

Andrzej Wernik  
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

## BUDŻET PAŃSTWA W 2012 ROKU

### Streszczenie

Rok 2012 był stosunkowo pomyślny dla polskich finansów publicznych, mimo trudności wynikających z pogłębiającego się z kwartału na kwartał spowolnienia gospodarczego. Zasadniczym sukcesem prowadzonej polityki fiskalnej było dalsze obniżenie deficytu sektora: z 5,0% PKB do 3,9% PKB, ale szczególnie ważne jest, że dokonano tego w warunkach słabnącej dynamiki gospodarczej – PKB wzrósł realnie zaledwie o 1,9%. Sukcesem polityki fiskalnej było także zahamowanie wzrostu długu publicznego, który w relacji do PKB zmniejszył się o 1,4 p.p.

**Słowa kluczowe:** sektor finansów publicznych, deficyt, dochody, wydatki, potrzeby pożyczkowe, dług publiczny.

**Kody JEL:** H6

### Ustawa budżetowa

Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 został przedłożony Sejmowi przez Radę Ministrów w konstytucyjnym terminie przed końcem września 2011 r. W tym czasie znane były dane makroekonomiczne z I półrocza 2011 r., w świetle których można było uważać, że Polska znajduje się w fazie ożywienia, ale ciągle utrzymywały się obawy – jak się okazało uzasadnione - przed „drugą falą kryzysu”. Założenia makroekonomiczne przyjęte przy konstruowaniu budżetu na rok 2012 były raczej optymistyczne: założono, że PKB realnie wzrośnie o 2,5%, a nominalnie o 5,1%. Przyjęto też dość niską prognozę inflacji: wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych miał wynieść 2,8%, a deflator PKB 2,5%.

Zgodnie z postanowieniami obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.<sup>1</sup>, w ustawie budżetowej na rok 2012 z 20 stycznia 2012 r.<sup>2</sup> – wyodrębniono budżet państwa oraz budżet środków europejskich. Do budżetu środków europejskich zostały przesunięte dochody i podlegające refundacji wydatki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, jednakże nie w całości, bo w budżecie państwa pozostały środki przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej.

W ustawie budżetowej na rok 2012 ustalono, iż dochody budżetu państwa stanowiąc będą w tym roku 293,8 mld zł, co miało odpowiadać 18,5% przewidywanego PKB. Wydatki mia-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

ły wynosić 328,8 mld zł, co miało odpowiadać 20,0% PKB. W konsekwencji dopuszczalny deficyt budżetu państwa ustalono w wysokości 35,0 mld zł, co miało stanowić 2,16% PKB. Równocześnie przyjęto, iż dochody budżetu środków europejskich wyniosą 68,6 mld zł, zaś wydatki 84,0 mld zł; w konsekwencji deficyt miał wynieść 4,5 mld zł czyli 0,98% PKB. W sumie obydwaj deficyty wynieść miały łącznie 39,5 mld zł, to znaczy 2,44% prognozowanego PKB.

Rzeczywisty deficyt okazał się niższy i przyczynami tego stanu zajmujemy się w dalszym ciągu opracowania bardziej szczegółowo.

## Realizacja ustawy budżetowej

Realizacja ustawy budżetowej w 2012 r. przebiegała w warunkach pogarszającej się z kwartału na kwartał koniunktury. W skali roku PKB wzrósł realnie o 1,9%, co w porównaniu z 2011 r. oznaczało spowolnienie o 2,6 p.p. Wynik taki uznać trzeba za jeszcze zupełnie dobry na tle innych krajów europejskich. W całej Unii Europejskiej realny PKB obniżył się o 0,3%. Kształtowanie się tempa wzrostu realnego PKB w kolejnych kwartałach przedstawia poniższe zestawienie:

	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.
%	3,5	2,2	1,3	0,7

W ujęciu nominalnym PKB wyniósł 1595,2 mld zł i był o 4,4% wyższy niż w roku poprzednim.

Czynnikiem dynamizującym było saldo operacji zagranicznych, natomiast popyt krajowy realnie zmniejszył się w porównaniu z 2011 r. o 0,1%. Spadek dotyczył przede wszystkim akumulacji (zmniejszyła się o 4,2%), natomiast spożycie indywidualne wzrosło o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego.

**Tabela 1**

### Przebieg realizacji budżetu państwa w 2012 roku

Kwartał	Dochody	Wydatki	Saldo	Dochody	Wydatki	Saldo
	mln PLN			% PKB <sup>a</sup>		
I	63 520	86 489	- 22 969	17,2	23,4	- 6,2
II	78 201	76 317	- 1 884	20,1	19,6	+ 0,5
III	72 201	72 245	- 44	18,3	18,4	- 0,1
IV	73 673	82 951	- 9 278	16,7	18,8	- 2,1
I - IV	287 595	318 002	- 30 407	18,0	19,9	- 1,9

<sup>a</sup> W danym okresie.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

Ogólnie rzecz biorąc realizacja ustawy budżetowej następowała bez poważniejszych zakłóceń i dość rytmicznie, a rozkład operacji budżetowych kształtował się w zasadzie zgodnie z obserwowanymi w przeszłości tendencjami. Wzrosła jednak koncentracja deficytu w I kwartale; w I kwartale powstało 75,6% całorocznego deficytu, podczas gdy w 2011 r. 69,7%.

Przebieg realizacji budżetu państwa w układzie kwartalnym przedstawiono w tabeli 1.

## Poziom deficytowości

Budżet państwa stanowi szczególnie ważny segment sektora finansów publicznych nie tyle ze względu na skalę operacji fiskalnych, lecz jako segment najbardziej mobilny i elastyczny w systemie finansów publicznych regulujący zasilanie pieniężne pozostałych podmiotów sektora. Zgodnie z przyjętą powszechnie doktryną finansów publicznych, budżet państwa jako regulator zasilania wyrównuje – a przynajmniej powinien wyrównywać – deficyty pozostałych segmentów sektora (prócz budżetów samorządowych), co prowadziłoby do koncentracji deficytu w budżecie państwa. W polskiej praktyce tak jednak się nie dzieje i deficyt budżetu stanowi tylko jeden z elementów składających się na łączny deficyt sektora finansów publicznych pozostający w zmiennej relacji w stosunku do tego łącznego deficytu.

Co więcej, to co oficjalnie nazywa się deficytem budżetu państwa, w rezultacie różnych manipulacji – w części usankcjonowanych zapisami ustawy o finansach publicznych, w części niezupełnie z nią zgodnych – nie odzwierciedla w pełni rzeczywistej deficytowości budżetu państwa w jego ustawowym zakresie.

Oficjalny deficyt budżetu państwa w 2012 r. wynosił 30,4 mld zł, do czego trzeba dodać deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 3,7 mld zł; łącznie deficyty te stanowiły 34,1 mld zł, co stanowiło 2,14% PKB.

Jednakże suma deficytów obu omawianych budżetów nie odzwierciedla prawdziwej deficytowości polskiego budżetu państwa. Pominięto bowiem dwie znaczące pozycje, które zgodnie z logiką i teorią finansów publicznych powinny być uwzględnione w rachunku deficytu, a mianowicie:

- 1) nie wliczono do wydatków budżetu państwa refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek w części odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych; w 2012 r. było to 8,2 mld zł (w 2010 r. 22,5 mld zł). Refundacja ta jest finansowana łącznie z deficytem budżetu państwa i deficytem budżetu środków europejskich głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Do 2003 r. refundacja stanowiła część dotacji dla FUS, ale od 2004 r. wydzielono ją z wydatków budżetu, jak można sądzić w celu obniżenia prezentacyjnej wielkości deficytu budżetu państwa. Oczywiście, Komisja Europejska oceniając, zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, deficyt polskich finansów publicznych tego „obniżenia” pod uwagę nie bierze;

- 2) sztucznie zaniżono dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zamian udzielając ze środków budżetowych nieoprocentowanej pożyczki w wysokości 3,0 mld zł. Pożyczka ta jest teoretycznie zwrotna (podobnie jak udzielone w latach 2009-2011 pożyczki łącznie wynoszące 15,9 mld zł), tylko że FUS strukturalnie głęboko deficytowy i funkcjonujący dzięki dotacji budżetowej i innym transferom nie będzie miał żadnych środków na spłatę, chyba że uzyska specjalną dotację z budżetu państwa. Oczywiście takiej specjalnej dotacji nie uzyska i sprawa skończy się umorzeniem pożyczki, tak jak zostały umorzone pożyczki ze środków budżetowych udzielone w latach 2000 i 2001. Także i ta manipulacja jest całkowicie obojętna przy ocenie deficytu przez Komisję Europejską.

Kształtowanie się skorygowanego deficytu budżetu państwa na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2**

**Deficyt budżetu państwa w latach 2007-2012**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Deficyt oficjalny (w mln PLN)	15 956	24 346	23 845	44 591	25 124	30 407
(w % PKB)	1,36	1,91	1,77	3,15	1,65	1,91
Deficyt budżetu środków europ.	-	-	-	10 416	12 239	3 654
Refundacja składek dla FUS (w mln PLN)	16 219	19 912	21 086	22 347	15 431	8 181
Pożyczka dla FUS	-	-	5 500	5 377	5 000	3 000
Deficyt oficjalny powiększony						
o refundację dla FUS (w mln PLN)	32 175	44 258	50 431	82 731	57 794	45 242
(w % PKB)	2,73	3,48	3,75	5,85	3,79	2,84

Źródło: *Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa, za odpowiednie lata; *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2005-2011*, Rada Ministrów, Warszawa.

Drugim – choć na mniejszą już skalę – czynnikiem generującym deficyt finansów publicznych były budżety samorządowe. Zamknęły się one w 2012 r. deficytem w wysokości 3,0 mld zł, podczas gdy w 2011 r. wykazały deficyt 15,0 mld zł. Deficyt zmniejszył się o 70,4%, i był znacznie niższy niż planowały samorządy. Zsumowane deficyty wynikające z uchwał budżetowych organów samorządowych wynosiły 11,4 mld zł, jednakże z reguły faktycznie zrealizowane deficyty budżetów samorządowych są znacznie niższe od deficytów przyjętych w uchwałach. W relacji do PKB deficyt budżetów samorządowych stanowił 0,20% (w 2011 r. 0,67%).

Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych – fundusze celowe, agencje rządowe, państwowe osoby prawne itd. – w sumie wykazały saldo ujemne w wysokości 14,4 mld zł po uwzględnieniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych. Jeżeli nie uwzględnić transferów wewnętrznych, to pierwotne deficyty FUS i KRUS (świadczenia plus koszty administracyjne pomniejszone o pobrane składki) wynosiłyby łącznie 74,9 mld zł. a więc więcej niż cały deficyt sektora w ujęciu ESA 95.

Łącznie deficyt sektora finansów publicznych liczony według metody krajowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych wyniósł 38,2 mld zł, co odpowiada 2,39% PKB.

Deficyt obliczony według metody krajowej był o 24,5 mld zł, a w relacji do PKB o 1,5 p.p., niższy od deficytu obliczonego zgodnie z ESA 95<sup>3</sup>. Kształtowanie deficytu liczonego zgodnie z ESA 95 na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3**

**Deficyt sektora finansów publicznych wg ESA 95 w latach 2007-2012**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Deficyt (w mln PLN)	22 134	46 890	99 596	111 291	76 054	62 698
(% PKB)	1,88	3,67	7,40	7,86	4,98	3,93

Źródło: "Euro-indicators" 2007, No. 142; "Euro-indicators" 2013, No. 64, Eurostat.

