze zm.).

²⁰ Ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 924).

²¹ Między innymi: ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.); ustawa z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2023 r. poz. 201 ze zm.); ustawa z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2141); ustawa z 7.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747).

²² Ustawa z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 353).

²³ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1773).

²⁴ Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927).

²⁵ Ustawa z 17.11.2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. z 2023 r. poz. 883).

²⁶ Ustawa z 17.12.2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 759).

²⁷ Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 26.05.2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. poz. 1358).

ich zadań publicznych²⁹ oraz wsparcia obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³⁰. Działania te miały na celu zabezpieczenie interesów państwa, wsparcie grup społecznych i samorządów oraz solidarność z narodem ukraińskim w trudnych czasach konfliktu zbrojnego. Wszystkie te inicjatywy wymagały jednak dodatkowych środków finansowych, co przyczyniło się do zwiększenia obciążenia budżetu państwa.

Można zauważyć, że w latach 2016–2022 ustawodawca podchodził do tworzenia legislacji ograniczającej koszty funkcjonowania państwa stosunkowo oszczędnie. W przypadkach gdy jakiś akt prawny wprowadzał ograniczenia kosztów, często były one swego rodzaju „skutkiem ubocznym”, a nie głównym i zamierzonym celem ustawy. Ponadto obserwuje się, że niektóre działania ustawodawcy były podejmowane w odpowiedzi na konkretne wydarzenia społeczne, takie jak protesty: rezydentów, służb podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy wycieki medialne (np. dotyczące wynagrodzeń w Narodowym Banku Polskim lub nagród ministerialnych). Taka sytuacja wskazuje na brak spójnej wizji zaspokajania potrzeb poszczególnych grup społecznych i kierowanie się przez ustawodawcę względami doraźnymi zamiast długofalowej strategii. W efekcie polityka ta mogła prowadzić do nieefektywnego wykorzystania zasobów publicznych, niewłaściwego priorytetowania zadań oraz braku konsekwentnego i spójnego podejścia do problemów, które państwo powinno rozwiązywać.

W 2021 r. tylko w czterech ustawach wprowadzono rozwiązania ograniczające koszty funkcjonowania państwa. Były to jednak ograniczenia minimalne, oceniane przez badaczy na poziomie –1. Wszystkie te ustawy, które w jakimś stopniu ograniczały wydatki państwa, wiązały się z usprawnieniem procedur czy funkcjonowania administracji³¹.

W 2022 r. ustawodawca nie uchwalił żadnej ustawy, która choć w niewielkim stopniu ograniczałaby wydatki publiczne. Ta sytuacja wskazuje na konieczność zwiększenia dbałości o optymalizację kosztów oraz długofalowe planowanie działań, co pozwoli na lepsze zaspokajanie potrzeb społeczeństwa i gwarantowanie trwałego wzrostu gospodarczego. W przyszłości warto, aby ustawodawca koncentrował się na identyfikacji obszarów, w których można wprowadzić oszczędności, jednocześnie nie wpływając negatywnie na jakość usług publicznych. Efektywna alokacja środków, skuteczne zarządzanie finansami publicznymi oraz inwestycje w projekty o wysokim współczynniku zwrotu mogą się przyczynić do zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Rok 2023, podobnie jak lata poprzednie, był obciążony skutkami licznych kryzysów globalnych, które wywierały wpływ na gospodarki wielu krajów, w tym Polski. Ustawodawca, odpowiadając na wyzwania wynikające z kryzysu energetycznego, inflacji oraz wojny na Ukrainie, w dalszym ciągu skupiał się na uchwalaniu ustaw zwiększających wydatki publiczne. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do lat poprzednich, w 2023 r. zauważalny był nieznaczny spadek dynamiki generowania nowych ustaw obciążających budżet państwa, co mogło wynikać z konieczności stabilizowania sytuacji fiskalnej kraju.

²⁹ Ustawa z 15.09.2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1964).

³⁰ Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

³¹ Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1236); ustawa z 24.06.2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1621); ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1981); ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1997).

Wprowadzone ustawy, jak np. waloryzacja świadczeń emerytalnych³², wsparcie dla rodzin funkcjonariuszy i żołnierzy³³, oraz finansowanie ekologicznych projektów związanych z katastrofą na Odrze³⁴, były reakcją na palące potrzeby społeczne i środowiskowe. Istotnym obciążeniem dla budżetu była również ustawa zwiększająca środki na Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej³⁵, której celem było poprawienie dostępności transportu w regionach o mniejszej liczbie połączeń, co miało wesprzeć mieszkańców obszarów wiejskich i peryferyjnych. Działanie to, choć społecznie pożądane, wiązało się z dalszymi wzrostami wydatków publicznych.

