

Wybrane fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego

Gospodarka pozabudżetowa a przejrzystość finansów publicznych

Wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r. oraz inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. to wydarzenia, które zmieniły dotychczasową percepcję bezpieczeństwa i stabilności. Wywołały odczuwalne także obecnie skutki gospodarcze. Odpowiedzią państwa na oczekiwania społeczeństwa było zastosowanie rozwiązań, których część wiązała się z wydatkowaniem środków publicznych poza budżetem państwa. Gospodarka pozabudżetowa jest prowadzona m.in. za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). W jego ramach funkcjonuje kilka funduszy, w tym: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz finansowany z jego środków Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Celem artykułu jest ocena ich wpływu na przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Wykorzystano w nim argumentację ekonomiczną, przeprowadzono analizę dostępnych danych ilościowych oraz jakościowych.

JACEK SKOWROŃSKI

Znaczenie zasad jawności i przejrzystości

W polityce fiskalnej kluczowe jest przestrzeganie zasad przejrzystości i jawności finansów publicznych. Jeśli chodzi o pierwszą z nich, polega ono na prezentowaniu informacji dotyczących finansów publicznych w taki sposób, aby były one możliwe do odczytania i zrozumienia nie tylko przez specjalistów. Ponadto uzależnia się decyzje ekonomiczne rządów od dokładnej

oceny sytuacji, z uwzględnieniem kosztów i korzyści wszelkich zmian. W ten sposób dostarcza się pracodawcom, rynkom i społeczeństwu niezbędnych narzędzi do rozliczenia władz z ich wyników oraz zarządzania zasobami publicznymi. Materiałowym wymiarem stosowania tej zasady jest m.in. klasyfikacja budżetowa.

Zasada jawności ma zastosowanie np. w pracy parlamentu nad budżetem, udostępniania treści ustawy budżetowej opinii publicznej oraz uczynienia z niej przedmiotu dyskursu publicznego,

zwłaszcza w środkach masowego przekazu. Ma to przyczynić się do ograniczenia marnotrawstwa środków publicznych przez racjonalizację wydatków. Może też wynikać z obaw decydentów przed negatywną oceną wyborców. W przeszłości informacje o gospodarowaniu środkami publicznymi często podlegały utajnieniu, co argumentowano kwestiami bezpieczeństwa państwa. Niemniej w praktyce była to zazwyczaj zasłona dla niegospodarności¹.

Stosowanie wspomnianych zasad, które uznaje się za podstawowe, pozwala na uzyskanie rzeczywistych danych dotyczących finansów publicznych, co ma fundamentalne znaczenie dla prowadzenia polityki fiskalnej. Ponadto ich ranga wynika z ustanowienia tych zasad w ustawie zasadniczej² oraz uszczegółowienia w ustawie o finansach publicznych³.

Przestrzeganie zasad

Spostrzeżenia dotyczące działań naruszających podstawowe zasady budżetowe, w tym m.in. jawności i przejrzystości, wielokrotnie formułowała Najwyższa Izba Kontroli, prezentując ustalenia różnych badań, a także w corocznej analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W dokumencie z 2023 roku zwrócono uwagę na ograniczenie znaczenia

budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego i pogłębiającą się dezintegrację finansów publicznych wskutek finansowania zadań przy wykorzystaniu funduszy działających w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego⁴. Zostało to także podkreślone w wystąpieniu prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu przez stwierdzenie, że implikacjami takiego postępowania są zarówno ograniczenie kontroli parlamentarnej i społecznej nad gromadzeniem i wydatkowaniem części środków na zadania publiczne, jak i brak przejrzystości w transferowaniu środków publicznych. Konkluzję stanowiło stwierdzenie, że budżet nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu nierównowagi finansowej państwa⁵.

W „Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku” stwierdzono, że finansowanie istotnej części zadań publicznych ponownie odbywało się poza ustawą budżetową⁶. Zwrócono także uwagę, że kolejny raz zarówno ustawa budżetowa, jak i sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie odzwierciedlały pełnego obrazu działań, które miały wpływ na jego wynik⁷. NIK negatywnie oceniła procesy mające miejsce od 2020 r. i wpływające na obniżenie rangi budżetu państwa

¹ E. Małecka-Ziembińska: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19* [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse Publiczne*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021, s. 51-54.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. poz. 483, z późn. zm.), art. 61 ust. 1-2.

³ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 33-41.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*, 2024, s. 48.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Wystąpienie Prezesa NIK na posiedzeniu plenarnym Sejmu w sprawie wykonania budżetu państwa w 2023 roku*, 2024, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-o-wykonaniu-budzetu-panstwa-w-2023.html>>, (dostęp 16.5.2025).

⁶ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku*, NIK, czerwiec 2025, s. 50.

⁷ Tamże, s. 27.

jako najważniejszego planu finansowego określonego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zauważyła także, że naruszają one podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasady jawności i przejrzystości. Niemniej pozytywnie oceniła kierunki zaproponowanych przez Ministra Finansów zmian, skoncentrowanych m.in. na: przywróceniu przejrzystości finansów publicznych, zmniejszeniu skali korzystania z funduszy pozabudżetowych, nadaniu właściwej rangi planowaniu i sprawozdawczości finansowej jednostek sektora finansów publicznych⁸.

Wskazane fundusze realizują zadania publiczne, angażując do tego środki, które są im przekazywane w różnych formach, m.in. jako pożyczki z budżetu państwa. Dysponuje nimi jednak instytucja wyłączona z sektora finansów publicznych, co sprawia, że nie są one klasyfikowane jako wydatki tego sektora, a informacje dotyczące ich wysokości oraz przeznaczenia nie są w dużej części upubliczniane. Uległo to zmianie w 2024 r., kiedy opublikowano wybrane dane na temat sytuacji finansowej poszczególnych funduszy. Niemniej nadal większość informacji pozostaje niedostępna dla opinii publicznej.

Wątpliwości co do zasadności takiego rozwiązania budzi to, że środki rozdysponowane z funduszy działających w ramach

Banku Gospodarstwa Krajowego, zwanych także funduszami przepływowymi, pozostawały w wyraźnej relacji wobec tych, które wydatkowano z budżetu państwa⁹. Zagregowane wydatki czterech funduszy, które wydały w 2024 r. najwięcej środków spośród wszystkich funkcjonujących w BGK i posiadały opublikowane plany finansowe, wyniosły 123,0 mld zł i pozostawały w stosunku 14,74% do wydatków budżetu państwa, kształtujących się na poziomie 834,3 mld zł w 2024 r.¹⁰ Są nimi: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy Ukrainie. Ponadto, w odróżnieniu od wydatków dokonywanych z budżetu centralnego oraz funduszy celowych, pozostawały one poza bezpośrednią kontrolą parlamentu.

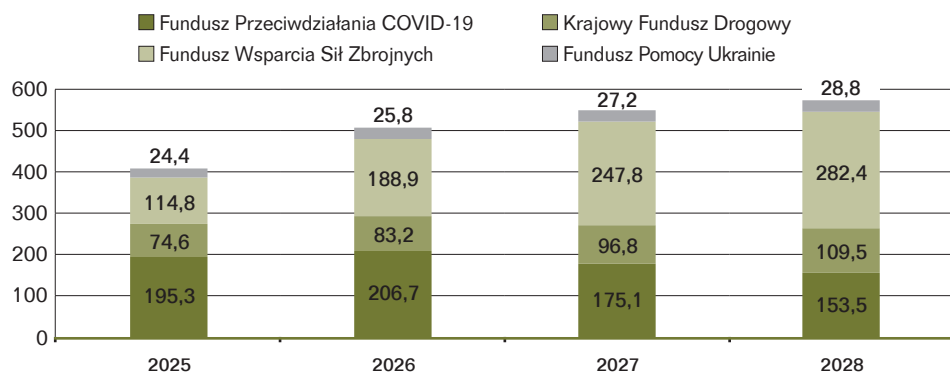
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 216 ust. 5 ogranicza dopuszczalną wysokość państwowego długu publicznego (PDP), zakazując zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB). Kluczem do zrozumienia roli, jaką odgrywają fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego w sztucznym

⁸ Tamże, s. 11.