Deficyt finansów publicznych liczony zgodnie z ESA 95 ma podstawowe znaczenie dla oceny poziomu deficytowości ze względów natury merytorycznej, jak i formalnych. Merytorycznie jest bardziej poprawny niż deficyt liczony metodą krajową, która pomija dwa ważne elementy wpływające na rzeczywisty poziom deficytowości: refundację składek dla FUS oraz wynik – praktycznie deficyt – Krajowego Funduszu Drogowego, a który wbrew logice nie jest zaliczony przez ustawę o finansach publicznych do sektora finansów publicznych. Znaczenie formalne deficytu liczonego według ESA 95 polega na tym, że jest on podstawą oceny przez władze Unii stanu polskich finansów publicznych, zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i wdrożenia procedury nadmiernego deficytu. Jak wiadomo, Ecofin wdrożył tę procedurę wobec Polski już w lipcu 2009 r. i zaniechanie jej może nastąpić dopiero, gdy deficyt – oczywiście liczony zgodnie z ESA 95 – zostanie obniżony poniżej 3% PKB.

Porównując obie wersje deficytu trzeba pamiętać, iż prócz spraw dotyczących zakresu sektora różnice wynikają z innej koncepcji rachunkowej. Dane przyjęte w ujęciu według ESA 95 mają charakter memoriałowy, to znaczy wynikają z rejestrowania operacji w momencie ich powstania, zmiany lub wygaśnięcia, natomiast dane wynikające z polskiej rachunkowości budżetowej dotyczą kasowego przepływu środków pieniężnych. Przejście z ewidencji kasowej na memoriałową powoduje na ogół – choć nie jest to absolutną regułą – rachunkowe zwiększenie deficytu. Dodatkowo występują pewne różnice klasyfikacyjne, ale praktycznie nie mają one istotnego znaczenia.

<sup>3</sup> Tzn. obowiązującego w Unii Europejskiej Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych; zasady te są wzorcowe z teoretycznego punktu widzenia, m.in. eliminują nieprawidłowości w liczeniu deficytu budżetu państwa występujące w Polsce. Dane dotyczą sektora General Government, który mniej więcej odpowiada sektorowi finansów publicznych w rozumieniu polskiej ustawy o finansach publicznych; różnice są nieznaczne: sektor General Government nie obejmuje Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, natomiast obejmuje Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez BGK.

*Deficyty finansów publicznych w Europie*

W 2012 r., mimo lekkiej recesji – PKB w Unii Europejskiej obniżył się realnie o 0,3% – nastąpiło dalsze obniżenie poziomu deficytu finansów publicznych. Średnio w Unii (27 państw) deficyt zmniejszył się w relacji do PKB z 4,4% w 2011 r. do 4,0%, zaś w liczbach absolutnych o 8,3%. Zmniejszenie deficytu było rezultatem wyższego tempa wzrostu dochodów – wzrosły o 3,9% – niż wydatków, które wykazały wzrost o 2,7%. W rezultacie relacja dochodów do PKB wzrosła z 44,7% do 45,4%, a relacja wydatków z 49,1% do 49,4%.

**Tabela 4****Salda finansów publicznych w państwach europejskich (w % PKB)**

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unia Europejska średnio	- 0,9	- 2,4	- 6,9	- 6,5	- 4,4	- 4,0
Austria	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,6	- 2,4	- 2,5
Belgia	- 0,3	- 1,3	- 5,6	- 3,8	- 3,7	- 3,9
Cypr	+ 3,4	+ 0,9	- 6,1	- 5,3	- 6,3	- 6,3
Czechy	- 0,7	- 2,7	- 5,9	- 4,8	- 3,2	- 4,4
Dania	+ 4,8	+ 3,2	- 2,7	- 2,5	- 2,0	- 4,2
Estonia	+ 2,5	- 2,9	- 2,0	+ 0,2	+ 1,2	- 0,3
Finlandia	+ 5,2	+ 4,3	- 2,5	- 2,5	- 0,8	- 1,9
Francja	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,3	- 4,9
Grecja	- 6,4	- 9,8	- 15,6	- 10,8	- 9,6	- 10,0
Hiszpania	+ 1,9	- 4,5	- 11,2	- 9,7	- 9,4	- 10,6
Holandia	+ 0,2	+ 0,5	- 5,6	- 5,1	- 4,4	- 4,0
Irlandia	+ 0,1	- 7,3	- 14,0	- 30,8	- 13,3	- 7,5
Islandia	+ 5,4	- 13,5	- 10,0	- 7,8	- 5,4	- 3,4
Litwa	- 1,0	- 3,3	- 9,4	- 7,2	- 5,5	- 3,2
Luksemburg	+ 3,7	+ 3,0	- 0,8	- 0,9	- 0,2	- 0,8
Łotwa	- 0,3	- 4,2	- 9,8	- 8,1	- 3,6	- 1,2
Malta	- 2,4	- 4,6	- 3,8	- 3,7	- 2,8	- 3,3
Niemcy	+ 0,3	0,1	- 3,1	- 4,1	- 0,8	+ 0,2
Norwegia	+ 17,5	+ 19,1	+ 10,5	+ 10,5	+ 13,6	+ 13,9
Polska	- 1,9	- 3,7	- 7,4	- 7,9	- 5,0	- 3,9
Portugalia	- 3,1	- 3,6	- 10,2	- 9,8	- 4,4	- 6,4
Rumunia	- 2,6	- 5,7	- 9,0	- 6,8	- 5,6	- 2,9
Słowacja	- 1,8	- 2,1	- 8,0	- 7,7	- 5,1	- 4,3
Słowenia	- 0,1	- 1,9	- 6,1	- 6,0	- 6,4	- 4,0
Szwecja	+ 3,6	+ 2,2	- 0,7	+ 0,3	+ 0,2	- 0,5
Węgry	- 5,0	- 3,7	- 4,6	- 4,2	+ 4,2	- 2,0
Wielka Brytania	- 2,7	- 5,0	- 11,5	- 10,2	- 7,8	- 6,3
Włochy	- 1,5	- 2,7	- 5,4	- 4,6	- 3,7	- 2,9

- deficyt, + nadwyżka

Źródło: "Government Finance Statistics Summary Tables" 2013, No. 1.

Sytuacja w poszczególnych państwach jest zróżnicowana. Jedno państwo – Niemcy – wykazało minimalną nadwyżkę, w dziewięciu państwach deficyt kształtował się poniżej 3% PKB, zaś w siedemnastu przekraczał ten poziom, z tym że wśród tych ostatnich państw w dziewięciu deficyt w 2012 r. obniżył się, w siedmiu wzrósł, a w jednym utrzymał się na poziomie z 2011 r. Szczególna sytuacja zaistniała w Grecji, w której, choć deficyt w liczbach absolutnych zmniejszył się o 2,7%, to wzrósł w relacji do PKB. Przyczyną była głęboka recesja, nominalny PKB zmniejszył się – 7,1%.

W stosunku do dwóch państw – Włoch i Węgier – Ecofin uchylił procedurę nadmiernego deficytu, ponieważ obniżyły deficyt finansów publicznych poniżej referencyjnego poziomu 3%. Kilku państwom – między innymi Polsce – władze Unii Europejskiej przedłużyły termin redukcji deficytu poniżej 3% PKB. W przypadku Polski pierwotnie miało to nastąpić już w 2012 r., ale ze względu na światową sytuację gospodarczą Ecofin usprawiedliwił niedotrzymanie terminu i ustalił nowy na rok 2015.

Szczegółowe kształtowanie się deficytu w poszczególnych państwach Unii przedstawiono w tabeli 4. Uwzględnia ona dodatkowo dwa państwa europejskie nie należące do Unii Europejskiej: Islandię i Norwegię.

## Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 2012 r. wynosiły 287,6 mld zł, z czego 285,4 mld zł stanowiły dochody „własne” budżetu, a 2,2 mld zł środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi. Te ostatnie miały charakter w pewnym sensie szcztąkowy, gdyż w związku z wyodrębnieniem budżetu środków europejskich podstawowa część środków z Unii Europejskiej jest w nim ujęta. W budżecie państwa pozostawiono z nie bardzo zrozumiałych względów środki przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej. W tej sytuacji analiza dynamiczna może dotyczyć tylko dochodów „własnych” (w oficjalnej terminologii noszą one niezbyt fortunną nazwę „dochody podatkowe i niepodatkowe”, choć dochodami niepodatkowymi są też środki z Unii Europejskiej).

Dochody „własne” wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 3,6%. Tempo ich wzrostu było znacznie niższe niż tempo wzrostu nominalnego PKB, który wzrósł o 4,4%. Elastyczność dochodów budżetowych w 2012 r. wynosiła 0,82, to znaczy wzrostowi PKB o 1% towarzyszył wzrost dochodów „własnych” budżetu państwa o 0,82%. Decydujące znaczenie dla sytuacji dochodowej budżetu państwa miały dochody podatkowe; w 2012 r. wynosiły 248,3 mld zł i wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 2,1%.

W relacji do PKB dochody podatkowe budżetu państwa w ostatnich latach przedstawiały się następująco:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
%	17,5	17,2	16,0	15,7	15,9	15,5

Szczegółowo kształtowanie się dochodów budżetu państwa w 2012 r. przedstawiono w tabeli 5.

**Tabela 5**  
**Dochody budżetu państwa w 2012 roku**

Wyszczególnienie	2011	2012			2011	
	mln PLN	2011 =100	Ustawa <sup>a</sup> =100	PKB=100		
Dochody ogółem	277 557	287 595	103,6	97,9	18,0	18,2
Dochody „własne”	275 485	285 418	103,6	97,8	17,9	18,1
w tym:						
- podatki pośrednie	180 273	181 892	100,9	92,7	11,4	11,8
- podatek dochodowy od osób prawnych	24 862	25 145	101,1	94,4	1,6	1,6
- podatek dochodowy od osób fiz.	38 075	39 809	104,6	98,9	2,5	2,5
- cło	1 923	1 974	102,6	107,9	0,1	0,1
- opłaty, grzywny, odsetki itp.	15 641	16 348	104,5	110,9	1,0	1,0
- dywidendy	6 123	8 208	134,1	100,7	0,5	0,4
- wpłata zysku NBP	6 203	8 205	132,3	X	0,5	0,4
Środki z UE niepodlegające zwrotowi	2 072	2 177	105,1	118,5	0,1	0,1

<sup>a</sup> Ustawa budżetowa na rok 2012 z 2 marca 2012 r. (Dz.U. poz. 273)

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowią podatki pośrednie, na które w 2012 r. przypadało 63,7% całości dochodów własnych. Zwiększyły się one w 2012 r. o 0,9%, a ich wzrost był wyraźnie niższy niż wzrost nominalny PKB, który wyniósł 4,4%.

Zasadniczy wpływ wywarł spadek wpływów z podatku od towarów i usług. Zmniejszyły się one oficjalnie o 0,7%, ale w rzeczywistości spadek był głębszy, gdyż zmienione zostały zasady księgowania zwrotów w tzw. okresie przejściowym (w ciągu pierwszych dwóch dekad stycznia), co spowodowało zwiększenie ewidencjonowanych wpływów w grudniu 2012 r. o około 3 mld zł (według danych Najwyższej Izby Kontroli), przy odpowiednim zmniejszeniu wpływów w styczniu 2013 r. Gdyby utrzymane zostały dotychczasowe zasady księgowania zwrotów, to spadek wpływów wyniósłby 3,2%.

Spadek wpływów z podatku od towarów i usług jest niezrozumiały, bo spożycie gospodarstw domowych, które przede wszystkim podatek ten obciąża, wzrosło w cenach bieżących o 4,5%. Ministerstwo Finansów podaje dwie przyczyny spadku wpływów:

- 1) przesunięcia w strukturze zakupów gospodarstw domowych, a mianowicie spadek udziału towarów i usług obciążonych stawką 23%, przy wzroście udziału towarów opodatkowanych niższymi stawkami;
- 2) zmianę preferencji podatników w zakresie formy realizacji zwrotów.

