Studia BAS
Nr 4(52) 2017, s. 39–52 www.bas.sejm.gov.pl

Kamilla Marchewka-Bartkowiak*

Przepływy finansowe jako miara wartości budżetu państwa – analiza na przykładzie Polski w okresie 10 lat

Financial flows as a measure of value of the state budget – case of Poland: The author claims that total financial flows within the state budget should be the basis for calculating its value and a key element of public finance management. The article analyses the financial flows within the state budget in Poland in 2007–2016. It also explores the reasons for fluctuations in the budget value and its structure.

Słowa kluczowe: *budżet państwa w Polsce, przepływy finansowe, wartość budżetu państwa*
Keywords: *state budget in Poland, financial flows, value of state budget*

* Doktor hab. nauk ekonomicznych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, specjalista ds. finansów publicznych w BAS; e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@sejm.gov.pl.

Wstęp

Budżet państwa (czy też szerzej – publiczny) można określić jako roczny plan przepływów finansowych. Składają się na nie wpływy budżetowe (finansowe), które możemy generalnie sklasyfikować jako wpływy bezzwrotne oraz zwrotne, tj. o charakterze dłużnym, wpływy krajowe i zagraniczne, podatkowe i niepodatkowe. Wpływające do budżetu państwa środki, mające status publicznych środków finansowych, następnie wypływają z budżetu w postaci różnych strumieni finansowania.

Analiza łącznych środków wpływających do i wypływających z budżetu (przepływów finansowych), ich wielkości oraz struktury stanowić powinna ważne kryterium oceny płynności, wypłacalności oraz sposobu zarządzania finansami Skarbu Państwa.

Obraz budżetu państwa w kontekście planu oraz jego wykonania nabiera szczególnego znaczenia w przypadku kasowej rejestracji przepływu środków, co oznacza prezentację w budżecie zakładanych lub wykonanych rzeczywistych wpływów i wypływów w bieżącym okresie.

Celem artykułu jest analiza przepływów środków finansowych w budżecie państwa na przykładzie rozwiązania stosowanego w Polsce w okresie 10 lat, tj. w latach 2007–2016. Badanie to pozwoli na ustalenie zakładanej „wartości budżetu" w poszczególnych latach oraz jej zmian i struktury.

Metodologia badania przepływów finansowych w budżecie państwa

Aby przeprowadzić badanie na bazie konstrukcji budżetu państwa stosowanego w Polsce, autorka przyjęła następujące założenia metodologiczne:

- budżet państwa składa się ogólnie z wpływów i wypływów budżetowych określających kierunek przepływów środków finansowych,
- w badaniu uwzględniono zmiany w strukturze przepływów finansowych dokonane w ustawie o finansach publicznych[1] i jej kolejnych nowelizacjach,
- w budżecie przepływają środki publiczne rejestrowane kasowo, które określić można jako środki Skarbu Państwa (formalnym dysponentem jest ministerstwo ds. finansów publicznych), bez uwzględnienia środków znajdujących się między innymi w dyspozycji samorządów terytorialnych,
- do wpływów budżetowych zalicza się dochody budżetowe (DBP) jako środki o charakterze bezzwrotnym oraz przychody budżetowe (PBP), czyli środki o charakterze zwrotnym, mogą jednak wystąpić inne rodzaje przepływów pieniężnych niemające takiego charakteru,
- do wypływów budżetowych zalicza się wydatki oraz rozchody budżetowe określające głównie spłatę wcześniej zaciągniętego długu Skarbu Państwa,
- jako podstawowe wpływy budżetowe (PWB) uznano dochody podatkowe (DP) oraz klasyczne przychody dłużne (KPD),
- dochody dzieli się na dochody ogółem budżetu państwa (w tym dochody podatkowe) oraz dochody wydzielonego od roku 2010 budżetu środków europejskich (BSE),

[1] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych.

- dochody podatkowe są to dochody budżetu państwa uznane w finansach publicznych jako podatki,
- za klasyczne przychody dłużne przyjmuje się środki uzyskane z emisji skarbowych papierów wartościowych (krajowych i zagranicznych) oraz kredytów zagranicznych,
- przychody budżetowe dzieli się na klasyczne przychody dłużne, mające wpływ na powstanie długu Skarbu Państwa (na koniec roku), przychody krótkoterminowe (PK), niemające wpływu na powstanie długu Skarbu Państwa (termin ich realizacji/wykupu następuje w tym samym roku) oraz inne przychody, które nie mają charakteru zwrotnego (między innymi przychody z prywatyzacji),
- za wartość budżetu państwa (WBP) przyjęto wartość strumienia przepływów finansowych będących wynikiem równowagi wpływów i wypływów budżetowych.

