

Przemysław Panfil

Uniwersytet Gdański

ORCID 0000-0003-3717-4664

przemyslaw.panfil@ug.edu.pl

Finansowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Słowa kluczowe: siły zbrojne, stabilność fiskalna, reguły fiskalne, dług publiczny

Streszczenie. Początek wojny na Ukrainie drastycznie pogorszył sytuację geopolityczną Polski. W rezultacie 11 marca 2022 roku polski ustawodawca przyjął ustawę o obronie Ojczyzny, która zakłada gwałtowne zwiększenie wydatków na Siły Zbrojne RP. Na mocy tej ustawy tworzono również Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który został umieszczony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Takie rozwiązanie pozwala władzom publicznym na obejście przepisów ograniczających poziom zadłużenia publicznego. W tym sensie powołanie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jest formą tworzenia iluzji fiskalnych. Jednocześnie do Sejmu wpłynęły dwa projekty ustaw, w których zaproponowano modyfikację stabilizującej reguły fiskalnej oraz konstytucyjnego limitu zadłużenia. Ewentualne przyjęcie tych ustaw stanowi zagrożenie dla stabilności fiskalnej Polski.

Financing of the Armed Forces of the Republic of Poland – conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*

Keywords: armed forces, fiscal sustainability, fiscal rules, public debt

Summary. The beginning of the war in Ukraine drastically worsened the Polish geopolitical situation. As a result, on March 11, 2022, the Law on Defense of the Fatherland was passed. This law abruptly increased the expenditure on the Polish Armed Forces. It also established the Armed Forces Support Fund, which was placed at Bank Gospodarstwa Krajowego. This solution allows public authorities to circumvent the regulations limiting the level of public debt. In this sense, the establishment of the Armed Forces Support Fund is a form of creating fiscal illusions. At the same time, two bills were introduced to the Sejm, in which it was proposed to modify the stabilizing fiscal rule and the constitutional debt limit. The possible adoption of these laws poses a threat to Poland's fiscal stability.

Wstęp

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska rozpoczęła zakrojoną na szeroką skalę inwazję na Ukrainę. Krok ten doprowadził do drastycznej zmiany sytuacji geopolitycznej w Europie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są między innymi zapowiedzi skokowego wzrostu wydatków na obronność państw członkowskich Unii Europejskiej. Ze względu na swoje położenie geograficzne także Polska stoi

przed pilną koniecznością zwiększenia potencjału swoich Siły Zbrojnych (dalej jako: SZ). W ostatnich miesiącach polskie media obieły informacje o planowanym zakupie czołgów podstawowych (M1 Abrams oraz K2), lekkich samolotów bojowych (FA-50), samobieżnych armato-haubic 155 mm (AHS Krab oraz K9), śmigłowców (AW149), bojowych wozów piechoty (K-21 lub AS-21 Redback) czy też systemów przeciwlotniczych (Patriot i SkySabre) oraz systemów artylerii raketowej wysokiej mobilności (HIMARS oraz K239 Chunmoo). Część uzbrojenia trafiającego do Polski w najbliższych latach będzie służyć trzem podstawowym celom: a) zastąpienie sprzętu przekazanego Ukrainie; b) wymiana najbardziej wykorzystawanego sprzętu postsowieckiego; c) uzupełnienie najgroźniejszych luk w systemie obrony. Tymczasem skala planowanych zakupów po 2025 roku sugeruje chęć realizacji zapowiedzianego przez Radę Ministrów znaczącego zwiększenia liczebności polskich SZ (do 300 tys. personelu) oraz budowy dwóch nowych dywizji ogólnowojskowych¹. Przeszkodą dla realizacji tak ambitnego planu rozbudowy armii mogą okazać się jednak dwa czynniki o charakterze obiektywnym: demografia (szczególnie w połączeniu z sytuacją na rynku pracy) i brak odpowiednich środków finansowych. Próba odpowiedzi na ten ostatni problem wydają się rozwiązania legislacyjne zawarte w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny² (dalej jako: u.o.o.) oraz propozycje zmiany reguł fiskalnych uregulowanych w art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku³ (dalej jako: Konstytucja RP) i art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej jako: u.f.p.).

Celem artykułu jest próba określenia konsekwencji, jakie dla długoterminowej stabilności fiskalnej mogą przynieść nowo uchwalone, a także proponowane rozwiązania legislacyjne kształtujące zasady finansowania polskich SZ. Osiągnięcie założonego celu badawczego wymaga nie tylko oceny aktualnego stanu prawnego, ale także skonfrontowania go z regulacjami obowiązującymi na gruncie uchylonej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵ (dalej jako: u.f.s.z.). Niezbędna okazuje się także analiza danych statystycznych dotyczących wielkości wydatków na polskie SZ. Analiza ta powinna objąć nie tylko ostatnie lata, ale także okres bezpośrednio poprzedzający rok 2014, który zapowiadał istotną zmianę sytuacji geopolitycznej w Europie. Jako źródło danych statystycznych moż-

¹ Obecnie Polska posiada cztery podstawowe związki taktyczne w postaci: 11. Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancerniej oraz 12. (Szczecińskiej), 16. (Pomorskiej) i 18. Dywizji Zmechanizowanej. Dodatkowo w skład Wojsk Lądowych wchodzi dwie brygady aeromobilne (6. Brygada Powietrznodesantowa oraz 25. Brygada Kawalerii Powietrznej).

² Dz.U. z 2022 r. poz. 655 z późn. zm.

³ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.

⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 161.

na przy tym wykorzystać sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za lata 2012-2021. Jednocześnie do realizacji celu artykułu wykorzystana zostanie analiza dogmatyczno-prawna, czyli jedna z najczęściej stosowanych w naukach prawnych metod badawczych.

1. Finansowanie SZ w latach 2002-2021

W okresie od 1 stycznia 2002 do 22 kwietnia 2022 finansowanie polskich SZ odbywało się w oparciu o regulacje u.f.s.z. Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywały przepisy zawarte w art. 6 i art. 7 wspomnianej ustawy. Pierwsza z przywołanych jednostek redakcyjnych wskazywała źródła finansowania programu rozwoju SZ⁶. Natomiast art. 7 u.f.s.z. określał początkowo minimalny poziom nakładów na finansowanie tego programu, a następnie – począwszy od 22 maja 2004 r. – na finansowanie potrzeb obronnych RP.

W pierwotnej wersji art. 6 u.f.s.z. do źródeł finansowania programu rozwoju SZ zaliczono: a) budżet państwa; b) środek specjalny Ministra Obrony Narodowej; c) przychody z prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego; d) darowizny, spadki i zapisy. Powyższy katalog uległ zmianie 1 stycznia 2005 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych⁷. Nowelizacja ta zlikwidowała środki specjalne, a więc specyficzną formę zarządzania środkami publicznymi przez jednostki budżetowe. Jednocześnie środek specjalny Ministra Obrony Narodowej został zastąpiony przez nowo utworzony państwowy fundusz celowy w postaci Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (dalej jako: FMSZ)⁸. Źródła finansowania tej jednostki określono w art. 11 ust. 3 u.f.s.z. Obejmowały one przykładowo: wpływy za wsparcie udzielone wojskom obcym oraz udostępnianie im poligonów, odpisy z wyniku finansowego brutto Agencji Mienia

⁶ Dokument ten, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.f.s.z., przyjmował formę zarządzenia Ministra Obrony Narodowej, które było wydawane po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony narodowej. Jednocześnie, stosownie do art. 4 ust. 1 u.f.s.z., program rozwoju SZ określał: a) zadania dotyczące modernizacji wyposażenia SZ; b) liczebność oraz skład bojowy poszczególnych elementów SZ; c) zamierzenia w enumeratywnie wskazanych zakresach (np. systemy obronne SZ, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, szkolenie SZ, dyslokacja jednostek wojskowych i infrastruktury wojskowej).

⁷ Chodzi tutaj o ustawę z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 273, poz. 2703).

⁸ Na marginesie warto zauważyć, że tworzenie specjalnych funduszy do finansowania wydatków zbrojeniowych ma w Polsce długą tradycję, sięgającą okresu dwudziestolecia międzywojennego. Doskonałym przykładem jest tutaj Fundusz Obrony Narodowej, który został powołany do życia za sprawą dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 kwietnia 1936 r. o Funduszu Obrony Narodowej (Dz.U. z 1936 r., Nr 28, poz. 225). Była to jednostka gospodarki pozabudżetowej, odpowiadająca swoją konstrukcją dzisiejszej formie organizacyjno-prawnej, jaką jest państwowy fundusz celowy. Równoległe do Funduszu Obrony Narodowej w II RP funkcjonował także Fundusz Obrony Morskiej, którego rola była jednak zdecydowanie mniejsza.

Wojskowego, odszkodowania lub kary umowne otrzymane w toku realizacji umów dotyczących zakupu uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Począwszy od 22 sierpnia 2015 r., źródłem przychodów FMSZ stały się także darowizny, spadki i zapisy.

Ostatecznie, po dodatkowych zmianach redakcyjnych, zawarty w art. 6 u.f.s.z. katalog źródeł finansowania programu rozwoju SZ skurczył się do trzech pozycji: a) budżetu państwa; b) środków FMSZ; c) przychodów ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. W tym wypadku ustawodawca wykorzystał typowy dla polskiego systemu finansów publicznych model równoległego finansowania określonych zadań środkami pochodzącymi z budżetu państwa i państwowego funduszu celowego. Niezrozumiałe było natomiast umieszczenie w katalogu z art. 6 u.f.s.z. przychodów ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. Przychody tego typu trafiają bowiem do budżetu państwa i nie stanowią odrębnego od tego budżetu źródła finansowania zadań. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść art. 12 u.f.s.z., zgodnie z którym na finansowanie programu rozwoju SZ należało przeznaczać co najmniej 35% całości kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Jednocześnie w myśl tego ostatniego przepisu to ustawa budżetowa corocznie określa przewidywaną kwotę przychodów uzyskiwanych w zamian za zbycie akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. W konsekwencji w przypadku środków pochodzących z tego źródła dochodzi do przełamania zasady jedności materialnej wyrażonej w art. 42 ust. 2 u.f.p., co w żaden sposób nie zmienia ich „budżetowego” charakteru. Tak więc umieszczenie przychodów ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego w katalogu źródeł finansowania programu rozwoju SZ było błędem ustawodawcy, który nie rodził jednak żadnych praktycznych konsekwencji¹⁰. Błąd ten został następnie powtórzony w art. 39 u.o.o.

Jak zostało to już zasygnalizowane, w pierwotnej wersji u.f.s.z. ustawodawca określił także minimalną wielkość wydatków budżetowych na realizację programu rozwoju SZ w latach 2002-2006. Początkowo, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.f.s.z., na realizację tego programu miano przeznaczać corocznie nie mniej niż 1,95% produktu krajowego brutto (dalej jako: PKB)¹¹. Jednocześnie udział wydatków majątkowych w minimalnym poziomie wydatków budżetowych miał wynosić co najmniej 19% w 2003 r. i 23% w 2006 r. Oba kryteria, w myśl art. 7 ust. 4 u.f.s.z., miały być

⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1663 z późn. zm.