Jednakże brakuje jakiegokolwiek ilustracji statystycznej dla potwierdzenia tych uzasadnień, więc powstają wątpliwości, czy zmiany w strukturze zakupów były aż tak znaczne, by mo-



gły spowodować taki spadek wpływów. Efekt Engla (wzrost udziału dóbr pierwszej potrzeby w zakupach) występuje w warunkach spadku spożycia, a spożycie gospodarstw domowych przecież wzrosło. Także skutki zmian w zakresie zwrotów, sprowadzające się do ich przyspieszenia, powinny wyrównać się w czasie, gdy rozpatrujemy okres tak długi jak cały rok. Dane statystyczne rozproszyłyby te wątpliwości, ale Ministerstwo Finansów ich nie publikuje.

W zakresie podatku akcyzowego, stanowiącego drugie co do wielkości źródło dochodów budżetu państwa (w 2012 r. 21,1% dochodów „własnych”) wzrost wpływów o 4,3% można uznać za dość dobry. Bardzo zróżnicowana była natomiast dynamika wpływów z tytułu opodatkowania poszczególnych towarów obciążonych akcyzą; szczegółowo przedstawiono to w tabeli 6. Zauważyć trzeba, iż prócz podwyżki stawek akcyz od wyrobów tytoniowych (które były niezbędne w związku z dostosowywaniem się do zasad opodatkowania obowiązujących w Unii Europejskiej) oraz oleju napędowego, nie było innych zmian stawek. Tak więc wzrosty i spadki wpływów w zakresie poszczególnych grup towarów były wynikiem wahań popytu.

**Tabela 6****Podatki pośrednie w 2012 roku**

Wyszczególnienie	2011	2012			2011	
	mln PLN		2010 =100	Ustawa <sup>a</sup> =100	PKB=100	
Podatki pośrednie ogółem	180 272	181 892	100,9	92,7	11,4	11,8
Podatki od towarów i usług	120 832	120 001	99,3	90,8	7,5	7,9
Podatek akcyzowy	57 964	60 450	104,3	96,6	3,8	3,6
w tym od:						
- wyrobów spirytusowych	6 445	6 612	102,6	97,4	0,4	0,4
- paliw silnikowych	24 157	26 127	108,2	95,1	1,6	1,6
- wyrobów tytoniowych	18 264	18 579	101,7	99,7	1,1	1,2
- piwa	3 422	3 579	104,6	103,2	0,2	0,2
- energii elektrycznej	2 441	2 349	96,2	88,5	0,1	0,2
- samochodów osobowych	1 254	1 301	103,8	97,7	0,1	0,1
- gazu	1 024	1 005	98,2	90,5	0,1	0,1
Podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych	1 477	1 442	97,6	106,4	0,1	0,1

<sup>a</sup> Ustawa budżetowa na rok 2012 z 2 marca 2012 r. (Dz.U. poz. 273).

Źródło: jak w tabeli 4.

Dochody z budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 1,1%, a łączne wpływy z tego podatku – to znaczy łącznie z częścią wpływającą do budżetów samorządowych – o 0,7%. Spadek wykazały wpływy z podatku pobieranego od banków i innych instytucji finansowych (o 2,4%), zaś z podatku od pozostałych osób prawnych, głównie przedsiębiorstw niefinansowych, nieznacznie wzrosły o 1,1%.

Wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych o 1,1%, pozornie nieznaczny, trzeba uznać za niespodziewanie wysoki w sytuacji, gdy po pierwsze – zyski brutto przedsiębiorstw niefinansowych według GUS zmniejszyły się o 13,2% w skali rocznej, a po drugie – zlikwidowano podwójną zaliczkę grudniową, co oznaczało, że w ciągu roku wpłynęło 11, a nie 12 zaliczek. Można obawiać się, że w ramach ostatecznego rozliczenia tego podatku za rok 2012 wystąpiły znaczne zwroty i saldo rozliczenia okazało się dla budżetu ujemne (saldo za rok 2011 było dodatnie i wynosiło 4,2 mld zł).

Relacja należnego podatku dochodowego do zysku bilansowego w przedsiębiorstwach niefinansowych kształtowała się na poziomie niższym niż w 2011 r.; wynosiła 13,97%, podczas gdy w 2011 r. 14,70%. Wskaźnik ten wykazuje, iż często wypowiediany pogląd, że odmienność zasad liczenia dochodu podatkowego stanowiącego podstawę opodatkowania od zasad obliczania zysku bilansowego powoduje wzrost obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, jest bezpodstawny.

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 4,6%, przy łącznym wzroście wpływów z tego podatku (to znaczy uwzględniając część odprowadzaną do budżetów samorządowych) także o 4,6%. Poziom uzyskanych wpływów trzeba uznać za korzystny biorąc pod uwagę, iż wynagrodzenia brutto za pracę wzrosły w porównaniu z 2011 r. o 3,4%, a emerytury i renty o 4,6%.

Strukturę wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych według stosowanych form opodatkowania przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7

## Wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2011-2012

Wyszczególnienie	2011		2012	
	mln PLN		2011 = 100	Struktura (w %)
Wpływy ogółem <sup>a</sup>	67 505	70 622	104,6	100,0
w tym z opodatkowania:				
- na zasadach ogólnych <sup>b</sup>	46 227	48 971	105,9	69,3
- działalności gospodarczej stawką 19%	13 846	13 733	99,2	19,4
- odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1 177	951	80,8	1,3
- na zasadach ryczałtowych	6 253	6 967	111,4	9,9
w tym:				
- przychodów ewidencjonowanych	1 662	1 718	103,3	2,4
- odsetek i innych przychodów od środków pieniężnych	2 414	3 012	124,8	4,3

<sup>a</sup> Łącznie z częścią odprowadzoną do budżetów samorządowych; <sup>b</sup> tzn. według skali progresywnej.  
Źródło: jak w tabeli 1.

Podobnie jak w latach poprzednich, niekorzystny wpływ na podatek dochodowy od osób fizycznych wywarło wynoszące 5,2 mld zł saldo rozliczeń za rok poprzedni. Jednakże saldo to – ujemne dla budżetu – zmniejszyło się o 10,8% w porównaniu z 2012 r. Obrazuje to tabela 8.

Głównym czynnikiem kreującym zwroty była tzw. ulga rodzinna, powodująca ubytek wpływów 5,7 mld zł. Wydaje się, iż uzasadniona byłaby likwidacja tej ulgi i zastąpienie jej odpowiednim kwotowo zasiłkiem. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, że z jednej strony rodziny wielodzietne o niskich dochodach nie mogą ulgi skonsumentować (bo podatek jest niższy, niekiedy znacznie, od kwoty przysługującej ulgi), z drugiej zaś, że z ulgi korzystają rodziny o wysokich dochodach. Zasiłki mogą być lepiej adresowane niż ulgi podatkowe.

**Tabela 8**

**Rozliczenia ostateczne podatku od osób fizycznych w latach 2007-2012**

Rok <sup>a</sup>	Podatek należny <sup>b</sup>	Wpłacone zaliczki	Dopłaty podatników	Zwroty dla podatników	Saldo
2007	46 424	46 191	4 787	4 554	- 233
2008	46 574	51 254	4 740	9 420	- 4 680
2009	59 072	63 874	5 853	10 649	- 4 798
2010	53 778	59 394	4 976	11 432	- 6 458
2011	56 766	62 681	4 716	10 519	- 5 803
2012	61 361	66 648	5 172	10 679	- 5 172

<sup>a</sup> Rozliczenie dotyczy roku poprzedniego, ale bezpośrednio wpływa na wielkość dochodów budżetowych w danym roku; <sup>b</sup> łącznie z udziałem budżetów samorządowych.  
Źródło: jak w tabeli 1.

## Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2012 r. wynosiły 318,0 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2011 r. o 5,1%. Oznacza to, iż rosły one nieco szybciej niż nominalny PKB; elastyczność wydatków względem PKB wynosiła 1,16 (to znaczy wzrostowi PKB o 1% towarzyszył wzrost wydatków 1,16%). Poziom wydatków został sztucznie zaniżony w związku ze wspomnianą pseudopozyczką ze środków budżetowych dla FUS. Jednak paradoksalnie, gdyby dodać pseudopozyczkę – była także w 2011 r. – do wydatków budżetowych, to wskaźnik wzrostu wydatków byłby niższy – 4,3%, a elastyczność względem PKB wyniosłaby 0,99.

W 2012 r. minimalnie wzrosła relacja wydatków budżetu państwa do PKB. Wynosiła ona 19,9%, podczas gdy przed rokiem 19,8%. Jednak jeśli doliczyć wydatki finansowane ze środków europejskich, to relacja wydatków do PKB wzrosła – z 23,8% do 24,2%.

Wśród wydatków budżetu państwa wyróżnić można dwie zasadnicze kategorie – wydatki prawnie zdeterminowane oraz pozostałe. Wydatki prawnie zdeterminowane (określone

także jako sztywne) to wydatki, których wysokość jest jednoznacznie określona przez obowiązujące ustawy bądź – jak w przypadku wydatków związanych z obsługą długu publicznego – zawarte umowy. Rząd może oczywiście podjąć starania o zmianę ustaw, ale musi to nastąpić z wyprzedzeniem, a nie w czasie trwania roku budżetowego. Co więcej, skuteczność zmian ustawowych jest ograniczona, bo nie mogą one spowodować – jednoznacznie w tej sprawie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny – naruszenia praw słusznie nabytych. Przedmiotem polityki budżetowej, rozumianej jako dyskrejonalne kształtowanie wydatków, praktycznie mogą być tylko wydatki pozostałe.

Udział wydatków prawnie zdeterminowanych w całości wydatków stopniowo wzrasta, co wiąże się z decentralizacją finansów publicznych. Wydatki przesuwane do budżetów samorządowych z reguły nie są wydatkami prawnie zdeterminowanymi, więc te pozostają w budżecie państwa i udział ich rośnie.

Podstawowe pozycje wśród wydatków prawnie zdeterminowanych to obsługa długu publicznego, wpłata do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne Unii), dotacje dla Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, subwencje dla samorządów, emerytury i renty wypłacane z budżetu państwa oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych zlecone do wypłaty przez ZUS i KRUS.

Natomiast nieporozumieniem jest zaliczanie do wydatków zdeterminowanych wydatków na utrzymanie urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, trybunałów i sądów powszechnych (8,0 mld zł w 2012 r.). Wprawdzie przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej, zgodnie z art. 121 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów musi włączyć do ustawy propozycje tych instytucji co do ich wydatków bez zmian i korekt, ale Sejm ma prawo do dokonywania zmian w tym zakresie. Co więcej, Rada Ministrów ma prawo do przedkładania Sejmowi rekomendacji cięć tych wydatków. Nie można przeto uważać, iż są to wydatki prawnie zdeterminowane.

Wydatki prawnie zdeterminowane w latach 2011-2012 przedstawiono w tabeli 9.

Wśród wydatków prawnie zdeterminowanych na szczególną uwagę zasługuje dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wzrosła ona o 5,4%. Jak już wspomniano jest ona jednak sztucznie zaniżona, bo udzielona FUS pseudopozyczka („pseudo”, bo jest „skazana” na umorzenie) w wysokości 3,0 mld zł powinna być do niej wliczona. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czemu ma właściwie służyć „zabawa” – bo trudno to inaczej nazwać – z pseudopozyczkami? Oczywiście „zabawa” ta jest w gruncie rzeczy nieszkodliwa, bo nie ma żadnego wpływu na deficyt sektora, zarówno liczonego metodą krajową, jak i zgodnie z ESA 95, ale łamie zasadę przejrzystości finansów publicznych, tak mocno sformułowaną w ustawie o finansach publicznych. Jednakże to tylko fragment bardzo trudnego problemu finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Luka dochodowa Funduszu, to znaczy różnica między jego przychodami własnymi, składkami i zupełnie nieznacznymi pozostałymi przychodami (zwroty, odsetki itp.) a wypłaconymi świadczeniami plus koszty

administracyjne, wynosiła w 2012 r. 56,0 mld zł, co stanowiło 89,3% całego deficytu sektora finansów publicznych liczonego zgodnie z ESA 95. W porównaniu z 2011 r. luka FUS zmniejszyła się o 15,5% w związku ze zmniejszeniem części składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych.