Ponadto, rząd przyjął projekt ustawy, której celem było stworzenie warunków do realizacji zobowiązań wynikających z unijnej dyrektywy REDII dotyczącej udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto do 2030 r.. Dążenie do zwiększenia udziału energii odnawialnej wymagało znacznych inwestycji w infrastrukturę energetyczną oraz wsparcia sektora odnawialnych źródeł energii, co również znacząco obciążało budżet państwa w 2023 r.³⁶.

Mimo to należy podkreślić, że ustawodawca w 2023 r. uchwalił również kilka regulacji, które w minimalnym stopniu miały na celu redukcję wydatków publicznych. Wśród nich znalazły się ustawy dotyczące Agencji Mienia Wojskowego³⁷, oraz systemu e-TOLL³⁸, które w ocenie ekspertów przyniosły jedynie niewielkie oszczędności budżetowe.

Omawiając tendencje legislacyjne w 2023 r., nie można pominąć istotnej zmiany w sposobie myślenia o zarządzaniu finansami publicznymi. Coraz częściej mówi się o potrzebie prowadzenia bardziej zrównoważonej polityki fiskalnej, która, oprócz krótkoterminowych działań ratunkowych, uwzględniałaby również długoterminowe wyzwania, takie jak rosnące zadłużenie państwa oraz konieczność przeciwdziałania jego eskalacji. W związku z tym pojawiają się postulaty wprowadzenia bardziej rygorystycznych mechanizmów kontroli wydatków oraz zwiększenia efektywności alokacji środków budżetowych, zwłaszcza w obszarach takich jak infrastruktura, edukacja czy energetyka odnawialna.

Tendencja legislacyjna dotycząca wydatków publicznych w 2024 r.

Pierwsza połowa lat 20. XXI wieku w Polsce upłynęła pod znakiem ekspansywnej polityki fiskalnej i rok 2024 nie był wyjątkiem. W 2024 r. dominowały ustawy o charakterze wydatkotwórczym, co znajduje odzwierciedlenie w ich wysokich „ewaluacjach” (oceny 2 i 3 na skali od -1 do 3). Szczególnie istotne regulacje z oceną 3 i 2 obejmowały m.in. nowe

³² Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2023 r. poz. 337).

³³ Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 658).

³⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 1963).

³⁵ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1720).

³⁶ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1762).

³⁷ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1872).

³⁸ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1193, druk 3245-3245A).

instrumenty wsparcia społecznego i energetycznego, generujące wielomiliardowe obciążenia dla finansów publicznych. Przykładowo, ustawa z 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym (ocena 3) wprowadziła jednorazowe świadczenie pieniężne dla gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz przedłużyła mechanizmy limitowania cen energii, co wymaga wypłaty wysokich rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych – łączne wydatki na ten cel ograniczono ustawowo do ok. 8,21 mld zł. Z kolei lipcowa nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS, ustanawiająca tzw. rentę wdowią, istotnie zwiększa transfery z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz budżetu państwa – oszacowane na około 13 mld zł rocznie przy pełnym roku obowiązywania świadczenia. Równie znacząca okazała się wrześniowa ustawa podwyższająca rentę socjalną do poziomu płacy minimalnej (wraz z dodatkiem uzupełniającym): koszt tej reformy przekracza 8,8 mld zł rocznie, a jej finansowanie przewidziano z Funduszu Solidarnościowego oraz budżetu państwa. Poza tym w 2024 r. przyjęto także inne regulacje zwiększające wydatki (m.in. kontynuacja zamrożenia cen energii elektrycznej i gazu, podwyżki świadczeń społecznych oraz tzw. ustawa obojętnościowa na 2025 r. z licznymi wyjątkami finansowymi), co potwierdza silną tendencję prorozwojowych wydatków publicznych. Tylko jedna ustawa w 2024 miała efekt oszczędnościowy (ocena –1) – była to nowelizacja finansowania dofinansowań wynagrodzeń osób niepełnosprawnych, gdzie zmiana limitu dotacji z budżetu z 30% na „do 30%” de facto nieznacznie obniży wydatki publiczne (wpływ ten ma jednak ograniczony zakres).