¹⁰ Należy także podkreślić, że omawiane źródło finansowania programu rozwoju SZ miało w analizowanym okresie znikome znaczenie, w związku z tym zostanie pominięte w dalszych rozważaniach.

¹¹ Wydatki te nie obejmowały jednak realizowanych na podstawie odrębnych przepisów wydatków na sfinansowanie wyposażenia SZ w samoloty wielozadaniowe.

uwzględnianie przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o prowizorium budżetowym.

Wejście w życie u.f.s.z. zbiegło się w czasie z istotnym spowolnieniem wzrostu gospodarczego w Polsce. Okoliczności te przełożyły się na niższą dynamikę wzrostu wpływów podatkowych i pogorszenie stanu finansów publicznych. Widocznym znakiem tej sytuacji była szybka akumulacja zadłużenia. Relacja państwowego długu publicznego do PKB pod koniec 2001 r. wynosiła 41,9%, dwa lata później zaś sięgnęła poziomu 50,1%. W tym kontekście założenia przyjęte w pierwotnej wersji art. 7 ust. 1 u.f.s.z. okazały się zbyt ambitne i w ciągu kolejnych lat były kilkakrotnie modyfikowane. Szczególnie istotne były zmiany, które weszły w życie w latach 2003–2004. Po pierwsze, art. 7 ust. 1 u.f.s.z. zaczął określać minimalny poziom wydatków budżetowych na finansowanie potrzeb obronnych RP, a nie na finansowanie programu rozwoju SZ. Po drugie, ustawodawca przesądził, że do wydatków tych zalicza się zarówno wydatki części budżetu państwa „obrona narodowa”, jak i wydatki w dziale „obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa. Po trzecie, punktem odniesienia przy ustalaniu minimalnego poziomu finansowania stał się PKB z roku poprzedniego, a nie – jak było to w pierwotnej wersji ustawy – PKB prognozowany na nadchodzący rok budżetowy. W okresie wzrostu gospodarczego zmiana ta w sposób oczywisty prowadziła do zmniejszenia minimalnego poziomu finansowania potrzeb obronnych RP. Po czwarte, obniżono minimalny udział wydatków majątkowych w wydatkach związanych z potrzebami obronnymi do 20%. Udział ten miał być przy tym osiągnięty począwszy od 2006 r.

Asumptem do kolejnych zmian w treści art. 7 u.f.s.z. stały się ustalenia poczynione w 2014 r. podczas szczytu NATO w walijskim Newport. W jego trakcie państwa członkowskie zobowiązały się do podniesienia wydatków na obronność do poziomu co najmniej 2% PKB w ciągu kolejnej dekady. Zdecydowano także, że co najmniej 20% tych wydatków będzie przeznaczona na badania, rozwój i pozyskanie sprzętu obronnego¹². U podstaw powyższych decyzji leżało pogorszenie się sytuacji geopolitycznej w Europie w związku z aneksją Krymu przez Federację Rosyjską oraz powstanie separatystycznych republik ludowych w Doniecku i Ługańsku na Ukrainie.

W efekcie nowelizacji art. 7 ust. 1 u.f.s.z. minimalny poziom wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP został podniesiony – z dniem 22 sierpnia 2015 r. – do 2% PKB z roku poprzedniego. Nie oznacza to jednak, że Polska zaczęła automatycznie spełniać wymogi określone w trakcie szczytu NATO w Newport. Niektóre z wydatków ponoszonych z części budżetowej „obrona narodowa” mają bowiem niewiele wspólnego z obronnością kraju. Dobrym przykładem są tutaj świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego dla byłych żołnierzy zawo-

¹² Warto podkreślić, że ustalenia takie poczyniono po raz pierwszy w 2006 r., jednak do szczytu w Newport miały one dobrowolny charakter.

dowych. Świadczenia te są ponoszone w ramach części budżetowej „obrona narodowa”. Okoliczność ta determinuje ich formalne zakwalifikowanie do „wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP”, o których mowa w art. 7 ust. 1 u.f.s.z. Nie wpływa jednak na treści ekonomiczne stojące za świadczeniami pieniężnymi z zaopatrzenia emerytalnego. Z materialnego punktu widzenia mają one niewiele wspólnego z obronnością RP, o czym pośrednio świadczy fakt, że klasyfikowane są do działu budżetowego „obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”. Warto podkreślić, że są to przy tym kwoty niemałe i procentowo istotne. W 2021 roku świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego dla byłych żołnierzy zamknęły się kwotą 7969 mln zł¹³. Tymczasem wydatki budżetowe na potrzeby obronne, a w więc suma wydatków części budżetowej „obrona narodowa” oraz wydatków działów „obrona narodowa” znajdujących się w pozostałych częściach budżetowych, wyniosły 57 499 mln zł (tab. 1).

Do kolejnej zmiany art. 7 ust. 1 u.f.s.z. doszło z dniem 14 listopada 2017 r., kiedy to w przywołanej jednostce redakcyjnej zapisano algorytm stopniowego zwiększania minimalnego poziomu wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP. Poziom ten miał zacząć rosnąć, począwszy od 2020 roku, by ostatecznie osiągnąć równowartość 2,5% PKB w roku 2030. Pozornie zmiana została więc odłożona w czasie, gdyż w latach 2018-2019 minimalny poziom wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP miał nadal wynosić 2% PKB. W rzeczywistości został on realnie zwiększony, a to za sprawą nowo dodanego do ustawy art. 7 ust. 1a. Zgodnie z tym przepisem punktem odniesienia do ustalania minimalnego poziomu wydatków na nadchodzący rok budżetowy stała się wartość PKB określona w założeniach budżetowych na ten sam rok, a nie – jak było to dotychczas – wartość PKB z roku poprzedniego.

