

Andrzej Wernik
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

Budżet państwa i finanse publiczne w 2014 roku

Streszczenie

Rok 2014 przyniósł niewątpliwą poprawę stanu finansów publicznych. Wyrazem tego było obniżenie deficytu finansów publicznych z 4,0% PKB do 3,2%. Nastąpiło to z jednej strony dzięki prowadzeniu zręcznej polityki fiskalnej nastawionej na umiarkowaną konsolidację fiskalną dostosowaną do przebiegu cyklu koniunkturalnego, z drugiej zaś dzięki przeprowadzeniu śmiałej reformy otwartych funduszy emerytalnych. Pozwoliło to władzom Unii Europejskiej na zamknięcie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski.

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

Kody JEL: H6

Ustawa budżetowa

Ustawa budżetowa na rok 2014 (Dz.U. z 2014 r., poz. 162) została uchwalona przez Sejm – po uwzględnieniu większości poprawek zgłoszonych przez Senat – ostatecznie¹ w dniu 24 stycznia 2014 roku, zaś podpisana przez Prezydenta RP 29 tegoż miesiąca.

Ustawa budżetowa na rok 2014 została oparta – po uwzględnieniu wysoce niefortunnych doświadczeń z nadmiernie optymistyczną ustawą budżetową na rok 2013 – na ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Założono mianowicie, iż produkt krajowy brutto wzrośnie w 2015 roku o 2,5%, zaś nominalnie – przy przyjęciu deflatora w wysokości 102,2% – o 4,8%.

W ustawie budżetowej przyjęto, iż wydatki budżetu państwa w 2015 roku wyniosą 325,3 mld zł, co przedstawiono jako lekki spadek – o 0,8% – w porównaniu z przewidywanym wykonaniem wydatków w 2013 roku. Jednak jako przewidywane wykonanie wydatków przyjęto kwoty wydatkowe zapisane w znowelizowanej ustawie budżetowej za ten rok, zaś faktycznie zrealizowane wydatki były – jak się później okazało – niższe o 4 mld zł i kwota wydatków ustalona na 2014 rok oznaczała nie spadek, lecz wzrost wydatków o 1,2%. Trzeba jednak zauważyć, iż wzrost wydatków, zgodnie z ustawą budżetową, miał być nieznaczny, oznaczający spadek ich poziomu w relacji do PKB.

W zakresie dochodów sytuacja była odwrotna. Przyjęta prognoza dochodów w 2014 roku w wysokości 277,8 mld zł miała oznaczać niewielki – o 0,4% – wzrost w stosunku

¹ Wstępnie ustawa budżetowa została uchwalona już w grudniu 2013 roku, ale następnie, zgodnie z art. 223 Konstytucji RP, została przekazana do rozpatrzenia i ewentualnego wniesienia poprawek do Senatu.

do przewidywanego wykonania dochodów w 2013 roku, ale ponieważ przewidywane wykonanie okazało się zaniżone, faktycznie oznaczało to spadek o 0,5%. Nie miało to jednak praktycznie istotnego znaczenia, bo zapisy dotyczące dochodów w ustawie budżetowej to tylko orientacyjna prognoza, w przeciwieństwie do zapisów dotyczących wydatków, które stanowią nieprzekraczalne limity.

Dopuszczalny poziom deficytu budżetu państwa w 2014 roku ustalono w ustawie budżetowej na 47,5 mld zł, co miało oznaczać zmniejszenie deficytu w porównaniu z 2013 roku o 8,4%. Jednak w związku ze wspomnianymi różnicami faktycznego wykonania budżetu w 2013 roku od poprzednich przewidywań okazało się, że deficyt w 2013 roku wyniósł nie jak przewidywano 51,6 mld zł, lecz tylko 42,2 mld zł. Ostatecznie więc zapisana w ustawie kwota deficytu oznaczała jego wzrost o 12,6%.

Wyjaśnienia wymaga niski wzrost prognozowanych dochodów budżetowych. Otóż przyczyną był założony brak wpłaty zysku NBP w 2014 roku, podczas gdy w 2013 roku wynosiła ona ponad 5 mld zł. Ponieważ wpłata zysku zależy od wielkości zysku bilansowego NBP, a w czasie opracowywania ustawy budżetowej było już wiadome, iż w 2013 roku NBP nie osiągnie zysku, do prognozy dochodów tej pozycji nie wprowadzono, co musiało odbić się na przewidywanej dynamice dochodów budżetowych. Jeśli idzie o pozostałe dochody, to ich prognoza była właściwie skorelowana z dynamiką procesów gospodarczych; w szczególności założono, że dochody podatkowe wzrosną o 3,7%.

Realizacja ustawy budżetowej

Realizacja ustawy budżetowej w 2014 roku następowała w warunkach dość pomyślnych. Trwało ożywienie gospodarcze, choć w II połowie roku uległo nieznacznemu osłabieniu. W skali całego roku PKB wzrósł o 3,4%, co stanowiło jeden z najwyższych wskaźników wzrostu w Europie. Średnio w krajach Unii Europejskiej PKB wzrósł realnie o 1,3%. Kształtowanie się tempa wzrostu realnego PKB w kolejnych kwartałach przedstawiono w poniższym zestawieniu:

	II 13	III 13	IV 13	I 14	II 14	III 14	IV 14
%	0,8	2,4	3,0	3,5	3,6	3,3	3,3

Czynnikiem niekorzystnym była słabnąca dynamika cen, która w II półroczu przeszła w ich nieznacznym spadku. Kształtowanie się tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w kolejnych kwartałach przedstawiono w zestawieniu:

	II 13	III 13	IV 13	I 14	II 14	III 14	IV 14
%	0,5	1,1	0,7	0,6	0,3	- 0,3	- 0,7

W rezultacie dynamika realnego PKB tylko nieznacznie wyprzedziła dynamikę realną; nominalny PKB wzrósł w stosunku do 2013 roku tylko o 3,96%.

Realizacja ustawy budżetowej w 2014 roku przebiegała spokojnie i dość rytmicznie z zachowaniem normalnego układu sezonowego. Wyrazem tego była koncentracja deficytu w I kwartale wynikająca ze spiętrzenia niektórych wydatków (4 raty subwencji ogólnej dla samorządów, wypłata „trzynastek” itd.).

Przebieg realizacji budżetu państwa przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1
Realizacja budżetu państwa w ciągu 2014 roku

Kwartał	Dochody	Wydatki	Saldo	Dochody	Wydatki	Saldo
	mln PLN			% PKB		
I	66 975	84 466	- 17 491	16,6	20,9	- 4,3
II	69 346	77 154	- 7 808	16,5	18,5	- 1,9
III	70 859	70 015	+ 2 854	17,1	16,4	+ 0,2
IV	74 353	80 885	- 6 532	15,5	16,9	- 1,4
I-IV	283 543	312 520	- 29 977	16,4	19,0	- 1,6

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

W świetle danych sprawozdawczych trzeba uznać realizację budżetu państwa w 2014 roku za wysoce korzystną, czego wyrazem był deficyt znacznie niższy zarówno w stosunku do poziomu przyjętego w ustawie budżetowej, jak i w porównaniu z 2013 roku. Osiągnięto to dzięki z jednej strony uzyskaniu wyraźnie wyższych dochodów podatkowych, z drugiej zaś dzięki oszczędnościom w zakresie wydatków. Przedstawiono to w tabeli 2.

Tabela 2
Wykonanie budżetu państwa w 2014 roku

Wyszczególnienie	2013	2014				2013	
		Ustawa budżetowa	Wykonanie	Ustawa budżetowa = 100	2013 = 100	PKB = 100	
	mln PLN						
Dochody	279 151	277 782	283 543	102,1	101,6	16,4	16,8
w tym podatkowe	241 651	247 980	254 781	102,7	105,4	14,5	14,7
Wydatki	321 345	325 287	312 520	96,1	97,3	19,0	19,3
Deficyt	42 194	47 505	28 977	61,0	68,7	-1,6	- 2,5

Źródło: jak 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 powinno prowadzić 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 2014 roku wynosił 29,0 mld zł, do czego trzeba dodać deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 0,3 mld zł; skorygowany w ten sposób deficyt wynosił 29,3 mld zł, co stanowiło 1,6% PKB.

Jednak sumaryczny deficyt obu omawianych budżetów nie odzwierciedla prawdziwej deficytowości polskiego budżetu państwa. Pominięto bowiem 2 znaczące pozycje, które zgodnie z logiką i teorią finansów publicznych powinny być uwzględnione w rachunku deficytu, mianowicie:

- 1) nie wliczono do wydatków budżetu państwa refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek w części odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych; w 2014 roku było to 8,3 mld zł (w 2013 roku 10,7 mld zł). Refundacja ta jest finansowana łącznie z deficytem budżetu państwa i deficytem budżetu środków europejskich głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Do 2003 roku refundacja stanowiła część dotacji dla FUS, ale od 2004 roku 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 8,9 mld zł. Pożyczka ta jest teoretycznie zwrotna (podobnie jak udzielone w latach 2009-2013 pożyczki łącznie wynoszące 30,9 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 3.

Tabela 3

Deficyt budżetu państwa w latach 2008-2014

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deficyt oficjalny							
w mln PLN	24 346	23 845	44 591	25 124	30 407	42 194	28 977
w % PKB	1,91	1,77	3,15	1,65	1,91	2,54	1,68
Saldo budżetu środków europ.	-	-	- 10 416	- 12 239	- 3 654	+ 6 249	- 317
Refundacja składek dla FUS (w mln PLN)	19 912	21 086	22 347	15 431	8 181	10 728	8 269
Pożyczka dla FUS	-	5 500	5 377	5 000	3 000	12 000	8 924
Deficyt oficjalny uzupełniony							
w mln PLN	44 258	50 431	82 731	57 794	45 242	58 673	46 487
w % PKB	3,48	3,75	5,85	3,79	2,83	3,58	2,69

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej...* (wydania z lat 2008-2014); *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (wydania z lat 2008-2014).

Obok deficytu budżetu państwa na kształtowanie się łącznego deficytu sektora finansów publicznych wpływa także deficyt budżetów samorządowych. W 2014 roku budżety samorządowe w ujęciu łącznym wykazały jednak deficyt nieznaczny, wynoszący 2,4 mld zł (0,14% PKB). Sytuacja budżetów samorządowych zostanie omówiona bardziej szczegółowo w dalszej części opracowania.

Pozostałe jednostki sektora finansów publicznych – fundusze celowe, agencje rządowe, państwowe osoby prawne itd. – w sumie wykazały saldo ujemne w wysokości 18,3 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 73,0 mld zł, a więc znacznie więcej niż cały deficyt sektora w ujęciu ESA 2010.

Łącznie deficyt sektora finansów publicznych liczony według metody krajowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych wyniósł w 2014 roku 39,7 mld zł, co odpowiada 2,3% PKB.

Deficyt obliczony według metody krajowej był o 15,5 mld zł, a w relacji do PKB o 0,9 p.p. niższy niż deficyt obliczony zgodnie z ESA 2010². Kształtowanie deficytu liczonego zgodnie z ESA 2010 na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Deficyt sektora finansów publicznych wg ESA 2010 w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Deficyt					
w mln PLN	109 700	76 174	60 433	66 735	55 241
% PKB	7,6	4,9	3,7	4,0	3,2

Źródło: Eurostat (2015).

Deficyt finansów publicznych, liczony zgodnie z ESA 2010, ma podstawowe znaczenie dla oceny poziomu deficytowości ze względów natury merytorycznej i formalnych. Merytorycznie jest bardziej poprawny niż deficyt liczony metodą krajową, pomijający przede wszystkim wynik – praktycznie deficyt – Krajowego Funduszu Drogowego, 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 roku, ale zawiesił ją w czerwcu 2013 roku, zaś ostatecznie zamknął w czerwcu 2015 roku.

Porównując obie wersje deficytu trzeba pamiętać, iż prócz spraw dotyczących zakresu sektora różnice wynikają z innej koncepcji rachunkowej. Dane przyjęte w ujęciu według ESA 2010 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, a także, co jest dość ważne w przypadku Polski, wyłączone środki transferowane z budżetu Unii Europejskiej i wydatki z niej finansowane.