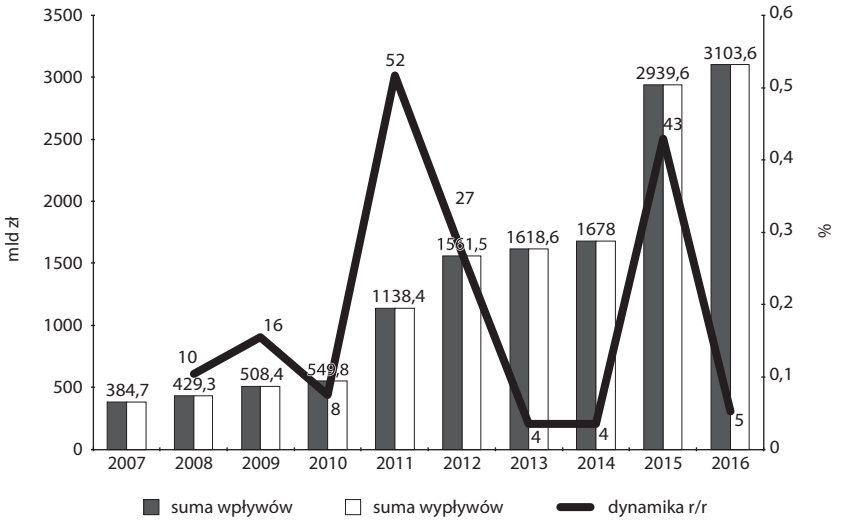
Wyniki przeprowadzonego badania przepływów finansowych w budżecie państwa w Polsce

W zapisach ustawy o finansach publicznych nie zdefiniowano wprost istoty przepływów finansowych budżetu państwa, skupiając się na jego konstrukcji prawnej jako ustawy budżetowej. Wcześniej (tj. zgodnie z art. 95 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.[2]) budżet państwa określany był jako: *roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa, sądów i trybunałów, uchwalanym w formie ustawy na okres roku kalendarzowego*. Ta zwięzła definicja zastąpiona została bardzo szczegółowo wypunktowaną listą pozycji, które zawarte są w ustawie budżetowej (w tym wyodrębnionych dochodów i wydatków budżetu środków europejskich)[3].

[2] Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, ze zm.

[3] Zgodnie z art. 110 ustawy o finansach publicznych budżet państwa określa: łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa; łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa; kwotę planowanych wydatków, obliczoną zgodnie z art. 112aa ust. 1, oraz kwotę planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3; kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia; łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich; łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich; wynik budżetu środków europejskich; łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa; łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa; planowane saldo przy-

Wykres 1. Łączne wpływy i wypływy budżetu państwa w latach 2007–2016



Źródło dla wykresów 1–9: na podstawie danych uzyskanych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2016, www.mf.gov.pl.

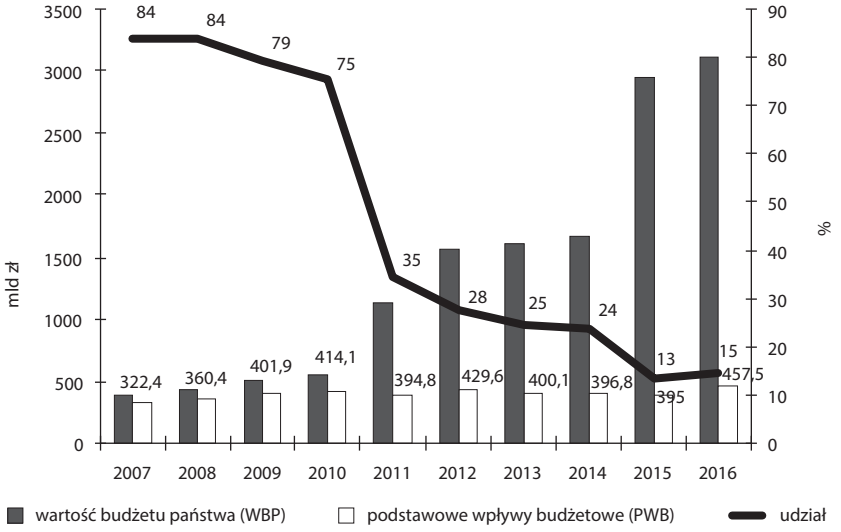
W projekcie oraz sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa nie wskazuje się jednak na łączną „wartość budżetu państwa" wynikającą z sumy przepływających przez niego środków finansowych w ciągu roku. Szczególnie ma to miejsce po roku 2009, kiedy w ustawie o finansach publicznych rozpoczęto wydzielanie z pełnej prezentacji budżetu państwa zarówno środki europejskie, jak i środki określone jako krótkoterminowe.