**Tabela 9**  
**Wydatki prawnie zdeterminowane<sup>a</sup> w latach 2011-2012**

Wyszczególnienie	2011	2012	
	mln PLN		2011 = 100
Ogółem	211 652	225 583	106,6
cele ogólnopaństwowe	117 927	129 762	110,0
w tym:			
obsługa długu publicznego	35 956	42 109	117,1
wpłaty do budżetu UE	14 731	15 942	108,2
subwencja ogólna dla samorządów	48 068	50 372	104,8
wydatki na potrzeby obronne RP	19 172	21 339	104,8
cele socjalne	84 193	88 751	105,4
w tym:			
dotacja dla FUS	37 513	39 521	105,4
dotacja dla FER KRUS	15 120	15 556	102,9
świadczenia zlecone FUS i KRUS	3 925	3 869	98,5
świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z budżetu państwa	13 725	14 624	106,9
składki na ubezpieczenie społeczne <sup>b</sup>	1 762	1 858	105,4
składki na ubezpieczenie zdrowotne <sup>c</sup>	1 692	1 549	91,5
świadczenia rodzinne i Fundusz Alimentacyjny	9 551	9 634	100,9
renta socjalna	1 841	2 090	113,6
programy wieloletnie	8 596	7 070	82,2

<sup>a</sup> W rozumieniu art. 112a ustawy o finansach publicznych; <sup>b</sup> za osoby przebywające na urlopach macierzyńskich i wychowawczych oraz osoby niepełnosprawne; <sup>c</sup> za osoby pobierające niektóre świadczenia socjalne (składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników uwzględnione są w ramach dotacji dla KRUS).

Źródło: dane GUS.

Luka dochodowa FUS, skoro jej istnienie wynika z przyjętych rozwiązań systemowych, powinna, zgodnie z zasadą przejrzystości finansów publicznych, w całości zostać pokryta dotacją budżetową; oznaczałoby to przekształcenie jej w sposób przejrzysty i jednoznaczny w składnik deficytu budżetu państwa. Tak jednak nie postąpiono i dotacja wyniosła 39,5 mld zł (co pokrywało tylko 70,5% luki), do czego doszła wspomniana pseudopozyczka 3,0 mld zł

oraz pozabudżetowa dotacja refundująca ubytek składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych 8,2 mld zł (sfinansowana jako składnik potrzeb pożyczkowych budżetu państwa – była o tym mowa poprzednio); co stanowiło łącznie 50,7 mld zł. Ponieważ to jeszcze nie wystarczyło, dokonano transferu 2,9 mld zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Trudno uznać taki system finansowania FUS za przejrzysty.

Strukturę wydatków budżetu państwa przedstawiono w tabeli 10.

**Tabela 10**  
**Wydatki budżetu państwa w 2012 roku**

Wyszczególnienie	2011		2012		
	mln PLN		2011 =100	Ustawa <sup>a</sup> =100	PKB = 100
<b>WYDATKI OGÓLEM</b>	302 682	318 002	105,1	96,7	19,9
z tego:					
<b>Dotacje i subwencje</b>	148 461	155 355	104,6	99,2	9,7
w tym:					
subwencje dla samorządów	48 058	50 372	104,8	100,0	3,1
w tym: część oświatowa	36 925	39 161	106,1	100,0	2,5
dotacje dla funduszy celowych	53 352	55 825	104,6	99,9	3,5
w tym:					
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	37 513	39 521	105,4	100,0	2,5
fundusze KRUS	15 120	15 556	102,9	100,0	1,0
dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	20 408	20 448	100,2	99,9	1,3
dotacje podmiotowe dla szkół wyższych	11 109	11 565	104,1	99,9	0,7
<b>Świadczenia na rzecz osób fizycznych</b>	21 877	22 996	105,7	98,3	1,4
w tym:					
emerytury i renty <sup>b</sup>	13 725	14 624	106,9	.	0,9
świadczenia zlecone FUS, KRUS	3 925	3 869	98,5	.	0,2
<b>Wydatki bieżące jednostek budżetowych</b>	55 339	57 228	103,4	94,9	3,6
w tym:					
wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	37 258	38 156	102,4	98,3	2,4
zakup materiałów i usług	14 212	15 192	106,9	94,9	1,0
<b>Wydatki majątkowe</b>	14 915	13 570	91,0	86,8	0,9
w tym:					
dotacje dla jednostek samorządu terytor.	2 389	1 446	60,4	.	0,1
<b>Obsługa długu publicznego</b>	35 956	42 109	117,1	97,9	2,6
z tego:					
obsługa długu krajowego	27 107	31 788	117,2	98,6	2,6
obsługa długu zagranicznego	8 849	10 321	116,6	95,8	0,6
<b>Składki do budżetu UE</b>	14 731	15 942	108,2	108,2	1,0
<b>Finansowanie projektów z udziałem środków UE</b>	11 401	10 801	94,7	78,6	0,7

<sup>a</sup> Ustawa budżetowa na rok 2012 z 3 marca 2012 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z rozdysonowania rezerw; <sup>b</sup> świadczenia emerytalno-rentowe dla wojskowych zawodowych i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

Źródło: jak w tabelach 1 i 4.

Pomijamy tutaj sprawę struktury wydatków według ich przeznaczenia, gdyż oznaczałoby to analizowanie wydatków pod kątem widzenia struktury alokacji zasobów publicznych, a to ma sens jedynie w skali całego sektora finansów publicznych. Do sprawy tej powrócimy przy omawianiu wydatków sektora, a tutaj ograniczymy się do zasygnalizowania niektórych problemów.

Wyłączną domeną budżetu państwa jest finansowanie podstawowych funkcji państwa. Wiążą się z tym wydatki na utrzymanie naczelnych organów państwa, na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową i administrację państwową. W 2012 r. wynosiły one łącznie 58,2 mld zł, co stanowi 18,3% całości wydatków budżetu państwa i 3,6% PKB. W stosunku do 2011 r. wydatki te wzrosły o 4,7%.

Udział wydatków na ochronę zdrowia wydaje się niewielki, stanowi tylko 2,3% ogółu wydatków. W rzeczywistości zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia jest znacznie większe, gdyż:

- 1) ze środków budżetu państwa opłacane są składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników, bezrobotnych, osób pobierających niektóre świadczenia pomocy społecznej itd.;
- 2) składki na ubezpieczenia zdrowotne płacone przez ubezpieczonych potrącają się z należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, a więc powodują ubytek dochodów budżetowych i tym samym mogą być traktowane jako forma dotacji budżetowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

Pełne zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia z uwzględnieniem wszystkich wymienionych pozycji przedstawiono w tabeli 11.

**Tabela 11**

**Zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem (w mln PLN)	47 623	57 097	61 224	62 133	65 963	67 513
z tego:						
bezpośrednie wydatki budżetu państwa	4 858	5 839	6 176	6 864	7 492	7 242
składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone z budżetu państwa	2 542	3 684	3 782	3 397	3 554	3 330
składki na ubezpieczenia zdrowotne potrącające z podatku	40 303	47 574	51 266	51 872 <sup>a</sup>	54 917 <sup>a</sup>	56 941
spłata pożyczki z budżetu państwa	-80	-	-	-	-	-
Ogółem (w % PKB)	4,10	4,49	4,56	4,39	4,33	4,23

<sup>a</sup> Według ZUS.  
Źródło: jak w tabeli 1.

Do tego należałoby dodać wydatki na ochronę zdrowia budżetów samorządowych; w 2012 r. wynosiły one 3 515 mln zł. Relacja publicznych wydatków na ochronę zdrowia wzrosła do 4,45%.

## Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W systemie liczenia deficytu przyjętym od 1998 r., w Polsce istotne znaczenie ma kategoria potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 76 i 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określają one środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowanie udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa. Zgodnie z ustawową definicją, do czynników kreujących potrzeby pożyczkowe, prócz deficytu budżetu państwa i udzielonych pożyczek, trzeba zaliczyć płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa<sup>4</sup>, a także – jeśli występuje – ujemne saldo rozliczeń z budżetem Unii Europejskiej z tytułu prefinansowania. Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa to w gruncie rzeczy rozszerzony deficyt budżetowy. Kształtowanie się bieżących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2012 r. przedstawiono w tabeli 12.

**Tabela 12**

### Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2012 roku

Wyszczególnienie	2011	2012			2011	
	mln PLN		2011 =100	Ustawa <sup>a</sup> =100	struktura w %	
<b>Potrzeby pożyczkowe ogółem</b>	65 213	52 067	79,8	.	100,0	100,0
w tym:						
- deficyt budżetu państwa	25 124	30 407	121,0	86,9	58,4	38,5
- deficyt budżetu środków europ.	12 239	3 654	29,9	80,6	7,0	18,8
- refundacja składek <sup>b</sup>	15 431	8 181	53,0	89,5	15,7	23,7
- pożyczka dla FUS	5 000	3 000	60,0	100,0 <sup>c</sup>	5,8	7,7
- rozliczenia zagraniczne	7 340	6 825	93,1	.	13,1	11,3
<b>Finansowanie ogółem</b>	60 602	58 265	96,1	.	100,0	100,0
w tym:						
- papiery skarbowe krajowe	7 085	24 703	348,7	87,6	42,1	11,7
- papiery skarbowe zagraniczne <sup>c</sup>	15 969	21 997	137,7	-	37,5	26,4
- zarządzanie płynnością	24 500	3 875	15,8	-	6,6	40,4
- prywatyzacja <sup>d</sup>	6 268	2 980	47,5	53,3	5,1	10,3
- kredyty zagraniczne	6 606	3 691	55,9	57,5	6,3	6,1
<b>Zmiana stanu środków na rachunkach bankowych</b>	- 4 611	+ 6 198	X	-	X	X

<sup>a</sup> Ustawa budżetowa na rok 2012 z 3 marca 2012 r.; <sup>b</sup> odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych; <sup>c</sup> emitowane na międzynarodowych rynkach finansowych; <sup>d</sup> w ujęciu netto, to znaczy po potrąceniu finansowania funduszy celowych i innych celów; <sup>e</sup> limit ustalony w art. 8 ustawy budżetowej.  
Źródło: jak w tabeli 5.

<sup>4</sup> Praktycznie chodzi tu o refundację ubytku składek dla FUS.



