Andrzej Wernik
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

Finanse publiczne w 2017 roku – próba analizy

Streszczenie

W 2017 r. nastąpiło dalsze obniżenie deficytu sektora finansów publicznych (do 1,7% PKB), co prawdopodobnie jest najlepszym wynikiem polskich finansów publicznych od 1929 r. Ogólnie stan polskich finansów publicznych należy uznać za dobry, ale w świetle bieżących kryteriów. Dalsze perspektywy nie są już tak dobre. Zachodzi strukturalna nierównowaga pomiędzy poziomem obciążeń podatkowych a programem wydatkowym, skoro nie udało się wyeliminować deficytu w szczytowym punkcie koniunktury. Pewne spowolnienie dynamiki PKB nie stworzy jeszcze istotnego zagrożenia, ale recesja może doprowadzić do załamania.

Słowa kluczowe: sektor finansów publicznych, deficyt, dochody, wydatki, równowaga fiskalna, dług publiczny.

Kody JEL: H6

Wstęp

W 2017 r. deficyt finansów publicznych wynosił 1,7% PKB i był o 0,6 p.p. niższy niż w 2016 r. Jest to prawdopodobnie – precyzyjne obliczenie nie jest możliwe – najlepszy wynik polskich finansów publicznych od 1929 r. Można to uznać za niewątpliwy sukces, ale skala tego sukcesu nie jest tak wielka, jak się na pozór wydaje, gdy spojrzymy na ten wynik w perspektywie porównawczej. W 2017 r. 12 państw członkowskich Unii Europejskiej – w tym Grecja uchodząca dotychczas za kliniczny przypadek złych finansów publicznych – uzyskało nadwyżkę w finansach publicznych, a trzynaste państwo – Słowenia – zbilansowało finanse publiczne na zero. Prawie wszystkie pozostałe państwa zdecydowanie poprawiły swoją pozycję fiskalną, przeważnie w stopniu wyższym (licząc w punktach procentowych) niż Polska.

Korzystny stan finansów publicznych zarówno w Polsce, jak i w całej Europie nie może być interpretowany jako rezultat przede wszystkim prowadzonej polityki fiskalnej – choć niewątpliwie ma ona istotne znaczenie – lecz efekt pomyślnej koniunktury gospodarczej, jaka miała miejsce w Europie. Produkt krajowy brutto wzrósł w państwach Unii Europejskiej średnio o 2,4%, co jest najlepszym wynikiem od 2007 r. W Polsce PKB wzrósł o 4,6%, co też trzeba uznać za wynik bardzo dobry; w 2016 r. przyrost PKB wynosił 3,0%, a w 2015 r. 3,8%.

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych[1]

Obniżenie deficytu sektora nastąpiło w 2017 r. w wyniku silniejszego wzrostu dochodów niż wydatków. Przy wzroście nominalnego PKB o 6,7% dochody sektora wzrosły o 8,8%,

[1] Przez sektor finansów publicznych rozumiemy sektor instytucji rządowych i samorządowych ujęty zgodnie z ESA 2010.

zaś wydatki tylko o 6,9%. W rezultacie relacja dochodów sektora do PKB wzrosła z 38,8% w 2016 r. do 39,6%, natomiast relacja wydatków z 41,1% do 41,2%. Trendy te można uznać za względnie dobre, ale trzeba zauważyć, że odbiegają one od obserwowanych w większości państw europejskich. Tam nastąpiło obniżenie poziomu wydatków (ich relacja do PKB średnio zmniejszyła się z 46,3% do 45,8%) przy bardzo nieznacznym wzroście poziomu dochodów (relacja wzrosła średnio z 44,7% do 44,9%). Niemniej – co wykaże dalsza analiza – ta odmienność trendu ma swoje logiczne uzasadnienie, choć z drugiej strony w dalszej perspektywie, biorąc pod uwagę nieuchronne załamanie koniunktury i znaczne w związku z tym osłabienie dynamiki, o ile wręcz nie spadek realnego PKB, korzystniejsze są trendy ogólnoeuropejskie.