Jeżeli zatem chcielibyśmy ocenić zmiany „wartości budżetu państwa" według przyjętej przez autorkę metodologii, należy przeanalizować łączne kwoty wpływów i wypływów budżetowych w badanym okresie 2007–2016 (wykres 1).

Jak wynika z prezentowanych na wykresie 1 danych zagregowanych, od roku 2007 w budżecie państwa corocznie zwiększały się kwoty przepływających przez niego środków. W 2016 r. wartość tych przepływów była ponadośmiokrotnie wyższa w relacji do okresu sprzed 10 lat. Ponieważ łączna kwota wpływów i wypływów budżetowych musiała się corocznie bilansować (być sobie równa), można określić, że „wartość budżetu" w 2007 r. wyniosła prawie 385 mld zł, natomiast w 2016 r. była bliska już 3 bln 104 mld zł.

chodów i rozchodów budżetu państwa; limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Wykres 2. Podstawowe wpływy budżetowe a wartość budżetu państwa w latach 2007–2016



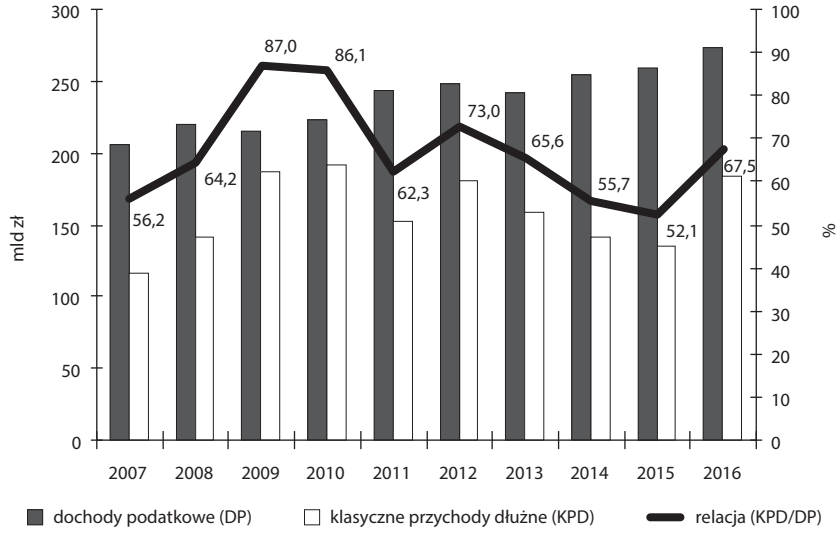
Szczególnie widoczne zmiany analizowanej wartości wystąpiły w 2011 r., kiedy kwota przepływów finansowych przekroczyła 1 bln zł (czyli „wartość budżetu wzrosła" o ponad połowę) oraz w 2015 r., gdy zbliżyła się do 3 bln, a więc o 43% więcej niż w poprzednim roku. Można przyjąć także, iż w badanym okresie średnia wartość rocznego budżetu państwa wynosiła prawie 1 bln 400 mld zł.

Przechodząc przez kolejne etapy analizy przyczyn powyższych wyników, należy wskazać kilka istotnych faktów.

- Po pierwsze, na opisane zmiany wielkości przepływów finansowych w budżecie państwa nie miały wyraźnego oddziaływania przyjęte tzw. podstawowe wpływy budżetowe.