² 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 Żegludki Powietrznej oraz Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, natomiast obejmuje Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez BGK, Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz kilka jeszcze jednostek o niewielkim znaczeniu finansowym.

Deficyty finansów publicznych w Europie

W 2014 roku w warunkach lekkiej poprawy koniunktury – PKB w Unii Europejskiej wzrósł realnie o 1,3% – nastąpiło dalsze obniżenie poziomu deficytu finansów publicznych. Średnio w Unii (28 państw) deficyt zmniejszył się w relacji do PKB z 3,2% w 2013 roku do 2,9%, zaś w liczbach absolutnych o 8,0%. Zmniejszenie deficytu było rezultatem wyższego tempa wzrostu dochodów – wzrosły o 2,6% – niż wydatków, które wykazały wzrost o 2,0%. W rezultacie relacja dochodów do PKB obniżyła się z 45,4% do 45,2%, a relacja wydatków z 48,6% do 48,1%.

Sytuacja w poszczególnych państwach Unii Europejskiej jest zróżnicowana. Cztery państwa – Dania, Niemcy, Estonia i Luksemburg – wykazały pewne nadwyżki³, zaś w dwunastu deficyt nie przekroczył dopuszczalnego poziomu 3% PKB. Natomiast w pozostałych dwunastu był wyższy od tego poziomu. W jednym państwie – Belgii – w którym w 2013 roku deficyt kształtował się poniżej 3% PKB, w 2014 roku wzrósł do 3,2%, a więc przekroczył poziom dopuszczalny. W kilku państwach – między innymi w Czechach, Austrii, Finlandii i Szwecji – także nastąpił pewien wzrost deficytu, ale w granicach poniżej dopuszczalnego poziomu.

W dwóch państwach, w których przed rokiem deficyt był szczególnie wysoki – w Grecji i Słowenii – nastąpiło jego spektakularne obniżenie: w Grecji z 12,3% PKB do 3,5%, w Słowenii z 14,8% PKB do 4,9%. Można byłoby uznać to za powrót do normalnego stanu finansów publicznych, ale o ile jest tak prawdopodobnie w Słowenii, to w Grecji – w wyniku zmian politycznych – można mieć obawy, iż nastąpi znowu wzrost deficytu do rekordowych rozmiarów.

Jeśli idzie o państwa europejskie nie należące do Unii Europejskiej, to wysokie nadwyżki od lat wykazuje Norwegia (w 2014 roku było to 8,1% PKB), ale jest to kraj „naftowy”, w dodatku o stosunkowo niewielkiej liczbie ludności (4,9 mln), a więc należy do zupełnie innej kategorii niż państwa Unii Europejskiej. Drugi „kraj naftowy” – Rosja – w przeciwieństwie do Norwegii posiadający znaczną liczbę mieszkańców (142 mln) – wykazuje na przemian nadwyżki i deficyty finansów publicznych w zależności od wahań cen na ropę i gaz. W 2014 roku deficyt był jednak niewielki (1,2% PKB), natomiast według Międzynarodowego Funduszu Walutowego można oczekiwać jego wzrostu w 2015 roku do 3,7% PKB. Sytuacja finansów publicznych w krajach „naftowych” jest wysoce zróżnicowana i wykazuje wahania w zależności od kształtowania się cen ropy naftowej i gazu. Jednak ogromny wpływ ma liczba mieszkańców: stosunkowo mało zaludnione kraje Zatoki Perskiej – Kuwejt, Katar, Zjednoczone Emiraty – mają ogromne nadwyżki liczone w relacji do PKB, mimo raczej ekspansywnej polityki wydatkowej. Kraje o większym zaludnieniu, jak Iran (76,8 mln mieszkańców) i Arabia Saudyjska (30,0 mln mieszkańców) są już w gorszej sytuacji i w 2014 roku wykazały – po latach nadwyżek – niewielkie deficyty. Zupełnie odrębna – ze względu na specyficzną politykę gospodarczą – jest sytuacja Wenezueli, która

³ Tak się jednak składa, że we wszystkich tych państwach kwota długu publicznego w 2014 roku wzrosła, najbardziej – bo aż o 2,7% – w Danii, w której nadwyżka finansów publicznych wynosiła 1,2% PKB. Świadczyć to może, że przyjęta w ESA 2010 metoda liczenia salda sektora nie jest doskonała.

Tabela 5

Salda finansów publicznych w państwach europejskich*
(- deficyt, + nadwyżka) (w % PKB)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Unia Europejska średnio	- 6,4	- 4,6	- 4,2	- 3,2	- 2,9
Austria	- 4,5	- 2,6	- 2,2	- 1,3	- 2,4
Belgia	- 4,0	- 4,1	- 4,1	- 2,9	- 3,2
Bułgaria	- 3,2	- 2,0	- 0,7	- 0,9	- 2,8
Chorwacja	- 6,0	- 7,5	- 5,3	- 5,4	- 5,7
Cypr	+ 0,9	- 5,8	- 5,8	- 4,9	- 8,8
Czechy	- 4,4	- 2,7	- 3,9	- 1,2	- 2,0
Dania	- 2,7	- 2,1	- 3,7	- 1,1	+ 1,2
Estonia	+ 0,2	+ 1,2	- 0,2	- 0,2	+ 0,6
Finlandia	- 2,6	- 1,0	- 2,1	- 2,5	- 3,2
Francja	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,1	- 4,0
Grecja	- 11,1	- 10,2	- 8,7	- 12,3	- 3,5
Hiszpania	- 9,4	- 9,4	- 10,3	- 6,8	- 5,8
Holandia	- 5,0	- 4,3	- 4,0	- 2,9	- 2,3
Irlandia	- 32,4	- 12,7	- 8,1	- 5,8	- 4,1
Islandia	- 9,7	- 5,6	- 3,7	- 1,7	+ 1,8
Litwa	- 6,9	- 8,9	- 3,1	- 2,6	- 0,7
Luksemburg	- 0,6	- 0,4	+ 0,1	+ 0,9	+ 0,6
Łotwa	- 8,2	- 3,3	- 0,8	- 0,7	- 1,4
Malta	- 5,3	- 2,6	- 3,6	- 2,6	- 2,1
Niemcy	- 4,1	- 0,9	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,7
Norwegia	+ 11,0	+ 13,4	+ 13,8	+ 11,3	+ 9,1
Polska	- 7,6	- 4,9	- 3,7	- 4,0	- 3,2
Portugalia	- 11,2	- 7,4	- 5,6	- 4,8	- 4,5
Rosja	- 3,4	+ 1,5	+ 0,4	- 1,3	- 1,2
Rumunia	- 3,6	- 5,3	- 2,9	- 2,2	- 1,5
Słowacja	- 7,5	- 4,1	- 4,2	- 2,6	- 2,9
Słowenia	- 5,7	- 6,6	- 4,0	- 14,9	- 4,9
Szwecja	0	- 0,1	- 0,9	- 1,4	- 1,9
Węgry	- 4,5	- 5,5	- 2,3	- 2,5	- 2,6
Wielka Brytania	- 9,6	- 7,6	- 8,3	- 5,7	- 5,1
Włochy	- 4,8	- 3,5	- 3,0	- 2,9	- 3,0

* Według ESA 2010.

Źródło: Eurostat (2015); IMF (2015).

mimo dochodów z ropy od 2009 roku „osiąga” ogromne deficyty; w 2014 roku deficyt wyniósł 14,8% PKB, co było rekordem światowym (jeśli pominiemy Libię – deficyt 43,5% PKB i inne kraje znajdujące się w stanie rozkładu)⁴.

Na uwagę zasługuje Islandia, która do 2007 roku osiągała nadwyżki w finansach publicznych, później przeżyła gwałtowne załamanie (deficyt w 2008 roku 13,9% PKB), ale stopniowo redukując poziom deficytu w 2014 roku ponownie osiągnęła nadwyżkę.

Szczegółowe kształtowanie się deficytu w poszczególnych państwach Unii przedstawiono w tabeli 5. Uwzględniono w niej dodatkowo trzy państwa europejskie nie należące do Unii Europejskiej – Islandię, Norwegię i Rosję.

Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 2014 roku wyniosły 283,5 mld zł, z czego 282,0 mld zł stanowiły dochody „własne” budżetu, a 1,5 mld zł środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi. Te ostatnie miały charakter w pewnym sensie szczątkowy, 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).

W porównaniu z 2013 roku dochody budżetu państwa wzrosły o 2,9%. Zadecydował o tym wzrost dochodów podatkowych (o 5,4%), gdyż stanowią one 89,8% całości dochodów. Wzrost dochodów wiązał się ze wzrostem bazy podatkowej – popyt krajowy, stanowiący najlepszy jej miernik zwiększył się nominalnie o 4,4% – ale także i z pewną poprawą ściągłości. Podwyżki stawek nie odegrały większej roli.

Dochody podatkowe budżetu państwa wzrosły w 2014 roku w stopniu wyższym niż baza podatkowa. W rezultacie uległy pewnej poprawie ich relacje do PKB i popytu krajowego, ale w perspektywie wieloletniej tendencja spadkowa obu relacji jest wyraźna. Obrazuje to poniższe zestawienie⁵:

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody podatkowe						
- w % PKB	16,0	15,7	15,9	15,5	14,5	14,7
- w % popytu krajowego	15,6	15,5	15,7	15,6	14,8	15,0

⁴ W bardziej szczegółowej analizie należałoby też uwzględnić także skale dochodów z tytułu *royalties* od wydobycia ropy i gazu.

⁵ Obliczono na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Interpretacja zjawiska jest trudna. W latach, których dotyczy zestawienie nie dokonano znaczących obniżek stawek podatkowych czy innych niekorzystnych zmian w systemie podatkowym.

Szczegółowe kształtowanie się dochodów budżetowych w 2014 roku przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6
Dochody budżetu państwa w 2014 roku

Wyszczególnienie	2013	2014			2013	
	mln PLN	2013 =100	Ustawa =100	PKB=100		
Dochody ogółem	279 151	285 543	101,6	102,1	16,4	16,8
Dochody „własne”	277 626	282 013	101,6	102,1	16,3	16,7
w tym:						
- podatki pośrednie	175 369	187 067	106,7	104,5	10,8	10,5
w tym podatek od towarów i usług	113 412	124 262	109,6	107,4	7,2	6,8
- podatek dochodowy od osób prawnych	23 075	23 266	100,8	100,1	1,3	1,4
- podatek dochodowy od osób fiz.	41 291	43 022	104,2	98,4	2,5	2,5
- cło	2 022	2 441	120,7	121,9	0,1	0,1
- opłaty, grzywny, odsetki itp.	19 431	18 149	93,4	98,5	1,0	1,2
- dywidendy	7 053	4 213	59,7	80,9	0,2	0,4
- wpłata zysku NBP	5 264	-	X	X	-	0,3
Środki z UE niepodlegające zwrotowi	1 524	1 530	100,0	92,5	0,1	0,1

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (2015).

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowią podatki pośrednie, na które w 2014 roku przypadało 73,4% dochodów podatkowych. Wzrosły one w 2014 roku o 4,5%.

Zasadniczą rolę odegrał tutaj wzrost wpływów z podatku od towarów i usług. Zwiększyły się one o 9,6%.

Wydaje się, że w zakresie podatku od towarów i usług raczej nie występuje tendencja malejąca wydajności fiskalnej. Przyjmując za Ministerstwem Finansów⁶ jako identyfikator bazy podatkowej sumę spożycia indywidualnego oraz inwestycji i zużycia w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, uzyskamy dość wyraźną stabilność relacji wpływów podatkowych do indykatora. Pokazano to w tabeli 7.

⁶ Ministerstwo Finansów sformułowało koncepcję indykatora, ale nie opublikowało danych statystycznych.

Tabela 7

Wpływy z podatku od towarów i usług w relacji do indykatora bazy podatkowej

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014
Wpływy podatkowe (w mln zł)	20 832	120 001	113 412	124 262
Indykator bazy podatkowej (w mln zł)	1 121 049	1 191 173	1 163 755	120 399
Relacja wpływów do indykatora (w %)	10,14	10,07	9,75 ^a	10.32

^a Gdyby skorygować wpływy podatkowe o ubytek (o 3 mld zł) wynikający ze zmian zasad księgowania, to relacja wyniosłaby 10,00.