Poziom dochodów sektora finansów publicznych w Polsce jest wyraźnie niższy niż średnio w Unii Europejskiej: w Polsce to 39,6% PKB, w Unii 44,9% PKB. Podstawową pozycję wśród dochodów stanowiły w 2017 r. podatki, na które przypadało 53,2% całości dochodów, natomiast drugą co do wielkości były składki na ubezpieczenia społeczne 35,1%. Pozostałe dochody – wpłaty zysku przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, sprzedaż usług, odsetki bankowe, transfery kapitałowe itp. już tylko 11,7%.

Poziomu obciążeń podatkowych, mierzonego relacją dochodów podatkowych do PKB, nie można – wbrew temu, co piszą niektórzy publicyści i często myślą zwykli ludzie – uważać za wysoki. Wynosił on w 2017 r. 21,0% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 26,3% PKB. Do tego można dodać składki ubezpieczeniowe, które niektórzy uważają za rodzaj podatków, choć między podatkami a składką zachodzi zasadnicza różnica[2]. Będzie to wówczas w Polsce 34,9% PKB, natomiast w Unii średnio 39,6%.

Podatki w Polsce trzeba uważać raczej za zbyt niskie, skoro nie zapewniają one pełnego sfinansowania przyjętego programu wydatków publicznych nawet w szczytowym punkcie koniunktury i w finansach publicznych występuje deficyt. Ocena poziomu obciążeń podatkowych nie może następować w abstrakcji, lecz wyłącznie w stosunku do wydatków. Jeśli chce się realizować większy program wydatków, to muszą być odpowiednio wyższe obciążenia podatkowe. Oczywiście są populistyczni politycy, którzy jednym tchem głoszą obniżenie podatków i jednocześnie zwiększenie wydatków na różne słuszne cele. Jednak jak kończy się realizacja tego w praktyce, widzieliśmy w Grecji.

System podatkowy w Polsce cechuje dość wysoki poziom obciążeń w zakresie podatków pośrednich (od produkcji i importu). Stanowią one 13,9% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 13,4% PKB. Natomiast bardzo niski jest poziom podatków od dochodu i majątku; stanowią one tylko 7,4% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 13,2% PKB. Czy taka struktura systemu podatkowego jest korzystna, może być przedmiotem dyskusji, natomiast z punktu widzenia podatnika wydaje się bardziej przyjemna (czy może raczej mniej nieprzyjemna), ponieważ pobór podatków dochodowych i majątkowych jest

[2] Podatki są nieodpłatne (tzn. podatnikowi nie przysługuje żadne świadczenie odwrotne), natomiast płacenie składek na ubezpieczenie społeczne bądź zdrowotne rodzi prawo w określonych warunkach do określonych świadczeń.

bezpośrednio odczuwany, podczas gdy podatki pośrednie, wmontowane w ceny towarów i usług, są zwykle prawie niedostrzegalne.

Poziom wydatków publicznych w Polsce jest niższy niż średnio w państwach Unii Europejskiej. Jest to naturalną konsekwencją niższego poziomu dochodów. Relacja wydatków do PKB wynosiła w 2017 r. 41,2%, natomiast w państwach Unii średnio 45,8%. Największą pozycję wśród wydatków stanowią świadczenia socjalne, na które przypadało 41,3% całości wydatków. Upoważnia to do mówienia o finansach socjalnych, budżecie socjalnym, ale w skali porównawczej wydatki na świadczenia socjalne nie są w Polsce szczególnie wysokie. Przeciwnie, w 2017 r. wydatki socjalne stanowiły w Polsce 17,0% PKB, natomiast średnio w państwach Unii Europejskiej 20,3% PKB.

Drugą co do wielkości pozycją wydatkową są wynagrodzenia (łącznie ze składkami). Stanowiły one w 2017 r. 24,4% całości wydatków oraz 10,1% PKB. Poziom wydatków na wynagrodzenia jest w państwach Unii Europejskiej mniej więcej wyrównany na poziomie około 10% PKB.