Prezentowane na wykresie 2 dane wskazują, że analizowane łączne wpływy pochodzące z dochodów podatkowych oraz klasycznych przychodów dłużnych w badanym okresie kształtowały się na bardzo podobnym poziomie, który nie ulegał zmianie mimo rosnących wpływów budżetowych ogółem. Co więcej, od 2011 r. udział podstawowych wpływów budżetowych w wartości budżetu państwa systematycznie obniżał się. W okresie 2007–2010 kształtował się on średniorocznie na poziomie 80%, co oznaczało, że analizowane wpływy stanowiły główne źródło gwarantujące płynność w budżecie państwa. Z kolei w okresie 2011–2016 podstawowe

Wykres 3. Podstawowe wpływy budżetowe w Polsce w latach 2007–2016

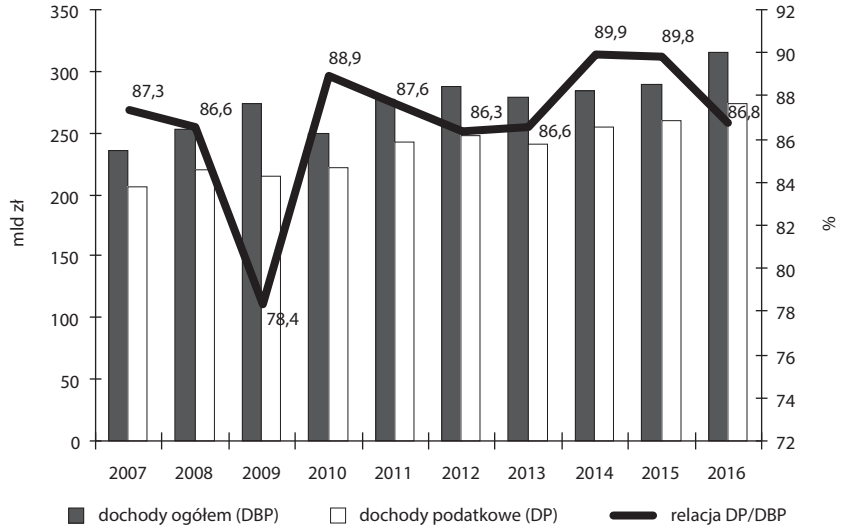


wpływy budżetowe wynosiły przeciętnie 23% w ciągu roku, z czego dwa ostatnie lata to udział na średnim poziomie 14%.

Jak wskazano wyżej, podstawowe wpływy budżetowe stanowią tradycyjne źródła finansowania budżetu. Dochody podatkowe to wpływy bezzwrotne budżetu państwa, na które w polskim systemie podatkowym składają się dochody z tytułu podatków pośrednich (podatku od towarów i usług, akcyzowego, podatku od gier), podatków bezpośrednich (podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych – PIT i CIT) oraz innych podatków[4]. Z kolei klasyczne przychody dłużne to tradycyjne instrumenty finansowe, czyli papiery wartościowe oraz kredyty, za pomocą których Skarb Państwa zaciąga dług na rynku finansowym. Do skarbowych papierów wartościowych zalicza się papiery rynkowe (w tym obligacje emitowane w kraju i za granicą) oraz nierynkowe (obligacje oszczędnościowe). W tej kategorii znajdują się także bony skarbowe jako instrumenty z terminem wykupu do jednego roku. Z kolei w ramach kredytów zagranicznych są to tzw. kredyty otrzymane, w tym z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Światowego oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

[4] Według stanu na 2016 r. do innych podatków możemy zaliczyć: podatek od wydobycia niektórych kopalin, podatek od niektórych instytucji finansowych, podatek tonażowy.

Wykres 4. Dochody podatkowe i dochody ogółem budżetu państwa w latach 2007–2016



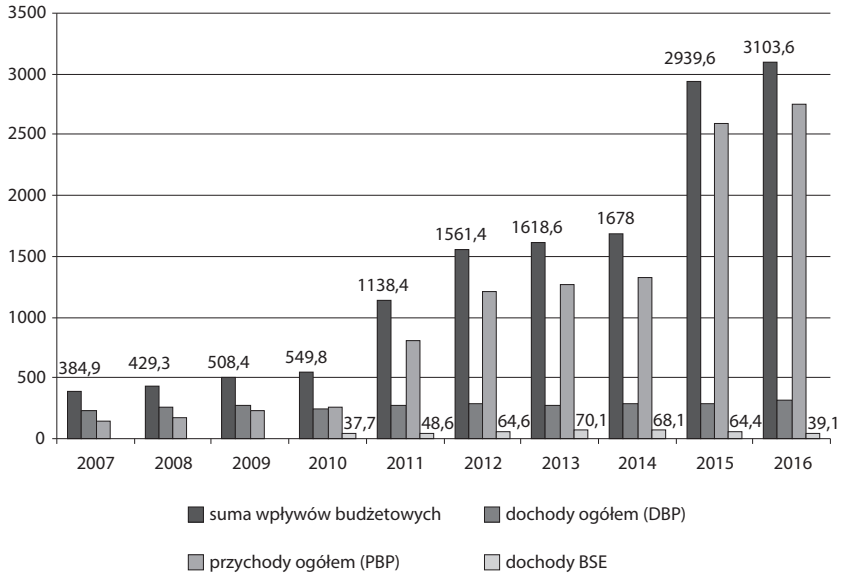
Analiza struktury podstawowych wpływów budżetowych w badanym okresie wskazuje również na ich istotną zmienność (wykres 3). Wprawdzie we wszystkich latach najważniejszym źródłem finansowania budżetu państwa były dochody podatkowe, to jednak skarbowe papiery wartościowe i kredyty stanowiły przeciętnie 67% ich wartości. Oznacza to, że Skarb Państwa w wysokim zakresie (ponad 50%) nie był w stanie corocznie finansować się wewnętrznie (ze źródeł własnych) i konieczne było stałe dofinansowywanie zewnętrzne (ze źródeł rynkowych). Szczególnie wysoki poziom wykorzystania instrumentów dłużnych wystąpił w latach 2010–2011 oraz w roku 2012 – średnio na poziomie 82% wartości dochodów podatkowych.