Analiza danych statystycznych za lata 2012-2021 obrazuje sukcesywny wzrost wydatków budżetowych na finansowanie potrzeb obronnych RP. W ujęciu nominalnym wzrosły one z 28,1 mld do 57,5 mld zł (tab. 1), zaś w ujęciu realnym z poziomu 1,7% do 2,2% PKB. W rzeczywistości w latach 2020-2021 minimalny wymagalny prawem poziom wydatków budżetowych na finansowanie potrzeb obronnych RP został osiągnięty w sposób sztuczny, noszący znamiona kreatywnej rachunkowości. W tym okresie, w związku z opóźnieniem realizacji planowanych kontraktów zbrojeniowych, dokonano z budżetu państwa dwóch transferów środków na rzecz FMSZ na łączną kwotę 9,3 mld zł. Odpowiadał im skokowy wzrost stanu funduszu z niecałych 0,7 mld zł na koniec 2019 roku do prawie 10,1 mld zł na koniec 2021 roku. Warto podkreślić, że z tej kwoty ponad 6,4 mld zł zostało przejętych przez Ministra Finansów w zarządzanie i wykorzystane do finansowania potrzeb

¹³ Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Tom I, Warszawa 2022, s. 2/47.

pożyczkowy Skarbu Państwa. Środki te *de facto* „wróciły” do budżetu i nie wpłynęły na wzrost potencjału polskich SZ. Dodatkowy kontekst dla oceny zastosowanego rozwiązania tworzy analiza kosztów ponoszonych przez FMSZ w latach 2012–2021, które w poszczególnych latach kształtowały się na poziomie od 27 do 238 mln zł. Z punktu widzenia finansowania SZ źródło to miało więc drugorzędny i jedynie uzupełniający charakter.

Tabela 1. Wydatki budżetowe na finansowanie potrzeb obronnych RP oraz koszty FMSZ w latach 2012–2021 (w mln zł)

Źródło finansowania	2012	2013	2014	2015	2016
Budżet państwa	28 105	29 124	31 501	37 404	35 104
FMSZ	58	27	60	103	148
Źródło finansowania	2017	2018	2019	2020	2021
Budżet państwa	36 697	42 366	44 238	51 921	57 499
FMSZ	142	198	238	205	168

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2012–2021, Warszawa 2013–2022.

2. Finansowanie SZ od 2022 roku

Zasady finansowania polskich SZ uległy zmianie 23 kwietnia 2022 r., czyli wraz z wejściem w życie u.o.o. Projekt tej ustawy wniesiono do łaski marszałkowskiej 25 lutego 2022 r. – dzień po rozpoczęciu przez Federację Rosyjską agresji na Ukrainę. Jednocześnie Rada Ministrów uznała projekt za pilny, korzystając tym samym z możliwości przewidzianej w art. 123 ust. 1 Konstytucji RP. Wpłynęło to na bardzo szybki tryb procedowania ustawy, która została ostatecznie uchwalona 11 marca i podpisana przez Prezydenta siedem dni później.

Na płaszczyźnie finansowej wejście w życie u.o.o. przyniosło dwie istotne zmiany – modyfikację katalogu źródeł finansowania programu rozwoju SZ oraz skokowe podniesienie minimalnego poziomu wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP. Pierwsza z tych zmian jest efektem zastąpienia FMSZ przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej jako: FWSZ). Istotą tej zmiany nie jest bynajmniej kosmetyczna modyfikacja nazwy funduszu będącego jednym z trzech źródeł finansowania programu rozwoju SZ. FMSZ był państwowym funduszem celowym, a więc – zgodnie z art. 9 u.f.p. – jednostką sektora finansów publicznych. Co szczególnie istotne, do źródeł finansowania tego funduszu nie zaliczały się przychody pochodzące z szeroko pojętej pożyczki publicznej. Tymczasem FWSZ jest funduszem utworzonym w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej jako: BGK) na mocy art. 41 ust. 1 u.o.o. Jako że nie nadano mu formy państwowego funduszu celowego, znaj-

duje się on poza sektorem finansów publicznych. Jednocześnie wśród przychodów FWSZ – określonych w art. 41 ust. 4 u.o.o. – znalazły się początkowo środki pochodzące z obligacji wyemitowanych na jego rzecz przez BGK. Jednak już 1 września 2022 r. katalog przychodów zasilających FWSZ został powiększony o kolejne źródła zwrotnych środków finansowych¹⁴. W szczególności do obligacji dołączyły pożyczki i kredyty zaciągane na rzecz omawianego funduszu przez BGK.

Zobowiązania zaciągane przez BGK na rzecz FWSZ zostały objęte gwarancją Skarbu Państwa (art. 45 ust. 2 u.o.o.). Zgodnie z art. 45 ust. 4 u.o.o. jest ona udzielana do wysokości 100% pozostających do spłaty świadczeń pieniężnych wynikających z kredytu, pożyczki lub wyemitowanych obligacji wraz ze 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z kredytem, pożyczką lub obligacjami. Dodatkowo, na mocy art. 45 ust. 3 u.o.o., do gwarancji udzielanej przez Skarb Państwa za zobowiązania zaciągnięte przez BGK na rzecz FWSZ nie stosuje się zasadniczo przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1613). Jest to o tyle istotne, że akt ten zawiera różne rozwiązania, które zmniejszają ryzyko, jakie Skarb Państwa ponosi w związku z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami. Warto także podkreślić, że BGK jest zwolniony z obowiązku ustanawiania zabezpieczenia od gwarancji (art. 45 ust. 7 u.o.o.), zaś sama gwarancja jest wolna od opłaty prowizyjnej (art. 45 ust. 5 u.o.o.).