Płatności odsetkowe związane z długiem publicznym są pozycją stosunkowo niewielką i w ostatnich latach systematycznie malejącą, mimo iż dług stale rośnie. Ich udział w całości wydatków zmniejszył się z 6,2% w 2012 r. do 3,8% w 2017 r. Przyczyną jest systematyczne obniżanie się średniego wynikowego oprocentowania długu; w 2017 r. zmniejszyło się z 3,4% do 3,1%. Dzieje się tak, ponieważ maleje udział starych wysokooprocentowanych składników długu, a nowe pożyczki oprocentowane są stosunkowo nisko, zgodnie z obecnym poziomem rynkowej stopy procentowej. Proces ten może ulec odwróceniu, gdy wzrośnie stopa rynkowa. Relacja płatności odsetkowych do PKB zmalała z 1,7% w 2016 r. do 1,6% i kształtuje się poniżej średniego poziomu w Unii Europejskiej wynoszącego 2,0%.

Wyraźny wzrost w 2017 r. wykazały wydatki na inwestycje, zwiększyły się mianowicie aż o 21,9%. Jednocześnie trzeba wziąć pod uwagę, iż w 2016 r. wydatki inwestycyjne zmniejszyły się o 23,6%, tak więc wzrost, który nastąpił w 2017 r. stanowi powrót – zresztą niepełny – do poziomu z 2015 r. Relacja wydatków inwestycyjnych do PKB, która w 2016 r. spadła z 4,4% w roku poprzednim do 3,3%, teraz wzrosła do 3,7%. Tu leży przyczyna odmienności trendu wydatków publicznych w Polsce w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej. Wydatki bieżące w Polsce wykazały spadek relacji do PKB z 37,4% w 2016 r. do 36,8%, a więc w tym zakresie zachodziła zbieżność trendów.

Ostatnią wyodrębnioną pozycją wydatkową jest zużycie pośrednie (głównie zakup towarów i usług). Przypadało na nie 13,8% całości wydatków i stanowiło 5,7% PKB; relacja do PKB nie zmieniła się w porównaniu z 2016 r.

Takie dane o strukturze wydatków sektora finansów publicznych w 2017 r. GUS i Eurostat opublikowały w kwietniu 2018 r. Większą wartość porównawczą miałoby podanie struktury wydatków według ich przeznaczenia, jednakże dane w tym zakresie nie są jeszcze dostępne. Eurostat opublikuje je w marcu 2019 r., a na razie dostępne są tylko dane za 2016 r. w ujęciu

stosowanego w Unii Europejskiej systemu COFOG. Nasuwają one kilka refleksji. Wyraźnie niedofinansowana jest ochrona zdrowia. Przeznacza się na nią 4,6% PKB, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej 7,1%. Można domniemywać, o czym świadczą inne informacje, że zaniżone są przede wszystkim koszty osobowe, zwłaszcza początkujących lekarzy i personelu pomocniczego (pielęgniarek itd.). Jest to poważnym zagrożeniem dla przyszłości ochrony zdrowia, gdyż wobec z jednej strony kurczenia się zasobów kadrowych w całej Europie, a z drugiej łatwości emigracji pracowników medycznych – mogą oni znajdować pracę za granicą; w krajach o wyższym PKB na 1 mieszkańca mogą uzyskać automatycznie znacznie wyższe wynagrodzenie niż w Polsce za taką samą pracę.

Wydatki na oświatę stanowiły w 2016 r. 5,0% PKB. W tym przypadku było to nawet więcej niż średnio w Unii Europejskiej (4,7% PKB), ale i tak powstaje problem niedofinansowania w zakresie kosztów osobowych oświaty, czyli zbyt niskich wynagrodzeń nauczycieli. Do sprawy poziomu tych wynagrodzeń nie należy podchodzić z pozycji moralnych, że nauczycielom należą się wyższe wynagrodzenia, lecz pod kątem perspektywy kadr dla oświaty. Oświacie grozi w nieco dalszej przyszłości, że będzie przegrywać konkurencję o kadry. Już dzisiaj na przykład absolwenci matematyki łatwiej znajdują bardziej atrakcyjne możliwości zatrudnienia niż praca nauczycielska.