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* (2015); dane GUS.

Wzrost wpływów w 2014 roku był jednak wyższy niż wzrost bazy podatkowej. Wiązać to należy z wprowadzeniem rozwiązań podatkowych zmierzających do uszczelnienia systemu podatków od towarów i usług, w szczególności zwiększenia skuteczności walki z oszustwami podatkowymi w obrocie niektórymi wyrobami wrażliwymi (niektórymi półproduktami ze stali i miedzi, odpadami z papieru i tektury, metalowymi surowcami wtórnymi, paliwami itd.). Mimo uzyskania pewnych efektów w zakresie uszczelniania systemu podatkowego, problem pozostaje ciągle jeszcze otwarty.

Negatywny wpływ na wpływy z podatku od towarów i usług wywarła zmiana zasad odliczania podatku od samochodów osobowych i niektórych innych pojazdów samochodowych. Ministerstwo Finansów szacuje ubytek wpływów z tego tytułu na 1,1 mld zł.

W zakresie podatku akcyzowego, stanowiącego drugie co do wielkości źródło dochodów budżetu państwa (w 2014 roku 21,7% całości dochodów), wpływy wzrosły w porównaniu z 2013 roku nieznacznie, tylko o 1,5%. Bardzo zróżnicowana była natomiast dynamika wpływów z opodatkowania poszczególnych towarów obciążonych akcyzą; szczegółowo przedstawiono to w tabeli 8. Spadły wpływy z akcyzy od alkoholu etylowego, wyrobów tytoniowych oraz energii elektrycznej. W pierwszych dwóch przypadkach spadek wpływów nastąpił w parze z podwyżką stawek akcyzy (stawkę akcyzy od alkoholu etylowego podwyższono o 15%, od papierosów o 5%), zatem można to uznać za modelowy przypadek efektu Laffera. W przypadku energii elektrycznej spadek wpływów z akcyzy Ministerstwo Finansów tłumaczy zwiększeniem wykorzystania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która zwolniona jest z akcyzy.

Wzrost wpływów (o 5,5%) z akcyzy od paliw silnikowych nastąpił w warunkach spadku cen tych paliw: średnia cena detaliczna benzyny uległa obniżeniu o 4,4%, a oleju napędowego o 5,3%⁷. Wprawdzie spadek cen nie wiązał się z obniżeniem stawek akcyzy, ale pobudzając popyt przelożył się na wzrost wpływów z akcyzy.

⁷ Według danych Polskiej Izby Paliw Płynnych.

Największy wzrost wpływów nastąpił w przypadku akcyzy od samochodów osobowych – aż o 16,2%. Wiązało się to ze znacznym wzrostem liczby zarejestrowanych nowych samochodów – o 12,9% w stosunku do 2013 roku⁸.

Tabela 8
Podatki pośrednie w 2014 roku

Wyszczególnienie	2013		2014			2013	
	mln PLN		2013 =100	Ustawa =100	PKB =100		
Podatki pośrednie ogółem	175 368	187 067	106,7	104,5	10,8	10,5	
Podatki od towarów i usług	113 412	124 262	109,6	107,4	7,2	6,8	
Podatek akcyzowy	60 653	61 570	101,5	99,2	9,5	3,6	
w tym od:							
alkoholu etylowego	7 159	6 614	92,4	89,5	0,4	0,4	
paliw silnikowych	26 022	27 458	105,5	105,4	1,6	1,6	
wyrobów tytoniowych	18 206	17 923	98,4	93,7	1,0	1,1	
piwa	3 504	3 565	101,8	98,7	0,2	0,2	
energii elektrycznej	2 422	2 325	96,0	96,5	0,1	0,1	
samochodów osobowych	1 413	1 643	116,2	116,2	0,1	0,1	
gazu ^a	1 014	1 031	101,2	103,0	0,1	0,1	
Podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych	1 303	1 250	94,7	98,8	0,1	0,1	

^aDo napędu silników spalinowych.
Źródło: jak w tabeli 7.

Dochody z budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wzrosły w porównaniu z 2013 roku o 0,8%, a łączne wpływy z tego podatku – tzn. łącznie z częścią wpływającą do budżetów samorządowych – o 1,1%. Wzrost wpływów dotyczył wpłat podmiotów niefinansowych, które wyniosły 25,4 mld zł i były wyższe niż przed rokiem o 2,1%. Wpływy od instytucji finansowych wyniosły 4,3 mld zł i wykazały spadek o 4,6%. Takie dane podało Ministerstwo Finansów, jednak operowanie agregatem „instytucje finansowe” jest niezbyt fortunne, bo kryje się za tym wysoce zróżnicowana sytuacja poszczególnych kategorii tych instytucji. Według danych GUS, prawie całe wpływy pochodzą od banków, które osiągnęły w 2014 roku zysk 20,3 mld zł (wzrost o 7,1%) i wpłaciły 4,0 mld zł podatków. Natomiast zakłady ubezpieczeń wykazały ogromny spadek zysków o 23,8%, zaś otwarte fundusze emerytalne – stratę 148 mln zł (w 2013 roku miały zysk 19,9 mld zł).

⁸ Według danych Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR.

Odmienne niż w 2013 roku, na poziom wpływów nie wywarło większego wpływu saldo dodatnie dla budżetu rozliczeń za rok poprzedni. Wyniosło ono zaledwie 411 mln zł i choć zmniejszyło się o 6,4% w porównaniu z saldem za rok 2012, to stanowiło zaledwie 1,4% całości wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. W 2013 roku spadek salda z 4,2 mld zł do 439 mln zł był istotną przyczyną spadku wpływów.

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w porównaniu z 2013 roku o 4,2%, przy łącznym wzroście wpływów z tego podatku (to znaczy uwzględniając część odprowadzaną do budżetów samorządowych) o 5,9%. Różnica wynika ze zwiększenia udziału budżetów samorządowych, konkretnie gmin. W 2013 roku przejmowały one 44,00% wpływów, zaś w 2014 roku – 44,11%. Poziom uzyskanych wpływów trzeba uznać za korzystny biorąc pod uwagę, iż wynagrodzenia brutto za pracę wzrosły w porównaniu z 2013 roku o 3,6%, a emerytury i renty o 2,7% („Biuletyn Statystyczny” 2015, s. 75 i 81).

Podobnie jak w latach poprzednich, niekorzystny wpływ na podatek dochodowy od osób fizycznych wywarło wynoszące 5,5 mld zł saldo rozliczeń za rok poprzedni. Saldo to – ujemne dla budżetu – zmniejszyło się nieznacznie w porównaniu z 2013 r. Obrazuje to tabela 9.

Głównym czynnikiem kreującym zwroty była tzw. ulga rodzinna, powodująca ubytek wpływów o 5,5 mld zł (nieznaczny – o 3,0% – spadek w porównaniu z rokiem poprzednim). 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 9

Rozliczenia ostateczne podatku od osób fizycznych w latach 2007-2014

Rok ^a	Podatek należny ^b	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
2013	64 348	70 104	4 954	10 710	- 5 766
2014	68 028	73 570	5 044	10 495	- 5 451

^a Rozliczenie dotyczy roku poprzedniego, ale bezpośrednio wpływa na wielkość dochodów budżetowych w danym roku.

^b Łącznie z udziałem budżetów samorządowych.

Źródło: jak w tabeli 1.

Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2014 roku wynosiły oficjalnie 312,6 mld zł i były niższe w porównaniu z 2013 roku o 2,6%. Poziom wydatków został jednak sztucznie zaniżony w związku ze wspomnianym już osobliwym sposobem finansowania deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zarówno refundacja składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych, jaki pseudopożyczka (w istocie zakamuflowana część dotacji), finansowane ze środków budżetowych, ale poza budżetem państwa, powinny być zaliczane do wydatków budżetowych. Wynosiłyby one wówczas w 2014 roku 329,7 mld zł, a spadek w porównaniu z analogicznie skorygowanymi wydatkami z 2013 roku byłby jeszcze większy, aż o 4,2%. Okoliczność, iż tak skorygowane wydatki (korekta dotyczyła finansowania deficytu FUS) wykazały głębszy spadek niż wydatki nieskorygowane wskazuje, że znaczący wpływ na ukształtowanie wydatków w 2014 roku wywarła reforma otwartych funduszy emerytalnych.

Reforma otwartych funduszy emerytalnych polegająca, z jednej strony, na przejściu części aktywów funduszy i związanych z nimi zobowiązań wobec ubezpieczonych przez ZUS, z drugiej zaś na wprowadzeniu zasady dobrowolności w zakresie uczestnictwa w tych funduszach spowodowała znaczące zmiany, a mianowicie:

- 1) obniżenie deficytu FUS z 67,3 mld zł w 2013 roku do 57,3 mld zł i w związku z tym zmniejszenie wydatków na jego finansowanie o 12,3 mld zł (w tym dotacji zaliczonej oficjalnie do wydatków budżetu państwa o 6,8 mld zł);
- 2) zmniejszenie płatności odsetkowych związanych z długiem Skarbu Państwa o 8 mld zł, z czego znaczna część była spowodowana zmniejszeniem długu w wyniku przejścia i umorzenia obligacji skarbowych stanowiących aktywa otwartych funduszy emerytalnych. Jednak wystąpił także drugi czynnik powodujący zmniejszenie płatności odsetkowych (średnie wynikowe oprocentowanie długu obniżyło się z 4,6% w 2013 roku do 3,9%) (*Wieloletni plan finansowy... 2015*). Określenie, jaką część obniżki płatności można przypisać każdemu z obu czynników nie jest możliwe⁹.

Jednak niezależnie od następstw reformy otwartych funduszy emerytalnych na obniżenie poziomu wydatków budżetowych wpływ wywarła restrykcyjna polityka w tym zakresie. Wydatki budżetu państwa bez dotacji dla FUS zmniejszyły się w porównaniu z 2013 roku o 1,4% to znaczy o 4,1 mld zł.

Wśród wydatków budżetu państwa wyróżnić można dwie zasadnicze kategorie – wydatki prawnie zdeterminowane oraz pozostałe. Wydatki prawnie zdeterminowane (określane także jako sztywne) to wydatki, których wysokość jest jednoznacznie określona przez obo-

⁹ Umorzenie obligacji skarbowych znajdujących się w posiadaniu otwartych funduszy emerytalnych spowodowało zmniejszenie państwowego długu publicznego o 130 mld zł. W sytuacji, gdy średnie wynikowe oprocentowanie długu wynosiło 3,9%, oznaczało to zmniejszenie płatności odsetkowych o około 5 mld zł. Obniżenie średniego wynikowego oprocentowania długu o 0,7% (z 4,6% do 3,9%) spowodowało obniżenie płatności odsetkowych przy przyjęciu średniego w ciągu roku poziomu długu około 800 mld zł o 5,6 mld zł.

wiązujące 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 dyskrecjonalne 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 wydatków na utrzymanie urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, trybunałów i sądów powszechnych (8,5 mld zł w 2014 roku) do wydatków zdeterminowanych. 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.

W 2014 roku wydatki prawnie zdeterminowane zmniejszyły się o 3,7%. Zdecydowało o tym zmniejszenie wydatków w dwóch pozycjach: obsługa długu publicznego oraz dotacja dla FUS. Pozostałe wydatki prawnie zdeterminowane wzrosły o 4,4%.

Wydatki prawnie zdeterminowane w latach 2012-2014 szczegółowo przedstawiono w tabeli 10.

Strukturę wydatków budżetu państwa przedstawiono w tabeli 11.

Pomijamy tutaj sprawę struktury wydatków według ich przeznaczenia, gdyż oznaczałoby to analizowanie wydatków pod kątem 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. Wiązą się z tym wydatki na utrzymanie naczelnych organów państwa, na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową i administrację państwową. W 2014

roku wyniosły one łącznie 62,9 mld zł, co stanowi 20,1% całości wydatków budżetu państwa i 3,6 % PKB. W stosunku do 2013 roku wydatki te wzrosły o 6,9%.