W 2012 r. potrzeby pożyczkowe budżetu państwa zmniejszyły się o 20,8% co koresponowało ze zmniejszeniem łącznego deficytu budżetu państwa i funduszu środków europejskich. Jednakże istotną rolę odegrały jeszcze dwa czynniki:

- 1) od 1 maja 2011 r. została obniżona wielkość stawki składki emerytalnej transferowanej do otwartych funduszy emerytalnych. Zamiast dotychczasowej składki 7,3% podstawy wymiaru przekazaniu do otwartych funduszy podlega 2,3% podstawy wymiaru. Przyniosło to już w 2011 r. oszczędność około 8,5 mld zł, a w 2012 r. dalsze 7,2 mld zł;
- 2) w 2011 r. wprowadzono scentralizowane zarządzanie płynnością w rządowej części sektora finansów publicznych. Polega to na obowiązku lokowania przez jednostki sektora (fundusze celowe, agencje wykonawcze oraz państwowe osoby prawne, w tym NFZ) wolnych środków na rachunku Ministerstwa Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nowy system nie wpłynął negatywnie – czego się obawiano – na samodzielność poszczególnych jednostek w zakresie realizacji zadań, do których zostały powołane. Utrzymana została również ich samodzielność w zakresie planowania płynności, także składania i rozwiązywania lokat terminowych. Środki lokowane są na podstawie umowy zawartej między daną jednostką a ministrem finansów na rachunku depozytów terminowych oraz rachunku depozytów *overnight*<sup>5</sup>. Depozyty są oprocentowane zgodnie z art. 78e ustawy o finansach publicznych: depozyty na okres 3 dni w wysokości nie niższej niż stopa depozytowa NBP, zaś na okresy dłuższe według określonych w ustawie algorytmów nawiązujących do stopy depozytowej NBP oraz stopy procentowej na depozyty na warszawskim rynku międzybankowym (WIBID).

Lokowanie środków na rachunku ministra finansów rozpoczęło się w maju 2011 r., a w lipcu objęło już pełny zakres jednostek do tego zobowiązanych<sup>6</sup>. Łączne scentralizowanie zarządzania płynnością spowodowało pokrycie bieżących potrzeb pożyczkowych rządu w 2011 r. 24,5 mld zł, a w 2012 r. o dalsze 3,9 mld zł zmniejszając tym samym niezbędną emisję skarbowych papierów wartościowych. W konsekwencji spowodowało to zmniejszenie przyrostu długu publicznego.

Wprowadzenie scentralizowanego zarządzania płynnością było pomysłem i korzystną innowacją w zarządzaniu finansami publicznymi i odegrało pozytywną rolę w polityce hamowania wzrostu długu publicznego. Jednakże efekt, które przyniosło ma w przeważającej mierze charakter jednorazowy – dla 2011 r. – w 2012 r. i w latach następnych efekty były i będą już niewielkie.

Podstawowe znaczenie w finansowaniu bieżących potrzeb pożyczkowych miała w 2012 r. emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i na międzynarodowym rynku finansowym; zapewniła w sumie pokrycie 79,6% całości bieżących potrzeb pożyczkowych. Na rynku krajowym sprzedano łącznie papiery skarbowe za 132,2 mld zł, z czego

<sup>5</sup> 2011 Dług publiczny – raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> Tamże.

5,8 mld zł stanowiły bony skarbowe, 124,0 mld zł obligacje rynkowe oraz 2,4 mld zł specjalne obligacje oszczędnościowe przeznaczone dla nabywców indywidualnych. Na międzynarodowych rynkach finansowych sprzedano obligacje w przeliczeniu na złote w wysokości 38,9 mld. Po uwzględnieniu wykupu papierów, na które zapadły terminy, w wysokości 123,8 mld zł, saldo operacji związanych z emisją papierów skarbowych wyniosło 46,7 mld zł i stało się czynnikiem wzrostu długu publicznego.

Wpływy z prywatyzacji w ujęciu netto, to znaczy po dokonaniu przewidzianych w ustawie odpisów<sup>7</sup>, wynosiły 3,0 mld zł i były o 52,5% niższe niż przed rokiem.

Kredyty zagraniczne odgrywające pewną rolę – niewielką, bo przypada na nie tylko 6,3% długu – w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, to wyłącznie kredyty udzielane przez międzynarodowe instytucje finansowe na preferencyjnych zasadach. Skarb Państwa nie korzysta z żadnych kredytów krajowych, ani z zagranicznych kredytów komercyjnych. W 2012 r. uzyskano kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (2,2 mld zł), Banku Rozwoju Rady Europy (0,1 mld zł) oraz Banku Światowego (3,2 mld zł); razem 5,5 mld zł. Spłaty kredytów wynosiły 1,8 mld zł.

Bieżące potrzeby pożyczkowe, o których była dotychczas mowa, stanowią tylko część potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Dochodzą bowiem potrzeby pożyczkowe związane ze spłatą dotychczasowych zobowiązań, głównie z wykupem skarbowych obligacji i bonów, na które zapadły terminy, na co środki finansowe, wobec braku nadwyżki budżetowej, zapewnić mogą jedynie nowe zobowiązania, czyli emisja nowych obligacji i bonów. Procedura ta, określana jako refinansowanie (rolowanie) długu, ma ogromne znaczenie, gdyż tylko skrupulatna terminowa spłata zobowiązań (także należnych od nich odsetek) stanowi warunek utrzymania zdolności kredytowej Skarbu Państwa. Trzeba mieć świadomość, iż Skarb Państwa i w ogóle całe finanse publiczne to *sui generis* piramida finansowa, która nie może funkcjonować bez dopływu nowych pożyczek. Zahamowanie tego dopływu musi doprowadzić do katastrofy finansowej; tak było w Argentynie w 2001 r. i wobec takiego zagrożenia znalazła się Grecja w 2009 r. Przyczyną zahamowania jest to, iż rynki finansowe nie akceptują skali zgłaszanych przez rząd danego państwa potrzeb pożyczkowych.

Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w związku z refinansowaniem długu wynosiły w 2012 r. 123,7 mld zł (z czego na rynku krajowym 107,5 mld zł, a na rynkach zagranicznych 16,2 mld zł) i były tylko o 1,5% wyższe niż w 2011 r. Łącznie z bieżącymi potrzebami pożyczkowymi oznaczało to konieczność emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 171,1 mld zł, co stanowiło 10,7% PKB. Obligacje sprzedane na rynku krajowym przyniosły 132,2 mld zł, zaś na rynkach zagranicznych 38,9 mld zł. Były to wielkości całkowicie akceptowalne dla rynku i nie było przeszkód w znalezieniu nabywców na polskie

<sup>7</sup> Przeznaczonych na fundusze administrowane przez ministra skarbu: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw (1 374 mln zł), Fundusz Reprywatyzacji (151 mln zł) i Fundusz Skarbu Państwa (finansujący koszty prywatyzacji) (183 mln zł), Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (183 mln zł), Fundusz Rezerwy Demograficznej (3 603 mln zł) oraz inne cele.

papiery skarbowe. Przeciwnie, cieszyły się dużym powodzeniem, o czym świadczy okoliczność, iż inwestorzy zagraniczni zakupili papiery skarbowe na rynku krajowym o wartości 25,7 mld zł. Równocześnie nastąpiło znaczne obniżenie oprocentowania emitowanych obligacji. O ile w 2011 r. średnie oprocentowanie wynosiło 5,98%, w całym 2012 r. – 5,00%, to w grudniu 2012 r. już tylko 3,88%.

## Dług publiczny

Skonsolidowany dług publiczny (zgodnie z terminologią ustawy o finansach publicznych – państwowy dług publiczny), rozumiany jako suma wymagalnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych, wyniósł na koniec 2012 r. 840,5 mld zł. W ciągu 2012 r. dług publiczny wzrósł o 25,1 mld zł, to znaczy o 3,1% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. Jednakże w relacji do PKB dług publiczny liczony metodą krajową zmniejszył się z 53,4% na koniec 2011 r. do 52,7%.

Prezentowane obecnie relacje długu publicznego wskazują, iż przekracza on poziom pierwszego progu ostrożnościowego określonego w art. 86 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. na 50% PKB i niebezpiecznie zbliża się do drugiego progu ostrożnościowego wynoszącego 55% PKB. Przekroczenie pierwszego progu oznacza, iż w ustawie budżetowej na rok następny relacja deficytu do dochodów nie może być wyższa niż analogiczna relacja w roku bieżącym, co stanowi ograniczenie raczej symboliczne. Wymóg ten został spełniony w ustawie na rok 2012. Natomiast ewentualne przekroczenie drugiego progu ostrożnościowego spowodowałoby ograniczenia bardziej dotkliwe, m.in. deficyt w ustawie budżetowej nie mógłby przekroczyć poziomu zapewniającego obniżenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB.

Poziom i strukturę długu publicznego na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 13.

Przyrost państwowego długu publicznego wyniósł w 2012 r. 25,1 mld zł, a skonsolidowanego długu Skarbu Państwa 21,6 mld zł. Przyrost ten był jednak znacznie niższy niż wynikałoby to ze sfinansowanych potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych, ponieważ w związku ze wzmocnieniem złotego uległa obniżeniu wartość istniejącego przed 1 stycznia 2012 r. długu zagranicznego (tzn. nominowanego w walutach obcych w przeliczeniu na złote). Kurs PLN/USD obniżył się z 3,4174 w dniu 31 grudnia 2011 r. do 3,0996 w dniu 31 grudnia 2012 r., a kurs PLN/EUR z 4,4168 do 4,0882. Przyniosło to obniżenie wartości długu przeliczonego na złote o 21,3 mld zł. Warto nadmienić, iż osłabienie złotego w II połowie 2011 r. spowodowało efekt odwrotny i dług publiczny wzrósł na koniec 2011 r. z tytułu różnic kursowych o 26,8 mld zł.

Udział długu zagranicznego w łącznym długu publicznym w 2012 r. uległ minimalnemu obniżeniu. Uwzględniając niewielkie zadłużenie zagraniczne, samorządów udział długu zagranicznego (liczonego według kryterium miejsca emisji) zmniejszył się z 31,7% na koniec 2011 r. do 31,4% na koniec 2012 r.

Tabela 13

**Skonsolidowany państwowy dług publiczny w latach 2009-2012  
(stan na koniec roku)**

Wyszczególnienie	2009		2010		2011		2012	
	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%
Dług ogółem	669,9	100,0	747,9	100,0	815,1	100,0	840,5	100,0
Zadłużenie Skarbu Państwa	622,4	92,9	691,2	92,4	747,5	91,7	769,1	91,7
w tym zagraniczne <sup>a</sup>	168,8	25,2	194,8	26,1	246,4	30,2	250,9	29,9
Pozostały dług sektora rządowego	1,1	0,2	1,2	0,2	1,3	0,2	1,7	0,2
Dług ZUS	7,0	1,0	2,0	0,3	2,3	0,3	2,3	0,3
Zadłużenie samorządu	36,4	5,4	50,6	6,8	61,2	7,6	64,0	7,6
Pozostały dług sektora samorządowego	3,0	0,4	2,9	0,4	3,0	0,4	3,4	0,4

<sup>a</sup> Liczone według kryterium miejsca emisji.  
Źródło: jak w tabeli 5.

Stabilizowanie udziału długu zagranicznego to rozsądna polityka, gdyż nie można uznać wzrostu udziału długu zagranicznego za zjawisko pożądane. Ryzyko związane z długiem zagranicznym jest większe i bardziej niebezpieczne niż ryzyko związane z długiem krajowym. Przede wszystkim pojawia się ryzyko kursowe, które może powodować trudności zarówno w obsłudze długu, jak i w jego pomiarze. Także refinansowanie na rynku krajowym jest łatwiejsze niż na rynku światowym. Z jednej strony, krajowy rynek finansowy jest na ogół bardziej przewidywalny, z drugiej zaś wierzyciele krajowi są z różnych względów bardziej skłonni do rolowania swych należności i w ogóle bardziej wyrozumiali, bo lepiej znający realia krajowe. Japonia ze swym gigantycznym długiem (233% PKB), ale w 98% krajowym, nie ma problemów z jego refinansowaniem, choć skala potrzeb pożyczkowych z tym związanych sięga 47,5% PKB. Bez rolowania należności na wielką skalę nie byłoby to możliwe<sup>8</sup>.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (według kryterium miejsca emisji) liczone w euro wzrosło o 10,0% i na koniec 2012 r. wynosiło 61,4 mld euro.