Wydatki na obronę stanowiły w 2016 r. w układzie COFOG 1,6% PKB. Ponieważ wydatki na obronę prawie w całości skoncentrowane są w budżecie państwa, istnieje możliwość uzyskania danych dla 2017 r. W budżecie państwa występują 2 pozycje wydatkowe noszące nazwę „obrona narodowa", odnoszące się do odmiennych przedziałów klasyfikacji budżetowej: działu i części. Wydatki w dziale „Obrona narodowa" wynosiły 29 754 mln zł, co stanowiło 1,5% PKB. Kwota ujęta w części „Obrona narodowa" jest wyższa, bo obejmuje wszystkie wydatki administrowane przez Ministra Obrony Narodowej, a więc prócz wydatków związanych rzeczywiście z obronnością także inne wydatki, przede wszystkim świadczenia emerytalne i rentowe dla byłych wojskowych. Ujęciu wydatków na obronę w systemie COFOG odpowiadają wydatki z działu „Obrona narodowa".

Struktura i przyczyny deficytu finansów publicznych

GUS podając 22 kwietnia 2018 r. deficyt sektora finansów publicznych w wysokości 32 953 mln zł, podał równocześnie salda podsektorów, a mianowicie podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym, podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego. Wynosiły one (podaję tutaj uproszczone nazwy podsektorów, którymi będę się dalej posługiwał):

- podsektor rządowy – deficyt 75 097 mln zł,
- podsektor samorządowy – nadwyżka 1543 mln zł,
- podsektor zabezpieczenia społecznego – nadwyżka 40 601 mln zł.

Wynikałoby z tego, że całą winę za deficyt sektora ponosi podsektor rządowy, zbyt rozrzutna polityka budżetowa (jako że na budżet państwa przypada przeważająca większość obrotów podsektora rządowego), a sytuację ratuje podsektor zabezpieczenia społecznego, który osiąga nadmierne dochody w porównaniu z potrzebami wydatkowymi. Jest to jednak obraz całkowicie fałszywy, za co nie należy jednak winić GUS-u, bo wszystko jest księgowane zgodnie z obowiązującymi zasadami ESA 2010.

Zafałszowanie jest podwójne. Po pierwsze – w 2017 r. nastąpiło umorzenie pożyczek ze środków budżetowych, które w latach poprzednich finansowały deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Umorzenia te wynosiły 39 152 mln zł i musiały zostać zaksięgowane jako przychód Funduszu i jako wydatek podsektora rządowego (choć nie samego budżetu państwa). Nie miało to wpływu na łączne saldo sektora, ponieważ zgodnie z zasadą konsolidacji w rachunku tego salda eliminowane są wzajemne przepływy finansowe w obrębie sektora, ale na salda podsektorów wpływało w sposób istotny. Po drugie – jako wydatki podsektora rządowego a przychody podsektora zabezpieczenia społecznego potraktowano transfery ze środków budżetowych finansujące deficyty Funduszu Ubezpieczenia Społecznego i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS, wynoszące łącznie 60 988 mln zł.

Gdyby odpowiednio skorygować wydatki podsektora rządowego i dochody podsektora zabezpieczenia społecznego to okazałoby się, że sektor rządowy wykazuje nadwyżkę 23 954 mln zł, natomiast podsektor zabezpieczenia społecznego deficyt 58 450 mln zł. I to jest prawdziwy obraz powstawania deficytu finansów publicznych w Polsce, jego źródłem jest niezbilansowanie funduszy zabezpieczenia społecznego.