Tabela 10

Wydatki prawnie zdeterminowane^a w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	
	mln PLN			2013=100
Ogółem	224 580	225 846	217 521	96,3
cele ogólnopaństwowe	128 505	131 691	125 793	95,7
w tym:				
obsługa długu publicznego	42 109	42 460	34 456	81,1
wpłaty do budżetu UE	15 942	18 129	17 260	97,7
subwencja ogólna dla samorządów	50 372	50 965	50 905	99,9
wydatki na potrzeby obronne RP	20 086	20 137	23 352	116,0
cele socjalne	88 751	88 063	82 668	93,9
w tym:				
dotacja dla FUS	39 771	37 114	30 363	81,8
dotacja dla FER KRUS	15 556	15 853	16 096	101,5
świadczenia zlecone FUS i KRUS	3 869	3 767	3 581	95,1
świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z budżetu państwa	14 624	15 683	16 404	104,5
składki na ubezpieczenie społeczne ^b	1 858	2 057	2 437	118,5
składki na ubezpieczenie zdrowotne ^c	1 799	1 898	1 830	96,4
świadczenia rodzinne	9 634	9 481	9 681	102,1
renta socjalna	2 090	2 210	2 276	103,0
programy wieloletnie	7 070	6 092	8 880	145,8

^a W rozumieniu art. 112a ustawy o finansach publicznych.

^b Za osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych oraz osoby niepełnosprawne.

^c Za osoby pobierające niektóre świadczenia socjalne (składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników uwzględnione są w ramach dotacji dla KRUS).

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres...* (2012, 2013, 2014).

Udział wydatków na ochronę zdrowia wydaje się niewielki, stanowi tylko 2,4% 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 potrącane są 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.

Tabela 11
Wydatki budżetu państwa w 2014 roku

Wyszczególnienie	2013		2014		
	mln PLN		2013 =100	Ustawa =100	PKB = 100
WYDATKI OGÓLEM	321 345	312 520	97,3	96,1	18,1
z tego:					
Dotacje i subwencje	155 203	152 260	98,1	98,8	8,8
w tym:					
subwencje dla samorządów	50 965	50 905	99,9	100,0	2,9
w tym: część oświatowa	39 509	39 500	100,0	100,0	2,3
dotacje dla funduszy celowych	53 713	47 201	87,9	100,0	2,7
w tym:					
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	37 114	30 363	81,8	100,0	1,8
fundusze KRUS	15 853	16 096	101,5	100,0	0,9
dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	21 493	23 212	108,0	98,0	1,3
dotacje podmiotowe dla szkół wyższych	12 596	13 751	109,3	100,0	0,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23 954	24 430	102,0	98,0	1,4
w tym:					
emerytury i renty ^a	15 683	16 404	104,5	.	0,9
świadczenia zlecone FUS, KRUS	3 767	3 581	95,1	.	0,2
renta socjalna	2 210	2 276	103,0	.	0,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	58 421	60 030	102,8	93,9	4,9
w tym:					
wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	39 114	39 662	101,4	94,8	2,3
zakup materiałów i usług	15 084	16 043	106,4	96,1	0,9
Wydatki majątkowe	12 877	15 254	118,5	93,1	0,9
w tym:					
dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	1 669	1 844	110,5	.	0,1
Obsługa długu publicznego	42 460	34 456	81,1	95,3	2,0
z tego:					
obsługa długu krajowego	32 341	24 848	76,8	99,9	1,4
obsługa długu zagranicznego	10 119	9 608	95,0	85,0	0,6
Składki do budżetu UE	18 129	17 260	95,2	97,7	1,0
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	10 300	8 830	85,7	72,5	0,5

^a Świadczenia emerytalno-rentowe dla wojskowych zawodowych i funkcjonariuszy oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku.

Źródło: jak w tabeli 6.

Pełne zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia z uwzględnieniem wszystkich wymienionych pozycji przedstawiono w tabeli 12.

Tabela 12

Zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie ochrony zdrowia

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem (w mln PLN)	57 097	61 224	62 133	65 963	67 513	72 191	71 980
z tego:							
bezpośrednie wydatki budżetu państwa	5 839	6 176	6 864	7 492	7 242	7 534	7 358
składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone z budżetu państwa ^a	3 684	3 782	3 397	3 554	3 330	3 648	3 581
składki na ubezpieczenia zdrowotne potrącane z podatku ^b	47 574	51 266	51 872	54 917	56 941	61 009	61 041
Ogółem (w % PKB)	4,49	4,56	4,39	4,33	4,23	4,34	4,17

^a Łącznie ze składkami sfinansowanymi za pośrednictwem KRUS.

^b Według ZUS.

Źródło: jak w tabeli 1.

Do tego należałoby dodać wydatki na ochronę zdrowia budżetów samorządowych; w 2014 roku wyniosły one 3 675 mln zł. Relacja publicznych wydatków na ochronę zdrowia wzrosła do 4,38%.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W systemie liczenia deficytu przyjętym od 1998 roku, w Polsce istotne znaczenie ma kategoria potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 76 i 6 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku 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 Państwa¹⁰, 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 2014 roku przedstawiono w tabeli 13.

¹⁰ Praktycznie chodzi tu o refundację ubytku składek dla FUS.

Tabela 13.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2014 roku

Wyszczególnienie	2013	2014		
	mln PLN		2013 =100	Ustawa =100
Potrzeby pożyczkowe ogółem	59 170	59 311	100,2	.
w tym:				
deficyt budżetu państwa	42 194	28 977	68,7	61,0
saldo budżetu środków europejskiej ^a	- 6 249	317	X	81,0
refundacja składek ^b	10 758	8 269	76,9	100,9
pożyczka dla FUS	12 000	8 924	74,4	49,6
saldo rozliczeń ^c	-	12 591	X	.
Finansowanie ogółem	59 314	59 112	99,6	.
w tym:				
papiery skarbowe krajowe	40 678	46 587	114,5	144,7
papiery skarbowe zagraniczne ^d	- 3 764	2 658	X	19,0
zarządzanie płynnością	- 276	114	X	1,7
prywatyzacja ^e	1 662	351	21,1	26,4
kredyty zagraniczne	8 421	6 716	79,7	118,3
saldo rozliczeń ^f	11 965	-	X	.
Zmiana stanu środków na rachunkach bankowych	+ 144	- 199	X	.

^a W 2013 roku nadwyżka, w 2014 roku deficyt.

^b Odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych.

^c Związanych z rachunkiem walutowym i zarządzaniem środkami europejskimi.

^d Emitowane na międzynarodowych rynkach finansowych.

^e W ujęciu netto, to znaczy po potrąceniu finansowania funduszy celowych i innych celów.

^f Limit ustalony w art. 8 ustawy budżetowej.

Źródło: jak w tabeli 6.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa utrzymały się w 2014 roku na poziomie mniej więcej roku poprzedniego. Zaszła jednak bardzo istotna zmiana w ich strukturze. Podstawowe pozycje kreujące potrzeby pożyczkowe – deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz transfery do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (refundacja składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych oraz pseudopożyczka) zmniejszyły się o 11,5%, natomiast doszła nowa pozycja – saldo rozliczeń związanych z rachunkiem walutowym i zarządzaniem środkami europejskimi. W 2013 roku saldo występowało jako element finansowania potrzeb pożyczkowych i rzecz sprowadza się do spłaty w 2014 roku krótkoterminowych zobowiązań, niezaliczanych – co ważne – do długu publicznego.

Podstawowe znaczenie w finansowaniu bieżących potrzeb pożyczkowych – podobnie jak w latach poprzednich – miała w 2014 roku emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i na międzynarodowym rynku finansowym; zapewniła w sumie pokrycie 78,8% całości bieżących potrzeb pożyczkowych. Na rynku krajowym sprzedano

obligacje skarbowe za 114,6 mld zł (zaniechano emitowania bonów skarbowych), z czego 111,9 mld zł stanowiły obligacje rynkowe oraz 2,7 mld zł specjalne obligacje oszczędnościowe przeznaczone dla nabywców indywidualnych. Na międzynarodowych rynkach finansowych sprzedano obligacje w przeliczeniu na złote w wysokości 17,4 mld zł. Po uwzględnieniu wykupu papierów, na które zapadły terminy, w wysokości 82,7 mld zł, saldo operacji związanych z emisją papierów skarbowych wyniosło 48,2 mld zł i stało się czynnikiem wzrostu długu publicznego.

Wpływy z prywatyzacji w ujęciu netto, to znaczy po dokonaniu przewidzianych w ustawie odpisów¹¹, wynosiły 351 mln zł i były o 73,6% niższe niż przed rokiem.

Kredyty zagraniczne, odgrywające pewną rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa (niewielką, bo przypada na nie tylko 11,4% potrzeb pożyczkowych) 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 2014 roku uzyskano kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (6,8 mld zł), Banku Rozwoju Rady Europy (0,2 mld zł) oraz Banku Światowego (3,0 mld zł); razem 10,0 mld zł. Spłaty kredytów wynosiły 3,3 mld zł.

Bieżące potrzeby pożyczkowe, o których była dotychczas mowa, stanowią tylko część potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa (tzw. potrzeby netto). 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 roku i wobec takiego zagrożenia znalazła się Grecja w 2009 roku. 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 długu¹² wynosiły w 2014 roku 82,7 mld zł (z czego na rynku krajowym 68,0 mld zł, a na rynkach zagranicznych 14,7 mld zł) i były o 20,6% wyższe niż w 2013 roku. Łącznie z bieżącymi potrzebami pożyczkowymi oznaczało to konieczność emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 131,9 mld zł, co stanowiło 7,6% PKB. Obligacje sprzedane na rynku krajowym przyniosły

¹¹ Przeznaczonych na fundusze administrowane przez ministra skarbu: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw (150 mln zł), Fundusz Reprywatyzacji (3 mln zł) i Fundusz Skarbu Państwa (finansujący koszty prywatyzacji – 20 mln zł), Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (20 mln zł), Fundusz Rezerwy Demograficznej (400 mln zł) oraz inne cele.

¹² Nie uwzględniając spłaty kredytów.

114,6 mld zł, zaś na rynkach zagranicznych 17,4 mld zł. Były to wielkości całkowicie akceptowalne dla rynku i nie było przeszkód w znalezieniu nabywców na polskie papiery skarbowe.

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 2014 r. 826,8 mld zł. W 2014 roku dług publiczny zmalał o 65,5 mld zł, to znaczy o 6,3% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. W relacji do PKB dług publiczny liczony metodą krajową obniżył się z 52,1% na koniec 2013 roku do 47,8%.

Państwowy dług publiczny w 2014 roku kształtował się pod wpływem dwóch niezależnych od siebie, a działających w przeciwnych kierunkach czynników. Pierwszy czynnik to reforma otwartych funduszy emerytalnych, w ramach której umorzone zostały w lutym 2015 roku państwowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 130,2 mld zł. Ponieważ było to połączone z przejściem przez FUS na taką samą sumę zobowiązań otwartych funduszy wobec przyszłych emerytów, trzeba to uważać za swoistą konwersję, przekształcenie długu jawnego (z tytułu obligacji skarbowych, które znajdowały się w posiadaniu otwartych funduszy) w dług ukryty, to znaczy zobowiązania wobec przyszłych emerytów z tytułu należnych w przyszłości emerytur. Konwersja ta jest korzystna dla finansów publicznych, ponieważ dług ukryty nie wymaga dokonywania na bieżąco płatności odsetkowych, jak dług jawny (choć zobowiązania podlegają waloryzacji), ani też nie powoduje konieczności okresowego refinansowania. Konwersja – wbrew temu co głoszą lobbyści otwartych funduszy emerytalnych – nie jest niekorzystna dla przyszłych emerytów, bo uzyskują oni większe bezpieczeństwo dla swych emerytur nie tracąc nic w ich wymiarze finansowym. Opowiadanie, że emerytury wypłacane przez FUS są niepewne, bo zależą od łaski polityków jest zupełnie niepoważne, bo w państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska uprawnienia emerytalne uzyskane zgodnie z prawem pozostają pod ochroną niezależnych sądów, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie zajmował wyraźne stanowisko w sprawie konstytucyjnego obowiązku respektowania praw nabytych.