Główne operacje, które wpłynęły na wielkość i strukturę zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa zostały przedstawione już poprzednio. Poważniejsze zmiany w strukturze zadłużenia nie zaszły. Nieznacznie wzrósł udział obligacji emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych: z 79,2% na koniec 2011 r. do 79,7% na koniec 2012 r.<sup>9</sup> Główną walutą, w której nominowane są obligacje nadal jest euro; na koniec 2012 r. stanowiły one 69,4% całości emisji. Na obligacje nominowane w dolarach przypadało 17,6%, w jenach 5,8% oraz we frankach szwajcarskich 7,2%.

<sup>8</sup> Dane dotyczące Japonii: "IMF Fiscal Monitor", September 2011.

<sup>9</sup> Bez uwzględnienia obligacji typu Brady.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wzrosło bez konsolidacji w 2012 r. o 18,3 mld zł, to znaczy o 3,5%.

W strukturze zadłużenia z tytułu wyemitowanych na rynku krajowym skarbowych papierów wartościowych zmniejszył się udział obligacji o oprocentowaniu stałym (z 78,7% do 73,3%). Udział bonów skarbowych bardzo poważnie obniżył się (z 2,3% do 1,1% na koniec 2012 r.).

Wzrósł nieco średni okres zapadalności długu krajowego Skarbu Państwa: z 5,40 lat w grudniu 2011 r. do 5,49 w grudniu 2012 r. Oznacza to ograniczenie ryzyka refinansowania długu. Także duracja (średni okres, jaki zajmuje dostosowanie się kosztów obsługi długu do nowego poziomu stóp procentowych) wzrosła z 2,80 do 3,01 lat.

Dotychczasowe rozważania dotyczyły długu publicznego liczonego metodą krajową. Stosowana przez Eurostat metoda EDP<sup>10</sup> wykazuje wyższy poziom długu, mianowicie 886,8 mld zł, co stanowi 55,6% PKB. Różnica wynika z dwóch powodów: po pierwsze – dług liczony metodą krajową nie uwzględnia zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego i innych funduszy administrowanych przez BGK (49,0 mld zł na koniec 2012 r. po potrąceniu wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu tych funduszy), po drugie – w związku ze stosowanym ujęciem memoriałowym do długu według EDP nie są zaliczane zobowiązania wymagalne jednostek sektora, uwzględnione w długu liczonym metodą krajową (na koniec 2012 r. 3,6 mld zł).

Zgodnie z EDP, dług publiczny w Polsce wzrósł z 859,1 mld zł na koniec 2011 r. do 886,8 mld zł na koniec 2012 r.; jednakże oznaczało to obniżenie relacji długu do PKB z 56,2% do 55,6%. Przyczyną było wyższe tempo wzrostu nominalnego PKB (4,4%) niż długu (3,2%).

Nie ulega wątpliwości, że metoda EDP lepiej oddaje rzeczywisty poziom zadłużenia publicznego niż metoda krajowa. Oczywiście przy ocenie stanu polskich finansów publicznych przez władze Unii brany jest pod uwagę jedynie dług liczony zgodnie z metodą EDP.

Ani metoda EDP, ani metoda krajowa nie uwzględniają w rachunku długu publicznego długu potencjalnego związanego z udzielanymi podmiotom sektora finansów publicznych poręczeniami i gwarancjami. Stan udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2012 r. wynosił 97,5 mld zł, z tego 56,9 mld zł przypadało na gwarancje zagraniczne, a 37,8 mld zł na poręczenia i gwarancje krajowe. Udzielone poręczenia i gwarancje nie powodują poważniejszych wydatków budżetu państwa: w 2012 r. rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wynosiły 6,3 mln zł (w 2011 r. 6,6 mln zł). Świadczy to, iż przy udzielaniu poręczeń i gwarancji zachowywany jest wysoki poziom ostrożności i przeczności.

<sup>10</sup> Jest to wariant ESA 95 dostosowany do analizy porównawczej w zakresie długu publicznego.

## Budżety samorządowe

Budżety jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli – gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw – zrealizowały w 2012 r. wydatki w wysokości 180,5 mld zł, co stanowiło 11,3% PKB. W porównaniu z 2011 r. wydatki budżetów samorządowych nieznacznie – o 0,6% – zmniejszyły się. Zmniejszenie dotyczyło wydatków majątkowych – zmalały o 16,1%, natomiast wydatki bieżące wzrosły o 4,1%.

Wśród zrealizowanych wydatków 43,5% przypadało na budżety gmin, 12,5% na budżety powiatów, 35,4% na budżety miast na prawach powiatu (wykonujących także zadania gmin) oraz 8,1% na budżety województw samorządowych.

Strukturę wydatków budżetów samorządowych według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 14.

**Tabela 14**

### Wydatki budżetów samorządowych w latach 2011-2012 według przeznaczenia

Wyszczególnienie	2011	2012		
	mln PLN		2011=100	struktura w %
Wydatki ogółem	161 595	180 459	99,4	100,0
w tym:				
oświata	52 597	55 642	104,9	30,8
transport i łączność	32 613	29 427	90,2	16,3
pomoc społeczna	21 979	22 757	103,5	12,6
administracja	15 441	15 954	103,3	8,8
gospodarka komunalna	9 491	9 044	95,3	5,0
kultura	6 754	6 847	101,4	3,8
gospodarka mieszkaniowa	6 398	6 652	104,0	3,7
rolnictwo	5 452	4 627	84,9	2,6
kultura fizyczna i sport	5 356	4 605	86,0	2,6
edukacyjna opieka wychowawcza	4 372	4 753	104,7	2,5

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.

Największą pozycją wśród wydatków budżetów samorządowych są wydatki na oświatę, stanowiące ponad 30% całości wydatków, w budżetach gmin nawet 37,1%. W zasadzie środki na finansowanie oświaty samorządy otrzymują z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej, jednakże faktyczne wydatki samorządów na oświatę są znacznie wyższe od części oświatowej subwencji; w 2012 r. były wyższe o 42,1%.

Zmniejszenie w 2012 r. wydatków na transport i łączność, gospodarkę komunalną oraz rolnictwo wiązało się z ogólnym zmniejszeniem wydatków majątkowych, których udział w tych działach jest szczególnie wysoki. Natomiast zmniejszenia wydatków majątkowych nie można wiązać ze zmniejszeniem dopływu środków z Unii Europejskiej. Przeciwnie, środki przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz płatności z budżetów środków europejskich wzrosły o 9,5% w porównaniu z 2011 r. Raczej przyczyną były trudności z uzyskaniem środków pożyczkowych niezbędnych do sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Zamierzenia w zakresie tych przedsięwzięć (znajdujące wyraz w uchwałach budżetowych) zostały zrealizowane tylko w 83,9%.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynosiły w 2012 r. 177,4 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2011 r. o 3,6%. Strukturę dochodów budżetów samorządowych według źródeł ich pochodzenia przedstawiono w tabeli 15.

**Tabela 15****Dochody budżetów samorządowych w latach 2011-2012**

Wyszczególnienie	2011	2012		
	mln PLN		2011=100	struktura w %
Dochody ogółem	171 309	177 413	103,6	100,0
Podatki i opłaty samorządowe	21 506	23 055	107,2	13,0
w tym: od nieruchomości	16 253	17 603	108,3	9,9
od czynności cywilnoprawnych	1 774	1 492	84,1	0,8
rolny	1 062	1,546	145,5	0,9
od środków transportowych	884	917	103,7	0,5
od spadków	273	285	104,3	0,2
opłata skarbową	490	485	99,0	0,3
Udziały w podatkach dochodowych	36 307	37 613	103,6	21,2
z tego: od osób prawnych	6 877	6 821	98,9	3,8
od osób fizycznych	29 430	30 813	104,7	17,4
Dochody z majątku	6 452	6 945	107,6	3,9
Pozostałe dochody własne	19 379	19 478	100,5	11,0
Dotacje	39 317	39 665	100,9	22,4
z tego: dotacje celowe	26 060	25 144	96,5	14,2
ze środków europejskich <sup>a</sup>	13 257	14 520	109,5	8,2
Subwencja ogólna	48 348	50 658	104,8	28,6
w tym: część oświatowa	36 925	39 161	106,1	22,1

<sup>a</sup> Przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, jak również płatności z budżetu środków europejskich.

Źródło: jak w tabeli 14.

Wpływy z tytułu udziału samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrosły nieznacznie, bardziej niż wpływy z tego podatku ogółem, ze względu na zwiększenie udziału gmin z 37,12% do 37,26%. Udział samorządów pozostałych szczebli nie został zmieniony i wynosił 10,85%. Nie został także zmieniony udział samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych, wynoszący 22,86% i dlatego dziwić może spadek wpływów z tytułu tego udziału do budżetów samorządowych w sytuacji, gdy wpływy z tego podatku ogółem wzrosły o 0,7%. Być może, że chodzi tu tylko o skutki rozliczenia w czasie skutków likwidacji podwójnej zaliczki grudniowej.

Na uwagę zasługuje dość znaczny wzrost wpływów z podatków samorządowych, zwłaszcza rolnego i od nieruchomości. Wiązać to można ze zmniejszeniem w ramach kompetencji samorządów zakresu stosowania ulg i zwolnień oraz obniżania górnych stawek podatkowych. Także dość znaczny wzrost nastąpił w zakresie dochodów z majątku, co tłumaczyć należy zwiększoną aktywnością samorządów w zakresie uzyskiwania tych dochodów.

Obniżenie poziomu wydatków przy równoczesnym uzyskaniu wzrostu dochodów pozwoliło samorządom na bardzo daleko idącą redukcję deficytu. O ile w 2011 r. deficyt budżetów samorządowych wynosił 10,3 mld zł, co stanowiło 5,7% dokonanych wydatków, to w 2012 r. już tylko 3,0 mld zł, czyli 1,7% dokonanych wydatków. Redukcja deficytów dotyczyła wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Pokazano to w tabeli 16.

**Tabela 16**  
**Deficyty budżetów samorządowych w latach 2011-2012**

Wyszczególnienie	2011	2012			2011
	mln PLN	2011=100	% wydatków		
Ogółem	10 285	3 046	29,6	1,7	5,7
gminy	3 856	84	2,2	0,1	4,8
powiaty	507	46	9,1	0,2	2,1
miasta na prawach powiatu	4 651	2 483	53,4	3,9	7,6
województwa	1 272	524	41,2	2,5	7,8

Źródło: jak w tabeli 14.

Deficyty w budżetach gmin i powiatów w świetle danych zawartych w tabeli 16 zostały zredukowane prawie do zera. Trzeba jednak brać pod uwagę, iż są to wyniki zbiorcze, to znaczy deficyty budżetów deficytowych są kompensowane przez nadwyżki budżetów nadwyżkowych. Niestety, nie są dostępne dane o saldach budżetowych w ujęciu rozwiniętym, to znaczy jako sumy deficytów i nadwyżek. Wiadomo tylko, iż z 2414 budżetów gmin 1340 wykazały nadwyżki, zaś 1074 deficyty, zaś wśród tych ostatnich w 538 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów (w 41 budżetach 20% dochodów). Podobnie, z 314 budżetów po-



wiatów 178 zamknęło się nadwyżką, zaś 136 deficytem, zaś wśród tych ostatnich w 99 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów (ale w żadnym nie przekroczyły 20% dochodów). Tak więc, mimo bardzo efektywnych wyników zbiorczych, sytuacja finansowa gmin i powiatów jest wysoce zróżnicowana, a problem nadmiernej deficytowości występuje w dość szerokim zakresie.

Znacznie ostrzej problem deficytowości występuje w budżetach miast na prawach powiatów. Spośród 65 budżetów miast 22 wykazały nadwyżki, zaś 43 deficyty, w tym w 21 budżetach deficyt przekroczył 5% uzyskanych dochodów. Tak więc prawie jedna trzecia miast wykazuje nadmierny deficyt.