Spośród 5 podstawowych funduszy wchodzących w skład podsektora zabezpieczenia społecznego 3 wykazują nadwyżkę: Fundusz Pracy 2238 mln zł, Narodowy Fundusz Zdrowie 802 mln zł oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej 3259 mln zł. Natomiast 2 pozostałe: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS zamykają się ogromnymi deficytami, które finansuje budżet państwa.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w 2017 r. wykazał – po wyeliminowaniu transferów z budżetu państwa i skutków umorzenia długu – deficyt 40 236 mln zł, co oznacza zmniejszenie deficytu w porównaniu z 2016 r. o 15,1%. Zmniejszenie deficytu było skutkiem znacznie wyższego wzrostu składek (o 8,8%) niż wypłaconych świadczeń (wzrosły tylko o 3,8%). Nie mniej jednak składki pokrywają tylko 79,7% wypłacanych świadczeń. Oznacza to – jeśli przyjmiemy, iż ubezpieczenia społeczne powinny być zbilansowane – że składki są zbyt niskie i należałoby je podwyższyć. Alternatywnym rozwiązaniem jest – tak jak w Polsce to się czyni – dopłacanie z budżetu, czyli z odpowiednio wyższych podatków. Praktycznie występuje alternatywa: niższe składki i wyższe podatki albo wyższe składki i niższe podatki. Arytmetycznie wychodzi na to samo, ale ma wpływ na rozkład obciążeń fiskalnych w społeczeństwie i pod tym kątem sprawę należy rozważyć. Jest jeden przypadek szczególny, mianowicie szczególne przywileje emerytalne i rentowe dla górników. W zasa-

dzie nic złego w tym nie ma, być może są jakieś szczególne względy to uzasadniające, ale jest wysoce niewłaściwe, że podwyższonym świadczeniom nie towarzyszą podwyższone składki. Przyznanie górnikom wyższych świadczeń emerytalno-rentowych powinno być traktowane jako element kosztów w przedsiębiorstwach górniczych, a nie jako darmowy prezent kosztem ogółu ubezpieczonych.

Dotychczasowe rozwiązania prowadzą do wniosku, że sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i jego niezbilansowanie jest przyczyną deficytu polskich finansów publicznych, deficyt Funduszu jest wyższy od deficytu całego sektora. Nie jest to jednak wniosek słuszny, gdyż pominięto jedną istotną okoliczność mianowicie, że świadczenia wypłacane z Funduszu są w przeważającej mierze (wyjątki są nieliczne) obciążane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a więc praktycznie emeryci i renciści otrzymują należne świadczenia po potrąceniu podatku. Niestety, dane statystyczne o podatku odprowadzanym z FUS do budżetu państwa nie są publikowane, ale można szacować, że w 2017 r. było to ponad 30 mld zł, a więc mniej więcej jest to równowartość trzech czwartych dotacji dla FUS. Wprawdzie część tych środków trafia później do Narodowego Funduszu Zdrowia, ale nie ulega wątpliwości, że rzeczywiste obciążenie budżetu deficytem FUS jest znacznie niższe, niż wynika to z oficjalnych danych. Właściwie należałoby „unettowić" świadczenia FUS i zwolnić z podatku, wypłacać świadczenia w kwocie netto i odpowiednio zmniejszyć dotację. Nic by się właściwie nie zmieniło, tylko ubyłoby niepotrzebnych operacji księgowych.

Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS finansujący rolnicze emerytury, renty i zasiłki pogrzebowe oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników zamknął 2017 r. deficytem 16 809 mln zł. Bardzo to osobliwy fundusz ubezpieczeniowy, w którym składki pokrywają zaledwie 6,9% wydatków, natomiast dotacja budżetowa 83,4%. Nawet „unettowienie" świadczeń nie poprawiłoby sytuacji. Trzeba przeto uznać FER za jeden z podstawowych czynników kreujących deficyt finansów publicznych w Polsce.