Gdyby nie nastąpiło wspomniane umorzenie papierów skarbowych, to państwowy dług publiczny na koniec 2014 roku byłby o 130,2 mld zł wyższy i wyniósłby 957,0 mld zł (to znaczy 55,4% PKB). Wzrost długu liczony bez uwzględnienia umorzenia wyniósł 74,7 mld zł. Wzrost długu spowodowany był:

- finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa 52,4 mld zł¹³,
- finansowaniem potrzeb pożyczkowych jednostek samorządu terytorialnego 3 mld zł,

¹³ Przyczyny dla których potrzeby pożyczkowe budżetu państwa tak rażąco przewyższały jego oficjalny deficyt zostały przedstawione powyżej.

- różnicami kursowymi 13,8 mld zł¹⁴,
- innymi przyczynami 5,9 mld zł.

Poziom i strukturę podmiotową państwowego długu publicznego na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 14.

Tabela 14

**Skonsolidowany państwowy dług publiczny w latach 2011-2014
(stan na koniec roku)**

Wyszczególnienie	2011		2012		2013		2014	
	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%
Dług ogółem	815,1	100,0	840,5	100,0	882,3	100,0	826,8	100,0
Zadłużenie Skarbu Państwa	747,5	91,7	769,1	91,7	811,8	92,0	753,3	91,0
w tym zagraniczne*	246,4	30,2	250,9	29,9	253,8	28,8	276,9	33,5
Pozostały dług sektora rządowego	1,3	0,2	1,7	0,2	1,7	0,2	1,7	0,1
Dług ZUS	2,3	0,3	2,3	0,3	0,4	0,0	0,1	0,0
Zadłużenie samorządu	61,2	7,6	64,0	7,6	65,2	7,4	68,2	8,4
Pozostały dług sektora samorządowego	3,0	0,4	3,4	0,4	3,2	0,4	3,4	0,2

* Liczone według kryterium miejsca emisji.

Źródło: jak w tabeli 6.

Udział długu zagranicznego w łącznym długu publicznym w 2014 roku dość poważnie wzrósł. Uwzględniając niewielkie zadłużenie zagraniczne samorządów udział długu zagranicznego (liczonego według kryterium miejsca emisji) zmniejszył się z 30,3% na koniec 2013 roku do 35,5% na koniec 2014 roku.

Wzrostu udziału długu zagranicznego nie można uznać 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 znają realia krajowe. Japonia ze swym gigantycznym długiem (242,6% 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 możliwe¹⁵.

¹⁴ Nastąpiło pewne osłabienie złotego: kurs PLN/EUR wzrósł z 4,1472 zł na koniec 2013 r. do 4,2623 zł na koniec 2014 roku.

¹⁵ Dane dotyczące Japonii: IMF (2015).

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (według kryterium miejsca emisji) liczone w euro wyraźnie wzrosło (o 6,2%) i na koniec 2014 roku wyniosło 65,0 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 zmniejszył się udział obligacji emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych: z 76,4% na koniec 2013 roku do 75,3% na koniec 2014 roku. Główną walutą, w której nominowany jest dług zagraniczny nadal jest euro; na koniec 2014 roku przypadało na niego 70,8% całości długu. Na dług nominowany w dolarach amerykańskich przypadało 18,9%, w jenach 4,5% oraz we frankach szwajcarskich 5,7%.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa (bez konsolidacji) zmniejszyło się w 2014 roku o 81,5 mld zł, to znaczy o 13,3%.

W strukturze zadłużenia z tytułu wyemitowanych na rynku krajowym skarbowych papierów wartościowych wzrósł udział obligacji o oprocentowaniu zmiennym (z 20,6% do 22,2%). Nadal jednak większość stanowią obligacje o oprocentowaniu stałym.

Zmniejszył się nieco średni okres zapadalności długu krajowego Skarbu Państwa: z 5,33 lat w grudniu 2013 roku do 5,24 lat w grudniu 2014 roku. Także duracja (średni okres, jaki zajmuje dostosowanie się kosztów obsługi długu do nowego poziomu stóp procentowych) uległa pewnemu obniżeniu i wynosiła 2,93 lat (na koniec 2013 roku 3,00 lat).

Dotychczasowe rozważania dotyczyły długu publicznego liczonego metodą krajową. Stosowana przez Eurostat metoda EDP¹⁶ wykazuje wyższy poziom długu, mianowicie 866,6 mld zł, co stanowi 50,1% PKB. Różnica wynika z trzech powodów: po pierwsze – dług liczony metodą krajową nie uwzględnia zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego i innych funduszy administrowanych przez BGK (41,9 mld zł na koniec 2014 roku po potrąceniu wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu tych funduszy), jak również zadłużenia niektórych przedsiębiorstw zaliczonych zgodnie z ESA 2010 do sektora (9,5 mld zł)¹⁷; po drugie – metoda krajowa nie uwzględnia obligacji skarbowych o wartości 9,6 mld zł znajdujących się w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, które ze względu na zasadę konsolidacji nie są zaliczane do długu publicznego; po trzecie – w związku ze stosowanym ujęciem memoriałowym do długu według EDP nie są zaliczane zobowiązania wymagalne jednostek sektora, uwzględnione w długi liczonym metodą krajową (na koniec 2014 roku 2,0 mld zł)¹⁸.

Zgodnie z EDP, dług publiczny w Polsce zmniejszył się z 926,1 mld zł na koniec 2013 roku do 866,6 mld zł na koniec 2014 roku; oznaczało to spadek relacji długu do PKB z 55,7%

¹⁶ Jest to wariant ESA 95 dostosowany do analizy porównawczej w zakresie długu publicznego.

¹⁷ Dotyczy to przede wszystkim spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

¹⁸ Zaliczenie do sektora Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, PKP Polskie Linie Kolejowe SA oraz kilkunastu innych jednostek nastąpiło zgodnie z wejściem w życie ESA 2010; według ESA 95 do sektora nie były zaliczone.

do 50,1%. Przyczyną było wspomniane już umorzenie obligacji skarbowych przejętych od otwartych funduszy emerytalnych.

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 2014 roku wynosił 110,8 mld zł, z tego 78,8 mld zł przypadało na gwarancje zagraniczne, a 32,3 mld zł na poręczenia i gwarancje krajowe. Udzielone poręczenia i gwarancje nie powodują poważniejszych wydatków budżetu państwa: w 2014 roku rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wynosiły 1,9 mln zł (w 2013 roku 3,1 mln zł). Świadczy to, iż przy udzielaniu poręczeń i gwarancji zachowywany jest wysoki poziom ostrożności i przezorności.

Sprawa oceny poziomu zadłużenia jest nieco ambiwalentna. Oczywiście, im niższe zadłużenie, tym jest lepiej, ale nie należy demonizować negatywnych skutków zadłużenia w przedziale 60-100% PKB. Gospodarce polskiej nie zaszkodziłoby, gdyby dług wzrósł nawet do 70% PKB, zwłaszcza przy malejącej tendencji poziomu oprocentowania. Problem stwarzają jedynie niezbyt fortunate regulacje prawne, w szczególności art. 216 Konstytucji RP zakazujący zaciągania pożyczek, które spowodowałyby, że dług publiczny przekroczył 60% PKB, a także art. 86 ustawy o finansach publicznych wprowadzający wspomniane kłopotliwe ograniczenia dla polityki fiskalnej w przypadku, gdy dług przekroczy 55% PKB. W rezultacie od kilku lat polityka fiskalna sprowadzała się do swoistej gimnastyki, by dług nie przekroczył tej magicznej granicy. Powodowało to nieuzasadnione wrażenie w kraju – wbrew zupełnie odmiennej opinii rynków finansowych i inwestorów zagranicznych, chętnie nabywających polskie obligacje skarbowe – że polskie finanse publiczne są w stanie katastrofalnym i trzeba je ratować.

W celu definitywnego rozwiązania tego problemu dnia 6 grudnia 2013 roku została uchwalona przez Sejm ustawa w zasadniczy sposób reformująca otwarte fundusze emerytalne. W szczególności zadecydowała ona o przejęciu przez Skarb Państwa części aktywów tych funduszy, mianowicie znajdujących się w ich posiadaniu obligacji skarbowych i obligacji KFD. Umorzenie przejętych obligacji spowodowało obniżenie poziomu długu publicznego w relacji do PKB o 7,6 p.p., co oznacza zwiększenie dystansu dzielącego poziom długu od owej magicznej granicy do całkowicie bezpiecznego rozmiaru. Oczywiście pod warunkiem, iż prowadzona będzie odpowiedzialna polityka fiskalna, niedopuszczająca do powstawania nadmiernych deficytów. Zapewnić to ma między innymi wprowadzona nieco wcześniej tzw. stabilizująca reguła wydatkowa.

Reforma otwartych funduszy emerytalnych nie polegała – jak się niekiedy przedstawia – na szukaniu środków finansowych dla „ratowania” budżetu państwa. Po pierwsze, ani budżet, ani sektor finansów publicznych jako całość, żadnego „ratowania” nie potrzebowały, a chodziło o sprostanie wymaganiom wynikających z niezbyt fortunnych regulacji prawnych. Po drugie, efektem reformy miało być zmniejszenie zobowiązań Skarbu Państwa, których powstanie budziło zasadnicze wątpliwości.

Stworzenie w 1999 roku kapitałowego filara systemu emerytalnego zostało oparte na fałszywych założeniach finansowych. Twórcy tego projektu głosili, że w sytuacji, gdy składki nie pokrywały bieżących świadczeń, zostanie on bezboleśnie sfinansowany z przychodów z prywatyzacji. Niezależnie od tego, że przeszacowali wielkość tych przychodów, to sama koncepcja była fałszywa. Zgodnie bowiem z ustawą o finansach publicznych z 1997 roku przychody z prywatyzacji miały być przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu państwa. Przeważało przeznaczenie ich na inny cel, mianowicie na tworzenie filara kapitałowego, oznaczało pozbawienie systemu finansowania deficytu części środków, które miały mu służyć, a więc powodowało odpowiednie powiększenie środków pożyczanych mających finansować deficyt. Tym samym od początku faktycznie zakładano, że tworzenie filara kapitałowego będzie finansowane z pożyczek zaciąganych przez Skarb Państwa.

Dlatego też całkowicie bezpodstawne jest określenie aktywów otwartych funduszy jako oszczędności przyszłych emerytur. W istocie rzeczy stanowią one swojego rodzaju „prezent”, który Skarb Państwa im ofiarował. Oczywiście, przyszli emeryci w stosunku do tego „prezentu” mają określone uprawnienia, ale sprowadzają się one do uwzględnienia środków pochodzących z „prezentu” w wymiarze przyszłej emerytury. Nie mogą natomiast tych środków wycofać, ani też nimi w jakikolwiek sposób dysponować (wyjąwszy ewentualne ich przesunięcia z otwartych funduszy do ZUS).

Z danych ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że do końca 2012 roku łączny koszt wprowadzenia filara kapitałowego (środki przekazane do otwartych funduszy plus odsetki od zaciąganych na ten cel pożyczek) wynosił 279,4 mld zł. (*Strategia zarządzania...* 2013, s. 21-22). Do tego trzeba dodać środki przekazane w 2013 roku (10,7 mld zł) oraz za ten rok, co najmniej 15,0 mld zł. Razem byłoby to ponad 300,0 mld zł w łącznych kosztach obciążających finanse publiczne, znajdujących wyraz we wzroście długu publicznego o tę kwotę. Gdyby nie eksperyment z filarem kapitałowym, to dług publiczny liczony zgodnie z ustawą o finansach publicznych stanowiłby przy założeniu *ceteris paribus* na koniec 2013 roku nie 52,1% PKB, lecz tylko 35,1% PKB.

Poziom polskiego długu publicznego – nawet nie uwzględniając jego obniżenia w wyniku przejęcia części aktywów otwartych funduszy emerytalnych – w porównaniu z innymi państwami europejskimi i rozwiniętymi pozaeuropejskimi jest raczej umiarkowany. Pokazano to w tabeli 15.