⁹ M. Walewski: *Fundusze, którymi administruje BGK – fakty i mity*, <<https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art37514361-mateusz-walewski-fundusze-ktorymi-administruje-bgk-fakty-i-mity>>, (dostęp 11.12.2024).

¹⁰ Opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2024-rok>>, (dostęp 16.5.2025) oraz Sprawozdania Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2024 roku. RAPORT ZINTEGROWANY, <https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finance/2025-sprawozdanie_zarz%C4%85du/SSD_BGK-2024-12-31-0-pl.pdf>, (dostęp 16.5.2025).

Rysunek 1. Prognozowana wysokość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy Ukrainie w latach 2025–2028 w mld zł



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028.

obniżaniu tej pozycji jest definicja PDP, zgodnie z którą obejmuje on wyłącznie zobowiązania sektora finansów publicznych z enumeratywnie wymienionych tytułów¹¹. Wyłączenie BGK z sektora finansów publicznych powoduje niezaklasyfikowanie długu funduszy działających w jego ramach do PDP.

Poza brakiem konsolidacji wydatków sektora finansów publicznych ważna pozostaje kwestia długu generowanego przez fundusze. Prognozowaną wysokość zadłużenia na lata 2025–2028 Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Pomocy Ukrainie udostępniło Ministerstwo Finansów (rysunek 1). Najwyższym tempem prognozowanego wzrostu zadłużenia cechuje się Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych,

co jest spowodowane finansowaniem wydatków na obronność w związku z obecną sytuacją geopolityczną. Szacuje się, że w latach 2026–2028 wyniesie ono przeciętnie 36,56% w ujęciu rok do roku. Tendencję wzrostową wykazują także Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Pomocy Ukrainie – wskaźnik ten wynosi odpowiednio – 13,66% i 5,68%. Odwrotny trend jest dostrzegalny w wypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którego zadłużenie ma zacząć się zmniejszać od 2027 r. Zakłada się, że w latach 2027–2028 będzie ono spadać przeciętnie o 7,26% w ujęciu rok do roku. Zasadne są wątpliwości co do wzrostu zadłużenia Funduszu w latach 2025–2026, gdyż nie ma już pandemii COVID-19.

W ujęciu całkowitym zagregowane zadłużenie czterech wymienionych funduszy

¹¹ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 72 ust 1.

ma być większe o 40,36% w 2028 roku niż w roku 2025.

Istotne jest również, że dostęp do planów finansowych wybranych funduszy oraz sprawozdań z ich realizacji jest znacznie ograniczony, co stanowi naruszenie zasady jawności.

Wywołuje to wiele kontrowersji, a w dyskursie politycznym obecne są koncepcje włączenia BGK do grona podmiotów tworzących sektor finansów publicznych oraz przekształcenia funduszy działających w jego ramach w państwowe fundusze celowe¹². Realizacja wspomnianych propozycji wiązałaby się z ogromnymi skutkami dla finansów publicznych oraz gospodarki. Z jednej strony nastąpiłaby konsolidacja sprzyjająca jawności i przejrzystości finansów, z drugiej jednak włączenie wydatków funduszy wraz z ich zadłużeniem do budżetu państwa ujawniłoby wartości przytoczonych pozycji znacząco wykraczające poza dopuszczalne normy, powyżej których są wdrażane procedury ostrożnościowe i sanacyjne.

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Nadzwyczajne sytuacje o charakterze makroekonomicznym często wiążą się z podejmowaniem specjalnych działań przez władze państwowe. Należała do nich ogłoszona 11 marca 2020 r. przez Światową Organizację Zdrowia pandemia

COVID-19, która okazała się testem sprawczości organów administracji publicznej. Spowolnienie gospodarcze i recesja, z jakimi zmagala się w latach 2020–2023 polska gospodarka były zwalczane w dużym stopniu zwiększeniem wydatków m.in. na wsparcie przedsiębiorstw i ochronę miejsc pracy. Utworzono wówczas fundusz, którego celem było zapewnianie środków finansowych niezbędnych do wspierania zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii.