Dla wyjaśnienia źródeł deficytu trzeba wrócić do budżetu państwa. W 2017 r. deficyt budżetu wyniósł 25 354 mln zł, co stanowiło 1,3% PKB. W porównaniu z 2016 r. nastąpiło obniżenie aż o 57,3% (z 46 160 mln zł do 25 354 mln zł). Spowodowane to zostało znacznie wyższym wzrostem dochodów (o 11,4%) niż wydatków (tylko o 4,1%). Wzrost dochodów dotyczył dochodów podatkowych (wzrosły 15,4%), natomiast dochody niepodatkowe (głównie dywidendy i wpłaty zysku) zmniejszyły się o 16,1%. O wzroście dochodów z podatków, a w konsekwencji spadku deficytu zadecydował podatek od towarów i usług (VAT), który przyniósł wpływy o 30 217 mln zł (23,9%) wyższe niż przed rokiem. Było to wynikiem, obok szczególnie znacznej elastyczności tego podatku względem nominalnego PKB, szeregu prowadzonych przez administrację skarbową działań uszczelniających system poboru.

Jeśli wyłączymy z budżetu państwa dotację dla FER KRUS i skorygowaną dotację dla FUS, to deficyt budżetu państwa zniknie i powstanie minimalna nadwyżka. Tak więc można jednak uważać ubezpieczenia społeczne za źródło deficytu, ale głównie dotyczy to tak pokracznego tworu, jaki stanowi Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS.

Gdzie jeszcze można szukać źródła deficytu? Nasuwają się dwa punkty. Po pierwsze – otwarte fundusze emerytalne, do których odprowadzana jest część składek emerytalnych (w 2017 r. było to 3235 mln zł), które trzeba refundować FUS; następuje to ze środków budżetu państwa, ale poza ramami ustawowego budżetu państwa. Po drugie – Krajowy Fundusz Drogowy, który wykazał w 2017 r. przyrost zadłużenia 2621 mln zł, który w tym przypadku trzeba traktować jako deficyt. KFD zgodnie z prawem polskim nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych, ale Eurostat zgodnie z ESA 2010 zalicza go do sektora.

Potrzeby pożyczkowe i dług publiczny

System finansowy jest tak skonstruowany, iż deficyty zaliczanych do niego podmiotów – oprócz jednostek samorządu terytorialnego – prawie w całości finansuje budżet państwa i Skarb Państwa zaciąga pożyczki mające je sfinansować. Dlatego też mówimy o potrzebach pożyczkowych Skarbu Państwa ogólnego zapotrzebowania na pożyczki ze strony sektora finansów publicznych (oprócz sektora samorządowego).

W 2017 r. w związku ze zmniejszeniem deficytu finansów publicznych, a w szczególności budżetu państwa, uległy też znacznemu obniżeniu potrzeby pożyczkowe. W ujęciu netto tzn. bez uwzględnienia refinansowania długu – zmniejszyły się z 57,1 mld zł w 2016 r. do 26,2 mld zł, to znaczy o 54,1%. Sfinansowanie nastąpiło w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym.

Refinansowanie dotyczyło głównie długu krajowego. Wykup skarbowych papierów wartościowych wyniósł 92,8 mld zł, natomiast emisja brutto 123,3 mld zł. Na rynkach zagranicznych miał miejsce wykup obligacji w wysokości 14 mld zł i spłata kredytów 2,8 mld zł przy emisji nowych obligacji o wartości 7,6 mld zł i nowych kredytów 0,2 mld zł.

W rezultacie dług Skarbu Państwa obniżył się o 0,4%, w tym zagraniczny o 4,6%. Na koniec 2017 r. państwowy dług publiczny liczony zgodnie z prawem polskim wynosił 961,8 mld zł i był niższy w porównaniu z końcem 2016 r. o 3,4 mld zł (0,4%), przy czym wzrósł udział długu krajowego liczonego według kryterium miejsca emisji z 65,3% do 68,9%, natomiast dług zagraniczny zmniejszył się z 34,7% do 31,1%. Udział długu zagranicznego będzie znacznie wyższy, gdy przyjmiemy kryterium rezydenta; wynosił on 50,7%, ale też się zmniejszył. Na koniec 2016 r. wynosił 53,0%.