Tabela 15

Dług publiczny w państwach europejskich i niektórych pozaeuropejskich (w % PKB)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Unia Europejska średnio	78,2	80,9	83,7	85,5	86,8
Austria	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5
Belgia	99,6	102,0	103,8	104,4	106,5
Bułgaria	15,9	15,7	18,0	18,3	27,6
Chorwacja	.	63,7	69,2	80,6	85,0
Cypr	56,5	66,0	79,5	102,2	107,5
Czechy	38,2	39,9	44,6	45,0	42,6
Dania	42,9	46,4	45,6	45,0	45,2
Estonia	6,5	6,0	9,7	10,1	10,6
Finlandia	41,1	48,5	52,9	55,8	59,3
Francja	81,5	85,2	89,6	92,3	95,0
Grecja	146,0	171,3	156,9	175,0	177,1
Hiszpania	60,1	69,3	84,4	92,1	97,7
Holandia	59,0	61,3	66,5	68,6	68,8
Irlandia	87,4	111,2	121,7	123,2	109,7
Islandia	88,1	95,1	92,8	85,7	82,1
Litwa	36,3	37,2	39,8	38,8	40,9
Luksemburg	19,6	19,1	21,9	24,0	23,6
Łotwa	46,8	42,7	40,9	48,2	40,0
Malta	67,6	69,7	67,4	69,2	68,0
Niemcy	80,3	77,9	79,3	77,1	74,7
Norwegia	42,5	28,6	29,5	30,1	30,1
Polska	53,6	54,8	54,4	55,7	50,1
Portugalia	96,2	111,1	125,8	129,7	130,0
Rumunia	29,9	34,2	37,3	38,0	39,8
Słowacja	41,1	43,4	52,1	54,6	53,6
Słowenia	37,9	46,5	53,7	70,3	80,9
Szwecja	36,7	36,2	36,6	38,7	43,9
Węgry	80,9	81,0	78,5	77,3	76,9
Wielka Brytania	76,4	81,8	85,8	87,3	89,4
Włochy	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1
Poza Europą:					
Stany Zjednoczone	94,8	99,1	102,4	103,4	104,8
Japonia	216,0	229,8	236,8	242,6	246,1
Kanada	84,6	85,3	87,9	87,7	86,5

^a Według ESA 2010.
Źródło: jak w tabeli 5.

Budżety samorządowe

Budżety jednostek samorządu terytorialnego wszystkich kategorii – to znaczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw – zrealizowały w 2014 roku wydatki w wysokości 196,8 mld zł, co stanowiło 11,4% PKB. W porównaniu z 2013 rokiem wydatki budżetów samorządowych wzrosły o 7,0%, w tym wydatki majątkowe wzrosły o 18,6%, a wydatki bieżące o 4,5%.

Wśród zrealizowanych wydatków 43,2% przypadało na budżety gmin, 12,1% na budżety powiatów, 35,4% na budżety miast na prawach powiatu (wykonujących także zadania gmin) oraz 9,3% na budżety województw samorządowych.

Strukturę wydatków budżetów samorządowych według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16

Wydatki budżetów samorządowych w latach 2012-2014 według przeznaczenia

Wyszczególnienie	2012	2013	2014		
	mln PLN			2013=100	Struktura %
Wydatki ogółem	180 459	183 839	196 754	107,0	100,0
w tym:					
oświata	55 642	56 338	57 733	102,5	29,3
transport i łączność	29 427	30 166	34 756	115,2	17,7
pomoc społeczna	22 757	23 577	24 335	103,2	12,4
administracja	15 954	16 660	17 108	102,7	8,7
gospodarka komunalna	9 044	10 311	12 672	122,9	6,4
kultura	6 847	6 888	7 723	112,1	3,9
gospodarka mieszkaniowa	6 652	6 240	6 751	108,3	3,4
rolnictwo	4 627	4 487	4 917	109,6	2,5
kultura fizyczna i sport	4 605	3 958	4 613	116,6	2,3
edukacyjna opieka wychowawcza	4 753	4 754	4 917	103,4	2,5

Źródło: jak w tabeli 6.

Największą pozycją wśród wydatków budżetów samorządowych są wydatki na oświatę, stanowiące 29,3% całości wydatków, w budżetach gmin nawet 37,2%. 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 2014 roku były wyższe o 46,2%.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyniosły w 2014 roku 194,3 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2013 roku o 5,9%. Strukturę dochodów budżetów samorządowych według źródeł ich pochodzenia przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17

Dochody budżetów samorządowych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		
	mln PLN				2013 =100	Struktura %
Dochody ogółem	171 309	177 413	183 458	194 337	105,9	100,0
Podatki i opłaty samorządowe	21 506	23 055	24 487	25 499	104,1	12,9
w tym: od nieruchomości	16 253	17 603	18 759	19 532	104,3	10,1
od czynności cywilnoprawnych	1 774	1 492	1 629	1 798	110,4	0,9
rolny	1 062	1,546	1 665	1 654	99,3	0,9
od środków transportowych	884	917	941	974	103,5	0,5
od spadków	273	285	255	262	102,4	0,1
opłata skarbową	490	485	489	501	102,6	0,3
Udziały w podatkach dochodowych,	36 307	37 613	38 761	41 545	107,2	21,4
z tego: od osób prawnych	6 877	6 821	6 300	6 440	102,2	3,3
od osób fizycznych	29 430	30 813	32 461	35 105	108,1	18,1
Dochody z majątku	6 452	6 945	7 563	7 994	105,7	4,1
Pozostałe dochody własne	19 379	19 478	20 989	23 554	112,2	12,1
Dotacje	39 317	39 665	40 401	44 541	110,2	22,9
z tego: dotacje celowe	26 060	25 144	26 442	28 894	109,3	14,9
ze środków europejskich ^a	13 257	14 520	13 959	15 647	112,1	8,1
Subwencja ogólna	48 348	50 658	51 257	51 204 ^b	99,9	26,3
w tym: część oświatowa	36 925	39 161	39 509	39 500	100,0	19,4

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

^b Kwota różni się od podanej w tabeli 11 ze względu na rozliczenia międzyokresowe.

Źródło: jak w tabeli 6.

Wpływy z tytułu udziału samorządów w podatku dochodowym od osób fizycznych wzrosły bardziej niż wpływy z tego podatku ogółem, ze względu na zwiększenie udziału gmin oraz miast na prawach powiatów (w części gminnej¹⁹) z 37,42% do 37,53%. Udział samorządów pozostałych kategorii nie został zmieniony i wynosił 10,25% (województw – 1,60%). Nie został zmieniony udział samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych, wynoszący 22,86%.

¹⁹ Ponadto miasta korzystają z udziału 10,25% w części powiatowej.

Po spektakularnym spadku w 2013 roku deficyt budżetów samorządowych ponownie wzrósł w 2014 roku. Pozornie wzrost jest ogromny, bo aż sześciokrotny, jednak w istocie rzeczy deficyt pozostaje nadal na bardzo niskim poziomie. Deficyt budżetów samorządowych w 2014 roku stanowił 1,2% wydatków realizowanych przez te budżety, podczas gdy średnio w całym sektorze finansów, liczony zgodnie z polską ustawą o finansach publicznych, stanowił 4,3% wydatków. A jeśli sektor przyjmiemy zgodnie z ESA 2010, to deficyt stanowić będzie 7,6% wydatków. Dlatego też można uznać budżety samorządowe za stosunkowo dobrze zrównoważony komponent sektora finansów publicznych.

Deficyt budżetów samorządowych wzrósł w 2014 roku z 0,03% PKB do 0,14%. Wzrost spowodowany był szybszym wzrostem wydatków niż dochodów. Relacja wydatków do PKB wzrosła z 11,06% w roku 2013 do 11,38%, natomiast relacja dochodów tylko z 11,03% do 11,24%.

Kształtowanie się deficytu w układzie kategorii jednostek samorządu terytorialnego pokazano w tabeli 18.

Tabela 18

Deficyty budżetów samorządowych w latach 2011-2014

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014		2013	
	mln PLN				2013 =100	% wydatków	
Ogółem	- 10 285	-3 046	-381	- 2 417	634,4	- 1,2	- 0,3
gminy	- 3 856	-84	+601	- 521	X	- 0,4	+ 0,9
powiaty	- 507	+46	+161	- 1	X	- 0,0	+ 0,8
miasta na prawach powiatu	- 4 651	-2 483	-736	- 1 402	140,4	- 2,0	- 1,4
województwa	- 1 272	-524	-406	- 493	121,4	- 0,7	- 0,7

Źródło: jak w tabeli 6.

Oceniając poziom deficytowości budżetów samorządowych trzeba brać pod uwagę, że przytoczone kwoty to są wyniki zbiorcze, to znaczy deficyty budżetów deficytowych są kompensowane nadwyżkami budżetów nadwyżkowych. W 2014 roku 1451 jednostek samorządu terytorialnego w swych budżetach wykazało deficyt w wysokości 6073 mln zł, natomiast 1358 jednostek osiągnęło nadwyżkę w wysokości 3655 mln zł.

Sytuacja w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowana. Spośród 2413 gmin nadwyżkę budżetową osiągnięto w 1163 gminach, natomiast deficyt wystąpił w 1250 gminach, z tym że w 376 gminach deficyt przekroczył 5% uzyskanych dochodów, a w 8 nawet 20% dochodów. Podobnie z 314 budżetów powiatów 169 zamknęło się nadwyżką, zaś 145 – deficytem, a wśród tych ostatnich w 28 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów. Tak więc mimo bardzo efektywnych wyni-

ków 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 66 budżetów miast, 48 wykazały deficyty, tylko 18 nadwyżki, w tym deficyt w 19 przekroczył 5% uzyskanych dochodów. Tak więc prawie jedna trzecia miast wykazuje nadmierny deficyt.

Jeśli idzie o budżety województw samorządowych, to połowa wykazała nadwyżki, zaś połowa deficyty. Najwyższe deficyty wystąpiły w województwach: dolnośląskim (14,6% dokonanych wydatków), lubelskim (10,3% wydatków), śląskim (7,4% wydatków) i wielkopolskim (6,7% wydatków). Wyraźna poprawa nastąpiła w województwach świętokrzyskim i lubelskim, które w 2013 roku miały znaczne deficyty, zaś w 2014 roku osiągnęły nadwyżki. Najwyższe nadwyżki wystąpiły w województwach pomorskim i podkarpackim.

Potrzeby w zakresie finansowania deficytów budżetów samorządowych²⁰ wynosiły w 2014 roku łącznie 11,7 mld zł i sfinansowane zostały w znacznej mierze ze środków własnych (m.in. z nadwyżek z lat ubiegłych). Przyrost zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wyniósł 3,0 mld zł. Spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów, na które zapadły terminy wynosiły łącznie 8,0 mld zł.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wynosiły na koniec 2014 roku 72,1 mld zł i były wyższe od stanu sprzed roku o 4,3%. Spośród zobowiązań 93,8% stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, zaś 5,3% z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych. Resztę stanowiły zobowiązania wymagalne, głównie z tytułu dostaw towarów i usług.

Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku, 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), 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. Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy oraz inne fundusze administrowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a także Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zgodnie z polską ustawą o finansach publicznych, nie są

²⁰ Łącznie ze spłatą zobowiązań, na które zapadły terminy.

zaliczane do sektora, natomiast w ujęciu ESA 2010 są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych, który tutaj identyfikujemy – z uwzględnieniem różnic – z sektorem finansów publicznych.

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 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 18. Dane zawarte w tabeli zostały przedstawione zgodnie z obowiązującym od dnia 1 września 2014 roku w Unii Europejskiej *Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 92010* i różnią się od danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Pomijając sprawę, dla czego po 10 latach członkostwa Polski w Unii nie dostosowano zasad statystyki finansowej do wymagań ESA (poprzednio ESA 95, obecnie ESA 2010), trzeba podkreślić, iż ujęcie zgodne z ESA 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 19 dotyczą w zasadzie lat 2010-2014, jednak dołączono dodatkowo dane za rok 1996, aby przedstawić zmiany, które zaszły w polskich finansach publicznych w ciągu 17 lat. Relacja wydatków do PKB zmniejszyła się z 51,0% w 1996 roku do 41,8% w 2014 roku. Obniżenie poziomu redystrybucji fiskalnej – którego miarą jest właśnie ta relacja – o 9,2 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 katastrofalnego załamania się finansów

publicznych. Normalną drogą poprawiania stanu finansów są drobne posunięcia, odcinkowe reformy, których w szesnastu minionych latach było wiele, co nie oznacza jednak, że – mimo niewątpliwych osiągnięć – nie pozostało wiele do zrobienia.