Druga połowa 2024 r. i perspektywa na 2025 r. rysują się w kontekście rosnących obciążeń makroekonomicznych i napiętych reguł fiskalnych. Dyskrecjonalne działania wydatkowe podjęte w 2024 r. – często finansowane poza klasycznym budżetem (poprzez fundusze celowe lub emisję obligacji skarbowych przekazywanych określonym podmiotom) – pozwoliły rządowi chwilowo ominąć niektóre ograniczenia stabilizującej reguły wydatkowej, ale kosztem narastania ukrytego długu publicznego. Skutkiem tego deficyt sektora finansów publicznych Polsce w 2024 r. wzrósł do ok. 6,6% PKB (jeden z najwyższych w UE), a dług publiczny (liczony według kryteriów unijnych ESA) niebezpiecznie zbliża się do konstytucyjnego progu 60% PKB. Utrzymywanie tak ekspansywnej polityki fiskalnej w warunkach już wysokiej inflacji stanowi dodatkowe ryzyko makroekonomiczne – zwiększa presję popytową, co może utrudniać obniżanie inflacji, oraz przekłada się na wzrost kosztów obsługi długu (w razie dalszego podnoszenia stóp procentowych). Jednocześnie nadwyrężona zostaje przestrzeń fiskalna na kolejne lata: bez wyraźnej konsolidacji trudno będzie wygospodarować środki na nowe bodźce fiskalne w 2025 r. bez naruszania reguł ostrożnościowych. Przy stabilnie rosnących wydatkach i słabszych dochodach istnieje ryzyko utrwalenia podwyższonego deficytu w następnych latach, a dalsza ekspansja fiskalna bez reform oszczędnościowych lub zwiększenia dochodów napotka poważne bariery. W praktyce oznacza to konieczność podjęcia działań w kierunku uzdrowienia finansów publicznych – poprzez ograniczenie dynamiki wydatków lub znalezienie dodatkowych źródeł dochodów – aby zapobiec narastaniu długu i stworzyć przestrzeń dla ewentualnych przyszłych bodźców w ramach bezpiecznych ram fiskalnych.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 oraz wojna na Ukrainie, a także inne globalne wyzwania, takie jak kryzys energetyczny i rosnąca inflacja, wywarły istotny wpływ na tendencje legislacyjne dotyczące wydatków publicznych w latach 2020–2023. Te wydarzenia wymusiły na państwach, w tym Polsce, podjęcie licznych interwencji mających na celu złagodzenie ich skutków gospodarczych oraz zapewnienie wsparcia dla społeczeństwa i gospodarki.

Konsekwencją tego były liczne regulacje prawne, które prowadziły do zwiększenia obciążeń budżetowych, co miało swoje odzwierciedlenie w polityce fiskalnej państwa.

W 2023 r. ustawodawca nadal musiał mierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z globalnych kryzysów, co wymusiło uchwalanie kolejnych ustaw zwiększających wydatki publiczne, szczególnie w obszarach takich jak wsparcie dla emerytów, rozwój transportu publicznego oraz inwestycje w odnawialne źródła energii. Chociaż rok 2023 przyniósł niewielkie zmniejszenie tempa uchwalania nowych ustaw generujących wydatki, nadal dominowały one nad regulacjami, które miały na celu ograniczenie kosztów funkcjonowania państwa.

Wprowadzone regulacje prawno-finansowe miały na celu nie tylko reagowanie na bieżące wyzwania, lecz także stymulowanie długoterminowego rozwoju. Niemniej jednak, stały wzrost wydatków publicznych bez równoczesnych działań oszczędnościowych może prowadzić do dalszego pogłębiania deficytu budżetowego i wzrostu długu publicznego. W obliczu tych wyzwań kluczowym zadaniem dla decydentów politycznych będzie opracowanie długofalowej strategii zarządzania finansami publicznymi, która pozwoli na równoważenie potrzeb społecznych z koniecznością utrzymania stabilności finansowej państwa.

W przyszłości niezbędne będzie większe skupienie się na optymalizacji wydatków publicznych, szczególnie w obszarach wymagających długoterminowych inwestycji, takich jak energetyka, transport publiczny oraz infrastruktura. Tylko poprzez skuteczne zarządzanie finansami publicznymi i odpowiednie priorytetyzowanie zadań możliwe będzie zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego, poprawy jakości życia obywateli oraz stabilności budżetowej państwa w kolejnych latach.

W 2024 roku utrzymała się dominacja ustaw wydatkotwórczych. Wprowadzenie m.in. renty wdowiej, bonu energetycznego czy podwyższenia renty socjalnej oznaczało realne zwiększenie transferów publicznych, finansowanych częściowo z funduszy celowych. Wydatki te, choć adresowane do ważnych grup społecznych, przyczyniły się do wzrostu deficytu sektora finansów publicznych do poziomu ok. 6,6% PKB i ograniczyły przestrzeń fiskalną na kolejne lata. Brak równoległych działań oszczędnościowych i tylko symboliczna skala reform ograniczających wydatki wskazują na strukturalne osłabienie zdolności konsolidacyjnej państwa. Utrzymanie takiej trajektorii w 2025 r. może wiązać się z dalszym wzrostem długu publicznego i napięciami wokół reguł fiskalnych.