Z punktu widzenia potencjalnej skali wykorzystania zwrotnych środków finansowych przez FWSZ kluczowe znaczenie ma fakt, że fundusz ten nie jest częścią sektora finansów publicznych. Tym samym zobowiązania zaciągnięte na rzecz tego funduszu przez BGK nie są uwzględniane przy obliczaniu państwowego długu publicznego i nie podlegają ograniczeniom nałożonym przez regułę fiskalną ustanowioną w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Natomiast istotną przeszkodą dla szerszego wykorzystania środków FWSZ do finansowania programu rozwoju SZ jest stabilizująca reguła wydatkowa z art. 112aa u.f.p. Ogranicza ona dynamikę wzrostu wydatków większości jednostek sektora finansów publicznych, a także funduszy ulokowanych w BGK. Utrzymanie dotychczasowego kształtu reguły fiskalnej z art. 112aa u.f.p. oznaczałoby, że wzrost zaangażowania FWSZ w finansowanie programu rozwoju SZ mógłby odbywać się wyłącznie w drodze ograniczenia wydatków na inne zadania publiczne. W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej rozwiązanie to wpływałoby jednak w sposób oczywisty na poziom poparcia dla poszczególnych partii politycznych. Warto przy tym podkreślić, że w roku 2020 zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej zostało „wyłączone” za sprawą uruchomienia tzw. klauzuli wyjścia, której mechanizm uregulowano w art. 112d u.f.p.

¹⁴ Stało się tak za sprawą wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o obronie Ojczyzny oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1715).

Natomiast w latach 2021–2022 obowiązywał okres przejściowy, w którym realizowana była prawnie zdeterminowana ścieżka dojścia do pełnego rygoryzmu reguły z art. 112a u.f.p. W tym kontekście nie jest zaskoczeniem fakt, że we wrześniu 2022 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął rządowy projekt ustawy, który zakłada czasowe (lata 2022–2023) wyłączenie spod ograniczeń stabilizującej reguły wydatkowej wydatków państwowych funduszy celowych, funduszy działających w BGK oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁵.

Drugą, sygnalizowaną już zmianą, jaką na płaszczyźnie finansowej przyniosła u.o.o., jest skokowy wzrost minimalnego poziomu wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP. Zgodnie z art. 40 ust. 1 tej ustawy począwszy od 2023 r. mają one wynosić co najmniej 3% PKB. Bez zmian pozostała przy tym definicja pojęcia „wydatki budżetowe na potrzeby obronne RP” oraz punkt odniesienia, jakim jest wartość PKB określona na dany rok budżetowy w założeniach projektu budżetu państwa. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie ma *de facto* charakter rewolucyjny. Doskonale świadczy o tym porównanie wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP z ustawy budżetowej na rok 2022 i projektu ustawy na rok 2023. Wynoszą one odpowiednio 57,6 mld zł oraz 97,4 mld zł. Oczywiście w pewnej mierze zmiana ta wynika z założonego wzrostu nominalnego PKB, będącego przede wszystkim efektem procesów inflacyjnych. Niemniej, o ile w 2022 r. udział wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP w łącznej sumie planowanych wydatków budżetu państwa wynosił 11%, o tyle w 2023 sięgnął aż 14,5%. Należy także pamiętać, że w kolejnych latach wzrost wydatków budżetowych będzie następować równoległe do dynamicznego wzrostu wydatków pozabudżetowych, który umożliwia finansowanie FWSZ ze środków zwrotnych pozyskiwanych przez BGK.

W obecnej sytuacji politycznej w Polsce trudno oczekiwać, że skokowe podniesienie wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP zostanie skompensowane odpowiednią redukacją wydatków przeznaczonych na inne cele. Okoliczność ta będzie prowadzić do dalszego wzrostu wielkości deficytu budżetowego i skali wykorzystania pożyczki publicznej. W średniookresowej perspektywie istotnym wyzwaniem staje się więc utrzymanie państwowego długu publicznego w ryzach narzuconych przez art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, czyli na poziomie nieprzekraczającym wartości 60% PKB. Za próbę rozwiązania tego problemu należy natomiast uznać poselski projekt zmiany ustawy zasadniczej, który został złożony do łaski marszałkowskiej w dniu 7 kwietnia 2022 r.¹⁶ Projekt ten zakłada między innymi modyfikację kształtu konstytucyjnego limitu zadłużenia polegający na pominię-

¹⁵ Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, Druk sejmowy nr 2630, Warszawa 2022, s. 38.

¹⁶ Projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy nr 2263, Warszawa 2022, s. 3.

ciu – przy obliczaniu relacji państwowego długu publicznego do PKB – pożyczek, gwarancji i poręczeń finansowych służących finansowaniu potrzeb obronnych RP.

3. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Celem zmiany wprowadzonych przez u.o.o. jest między innymi zwiększenie wydatków na finansowanie polskich SZ. Biorąc pod uwagę obecną sytuację geopolityczną w Europie trudno jest kwestionować słuszność tej decyzji. Ostatecznie to właśnie SZ jawią się jako kluczowy instrument ochrony tak doniosłych dóbr konstytucyjnych jak niezależność i integralność terytorialna RP. Jednocześnie skala i tempo zwiększenia wydatków na obronę narodową wymyka się ocenie dokonywanej z prawnofinansowego punktu widzenia. Zmienne te są bowiem funkcją założonego harmonogramu osiągnięcia pożądanych zdolności SZ. Otwartym pytaniem pozostaje natomiast to, na ile realna jest szybka absorpcja dodatkowych środków finansowych, które przeznaczono na obronę narodową. Ostatecznie nie zależy ona wyłącznie od polskich władz publicznych, ale także od decyzji podejmowanych przez zagraniczne ośrodki polityczne, tempa zawierania kontraktów na dostawę uzbrojenia czy też mocy produkcyjnych firm zbrojeniowych. Ewentualne opóźnienia w tym zakresie mogą w poszczególnych latach rodzić problemy z osiągnięciem minimalnego wymaganego poziomu wydatków budżetowych dla potrzeb obronnych RP i wymuszać transfer środków do FMSZ.

O ile sama idea zwiększenia minimalnego poziomu wydatków budżetowych na potrzeby obronne RP nie rodzi większych kontrowersji, o tyle trudno jest zaakceptować rozwiązanie polegające na likwidacji FMSZ i powołanie w jego miejsce FWSZ. Krok ten umożliwia zaciągnięcie zobowiązań na finansowanie programu rozwoju SZ poza formalnymi ramami sektora finansów publicznych. Zobowiązania te nie są więc wliczane do państwowego długu publicznego, mimo że są gwarantowane przez Skarb Państwa i zaciągane przez bank państwowy na rzecz funduszu realizującego zadania publiczne. W konsekwencji nie podlegają ograniczeniom narzuconym przez konstytucyjny limit zadłużenia. Powołanie do życia FWSZ wpisuje się w szereg podobnych działań podejmowanych w Polsce od kilkunastu lat, polegających na realizacji zadań publicznych przez fundusze ulokowane w BGK (np. Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Przeciwdziałania COVID-19) oraz spółki Skarbu Państwa (np. Państwowy Fundusz Rozwoju S.A.). Najlepszą miarą skali tego zjawiska są różnice pomiędzy wielkością długu publicznego obliczanego w oparciu o polską i unijną metodologię. Na koniec drugiego kwartału 2022 roku państwowy dług publiczny wynosił 1175 mld zł, zaś dług sektora instytucji rządo-

wych i samorządowych aż 1453 mld zł. W ujęciu realnym, na koniec 2021 roku, różnica między obiema miarami zadłużenia sięgała równowartości 10% PKB¹⁷.

Na płaszczyźnie teoretycznej utworzenie FWSZ i ulokowanie go w BGK należy uznać za przejaw kreatywnej rachunkowości, będącej jedną z odmian niestrukturalnych dostosowań fiskalnych. To ostatnie pojęcie obejmuje takie działania władz publicznych, które zniekształcają wartość wskaźników fiskalnych (przede wszystkim salda budżetowego, długu publicznego oraz wydatków publicznych). Oznacza to, że zmiana wartości tych wskaźników nie odpowiada rzeczywistym przeobrażeniom stanu finansów publicznych¹⁸. Wykorzystanie niestrukturalnych dostosowań fiskalnych umożliwia władzom publicznym obchodzenia ograniczeń narzuconych przez numeryczne reguły fiskalne. Jest także instrumentem budowy tzw. iluzji fiskalnych, czyli błędnych wyobrażeń obywateli na temat stanu finansów publicznych. Ulokowanie FWSZ w BGK zmniejsza także jawność finansów publicznych oraz ogranicza kompetencje Parlamentu, wyłączając spod jego władztwa decyzje o sposobie wydatkowania środków, które mają *de facto* publiczny charakter.

Na negatywną ocenę zasługują także wniesione do laski marszałkowskiej projekty aktów prawnych, których uchwalenie prowadziłoby do zmiany stabilizującej reguły wydatkowej oraz konstytucyjnego limitu zadłużenia. W obecnej sytuacji politycznej modyfikacja reguły fiskalnej z art. 112aa u.f.p. wydaje się być przesądzona. Pozwoli ona znacząco zwiększyć finansowanie SZ za pośrednictwem FWSZ bez konieczności dokonania kompensacyjnej redukcji wydatków jednostek sektora finansów publicznych lub innych funduszy ulokowanych w BGK. Zmiana konstytucyjnego limitu zadłużenia jest oczywiście dużo mniej prawdopodobna. Natomiast jej potencjał znacząco wykracza poza finansowe aspekty funkcjonowania SZ w Polsce. Wyłączenie zobowiązań zaciągniętych na finansowanie potrzeb obronnych RP z ograniczeń narzuconych przez art. 216 ust. 5 Konstytucji RP sankcjonowałoby bowiem istnienie deficytu budżetowego odpowiadającego wielkości wydatków przeznaczonych na ten cel. Rada Ministrów mogłaby bowiem dążyć do zbilansowania budżetu we wszystkich częściach i działach budżetowych innych niż „Obrona narodowa”. Natomiast potrzeby obronne RP – sięgające minimum 3,5% PKB – w całości mogłyby być finansowane przychodami pochodzącymi z emisji specjalnych obligacji obronnych, które byłyby neutralne z punktu widzenia reguły fiskalnej z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. W ten sposób konstytucyjny limit zadłużenia utraciłby jakiegokolwiek praktyczne znaczenie. Sytuacja ta mogłaby doprowadzić do niekontrolowanej akumulacji państwowego długu publicznego. Co

¹⁷ Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych II kw./2022*, Warszawa, 12 września 2022 r., s. 1, 6.