Jeśli idzie o budżety województw samorządowych, to 2 (mazowieckie i opolskie) wykazały nadwyżki, zaś 14 deficyty. Najwyższe deficyty wystąpiły w województwach: świętokrzyskim (13,4% dokonanych wydatków), warmińsko-mazurskim (9,7% wydatków) oraz łódzkim (9,5% wydatków).

Potrzeby w zakresie finansowania deficytów budżetów samorządowych wynosiły w 2012 r. łącznie 12,1 mld zł i sfinansowane zostały w przeważającej mierze ze środków własnych (m.in. z nadwyżek z lat ubiegłych). Przyrost zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wyniósł 2,1 mld zł. Spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów, na które zapadły terminy wynosiły łącznie 9,9 mld zł.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wynosiły na koniec 2012 r. 67,8 mld zł i były wyższe od stanu sprzed roku o 3,2%.

## Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych, zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r., obejmuje budżet państwa, budżety samorządowe (budżety gmin, powiatów, miast i województw), państwowe i samorządowe fundusze celowe (w tym fundusze o charakterze ubezpieczeniowym: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), jednostki tzw. gospodarki pozabudżetowej (instytucje gospodarki budżetowej, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze itd.<sup>11</sup>), Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne jednostki o charakterze publicznym. Do sektora nie są natomiast zaliczane otwarte fundusze emerytalne oraz państwowe przedsiębiorstwa i banki, spółki prawa handlowego z dominującym udziałem kapitału państwowego lub samorządowego, a także Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Sektor finansów publicznych swym zasięgiem obejmuje z jednej strony wszystkie płatności na cele publiczne dokonywane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe, z drugiej zaś wydatki o charakterze publicznym adresowane na zewnątrz sektora. Saldo tych

<sup>11</sup> Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. przewiduje likwidację zakładów budżetowych na szczeblu centralnym oraz gospodarstw pomocniczych dopiero po 31 grudnia 2010 r.

płatności i wydatków, czyli saldo – praktycznie deficyt – bilansu sektora finansów publicznych, stanowi prawdziwy, z teoretycznego punktu widzenia, deficyt budżetowy. Przepływy pieniężne między podmiotami sektora finansów publicznych – dotacje, subwencje, pożyczki itp. – dla reszty gospodarki nie mają znaczenia. Liczą się tylko przepływy między sektorem finansów publicznych, a resztą gospodarki; zwłaszcza saldo tych przepływów.

Skonsolidowane – to znaczy po wyeliminowaniu przepływów wewnętrznych w obrębie sektora – operacje finansowe sektora finansów publicznych przedstawiono w tabeli 17. Dane zostały przedstawione zgodnie z obowiązującym w Unii Europejskiej *Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95* i różnią się od danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Pomijając sprawę, dlaczego po 6 latach członkostwa Polski w Unii nie dostosowano zasad statystyki finansowej do wymagań ESA 95, trzeba podkreślić, iż ujęcie zgodne z ESA 95 stanowi podstawę dla oceny stanu finansów publicznych zgodnie z przyjętą w art. 121 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadą, iż państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady Unii. Rada – organ złożony z przedstawicieli państw członkowskich – nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw, jak również prowadzone polityki gospodarcze. Określone jest to jako wielostronny nadzór: wszystkie państwa członkowskie wzajemnie sprawują nadzór. W odniesieniu do finansów publicznych zakres wielostronnego nadzoru konkretyzuje art. 126 Traktatu, który mówi, że państwa członkowskie Unii unikają nadmiernego deficytu, to znaczy – zgodnie ze specjalnym *Protokołem w sprawie procedury nadmiernego deficytu*, stanowiącym załącznik do Traktatu – deficytu nie przekraczającego 3% PKB. Przekroczenie tego poziomu deficytu powoduje podjęcie wobec danego państwa procedury nadmiernego deficytu.

Dane zawarte w tabeli 17 dotyczą w zasadzie lat 2008-2012, jednakże dołączono dodatkowo dane za rok 1996, aby przedstawić zmiany, które zaszły w polskich finansach publicznych w ciągu 15 lat. Relacja wydatków do PKB zmniejszyła się z 51,0% w 1996 r. do 42,3% w 2012 r. Obniżenie poziomu redystrybucji fiskalnej – którego miarą jest właśnie ta relacja – o 8,7 p.p., to duże osiągnięcie, prawdziwa reforma finansów publicznych. Powinni to wziąć pod uwagę wszyscy, którzy domagają się reformy finansów publicznych i krytykują kolejne rządy za jej nieprzeprowadzenie. Rzeczywiście, spektakularnej reformy w postaci jednorazowego aktu nie było i raczej nie będzie. Spektakularne, jednorazowe reformy zdarzają się rzadko, zazwyczaj w warunkach katastrofального załamania się finansów publicznych. Normalną drogą poprawiania stanu finansów są drobne posunięcia, odcinkowe reformy, których w ciągu trzynastu minionych lat było wiele, co nie oznacza jednak, że – mimo niewątpliwych osiągnięć – nie pozostało wiele do zrobienia.

Stan finansów publicznych w 2009 r. dramatycznie się pogorszył, w 2010 r. jeszcze bardziej i dopiero lata 2011-2012 przyniosły poprawę. Deficyt sektora obniżył się w 2011 r. o 2,8 p.p., a w 2012 r. – mimo wyraźnego spowolnienia gospodarczego, o 1,1 p.p. Obniżenie

deficytu w 2012 r. w sensie rachunkowym spowodowane było obniżeniem wydatków przy utrzymaniu na niezmiennym poziomie dochodów.

Tabela 17

**Skonsolidowane operacje sektora finansów publicznych w latach 1996-2012  
w ujęciu ESA 95**

Wyszczególnienie	1996	2008	2009	2010	2011	2012	
	w mln PLN						2011 =100
<b>Dochody</b>	<b>194 917</b>	<b>503 979</b>	<b>500 242</b>	<b>532 162</b>	<b>587 026</b>	<b>612 265</b>	<b>104,3</b>
w tym:							
podatki	108 874	290 667	272 985	290 930	317 628	321 067	101,1
w tym pośrednie	60 953	180 576	172 653	192 347	210 153	205 603	107,4
składki ubezpieczeniowe <sup>a</sup>	49 051	144 578	152 443	156 981	174 587	196 123	112,3
<b>Wydatki</b>	<b>219 463</b>	<b>550 904</b>	<b>599 837</b>	<b>643 485</b>	<b>663 171</b>	<b>674 981</b>	<b>101,8</b>
w tym:							
wynagrodzenia <sup>b</sup>	44 279	127 299	138 604	144 340	148 626	154 061	103,7
odsetki <sup>c</sup>	19 278	28 362	35 524	38 112	41 030	45 324	110,4
zużycie pośrednie	28 293	78 752	75 469	88 311	87 090	89 159	102,4
wydatki socjalne	78 392	205 583	227 014	241 150	248 158	261 003	105,2
wydatki inwestycyjne	15 155	58 463	70 142	79 681	87 333	73 845	84,6
<b>Saldo</b>	<b>- 20 552</b>	<b>- 46 925</b>	<b>- 99 595</b>	<b>- 111 303</b>	<b>- 76 145</b>	<b>- 62 716</b>	<b>82,4</b>
	w % PKB						
<b>Dochody</b>	<b>46,1</b>	<b>39,5</b>	<b>37,2</b>	<b>37,6</b>	<b>38,4</b>	<b>38,4</b>	<b>X</b>
w tym:							
podatki	25,8	22,8	20,3	20,5	20,8	20,1	X
w tym pośrednie	14,4	14,2	12,8	13,6	13,8	12,9	X
składki ubezpieczeniowe <sup>a</sup>	11,6	11,3	11,3	11,1	11,4	12,3	X
<b>Wydatki</b>	<b>51,0</b>	<b>43,2</b>	<b>44,5</b>	<b>45,4</b>	<b>43,4</b>	<b>42,3</b>	<b>X</b>
w tym:							
wynagrodzenia <sup>b</sup>	10,5	10,0	10,3	10,2	9,7	9,7	X
odsetki <sup>c</sup>	4,6	2,2	2,6	2,7	2,7	2,8	X
zużycie pośrednie	6,7	6,2	5,7	6,2	5,7	5,6	X
wydatki socjalne	18,6	16,1	16,9	17,0	16,2	16,4	X
wydatki inwestycyjne	3,6	4,6	5,2	5,6	5,7	4,6	X
<b>Saldo</b>	<b>-4,9</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 7,4</b>	<b>- 7,9</b>	<b>5,0</b>	<b>3,9</b>	<b>X</b>

<sup>a</sup>Na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne; <sup>b</sup>łącznie z narzutami; <sup>c</sup> od długu publicznego.

Źródło: *Government finance statistics. Summary tables*, 2013, No. 1, Eurostat.

Spadek relacji wydatków do PKB to efekt prowadzonej polityki oszczędnościowej. Wydatki wzrosły o 3,7%, a więc w takim samym stopniu co wskaźnik inflacji (HICP) wynoszący także 3,7%. Oznacza to, że w ujęciu realnym poziom wydatków w sektorze został utrzymany. Należy podkreślić, iż tzw. wydatki sztywne (prawnie zdeterminowane) zwiększyły się w wyższym stopniu: emerytury i renty o 4,6%, płatności odsetkowe o 10,4%, wydatki na obronę narodową o 4,8%, zasiłki dla bezrobotnych o 10,0%, a także niektóre inne, pozaubezpieczeniowe świadczenia socjalne (jak renta socjalna, świadczenia przedemerytalne). Obniżeniu uległy natomiast – i to w stopniu dość znacznym – wydatki inwestycyjne. W 2012 r. były w porównaniu z 2011 r. niższe o 15,4%, należy jednak zauważyć, iż w ujęciu porównawczym ich poziom był nadal wysoki. Stanowiły bowiem 4,6% PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej średnio 2,3%.

Bardziej szczegółowo zmiany w zakresie wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu ESA 95 przedstawiono w tabeli 18.

Jeśli idzie o dochody sektora finansów publicznych, to ich relacja do PKB utrzymała się na poziomie roku poprzedniego. Nastąpił pewien spadek udziału podatków, ale skompensował go wzrost udziału składek ubezpieczeniowych<sup>12</sup>. W konsekwencji nieznacznie wzrósł poziom obciążeń fiskalnych (podatki plus składki ubezpieczeniowe) z 32,2% w 2011 r. do 32,4%. Warto podkreślić w tym miejscu, iż poziom obciążeń fiskalnych w Polsce jest dużo niższy niż średnio w Unii Europejskiej, wynoszący 40,5%<sup>13</sup>. Bezpodstawne są przeto opinie wypowiedziane przez niektórych ekonomistów o nastawieniu ultraliberalnym, jakoby poziom tych obciążeń w Polsce był rażąco wysoki.

Istotne znaczenie w analizie stanu finansów publicznych ma sprawa poziomu redystrybucji fiskalnej. Chodzi tu nie tylko o jego obliczenie i określenie kierunku zmian), lecz przede wszystkim o ocenę, czy można uważać go za wysoki, czy też niski. Obiektywną ocenę mogą w tym zakresie przynieść porównania międzynarodowe. Jako miernik poziomu redystrybucji przyjmujemy relację wydatków publicznych do PKB, ponieważ alternatywny miernik – relacja dochodów do PKB nie oddaje w pełni skali redystrybucji, gdyż procesy finansowe związane z finansowaniem deficytu także mają charakter redystrybucyjny.