Dochody podatkowe w dochodach ogółem budżetu państwa stanowią najważniejszy strumień przepływów finansowych (wykres 4). W badanym okresie średnio stanowiły one 87%. Jedynym odstępstwem od powyższej zasady był rok 2009, kiedy w wyniku kryzysu finansowego nastąpił wyraźny spadek wpływów z tytułu podatków. Ten rok przyniósł również jeden z najwyższych poziomów wartości przepływów dłużnych.

- Po drugie, na wykazany wzrost wartości budżetu państwa nie miały także istotnego wpływu wydzielone od roku 2010 przepływy (dochody i wydatki) związane ze środkami europejskim. Zgodnie z założeniami budżet środków europejskich obejmuje przepływy środków

Wykres 5. Struktura wpływów budżetowych ogółem w latach 2007–2016

(w mld zł)



związanych z refundacją wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskiej (w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz na realizację wspólnej polityki rolnej)[5].

Jak wynika z wykresu 5, wartość przepływów w budżecie środków europejskich stanowiła relatywnie niewielką część wartości budżetu państwa. W badanym okresie średnioroczne wpływy z tego tytułu wynosiły 56 mld zł, co stanowiło przeciętnie około 4% całości wpływów budżetowych.

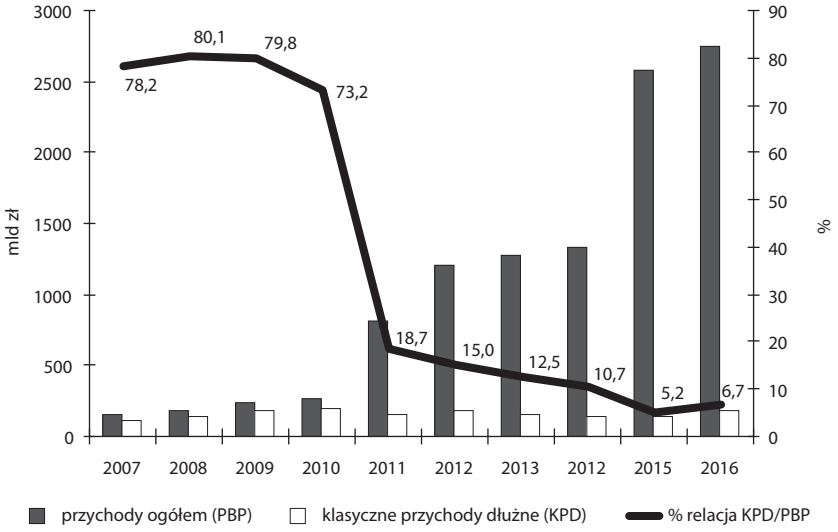
- Po trzecie, widoczny jest wyraźny wzrost przychodów ogółem budżetu państwa, skorelowany z analizowaną wartością budżetu państwa (na wykresie 5 określoną jak suma wpływów budżetowych).

Jak już wskazano, klasyczne przychody dłużne nie miały istotnego wpływu na te wyniki. Do 2011 r. ich udział w przychodach ogółem stanowił średniorocznie 77,8%, jednak już po 2011 r. udział ten znacząco spadał, osiągając 5,2% w 2015 r. (wykres 6).