Podstawę utworzenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w obecnej formie organizacyjno-prawnej stanowiła ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Pierwotnie, zgodnie z wymaganiami ustawy o finansach publicznych¹³, był on państwowym funduszem celowym, ale już po 18 dniach funkcjonowania został przekształcony w fundusz działający w ramach BGK, co było równoznaczne z wyłączeniem go z sektora finansów publicznych. Takie działanie stanowi bezpośrednie naruszenie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych¹⁴.

Podstawą gospodarki Funduszu jest plan finansowy określający wpływ i wydatki. Przygotowuje go Bank Gospodarstwa Krajowego, ale treść uzgadnia

¹² K. Nocuń: *Fundusz covidowy stał się szarą strefą wydatków budżetowych*, 2023, <<https://www.prawo.pl/zdrowie/fundusz-covidowy-szara-strefa-budzetu-panstwa,522128.html>> (dostęp 16.5.2025).

¹³ Ustawa z 27.8.2009 o finansach publicznych (Dz.U. poz. 1240, z późn. zm.), art. 72 ust 1.

¹⁴ P. Nowakowski: *Jawność finansów publicznych a fundusze pozabudżetowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2024.

z Ministrem Finansów oraz Prezesem Rady Ministrów¹⁵. Mimo że Fundusz rozpoczął działalność w 2020 r., pierwsze udostępnienie opinii publicznej sprawozdania z realizacji planu finansowego nastąpiło dopiero w maju 2024 r. i obejmowało grudzień roku poprzedniego. W dokumencie zawarto także informacje dotyczące realizacji planu finansowego Funduszu w całym 2023 r. Nie ma dostępu do planów na lata 2020–2023 oraz do danych na temat ich wykonania w latach 2020–2022. Taka praktyka budzi oczywiste wątpliwości dotyczące zachowania zasady jawności finansów publicznych.

Pierwszymi upublicznionymi planami finansowymi były dopiero te, które obejmowały lata 2024–2025. Można domniemywać, że zmiana w podejściu jest związana ze zmianą polityczną końca roku 2023.

Pomimo znacznego ograniczenia wpływu COVID-19 na życie gospodarcze i ogłoszenia przez WHO 5 maja 2023 r. zakończenia pandemii COVID-19, według BGK misją Funduszu pozostaje zapewnianie środków finansowych niezbędnych do wspierania zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19¹⁶. Ponadto ustawodawca nie określił ram czasowych jego funkcjonowania. Według deklaracji Banku okres ten będzie uzależniony od sytuacji epidemiologicznej w kraju oraz jej wpływu na gospodarkę

i sektor finansów publicznych. Daje to możliwość przedłużania okresu funkcjonowania Funduszu, gdyż pozostawia szerokie pole do interpretowania tego, co z bieżących wydarzeń gospodarczych stanowi skutek pandemii.

Rola Banku Gospodarstwa Krajowego sprowadza się do pełnienia przez niego funkcji operatora funduszu. Polega ona na wykonywaniu szerokiego zakresu działań, do których należą:

- przygotowywanie i aktualizowanie rocznego planu finansowego Funduszu;
- sporządzanie sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego;
- administrowanie rachunkami Funduszu;
- obsługiwanie wpływów i wypłat ze środków Funduszu;
- zapewnianie jego bieżącej płynności finansowej m.in. przez emisję obligacji;
- obsługa zadłużenia Funduszu;
- lokowanie okresowo jego wolnych środków.

Na realizację zadań Fundusz pozyskuje środki pochodzące z:

- wpłat z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich;
- wpływów ze skarbowych papierów wartościowych;
- środków z zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji;
- środków, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;

¹⁵ Ustawa z 31.3.2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, z późn. zm.), art. 65.

¹⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego. (b.d.), <<https://www.bgk.pl/polski-lad/edycja-pierwsza/>> (dostęp 8.12.2024).

- środków zgromadzonych z tytułu gazowego odpisu na Fundusz, zgodnie z ustawą o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu;
- wpłat jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w ustawie o finansach publicznych;
- środków zgromadzonych z tytułu odpisów na Fundusz, zgodnie z ustawą o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparcie niektórych odbiorców w 2023 roku;
- innych przychodów¹⁷.