¹⁸ T.C. Irwin, *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, „IMF Staff Discussion Note” 2012, no. SDN/12/02, s. 5.

szczególnie niebezpieczne, następowałyby ona równolegle do wzrostu długu tych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie są jednocześnie zaliczane do sektora finansów publicznych.

Ocena wdrożonych i planowanych modyfikacji zasad finansowania SZ prowadzi do wniosku, że ignorują one okoliczności, które przemawiają przeciwko dalszemu luzowaniu kształtu polityki fiskalnej w Polsce. Zarówno polskiemu ustawodawcy, jak i projektodawcom zmian reguł fiskalnych zdaje się umykać obowiązek nałożony na kraje członkowskie Unii Europejskiej przez art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁹ (dalej jako: dyrektywa Rady 2011/85/UE). Zgodnie z tym przepisem każde państwo członkowskie musi dysponować, specyficznymi dla niego, numerycznymi regułami fiskalnymi, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jako całość zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskich²⁰ (dalej jako: Traktat) w zakresie polityki budżetowej. W szczególności reguły te mają wspierać stosowanie się do wartości referencyjnej dotyczącej deficytu i długu oraz przyjęcie wieloletniej perspektywy planowania budżetowego, w tym przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych założonych przez dane państwo członkowskie. Już w chwili obecnej można mieć poważne wątpliwości, czy obowiązujące w Polsce krajowe reguły fiskalne wypełniają wymogi nałożone przez art. 5 dyrektywy 2011/85/UE. Wydaje się, że wymogów tych nie spełnia konstytucyjny limit zadłużenia. Niewątpliwie nie przyczynia się on do realizacji zobowiązań wynikających z Traktatu przez polski sektor instytucji rządowych i samorządowych traktowany jako całość. Najlepiej świadczą o tym rosnące rozbieżności pomiędzy wartością zadłużenia tego sektora a państwowym długiem publicznym. Nieco inaczej kwestia ta wygląda na poziomie stabilizującej reguły wydatkowej. Zakres podmiotowy tej reguły nie obejmuje całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Niemniej, w swoim dotychczasowym kształcie, ograniczała ona możliwość wzrostu wydatków funduszy ulokowanych w BGK²¹. Ewentualna modyfikacja stabilizującej reguły wydatkowej w sposób zaproponowany w poselskim projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej sprawi, że konstrukcja także i tej reguły definitywnie oderwie się od kształtu reguł ponadnarodowych, wynikających z prawa unijnego²². W kon-

¹⁹ Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41.

²⁰ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47 ze zm.

²¹ Oczywiście poza okresem, w którym zachodziły przesłanki aktywujące tzw. klauzulę wyjścia.

²² Na marginesie należy zauważyć, że umieszczenie propozycji zmiany stabilizującej reguły wydatkowej w projekcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej jest oczywistym złamaniem podstawowych zasad techniki legislacyjnej.

sekwencji Polska przestanie realizować obowiązek nałożony przez art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE, co doprowadzi – w bliższej lub dalszej perspektywie – do kolejnego sporu z Komisją Europejską.

Polski ustawodawca, jak i projektodawcy zmian reguł fiskalnych ignorują także ryzyko utraty stabilności fiskalnej, do jakiej może doprowadzić dalsze rozluźnianie polityki fiskalnej. Warto podkreślić, że w nowoczesnym ujęciu stabilność fiskalna jest rozumiana bardzo szeroko. Oznacza ona unikanie nadmiernego wzrostu zobowiązań rządu – obciążających przyszłe pokolenia – przy jednoczesnej zdolności do dostarczania społeczeństwu niezbędnych usług publicznych, w tym stosownego zabezpieczenia w trudnych czasach, a także przy możliwości zmiany prowadzonej polityki w odpowiedzi na nowe wyzwania²³. O trafności tej definicji świadczą chociażby doświadczenia płynące z gospodarczych i fiskalnych konsekwencji pandemii wywołanej przez wirus SARS-CoV-2. Stabilność fiskalną należy traktować jako czyste dobro publiczne, warunek *sine qua non* zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wartość wpisującą się w koncepcję dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP²⁴. Ostatecznie należy ją postrzegać jako jeden z fundamentów niepodległości kraju. Utrata stabilności fiskalnej wiąże się bowiem z zachwianiem zdolności państwa do adekwatnej odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia, w tym wynikające z jego geopolitycznego otoczenia. Warto przy tym pamiętać, że może do niej dojść na skutek dynamicznych procesów zachodzących na rynku finansowym, aktywowanych na skutek pogorszenia wiarygodności kredytowej kraju. Zdolność państwa do finansowania potrzeb pożyczkowych, w tym refinansowania zadłużenia, nie zależy wyłącznie od woli władz publicznych, ale także – a może przede wszystkim – od sumy indywidualnych decyzji podejmowanych przez uczestników rynku finansowego. Decyzje te nie zawsze są przy tym racjonalne, wyważone i słuszne, często bywają natomiast irracjonalne i niesprawiedliwe, wręcz historyczne²⁵. Ponadto przy wysokim poziomie długu publicznego reakcje inwestorów stają się wysoce nieliniowe²⁶. Niektóre zjawiska i procesy mają także charakter samospełniających się przepowiedni. Paradoksalnie racjonalne decyzje indywidualne mogą prowadzić do katastrofalnego wyniku zbiorowego²⁷ i generować na poziomie związku publicznoprawnego zjawisko podobne do runu na bank²⁸. Analizując problematykę stabilności fiskalnej, nie można więc uciekać od

²³ European Commission, Fiscal Sustainability Report 2012, „European Economy” 2012, no. 8, s. 1-2.