Jednocześnie w całym badanym okresie oprócz KPD występowały także tzw. inne przychody, które nazwano: przychody nieklasyfikowane

[5] Na podstawie art. 117 ustawy o finansach publicznych.

Wykres 6. Klasyczne przychody dłużne i przychody ogółem budżetu państwa w latach 2007–2016



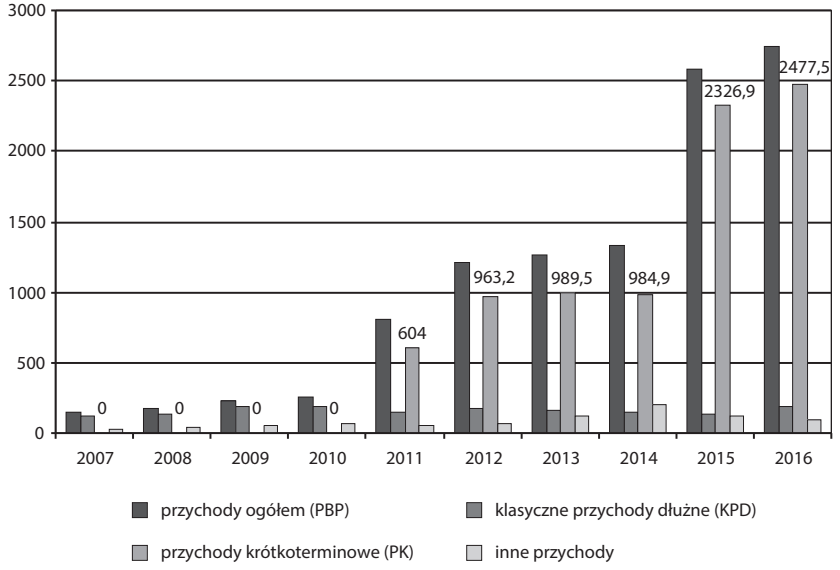
jako zwrotne. Do tej kategorii można zaliczyć między innymi wydzielone formalnie przychody z prywatyzacji[6], z których środki przeznaczone są na finansowanie konkretnie wskazanych pozycji (w tym reformę systemu ubezpieczeń społecznych, odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej, odpisy na fundusze celowe, między innymi Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Nauki i Technologii Polskiej, czy odpis na Rezerwy Poręczeniowe i Gwarancyjne Skarbu Państwa), ale także płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Jak pokazano na wykresie 7, przepływy finansowe w pozycji „inne przychody" w badanym okresie kształtowały się przeciętnie na poziomie około 84 mld zł, z czego najwyższy poziom wystąpił w 2014 r. W kolejnych dwóch latach redukcja w tym zakresie była powiązana ze zmianami przeprowadzonymi w systemie emerytalnym.

[6] Art. 113 oraz 6 ustawy o finansach publicznych. W 2002 r. wraz z nowelizacją ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wskazano przychody z prywatyzacji jako bezpośrednie źródło finansowania funduszy celowych znajdujących się w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, w tym Funduszu Reprywatyzacji, Restrukturyzacji Przedsiębiorstw oraz Funduszu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 171, poz. 1397, ze zm.). Więcej na ten temat zob. K. Marchewka-Bartkowiak, *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w budżecie państwa*, seria „Analizy BAS" nr 7(51), 2011, http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php.

Wykres 7. Struktura przychodów budżetowych w latach 2007–2016

(w mld zł)