Według deklaracji BGK Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 przeznacza środki na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem tej choroby i zwrot wydatków poniesionych z tego tytułu. W rzeczywistości wygląda to inaczej. Z planów funduszu wynika, że z jego środków finansowano: świadczenia opieki zdrowotnej, leki, sprzęt medyczny, ale także budowę dróg czy zakup śmieciarek. Zakres ten rozszerzono po wybuchu wojny za wschodnią granicą o wypłatę dodatku węglowego, dodatków dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł

ciepła, dodatku elektrycznego oraz rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych i sprzedawców gazu ziemnego. Działania te zostały negatywnie ocenione przez NIK.

Kontrowersje budzi także odpowiedzialność za zarządzanie funduszem. Pełnienie przez Prezesa Rady Ministrów roli organu nadzorującego nie wiązało się z należyтым wypełnianiem przez niego obowiązków. Zaniechania w tym zakresie doprowadziły do rozproszenia odpowiedzialności i szeregu nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Funduszem¹⁸.

Rządowy Fundusz Polski Ład

Rada Ministrów, 1 lipca 2021 r., podjęła uchwałę nr 84/2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych¹⁹. W przeciwieństwie do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie został on jednak wyłączony z sektora finansów publicznych.

Zgodnie z jej postanowieniami powinien on dofinansowywać realizację zadań inwestycyjnych mających na celu przeciwdziałanie COVID-19, co powoduje, iż przedmiot zainteresowania Funduszu jest bardzo szeroki, ponieważ pandemia oddziaływała na każdy sektor gospodarki. Z tego powodu Rada Ministrów zdecydowała o nadaniu wag poszczególnym rodzajom zadań, przypisując im status od najbardziej do najmniej

¹⁷ Bank Gospodarstwa Krajowego. (b.d.), <<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-przeciwdzialania-covid-19/>> (dostęp 8.12.2024).

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, 190 mld zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – ekstra budżet rządu, który kiedyś trzeba będzie spłacić, 2023, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-przeciwdzialania-covid-19.html>>, (dostęp 11.5.2025).

¹⁹ Zmieniano ją kilkakrotnie: uchwałą Rady Ministrów nr 176/2021 z 28 grudnia 2021 r., uchwałą Rady Ministrów nr 87/2022 z 26 kwietnia 2022 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 205/2022 z 13 października 2022 r.

Tabela 1. Obszary dofinansowane ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, według priorytetów

Wyszczególnienie	Obszary objęte priorytetem
Priorytet 1	Budowa lub modernizacja infrastruktury drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, budowa lub modernizacja źródeł ciepła sieciowego zeroemisyjnego, budowa lub modernizacja indywidualnych źródeł ciepła zeroemisyjnego, budowa lub modernizacja infrastruktury gospodarki odpadami, odnawialne źródła energii
Priorytet 2	Tabor z napędem zeroemisyjnym, budowa lub modernizacja źródeł ciepła sieciowego niskoemisyjnego, budowa lub modernizacja sieci ciepłowniczej, budowa lub modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej, cyfryzacja usług publicznych i komunalnych, poprawa efektywności energetycznej budynków i instalacji publicznych, innowacyjne rozwiązania w elektroenergetyce, rewitalizacja obszarów miejskich, budowa lub modernizacja infrastruktury kulturalnej i turystycznej, budowa lub modernizacja infrastruktury sportowej
Priorytet 3	Budowa lub modernizacja infrastruktury technicznej drogowej, budowa lub modernizacja infrastruktury tramwajowej, budowa lub modernizacja infrastruktury kolejowej, budowa lub modernizacja infrastruktury transportu wodnego, tabor transportu kolejowego, tabor transportu tramwajowego, tabor z napędem niskoemisyjnym, budowa lub modernizacja kanalizacji deszczowej, gospodarka wodna, budowa lub modernizacja indywidualnych źródeł ciepła niskoemisyjnego, budowa i modernizacja infrastruktury społecznej, budowa lub modernizacja infrastruktury edukacyjnej, rewitalizacja obszarów i/lub budynków i/lub poprzemysłowych
Priorytet 4	Tabor zbiorowego transportu drogowego; tabor zbiorowego transportu wodnego; budowa lub modernizacja infrastruktury telekomunikacyjnej; budowa i organizacja inkubatorów przedsiębiorczości; budowa i organizacja parków naukowo-technologicznych; inne, mające na celu przeciwdziałanie COVID-19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 84/2021.

priorytetowych; pierwsze z nich mieszczą się w priorytecie nr 1, a drugie w priorytecie nr 4. Ich szczegółową klasyfikację przedstawiono w tabeli 1²⁰.

Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych nie posiada własnych dochodów. Środki na realizację zadań pochodzą z Funduszu Przeciwdziałania

COVID-19²¹. Zarówno plany finansowe, jak i sprawozdania z ich realizacji nie są dostępne publicznie, co stanowi naruszenie zasad jawności i przejrzystości. Ponadto wątpliwości budzi kontynuowanie działalności funduszu z obecnymi celami statutowymi, gdyż nie uwzględniają one sytuacji gospodarczej i epidemiologicznej w Polsce.

²⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 84/2021 z 1.7.2021 w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

²¹ Tamże, par. ust. 2.

Środki rozdysponowane w ramach Funduszu są wydatkowane w formie dofinansowania inwestycji na podstawie promes, udzielonych wskutek pozytywnego rozpatrzenia wniosków, które zostały złożone do Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST)²².

Wiele wątpliwości budzi obiektywizm procesu ich rozpatrywania, gdyż w wysokości przyznanego dofinansowania widoczne są preferencje polityczne władz poszczególnych JST. Wykazano to m.in. w raporcie dotyczącym I edycji Programu Inwestycji Strategicznych, który trwał od 2 lipca 2021 r. do 15 sierpnia 2021 r.²³ W jej ramach przekazano gminom 19,3 mld zł. Daje to przeciętne dofinansowanie na mieszkańca w wysokości około 506 zł.

Gminy liczące do 10 000 mieszkańców, zarządzane przez władze związane z ówczesną koalicją rządzącą, otrzymały wyższe przeciętne dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca o 34,80% niż te, w których funkcję organu wykonawczego pełniła osoba związana z opozycją²⁴.

Podobnie było w gminach liczących od 10 000 do 25 000 mieszkańców. Przeciętne dofinansowanie w przeliczeniu na mieszkańca było wyższe w jednostkach zarządzanych przez osoby związane z koalicją rządzącą niż w tych, których

włodarze sympatyzowali z ugrupowaniami opozycyjnymi – o 48,24%.

W gminach zamieszkałych przez co najmniej 25 000 osób, ale nie więcej niż przez 100 000 również widać związek między przynależnością polityczną osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego a średnim dofinansowaniem udzielonym z Programu Inwestycji Strategicznych w przeliczeniu na mieszkańca. W tych bliskich ówczesnej koalicji rządzącej było ono wyższe aż o 63,83% niż w grupie jednostek związanych z opozycją.

Wszystkie gminy liczące więcej niż 100 000 mieszkańców miały władze związane z ówczesną opozycją parlamentarną lub niepozostające w jawnych związkach z żadną ze stron sceny politycznej.

W wypadku dofinansowań przyznanych w ramach I edycji Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych w województwach, których marszałkami byli politycy partii rządzącej przeciętna wysokość przekazanych środków w przeliczeniu na mieszkańca regionu wyniosła 46,3 zł. W wypadku tych, których włodarze byli działaczami ówczesnej opozycji, wskaźnik ukształtował się na poziomie 24,7 zł. W województwie dolnośląskim, z neutralnym politycznie marszałkiem, wspomniany indyktor wyniósł 17,7 zł.

Dystrybucja środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji

²² Tamże, par. 1 ust. 3 pkt 2. i par. 2.

²³ J. Flis, P. Swianiewicz: *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji strategicznych – wzory podziału*. Fundacja im. Stefana Batorego 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/11/Rzadowy-Fundusz-Polski-Lad_PIS_wzory-podzialu.pdf>.

²⁴ Raport prezentuje bardziej szczegółowy podział, na potrzeby artykułu zależności zaprezentowano w odniesieniu do rządzących, opozycji oraz osób neutralnych politycznie (w regionach).