Na obniżenie poziomu zadłużenia zagranicznego liczonego według kryterium miejsca emisji wpływ wywarły różnice kursowe wynikające z umocnienia się złotego wobec euro i dolara amerykańskiego. Efektem różnic kursowych jest obniżenie długu zagranicznego

o 26 mld zł. Oczywiście nie dotyczy to długu liczonego według kryterium miejsca emisji, bo różnice pomiędzy długiem liczonym według kryterium rezydenta a długiem liczonym według kryterium miejsca emisji stanowią papiery skarbowe nominowane w złotych nabyte przez inwestorów zagranicznych. Wartość tych obligacji zwiększyła się w 2017 r. o 10,8 mld zł, to znaczy o 5,6%, a ich udział w długu krajowym pozostał na niezmienionym poziomie 31,6%.

Zmiany zachodzące w poziomie i strukturze, a zwłaszcza obniżenie udziału długu zagranicznego można ocenić pozytywnie. Zjawiskiem pozytywnym jest wspomniany wzrost zakupu papierów skarbowych nominowanych w złotych, gdyż świadczy to o utrzymującym się wśród inwestorów zagranicznych zaufaniu do złotego i polskich finansów publicznych.

Dług publiczny liczony przez Eurostat wynosił 1003 mld zł[3], co stanowi 50,6% PKB. Relacja ta obniżyła się z 54,2% na koniec 2017 r., ale ciągle pozostaje niebezpiecznie blisko obowiązującego w Unii Europejskiej limitu 60% PKB.

Sytuacja finansów publicznych w 2018 r.

W pierwszym półroczu 2018 r. trwała dobra passa dla polskiej gospodarki, a w konsekwencji i finansów. PKB realnie wzrósł w stosunku do analogicznego okresu 2017 r. o 5,3%. Wydaje się, że koniunktura osiągnęła swój punkt kulminacyjny i w drugim półroczu może nastąpić już pewne spowolnienie, choć jeszcze nie załamanie koniunktury. To jest dopiero sprawą dłuższej perspektywy.

Ustawa budżetowa na 2018 r. została opracowana bardzo ostrożnie, wręcz pesymistycznie, gdyż jej autorzy nie zdawali sobie jeszcze sprawy jak korzystne będą wyniki 2017 r. Zakładali na przykład, że realny PKB wzrośnie o 3,6%, podczas gdy faktycznie wzrósł o 4,6%, że dochody budżetu państwa wyniosą 325,4 mld zł, podczas gdy faktycznie osiągnęły 350,4 mld zł itd. W konsekwencji w ustawie przyjęto, że dochody budżetu państwa wyniosą w 2018 r. 355,7 mld zł, co oznaczało wzrost w stosunku do rzeczywistego poziomu dochodów w 2017 r. zaledwie o 1,6%. Deficyt budżetu państwa miał wynieść 41,5 mld zł, czyli miał wzrosnąć w stosunku do rzeczywistego deficytu w 2017 r. o 63,4%. Jeśli idzie o deficyt całego sektora finansów publicznych, to przyjęto, iż zwiększy się on do 2,1% PKB.

Realizacja budżetu państwa w pierwszym półroczu przebiegała znakomicie. Dochody w stosunku do analogicznego okresu 2017 r. wzrosły o 3,0%, w tym dochody podatkowe o 7,8%. Dochody niepodatkowe zmniejszyły się w związku z brakiem wpłat zysku NBP. Nadwyżka wynosiła 9,5 mld zł i była o 62,7% wyższa niż przed rokiem. Jednakże w III kwartale sytuacja wyraźnie się pogorszyła. Dochody podatkowe w okresie lipiec-sierpień były wyższe niż w analogicznym okresie 2017 r. tylko o 6,4%. Nadwyżka zmalała

[3] Różnicę pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem liczonym przez Eurostat stanowi obok pomniejszych wyników głównie dług Krajowego Funduszu Drogowego wynoszący 38,5 mld zł.

z 9,5 mld zł na koniec czerwca do 1,3 mld zł na koniec sierpnia. Przed rokiem na koniec sierpnia wynosiła 4,9 mld zł, a więc była trzykrotnie wyższa.

Realizacja wydatków budżetu państwa przebiega podobnie jak przed rokiem. W ciągu 8 miesięcy wykonano 61,0% zaplanowanych w ustawie wydatków, podczas gdy w 2017 r. wydatki wykonane w tym samym okresie stanowiły 60,4% wydatków rocznych.