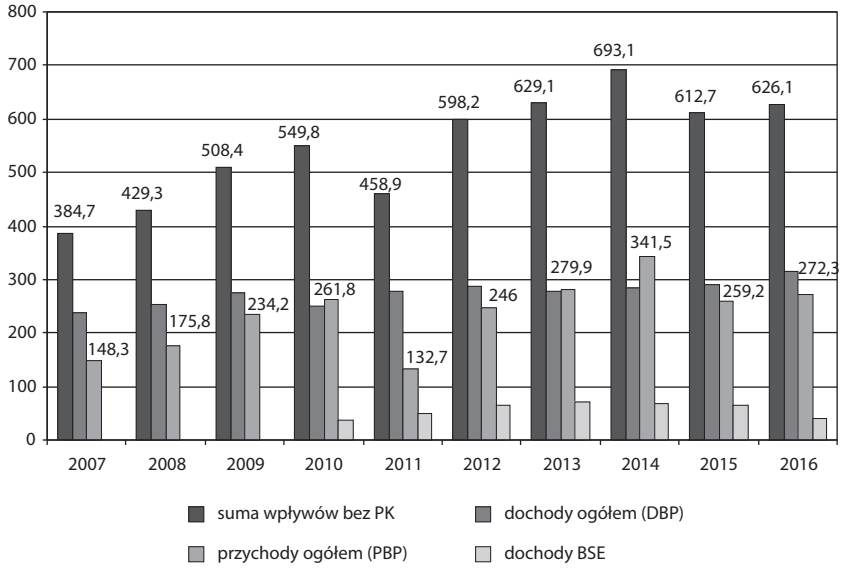
- Po czwarte, na podstawie badania można stwierdzić, że główną przyczyną wzrostu wartości budżetu państwa były wydzielone formalnie i operacyjnie tzw. przychody krótkoterminowe. Na wykresie 8 przedstawiono symulację wartości budżetu państwa bez przychodów krótkoterminowych, z której wynika, że w tej sytuacji wartość ta (mierzona na wykresie sumą wpływów bez PK) wynosiłaby minimalnie od 384,7 mld zł w 2007 r. do maksymalnie 693,1 mld zł w 2014 r. Z kolei średnioroczna wartość budżetu kształtowałaby się na poziomie 550 mld zł. Przedstawione dane pokazują także przychody ogółem bez PK i ich wartość w relacji do pozostałych składowych wpływów budżetowych.

Przychody krótkoterminowe wydzielane są formalnie od 2011 r. w ramach tzw. zarządzania płynnością sektora publicznego lub, inaczej, mechanizmu konsolidacji środków[7]. Konsolidacja ta miała kilka etapów[8]. W pierwszym etapie (od maja 2011 r.) zobowiązano wybrane jednostki

[7] Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Więcej na ten temat w: K. Marchewka-Bartkowiak, *Skonsolidowany system zarządzania płynnością sektora publicznego*, seria „Analizy BAS" nr 19(44), 2010, http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php.

[8] Zob. „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych" za poszczególne lata, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

Wykres 8. Struktura wpływów budżetowych z wyłączeniem przychodów krótkoterminowych w latach 2007–2016 (w mld zł)



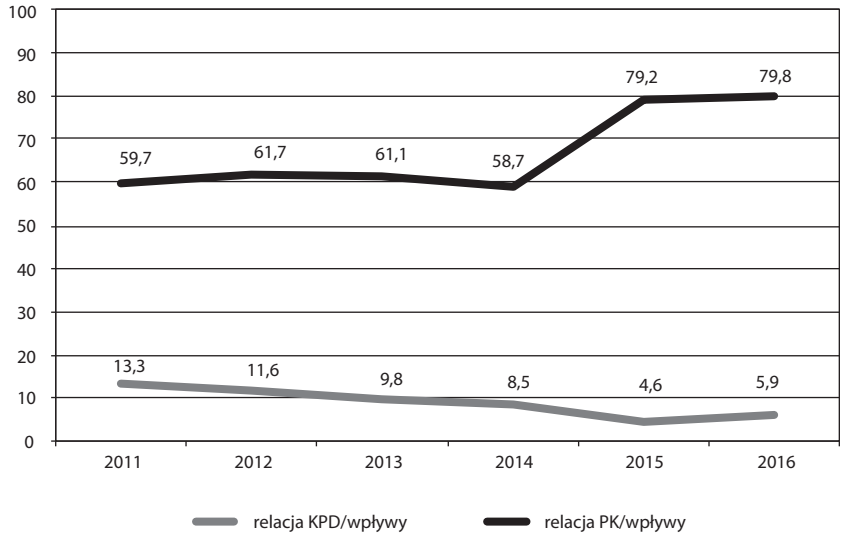
sektora finansów publicznych do lokowania ich wolnych środków na rachunkach Ministra Finansów. W drugim etapie (od września 2013 r.) skonsolidowane zostały środki walutowe znajdujące się w dyspozycji Ministra Finansów, a od 2014 r. Minister Finansów otrzymał prawo do przejściowego wykorzystania środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. W kolejnym etapie rozszerzono grupę jednostek sektora objętych obowiązkiem konsolidacji oraz do zarządzania płynnością włączono także środki zgromadzone na depozytach sądowych przez ich składanie na rachunku Ministra Finansów (a nie na rachunku bankowym).