Strategicznych cechowała się w I edycji znacznym faworyzowaniem określonych jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na afiliacje polityczne ich władz, czego podstaw należy upatrywać w nietransparentnych kryteriach, na podstawie których podejmowano decyzje o przyznaniu dofinansowania, co z kolei stanowi egzemplifikację skutków nieprzestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Można przypuszczać, że zastosowanie transparentności kryteriów podziału środków z Funduszu, czyli zachowanie zasad jawności i przejrzystości, przyczyniłoby się do ograniczenia praktyki nagradzania „swoich” i karania „przeciwników”²⁵.

Podsumowanie

Gospodarka pozabudżetowa negatywnie oddziałuje na przestrzeganie zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych. Pomimo umieszczenia ich w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uszczegółowienia w ustawie o finansach publicznych, działania rządzących były z nimi sprzeczne, doprowadzając do wydatkowania części środków publicznych poza kontrolą parlamentarną oraz omijania reguł

fiskalnych. W tym celu wykorzystano fundusze działające w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, zwłaszcza Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto dochodzi do stronniczego wydatkowania środków, co stawia w uprzywilejowanej pozycji podmioty sympatyzujące z rządzącym ugrupowaniem, a przyznaje gorszą oponentom. Było to widoczne przy dystrybucji środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

Działanie Banku Gospodarstwa Krajowego poza strukturą sektora finansów publicznych daje możliwość wydatkowania środków za pomocą tworzonych w jego ramach funduszy w uznaniowy sposób. Skutkuje to także brakiem możliwości uzyskania informacji o ich planach finansowych wraz z wykonaniem, gdyż nie są one udostępniane lub publikuje się je jedynie w ograniczonym zakresie.

JACEK SKOWROŃSKI

student

Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu

ORCID: 0009-0001-5826-5082

²⁵ Op.cit.

Słowa kluczowe: jawność finansów publicznych, przejrzystość finansów publicznych, BGK, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Polski Ład

Bibliografia:

1. Flis J., Swianiewicz P.: *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji strategicznych – wzory podziału*. Fundacja im. Stefana Batorego 2021.
2. Małecka-Ziembińska E.: *Jawność i przejrzystość finansów publicznych w warunkach pandemii COVID-19* [w:] M. Ziolo (red.), *Finanse Publiczne*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021.
3. Nocuń K.: *Fundusz covidowy stał się szarą strefą wydatków budżetowych*, 2023.
4. Nowakowski P.: *Jawność finansów publicznych a fundusze pozabudżetowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2024.
5. Walewski M.: *Fundusze, którymi administruje BGK – fakty i mity*, „Rzeczpospolita”

ABSTRACT

Extra-Budgetary Economy Versus Public Finance Transparency – Selected Funds of the Bank Gospodarstwa Krajowego

In fiscal policy, it is key to comply with the principles of transparency and openness of public finance. The former means that information related to public finance is presented in a way that is understandable and can be processed also by persons who are not experts in the area. Besides, economic decisions of governments depend on an in-depth analysis of the situation, with due consideration of costs and benefits of all changes. In this way, employers, markets and society are provided with necessary tools to hold the authorities accountable for the results of their activities and public resources management. Budgetary classification is one of material dimensions of this principle. While the principle of transparency is applicable, for instance, when parliaments work on budgets, make the budget laws available to the public opinion and submit them to an open discourse, especially in the mass media. This is supposed to contribute to reducing public resources waste through rationalised spending. However, over the last years, mostly due to the COVID-19 pandemics and the Russian aggression on Ukraine, the Polish government has started using solutions relating to spending funds outside the state budget. These take place with the participation of Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) and its funds. The article aims to assess the impact of such solutions on compliance with the principles of transparency and openness of public finance. The author refers to economic arguments and analyses available qualitative and quantitative data.

Jacek Skowroński, student at the University of Economics in Poznań
ORCID: 0009-0001-5826-5082

Key words: transparency of public finance, openness of public finance, BGK, Fund for COVID-19 Counteracting, Polish Order programme (Polish: *Polski Ład*)