²⁴ P. Panfil, *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 323.

²⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 102.

²⁶ J. Escolano, *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, „IMF Technical Notes and Manuals” January 2010, s. 11.

²⁷ T.F. Geithner, *Stress Test. Reflections on Financial Crises*, New York 2014, s. 61.

²⁸ C. Arellano, N. Kocherlakota, *Internal debt crises and sovereign defaults*, „NBER Working Paper” 2008, no. 13794, s. 4.

próby odpowiedzi na pytanie o to, kto jest potencjalnym pożyczkodawcą Skarbu Państwa i co determinuje jego zachowanie²⁹.

Pogorszenie sytuacji geopolitycznej w Europie w związku z wybuchem wojny na Ukrainie uzasadnia zmianę priorytetów polskiej polityki fiskalnej, a nie jej paradygmatu. Polski, będącej średniej wielkości państwem europejskim pretendującym dopiero do miana kraju wysoko rozwiniętego, zwyczajnie „nie stać” na skokowe podniesienie nakładów na SZ i jednocześnie utrzymanie stopnia realizacji innych zadań publicznych. Konieczne jest przesunięcie dostępnych środków pomiędzy różnymi kierunkami ich wydatkowania. Dalsze, nadmierne wykorzystanie szeroko pojętej pożyczki publicznej przez jednostki zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych generuje poważne zagrożenie dla stabilności fiskalnej, a w konsekwencji także dla realizacji programu rozwoju polskich SZ. Całkowicie błędne jest przy tym pojawiające się w krajowej debacie publicznej odwołanie do przykładu tych państw, które charakteryzują się wysokim poziomem zadłużenia. Należy podkreślić, że wśród członków takich organizacji jak UE lub OECD, kraje z długiem publicznym znacząco przekraczającym poziom 60% PKB należą do wyjątków. Co więcej, są to wyjątki, które nie mogą stanowić wzoru dla Polski. Z jednej strony są to bowiem kraje należące do grona największych światowych gospodarek, o wysokim poziomie ocen ratingowych i wiarygodnej historii kredytowej (USA, Japonia, Francja, Wielka Brytania, Kanada). Z drugiej zaś państwa, które znalazły się w samym epicentrum kryzysu zadłużeniowego lat 2010-2012 (Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy). Do pierwszej grupy Polska z przyczyn obiektywnych pretendować nie może, do drugiej w żadnym przypadku pretendować nie powinna. Dodatkowo należy zauważyć, że państwa z drugiej grupy znajdują się w zgoła odmiennej sytuacji instytucjonalnej niż Polska. Należą bowiem do strefy euro, co samo w sobie zmienia sposób ich postrzegania przez rynek finansowy. W razie problemów ze stabilnością fiskalną mogą bowiem korzystać z pomocy takich pożyczkodawców ostatniej instancji jak Europejski Mechanizm Stabilności i – być może przede wszystkim – Europejski Bank Centralny. W efekcie kraje, które w porównaniu do Polski charakteryzują się dużo wyższym poziomem zadłużenia i niższą notą ratingową (np. Włochy i Grecja), korzystają jednak z niższej rentowności skarbowych papierów wartościowych.

Podsumowanie

Wybuch wojny na Ukrainie stanowi czynnik, który w dużej mierze będzie determinował kształt polskiej polityki fiskalnej w najbliższych latach. Niewątpliwie

²⁹ H. Bohn, *The sustainability of Fiscal Policy in the United States*, „CESifo Working Paper” 2005, no. 1446, s. 13.

Polska stoi przed koniecznością pilnego wzmocnienia potencjału swoich SZ, co wiązać się będzie z istotnymi nakładami finansowymi. Niezbędna wydaje się więc zmiana priorytetów polityki fiskalnej i zmniejszenia wydatków na realizację mniej ważnych zadań publicznych. Wygospodarowane w ten sposób środki mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie zwiększonych potrzeb obronnych RP. Niestety, regulacje zawarte w u.o.o. (w szczególności dotyczące FWSZ) oraz propozycje zmiany polskich reguł fiskalnych zdają się świadczyć o tym, że potrzeby te będą finansowane przede wszystkim przychodami pochodzącymi z pożyczki publicznej. Podejście takie ignoruje obiektywne ograniczenia wynikające z konieczności zachowania stabilności fiskalnej. Od stabilności tej zależy natomiast zdolność państwa do adekwatnej odpowiedzi na nowe wyzwania, w tym wynikające z otoczenia geopolitycznego. W tym sensie działania stanowiące zagrożenie dla stabilności fiskalnej mogą w średnio- lub długoterminowej perspektywie zniweczyć plany rozwoju polskich SZ.

Literatura

- Arellano C., Kocherlakota N., *Internal debt crises and sovereign defaults*, „NBER Working Paper” 2008, no. 13794.
- Bohn H., *The sustainability of Fiscal Policy in the United States*, „CESifo Working Paper” 2005, no. 1446, s. 13.
- Escolano J., *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustment of budgetary aggregates*, „IMF Technical Notes and Manuals” 2010, January.
- Geithner T.F., *Stress Test. Reflections on Financial Crises*, New York 2014.
- Irwin T.C., *Accounting Devices and Fiscal Illusions*, „IMF Staff Discussion Note” 2012, no. SDN/12/02.
- Panfil P., *Reguły i iluzje fiskalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Warszawa 2011.