Oczywiście nie ma obaw, że deficyt budżetu państwa przekroczy limit ustalony w ustawie budżetowej, ale czy będzie niższy niż w 2017 r., mogą powstać wątpliwości. Należy też liczyć się z tym, że deficyt całego sektora finansów publicznych będzie w relacji do PKB wyższy niż w 2017 r., choć wydaje się, że nie przekroczy 2%.

Bardzo korzystnie w pierwszej połowie 2018 r. ukształtowała się sytuacja Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wpływy ze składek wzrosły w porównaniu z analogicznym okresem 2017 r. o 9,2%, natomiast świadczenia tylko o 8,3%. W rezultacie obniżył się deficyt; po wyeliminowaniu transferów budżetowych i pozycji memoriałowych (głównie dotyczy to kolejnego umorzenia pożyczek budżetowych w wysokości 7,2 mld zł) wyniósł 16,5 mld zł, co stanowi 32,2% deficytu planowanego na cały rok. Ponieważ przychody i wydatki FUS kształtują się mniej więcej równomiernie w ciągu roku, można przewidywać, iż deficyt roczny będzie niższy, niż planowano o co najmniej 15 mld zł. Wpłynie to oczywiście na ukształtowanie się deficytu całego sektora finansów publicznych.

Państwowy dług publiczny wzrósł w pierwszym półroczu 2018 r. o 23,3 mld zł, o czym zdecydowały różnice kursowe związane z przejściowym osłabieniem złotego (aż 15 mld zł). Na koniec czerwca osiągnął 985,1 mld zł. Ponieważ jednak już od lipca złoty zaczął się ponownie umacniać, dług zaczął się zmniejszać. Jak ukształtuje się dług na koniec roku, to sprawa otwarta. Niewątpliwie dług w stosunku do stanu na koniec 2017 r. wzrośnie, bo w drugim półroczu – zgodnie z normalną sezonowością – powstanie deficyt budżetu państwa (w pierwszym półroczu z reguły występuje nadwyżka).

Ogólnie stan polskich finansów publicznych należy uznać za dobry, ale w świetle bieżących kryteriów. Dalsze perspektywy nie są już tak dobre. Zachodzi strukturalna nierównowaga pomiędzy poziomem obciążeń podatkowych a programem wydatkowym, skoro nie udało się wyeliminować deficytu w szczytowym punkcie koniunktury. Pewne spowolnienie dynamiki PKB nie stworzy jeszcze istotnego zagrożenia, ale recesja może doprowadzić do załamania.

Bibliografia

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. (2018), Rada Ministrów, Warszawa.

Eurostat (2018), "Newsrelease", No. 39/2018.

Eurostat (2018), "Newsrelease", No. 69/2018.

GUS (2018), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017*, Warszawa.

Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2018-2021. Program konwergencji – Aktualizacja 2018 (2018), Rada Ministrów, Warszawa.

European Commission (2018), *General Government Data, General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt*, Spring.

Public Finance in 2017. An Attempt to Carry out an Analysis

Summary

In 2017, there took place a further reduction of deficit of the public finance sector (to 1.7% of GDP), what has probably been the best result of Polish public finance since 1929. In general, the state of Polish public finance should be considered as good, though in the light of current criteria. Further perspectives are already not so good. There takes place structural disequilibrium between the level of tax burden and the spending programme forasmuch it has not been possible to eliminate deficit at the peak of boom. A certain slowdown of the GDP dynamics will yet not have produced a real threat, but recession may have led to a slump.

Key words: public finance sector, deficit, income, expenditure, fiscal balance, public debt.

JEL codes: H6

Artykuł zaakceptowany do druku w listopadzie 2018 r.

Afiliacja:
dr Andrzej Wernik
Akademia Finansów i Biznesu Vistula
Wydziału Biznesu i Stosunków Międzynarodowych
ul. Stokłosy 3
02-757 Warszawa
e-mail: a.wernik@vistula.edu.pl