Stan finansów publicznych – jeśli jako kryterium przyjmiemy poziom deficytu – w 2014 roku wyraźnie się poprawił. Deficyt zmniejszył się z 4,0% PKB w 2013 roku do 3,2%, a więc w stopniu dość znacznym. Cechą szczególną sytuacji finansów publicznych w 2014 roku było to, że obniżeniu uległ poziom wydatków, zaś wzrósł poziom wydatków, z tym że obniżenie poziomu wydatków (z 42,2% PKB do 41,8%) było podobnie jak wzrost poziomu (z 38,2% PKB do 38,6%).

Spadek poziomu wydatków mierzony ich relacją do PKB, to efekt prowadzonej polityki oszczędnościowej. Wydatki wzrosły w porównaniu z 2013 rokiem tylko o 2,9%. Największy wzrost – o 6,4% – wykazały wydatki na zużycie pośrednie (głównie zakup towarów i usług). Wydatki socjalne wzrosły o 3,4%. Emerytury i renty (ze wszystkich systemów) wzrosły tylko o 2,7%, do czego przyczynił się spadek o 0,7% emerytur i rent rolniczych. W warunkach malejącego bezrobocia obniżyły się zasiłki dla bezrobotnych. Jednak skala obniżenia – aż o 19,0% – jest niewspółmierna z obniżeniem rozmiarów bezrobocia (liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmalała z 2158 tys. na koniec 2013 roku do 1825 tys. na koniec 2014 roku, to znaczy o 15,4%) i jest konsekwencją restrykcyjności polskiego systemu tych zasiłków. Bardzo wysoki był wzrost zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, aż o 12,5%.

W 2014 roku trwał zapoczątkowany już w 2013 roku proces obniżania się płatności odsetkowych od długu publicznego; zmniejszyły się aż o 18,2%. Było to związane z obniżeniem jego przeciętnego oprocentowania. Średnie wynikowe oprocentowanie długu spadło z 5,3% w 2012 roku i 4,6% w 2013 roku do 3,9% (*Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, s. 25; *Wieloletni plan finansowy... 2014*, s. 41; *Wieloletni plan finansowy... 2015*, s. 37), ale istotne znaczenie miało także zmniejszenie długu w związku z przejściem przez ZUS części aktywów finansowych otwartych funduszy emerytalnych.

Wzrosły ponownie wydatki inwestycyjne. W 2014 roku były w porównaniu z 2013 rokiem wyższe o 11,4% (w 2013 roku uległy zmniejszeniu o 10,9%).

Bardziej szczegółowo zmiany w zakresie wydatków sektora finansów publicznych w ujęciu ESA 2010 przedstawiono w tabeli 19.

Jeśli idzie o dochody sektora finansów publicznych, to ich relacja do PKB nieco wzrosła. Dotyczyło to podatków bezpośrednich i dochodów niedani nowych; udział podatków pośrednich i składek ubezpieczeniowych utrzymał się na poziomie 2013 roku. Nieznacznie wzrósł poziom obciążeń fiskalnych (podatki plus składki ubezpieczeniowe) z 31,8% w 2013 roku do 32,0%. Warto podkreślić, iż poziom obciążeń fiskalnych w Polsce jest dużo niższy niż średnio w Unii Europejskiej, wynoszący 39,1%. Bezpodstawne są przeto opinie wypowiedziane przez niektórych ekonomistów o nastawieniu ultraliberalnym, jakoby poziom tych obciążeń w Polsce był rażąco wysoki.

Tabela 19

**Skonsolidowane operacje sektora finansów publicznych w latach 1996-2014
w ujęciu ESA 2010**

Wyszczególnienie	1996	2010	2011	2012	2013	2014	
	mld PLN						2013 =100
Dochody	194 917	549 688	606 467	632 644	634 881	667 637	105,2
w tym:							
podatki	108 874	292 275	319 888	323 267	324 472	341 007	105,1
w tym pośrednie	60 953	196 223	214 461	209 816	211 278	220 154	104,2
składki ubezpieczeniowe ^a	49 051	169 722	188 919	210 557	219 599	227 486	103,6
Wydatki	219 463	659 416	682 641	693 077	201 616	722 878	103,0
w tym:							
wynagrodzenia ^b	44 279	158 572	164 477	167 503	171 279	176 327	102,9
odsetki ^c	19 278	36 163	39 675	43 356	41 300	33 799	81,8
zużycie pośrednie	28 293	93 259	90 074	95 381	97 785	103 996	106,4
wydatki socjalne	78 392	237 838	243 547	256 897	270 333	280 993	103,4
wydatki inwestycyjne	15 155	80 681	91 262	76 440	68 131	76 251	111,4
Saldo	- 20 552	- 109 728	- 76 174	- 60 443	- 66 735	- 55 241	82,8
	w % PKB						
Dochody	46,1	38,2	39,0	39,2	38,2	38,6	X
w tym:							
podatki	25,8	20,3	20,6	20,0	19,5	19,7	X
w tym pośrednie	14,4	13,7	13,8	13,0	12,7	12,7	X
składki ubezpieczeniowe ^a	11,6	11,8	12,2	13,0	13,2	13,2	X
Wydatki	51,0	45,9	43,9	42,9	42,2	41,8	X
w tym:							
wynagrodzenia ^b	10,5	11,0	10,6	10,4	10,3	10,2	X
odsetki ^c	4,6	2,5	2,5	2,7	2,5	2,0	X
zużycie pośrednie	6,7	6,5	5,8	5,9	5,9	6,0	X
wydatki socjalne	18,6	16,5	15,7	15,9	16,3	16,3	X
wydatki inwestycyjne	3,6	5,6	5,9	4,7	4,1	4,4	X
Saldo	-4,9	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2	X

^a Na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

^b Łącznie z narzutami.

^c Od długu publicznego.

Źródło: Eurostat (2013); GUS (2014).

Istotne znaczenie w analizie stanu finansów publicznych ma sprawa poziomu redystrybucji fiskalnej. Chodzi 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 relacje 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 2014 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej wydatki publiczne (tzn. wydatki sektora *general government*) stanowiły średnio 48,1% PKB. Najwyższą relację wydatków do PKB zanotowano w Finlandii (58,7%) oraz Danii i Francji (w obu krajach 57,2%). Jeśli idzie o kraje naszego regionu to najwyższy poziom wydatków ma miejsce w Słowenii (49,8%), na Węgrzech (50,1%) i w Chorwacji (48,0%). Kolejne miejsca zajmują Czechy (42,0%) nieznacznie wyprzedzając Polskę i Słowację (41,8% w obu krajach). Niższy poziom wydatków mają Bułgaria (39,2%), Estonia (38,8%), Rumunia (34,9%), Łotwa (36,9%) oraz Litwa (34,9%), z tym że w krajach tych oprócz Litwy i Rumunii poziom wydatków w 2014 roku lekko wzrósł (Eurostat 2015).

Tabela 20

Wydatki sektora finansów publicznych według przeznaczenia (w % PKB)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Ogółem wydatki ^a	45,9	43,9	42,9	42,2
Działalność ogólnopaństwowa	5,7	5,6	5,8	5,7
w tym odsetki ^b	2,5	2,5	2,7	2,5
Obrona narodowa	1,7	1,6	1,5	1,7
Bezpieczeństwo i porządek publ.	2,4	2,3	2,3	2,2
Cele gospodarcze	6,0	5,7	4,8	4,1
Ochrona środowiska	0,7	0,7	0,6	0,7
Mieszkalnictwo i urządzenia komunalne	0,8	0,8	0,8	0,7
Ochrona zdrowia	5,0	4,7	4,6	4,6
Wypoczynek, kultura, religia	1,3	1,2	1,2	1,1
Edukacja	5,6	5,5	5,4	5,3
Cele socjalne ^c	16,7	15,8	15,9	16,1

^a Wg ESA 2010.

^b Dotyczące długu publicznego.

^c W COFOG przyjęto odmienne kryteria wyodrębnienia wydatków na cele socjalne niż w ESA, co powoduje różnice w porównaniu z tabelą 19.

Źródło: Eurostat (2015).

Imponujący spadek poziomu wydatków nastąpił w 2014 roku w Grecji (z 60,1% w 2013 roku do 49,3%) oraz w Słowenii (z 59,8% do 49,8%), z tym że w Słowenii tak wysoki po-

ziom wydatków w 2013 roku był zjawiskiem jednorazowym i w 2014 roku nastąpił w gruncie rzeczy powrót do poziomu z lat poprzednich. Co do Grecji, można mieć obawy, iż nowy skrajnie lewicowy rząd doprowadzi do ponownego wzrostu wydatków.

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 pozarolniczego systemu 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 41,8% do około 34%.

Strukturę wydatków sektora według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 20. Wydatki zestawione zgodnie z ESA 2010 zostały zdezagregowane według systemu klasyfikacyjnego COFOG stosowanego przez Eurostat. Dane dla 2014 roku jeszcze nie są dostępne; Eurostat opublikuje je w połowie 2015 roku.

Rozpatrując strukturę wydatków według ich przeznaczenia odnotować trzeba przede wszystkim znaczną jej stabilność.

Ogólna ocena i dalsze perspektywy

Rok 2014 przyniósł niewątpliwą poprawę stanu finansów publicznych. Wyrazem tego było obniżenie deficytu sektora finansów publicznych (ściślej sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu ESA 2010) z 4,0% PKB w 2013 roku do 3,2%. Nastąpiło to, z jednej strony, dzięki kontynuowaniu polityki fiskalnej – jak określiła to komisja Międzynarodowego Funduszu Walutowego – nastawionej na umiarkowaną konsolidację fiskalną dostosowaną do przebiegu cyklu koniunkturalnego, z drugiej zaś dzięki przeprowadzeniu śmiałej reformy otwartych funduszy emerytalnych, stanowiących – wskutek błędów popełnionych przy ich wprowadzaniu – „krwawiącą ranę” polskich finansów publicznych.

Obniżenie deficytu pozwoliło władzom Unii Europejskiej – Komisji Europejskiej i Ecofinowi – na zamknięcie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu²¹.

²¹ Możliwość zamknięcia procedury nadmiernego deficytu, mimo że ciągle jeszcze przekracza 3% PKB zapewnia Zarządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 roku zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE 2011 L 306/33), które stanowi w nowoprowadzonym art. 1 ust. 7: „w przypadku państw członkowskich, w których przekroczenie deficytu ponad wartość odniesienia jest następstwem wdrożenia reformy emerytalnej wprowadzającej wielofilarowy system, obejmujący filar kapitałowy, Rada i Komisja uwzględniają również koszt takiej reformy podczas dokonywania oceny zmian wielkości deficytu w ramach dokonywania procedury nadmiernego deficytu, o ile deficyt nie przekracza znacząco poziomu, który można uznać za bliski wartości odniesienia, a relacja długu do PKB nie przekracza wartości odniesienia, pod warunkiem zachowania stabilności finansów

Konsolidacja fiskalna realizowana w 2014 roku polegała przede wszystkim na bardzo ostrożnej i w istocie rzeczy restrykcyjnej polityce wydatkowej. Wydatki budżetu państwa bez dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zmniejszyły się o 1,4%. Zmniejszenie deficytu FUS (o 14,9%) było natomiast skutkiem reformy otwartych funduszy emerytalnych.

Prowadzona polityka podatkowa była stabilna i wyważona. Lekki wzrost obciążeń podatkowych był przede wszystkim skutkiem działań uszczelniających (choć ciągle jeszcze nie w pełni satysfakcjonujących) w zakresie podatków od towarów i usług. Skutki podwyżek stawek akcyzy – związane z ich harmonizacją w skali europejskiej – wzrostu wpływów nie przyniosły, lecz wprost przeciwnie.