Od 2011 r. systematycznie powiększa się wartość przepływów wykorzystywana do zarządzania płynnością budżetu państwa. W okresie 2011–2014 średniorocznie wartość środków z tytułu powyższej konsolidacji wyniosła 904 mld zł. Z kolei w okresie 2015–2016 wartość ta kształtowała się przeciętnie już na poziomie 2 bln 400 mld zł.

Głównym założeniem tego mechanizmu ma być przede wszystkim zmniejszenie wykorzystania klasycznych przychodów dłużnych powodujących wzrost długu Skarbu Państwa. Corocznie zatem w budżecie państwa pojawiają się dane wskazujące na wyłączenie z przychodów i rozchodów ogółem tzw. zobowiązań zaciąganych i spłacanych w tym samym roku, w tym środków złożonych na rachunkach i lokatach wliczanych jako in-

Wykres 9. Procentowy udział klasycznych przychodów dłużnych oraz przychodów krótkoterminowych we wpływach budżetowych ogółem w latach 2011–2016

(w %)



strumenty zarządzania płynnością sektora publicznego, ale także przychodów z tytuły emisji bonów skarbowych, wybranych obligacji oszczędnościowych czy też pożyczek bankowych.

Uwzględniając zatem relację przychodów krótkoterminowych oraz klasycznych przychodów dłużnych do wpływów budżetowych ogółem (wykres 9), łatwo zauważyć odwrotną zależność w zakresie ich udziałów w badanym okresie 2007–2016. Jednakże w przypadku PK ich udział wzrósł o 20 pkt proc., zaś udział KPD zmniejszył się o 7,4 pkt proc.

Wnioski z przeprowadzonej analizy i asumpt do dalszych badań

Wyniki przeprowadzonego badania mogą stanowić podstawę do sformułowania kilku istotnych wniosków:

- przedstawione analizy, oparte na danych udostępnianych w budżecie państwa w Polsce, mogą być podstawą do wyliczenia tzw. wartości budżetu państwa, gdyż nie są one prezentowane obecnie w sposób łączny w projekcie i sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- prezentacja łącznego rachunku przepływów finansowych i wartości budżetu państwa powinna stanowić dodatkowe źródło informacji

w zakresie tworzenia planów i sprawozdań budżetowych oraz finansowych budżetu (w tym bilansu budżetu państwa[9]),
- zaprezentowana wartość budżetu państwa nie przedstawia jednak nadal pełnego obrazu budżetu publicznego, inaczej budżetu sektora finansów publicznych (mimo że opiera się na wpływach uzyskanych od jednostek tego sektora),
- od kilku lat w Polsce podstawowym źródłem środków finansowych budżetu państwa są środki krótkoterminowe, pozyskiwane głównie z sektora finansów publicznych, znacznie zmniejszył się zaś udział przepływów finansowych związanych z klasycznymi instrumentami dłużnymi (papiery rynkowe i kredyty), ale także z dochodami podatkowymi w wartości budżetu ogółem,
- mechanizm konsolidacji zarządzania płynnością sektora publicznego ocenić można jako efektywny i realizujący założone cele związane z ograniczaniem długu Skarbu Państwa, co wynika z obniżenia dynamiki wzrostu przychodów z klasycznych instrumentów dłużnych.

Na zakończenie autorka chciałaby zaproponować kolejne pytania badawcze związane z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonej analizy, w tym między innymi:
- czy zwiększanie wartości budżetu państwa powinno stanowić cel zarządzania finansami publicznymi?
- czy istnieją granice wartości budżetu niezagrażające jego pozytywnej ocenie?
- jakie mogą być długoterminowe skutki zmian struktury przepływów finansowych budżetu państwa?

Bibliografia

Marchewka-Bartkowiak K., *Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie w budżecie państwa*, seria „Analizy BAS" nr 7(51), 2011, http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php.

[9] Zgodnie z projektem rozporządzenia Ministra Finansów przewidywane jest wprowadzenie obowiązku konstruowania bilansu budżetu państwa. Więcej zob. Projekt rozporządzania Ministra Finansów i Rozwoju w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (z 12 października 2016 r.), www.mf.gov.pl.

Marchewka-Bartkowiak K., *Skonsolidowany system zarządzania płynnością sektora publicznego*, seria „Analizy BAS" nr 19(44), 2010, http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php.

Projekt rozporządzania Ministra Finansów i Rozwoju w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (z 12 października 2016 r.), www.mf.gov.pl.

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007–2016, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

„Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych" na lata 2011–2016, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.

Akty prawne

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, ze zm.