W 2012 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej wydatki publiczne (tzn. wydatki sektora *general government*) stanowiły średnio 49,4% PKB. Najwyższa relacja wydatków do PKB, pomijając Irlandię, występowała w Danii (59,9%), Belgii (53,3%), Finlandii (53,7%). Jeśli idzie o kraje naszego regionu, to najwyższy poziom wydatków ma miejsce w Słowenii (49,0%) i na Węgrzech (48,5%). Trzecie miejsce zajmują Czechy (44,5%) wyprzedzając Polskę (42,3%). Wyraźnie niższy poziom wydatków mają Estonia (40,2%), Słowacja (37,4%) i Rumunia (33,5%), z tym że Estonia poważnie obniżyła w ostatnich latach poziom wydatków (w 2009 r. wynosił 45,2%).

<sup>12</sup> Należy zauważyć, iż wzrost ten wynikał ze zmniejszenia transferów składek do otwartych funduszy emerytalnych, a więc nie stanowił zwiększenia obciążenia płatników.

<sup>13</sup> *Government finance statistics. Summary tables*, 2013, No. 1, Eurostat.

W świetle przytoczonych porównań trzeba przyjąć, iż redystrybucja fiskalna w Polsce kształtuje się na poziomie umiarkowanym, wyraźnie poniżej średniego poziomu europejskiego. Oczywiście są kraje o niższym poziomie redystrybucji. Warto jednak zwrócić uwagę, iż istotnym czynnikiem we wszystkich państwach wykazujących niski poziom redystrybucji jest ograniczenie zakresu publicznego systemu emerytalnego, albo wręcz jego prywatyzacja (z wyłączeniem nie tylko – jak w Polsce – emerytur służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, lecz także pracowników administracji państwowej). W Polsce prywatyzacja systemu pozarolniczego emerytalno-rentowego – przy utrzymaniu dopłat z budżetu państwa (łącznie z refundacją) na dotychczasowym poziomie – spowodowałaby obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB o około 8 p.p. z 42,3% do około 34%.

Strukturę wydatków sektora według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 18. Wydatki zestawione zgodnie z ESA 95 zostały zdezagregowane według systemu klasyfikacyjnego COFOG stosowanego przez Eurostat. Dane dla 2012 r. jeszcze nie są dostępne; Eurostat opublikuje je na przełomie lat 2013 i 2014.

**Tabela 18**

**Wydatki sektora finansów publicznych według przeznaczenia (w % PKB)**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ogółem wydatki <sup>a</sup>	43,9	42,2	43,3	44,5	45,4	43,4
Działalność ogólnopaństwowa	6,0	5,6	5,4	5,8	5,9	5,8
w tym odsetki <sup>b</sup>	2,7	2,3	2,2	2,6	2,7	2,7
Obrona narodowa	1,2	1,4	1,4	1,1	1,4	1,2
Bezpieczeństwo i porządek publ.	1,8	1,8	2,0	2,2	1,9	1,8
Cele gospodarcze	4,5	4,7	4,9	5,3	5,6	5,6
Ochrona środowiska	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Mieszkalnictwo i urzędy komunalne	1,2	1,1	1,1	1,2	1,0	0,8
Ochrona zdrowia	4,5	4,6	5,0	5,1	5,0	4,7
Wypoczynek, kultura, religia	1,2	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3
Edukacja	6,0	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5
Cele socjalne <sup>c</sup>	16,8	15,6	15,6	16,5	16,9	15,9

<sup>a</sup> Wg ESA 95; <sup>b</sup> dotyczące długu publicznego; <sup>c</sup> w COFOG przyjęto odmienne kryteria wyodrębnienia wydatków na cele socjalne niż w ESA 95, co powoduje różnice w porównaniu z tabelą 2.  
Źródło: dane Eurostatu.

Rozpatrując strukturę wydatków według ich przeznaczenia odnotować trzeba przede wszystkim znaczną jej stabilność. Tendencja spadkowa udziału wydatków socjalnych jaka wystąpiła w 2011 r. została – jak wynika z tabeli 17 – odwrócona w 2012 r.

## Ogólna ocena i dalsze perspektywy

Rok 2012 trzeba ocenić – mimo niepełnej realizacji przyjętych celów polityki fiskalnej – jako stosunkowo pomyślny dla polskich finansów publicznych. Dominującym czynnikiem określającym sytuację w 2012 r. było pogłębiające się z kwartału na kwartał spowolnienie gospodarcze. Wprawdzie w Polsce – odmiennie niż w wielu krajach europejskich – nie doprowadziło to do recesji, niemniej stało się przyczyną narastających trudności dla prowadzonej polityki fiskalnej. Mimo to udało się obniżyć, choć nie w takim stopniu jak zamierzano, deficyt sektora finansów publicznych i nie tylko zahamować wzrost, lecz nawet nieco obniżyć poziom długu publicznego.

Deficyt sektora zmniejszył się z 5,0% PKB w 2011 r. do 3,9%. Zdecydowały o tym dwa czynniki: zmniejszenie wydatków inwestycyjnych oraz dalsze obniżenie transferu środków finansowych do otwartych funduszy emerytalnych. Zmniejszenie wydatków inwestycyjnych miało wprawdzie charakter procykliczny, ale ich poziom w 2011 r. był rekordowy w Europie i dalsze utrzymywanie go byłoby trudne. Poziom wydatków inwestycyjnych pozostał, nawet po jego obniżeniu w porównaniu z innymi krajami, wysoki. Natomiast ograniczenie transferu do otwartych funduszy było raczej neutralne w stosunku do dynamiki gospodarczej, bo transferowane środki nie stanowią rzeczywistych oszczędności gospodarstw domowych, lecz pochodzą z pożyczek zaciąganych przez Skarb Państwa.

Obniżenie poziomu długu publicznego z 56,2% PKB na koniec 2011 r. do 55,6% na koniec 2012 r. było wprawdzie tylko rezultatem zmian różnic kursowych, to jednak miało istotne znaczenie wizerunkowe. Potwierdziło obraz Polski jako państwa zasługującego w oczach międzynarodowych rynków finansowych na zaufanie, wiarygodnego i wypłacalnego. Owocem tego był duży popyt ze strony inwestorów zagranicznych na polskie obligacje skarbowe i znaczący spadek ich oprocentowania.

Zasadniczym niepowodzeniem było uzyskanie znacznie niższych niż oczekiwano dochodów podatkowych. Nastąpiło to mimo, iż wzrost popytu krajowego liczonego w cenach bieżących stwarzał podstawę dla zwiększenia, a nie skurczenia się bazy podatkowej. Właśnie zbyt niskie dochody podatkowe uniemożliwiły ograniczenie deficytu w stopniu pozwalającym na uchylenie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.

W sumie jednak sytuacja polskich finansów publicznych uległa w ciągu 2012 r. dalszej poprawie, co uznał zarówno Ecofin (czyli Rada Unii do spraw gospodarczych i finansowych), jak i misja Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Sytuacja w roku 2013 jest jednak mniej korzystna. Gospodarka Polski w I półroczu znalazła się na krawędzi recesji; według oficjalnych danych GUS, realny PKB wzrósł zaledwie o 0,9%, a w cenach bieżących – w związku z bardzo niską inflacją – o 1,9%. Dopiero w III kwartale nastąpiła wyraźna poprawa, realny PKB wzrósł o 1,9%

Ustawa budżetowa na rok 2013 została opracowana przy założeniu, iż PKB wzrośnie w skali roku realnie o 2,2%, a nominalnie o 4,7%. Założenia te już po ich publikacji na jesieni ubiegłego roku były oceniane jako zbyt optymistyczne. Potwierdziły to w miarę ich publikacji dane dotyczące II półrocza, jednakże trzeba przyznać, iż w świetle danych z I półrocza 2012 r. – dostępnych w chwili przedkładania Sejmowi projektu ustawy budżetowej – można było uważać przyjęte założenia za możliwe do osiągnięcia, choć na górnym pułapie realistycznych przewidywań.

W ustawie budżetowej na rok 2013 ustalono, że wydatki budżetu państwa wyniosą 335,0 mld zł, co oznaczało wzrost w stosunku do 2012 r. o 1,9%. Dochody przyjęto w wysokości 299,4 mld zł, w tym podatkowe 267,0 mld zł, co miało oznaczać wzrost dochodów ogółem o 2,4%, a dochodów podatkowych o 5,1%. Dla deficytu budżetu państwa ustalono dopuszczalny limit 35,6 mld zł, co stanowiło wzrost w stosunku do przewidywanego deficytu w 2012 r. o 12,2%. Jednak ponieważ w budżecie środków europejskich założono nadwyżkę 6,2 mld zł przy przewidywanym w 2012 r. deficycie 4,5 mld zł, łączny deficyt obu budżetów wynieść miałby 29,4 mld zł, co oznaczałoby zmniejszenie o 18,9%.

Przy opracowywaniu ustawy budżetowej jako wielkości bazowe przyjęto przewidywania dotyczące 2012 r. Ponieważ przewidywania te odbiegały od rzeczywistego wykonania, zwłaszcza dotyczyło to dochodów podatkowych, które zdecydowanie zawyżono, zupełnie nierealistyczne okazały się zapisane w ustawie ustalenia, niezależnie nawet od wpływu niższego poziomu aktywności gospodarczej w 2013 r.

Wykonanie budżetu państwa w okresie 3 kwartałów 2013 r. na tle roku poprzedniego przedstawiono w tabeli 19.

**Tabela 19**

**Wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń-wrzesień w latach 2012 i 2013**

Wyszczególnienie	2012	2013			2012
	mln PLN	2012=100	ustawa <sup>a</sup> =100	udział 9 m-cy w roku	
Dochody	213 922	204 399	95,5	74,1	74,4
w tym: podatkowe	183 262	176 523	96,3	73,8	73,8
niepodatkowe	29 724	27 134	91,3	77,6	80,0
Wydatki	235 051	234 001	99,6	71,5	73,9
Saldo budżetu państwa	- 21 129	- 29 602	140,1	57,4	69,5
Saldo budżetu środków europejskich	+ 952	0	X	X <sup>b</sup>	-
Łączne saldo obu budżetów	- 20 177	- 29 602	146,7	65,2	59,2

<sup>a</sup> Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 z 13 września 2013 r.; <sup>b</sup> ustawa przewiduje nadwyżkę w wysokości 6 195 mln zł.  
Źródło: jak w tabeli 1.

Sytuacja budżetu państwa w ciągu I półrocza ukształtowała się zdecydowanie niekorzystnie; przede wszystkim bardzo niski okazał się poziom dochodów podatkowych. Stało się oczywiste, iż nie uda się utrzymać deficytu budżetowego w limicie ustawowym. W związku z tym 13 września Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy budżetowej, w której obniżono prognozę dochodów do 275,7 mld zł (w tym dochodów podatkowych do 239,1 mld zł) oraz limit wydatków do 327,3 mld zł, zaś podwyższono limit dopuszczalnego deficytu do 51,6 mld zł.

Obecnie wydaje się, że dokonana korekta prognozy dochodów była zbyt głęboka i w skali roku dochody mogą okazać się nieco wyższe, co oznaczałoby, że niższy będzie deficyt.

### **Bibliografia**

Ustawa budżetowa na rok 2012 z 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 273).

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2013.

*2011 Dług publiczny. Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

“Euro-indicators” 2007, No. 142.

“Euro-indicators” 2013, No. 64.

“Government finance statistics. Summary tables” 2013, No. 1.

## **The State Budget in 2012**

### **Summary**

The year 2012 was relatively successful for the Polish public finances despite the difficulties resulting from the economic slowdown increasing from one quarter to another. An essential success of the implemented fiscal policy was a further reduction of the sector's deficit: from 5.0% of GDP to 3.9% of GDP, though particularly important is that it was done under the conditions of ever declining economic dynamics – GDP drew in real terms by merely 1.9%. A success of the fiscal policy was also block of growth of the public debt which, related to GDP, decreased by 1.4 p.p.

**Key words:** public finance sector, deficit, revenues, expenditure, borrowing needs, public debt.

**JEL codes:** H6