Reforma otwartych funduszy emerytalnych, przeprowadzona mimo gwałtownych przeciwników licznego i wpływowego ich lobby, zapewniła przede wszystkim obniżenie poziomu długu publicznego i tym samym oddaliła groźbę przekroczenia niezbyt fortunnie ustalonych pułapów dopuszczalnego zadłużenia. Obniżenie o 130 mld zł długu publicznego tylko częściowo skompensowało dotychczasowe straty Skarbu Państwa w związku z funkcjonowaniem otwartych funduszy emerytalnych, znajdujących we wzroście długu publicznego o około 300 mld zł²². Zmalało też coroczne obciążenie finansów publicznych koniecznością odprowadzania części wpłacanych składek na ubezpieczenia emerytalne do otwartych funduszy, choć i tak nie starczały one na pokrycie bieżąco wypłacanych emerytur.

Sukcesem polityki fiskalnej prowadzonej w 2014 roku było połączenie znaczącego obniżenia deficytu z osiągnięciem dość silnego wzrostu PKB. W ujęciu realnym wzrósł on o 3,4%, co oznaczało że Polska znalazła się w grupie najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów europejskich.

Rok 2014 zakończył się pomyślnie dla polskich finansów publicznych. Powstaje problem, czy uda się utrzymać tę pomyślną sytuację w nadchodzących latach. Zależy to przede wszystkim od tego, jak będzie prowadzona polityka fiskalna.

Ustawa budżetowa na rok 2015 uchwalona dnia 15 stycznia 2015 roku²³ oparta została na raczej ostrożnych założeniach makroekonomicznych. Założono, że PKB w ujęciu realnym wzrośnie o 3,4%, co przy oczekiwanym nieznacznym wzroście cen (przyjęto deflator 101,2%) miałyby zapewnić wzrost nominalny o 3,9%.

Limit wydatków budżetu państwa w 2015 roku ustalono w ustawie budżetowej na 343 mld zł, co miało oznaczać – jak przedstawiono w uzasadnieniu ustawy – wzrost w stosunku do 2014 roku o 5,5%. Jednak przy obliczeniu tego wskaźnika przyjęto jako wielkość bazo-

publicznych. Koszt netto uwzględnia się również podczas podejmowania przez Radę decyzji na mocy art. 126 ust. 12 TFUE w sprawie uchylecia wszystkich lub niektórych decyzji podjętych na mocy art. 126 ust. 6-9 i ust. 11 TFUE, jeżeli deficyt zmniejszył się w sposób znaczący i trwały osiągając poziom zbliżony do wartości odniesienia”. Skróć TFUE oznacza *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, zaś decyzje na mocy art. 126 ust. 6-9 dotyczą otwarcia procedury nadmiernego deficytu. Przez poziom deficytu zbliżony do wartości odniesienia (3% PKB) rozumiany jest deficyt nie przekraczający 3,5% PKB. Koszt reformy wyniósł w 2014 roku – licząc tylko środki przekazane od otwartych funduszy 8,3 mld zł, to znaczy 0,4% PKB.

²² Szerzej na temat strat wywołanych przez otwarte fundusze emerytalne patrz: Wernik (2014, s. 265-268); Oręziak (2014, s. 193 i nast.).

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 153.

wą limit wydatków ustalony w ustawie budżetowej na 2014 rok, zaś faktyczne wydatki okazały się znacznie niższe. W konsekwencji limit wydatków przyjęty w ustawie budżetowej na rok 2015 oznacza wzrost o 9,8%. Na pozór mogłoby się wydawać, że jest to wzrost rażąco wysoki, jednak istotnym czynnikiem tego wzrostu jest zwiększenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 30,4 mld zł do 42,1 mld zł, a dotacja ta nie jest efektywnym wydatkiem w sensie ESA 2010, lecz elementem rozliczeń związanych z finansowaniem deficytu tego funduszu, który ma ulec w roku bieżącym dalszemu zmniejszeniu. Niemniej, po wyłączeniu dotacji dla FUS wzrost wydatków pozostaje dość wysoki – 6,4% (czyli 18,0 mld zł). W praktyce limity ustawowe nie są jednak na ogół w pełni wykorzystywane.

Pewien niepokój budzić może przyjęta w ustawie budżetowej prognoza dochodów, zwłaszcza podatkowych. Oparta została na przewidywanym wykonaniu dochodów w 2014 roku, które okazało się zbyt optymistyczne. W rezultacie przyjęte w prognozie wskaźniki wzrostu dochodów stały się bardzo napięte: dochody ogółem mają wzrosnąć o 4,8%, zaś dochody podatkowe o 5,9%. Zupełnie absurdalnie wysoki wzrost założono dla wpływów z podatku od towarów i usług, aż o 8,4%.

Nieprzekraczalny pułap dla deficytu budżetu państwa ustalono w ustawie budżetowej na 49,5 mld zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2014 roku o 70,1%. Problemem jest jednak nie ten na pozór horrendalny wzrost deficytu (bo wiąże się on ze zmianą w sposobie sfinansowania deficytu FUS), lecz to, czy uda się go utrzymać bez radykalnych cięć w wydatkach pod koniec roku. Sytuacja byłaby zwłaszcza trudna, gdyby po wyborach do Sejmu i Senatu, które odbędą się na przełomie października i listopada, nastąpiła zmiana rządu.

W ustawie budżetowej nie określono przewidywanego deficytu sektora finansów publicznych (ściślej sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu zgodnym z ESA 2010). Jednak przewidywania w tym zakresie zawiera *Wieloletni plan finansowy na lata 2015-2018*²⁴ uchwalony przez Radę Ministrów w kwietniu 2015 roku. Deficyt sektora ma wynieść w roku bieżącym 2,7% PKB, a więc ulec obniżeniu o 0,5 p.p. Ma to nastąpić w wyniku wzrostu relacji dochodów do PKB z 38,6% w 2014 roku do 38,8% oraz spadku relacji wydatków do PKB z 41,8% do 41,5%. Czy są to założenia w pełni realistyczne – trudno powiedzieć, choć należy podkreślić, iż wielkością bazową dla nich były – odmiennie niż w ustawie budżetowej – twarde dane z rozliczonego już 2014 roku, a nie optymistyczne przewidywane wykonanie.

Dotychczasowy rozwój sytuacji gospodarczej nie daje podstaw do optymizmu. Wprawdzie początek roku był pomyślny – PKB w I kwartale wzrósł o 3,6% (w ujęciu rok do roku), to w II kwartale wystąpiło już pewne spowolnienie – PKB wzrósł o 3,4%, a wyniki III kwartału ze względu na suszę będą prawdopodobnie jeszcze gorsze. Możliwe jest jednak przyspieszenie w IV kwartale. Nie pozostanie to bez wpływu na realizację ustawy budżetowej.

²⁴ Poczawszy od roku bieżącego, zgodnie z art. 104 ustawy o finansach publicznych, coroczna aktualizacja programu konwergencji, przedkładana władzom Unii Europejskiej stanowi część wieloletniego planu finansowego państwa.

Tabela 21

Wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń – sierpień w latach 2014-2015

Wyszczególnienie	2014	2015		2014	
	w mln PLN		2014 =100	ustawa =100	udział 8 mies. w roku (w %)
Dochody	184 520	187 238	101,5	63,0	65,1
w tym podatkowe	168 424	168 418	99,9	62,4	63,4
VAT	64 347	80 472	95,4	59,8	67,8
akcyza	39 959	40 747	102,0	64,1	65,8
CIT	15 314	17 295	112,9	70,5	64,9
PIT	26 978	28 018	103,9	63,1	62,7
niepodatkowe	15 609	17 994	115,3	65,7	69,7
Wydatki	209 124	213 095	101,9	62,1	66,8
Deficyt	- 24 604	- 25 860	105,1	56,1	84,9

Źródło: jak w tabeli 1.

W świetle danych zawartych w tabeli 21 osiągnięcie prognozowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatków od towarów i usług jest całkowicie nierealne, jeśli zaś chodzi o pozostałe podatki, to osiągnięcie, a nawet przekroczenie prognozowanych wpływów znajduje się w zasięgu możliwości, ale nie skompensuje to luki w zakresie podatku od towarów i usług.

W latach 2009-2014 udział dochodów podatkowych uzyskanych w ciągu 8 miesięcy w dochodach rocznych wynosił średnio 67,5%. Gdyby udział ten ukształtował się podobnie w roku bieżącym, to dochody podatkowe w skali roku wyniosłyby 257 mld zł (15% przewidywanego PKB), to znaczy o 13 mld zł mniej niż założono w ustawie budżetowej. Mogłoby to uniemożliwić osiągnięcie zapowiedzianej redukcji sektora do 2,7% PKB, jednak uwzględniając ewentualne oszczędności po stronie wydatkowej utrzymanie deficytu na poziomie 2,9% do 3,0% byłoby całkowicie możliwe. Polityka wydatkowa, jak dotychczas, jest wysoce ostrożna i powściągliwa, co korzystnie wpływa na wysokość deficytu.

Większe niebezpieczeństwo dla polskich finansów publicznych może wynikać z przekonania niektórych polityków i publicystów, iż zamknięcie dla Polski procedury nadmiernego deficytu otwiera możliwość odejścia od restrykcyjnej polityki, znacznego zwiększenia wydatków i obniżenia podatków. Jest wręcz przeciwnie: tylko kontynuowanie restrykcyjnej polityki fiskalnej pozwoli utrzymać deficyt finansów publicznych na poziomie dopuszczalnym w rozumieniu *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. W przeciwnym razie procedura nadmiernego deficytu zostanie ponownie wprowadzona z wszelkimi jej konsekwencjami.

Dotyczy to także różnych obietnic składanych w toku kampanii wyborczej w czasie wyborów prezydenckich, także przez prezydenta-elekta. Oczywiście można wprowadzać różne

reformy, ale pod warunkiem, że będą one w sensie budżetowym ściśle zbilansowane i to bez dopisywania różnych pobożnych życzeń. Do rzędu pobożnych życzeń należą bajeczki o tym, że budżet odzyska straty w wyniku zwiększonego popytu konsumpcyjnego czy opodatkowania zwiększonych zysków przedsiębiorstw. Także wskazywanie na takie potencjalne źródła dochodów, jak dodatkowe opodatkowanie banków czy supermarketów to tylko iluzja. Zyski netto banków w 2014 roku wynosiły 16 mld zł. Ile można z tego zabrać, by sprostały wymaganiom Bazylea III i mogły bezpiecznie funkcjonować – oczywiście niewiele, 2-3 mld zł wszystkiego, czyli w perspektywie budżetowej prawie nic. Przykładem zbilansowanej reformy mogłoby być podwyższenie kwoty wolnej w podatku dochodowym od osób fizycznych (która rzeczywiście jest w Polsce rażąco niska), pokryte podwyższeniem stawki podstawowej w podatku od towarów i usług do maksymalnego dopuszczalnego w Unii Europejskiej 25% (i odpowiednio stawki obniżonej). W aktualnej sytuacji deflacyjnej nie wywołałoby to skutków negatywnych na rynku.

Perspektywy finansów publicznych w następnych latach zależą od wyników wyborów. *Wieloletni plan finansowy na lata 2015-2018* zakłada kontynuowanie polityki ograniczenia deficytu (do 1,2% PKB w 2018 roku)²⁵, ale dla rządu, który powstanie po wyborach nie jest to wiążące. Gdyby utrzymał się rząd dotychczasowy, można by oczekiwać, że zadeklarowana polityka byłaby realizowana, choć może w sposób mniej „bohaterski”. Jak będzie postępował ewentualny rząd o innej orientacji politycznej trudno powiedzieć; wszystko zależy od jego poczucia odpowiedzialności.

Bibliografia

- „Biuletyn Statystyczny” (2015), nr 3.
 Eurostat (2015), „Euroindicator”, No. 72.
 Eurostat (2013), *Government finance statistics. Summary tables*, No. 2.
 IMF (2014), *Fiscal Monitor*, April.
 IMF (2015), *Fiscal Monitor*, April.
 GUS (2014), *Notyfikacja fiskalna deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r.*, GUS, Warszawa.
 Oręziak L. (2014), *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, IW Książka i Prasa, Warszawa.
Program konwergencji. Aktualizacja 2013 (2013), Rzeczpospolita Polska, Warszawa.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2014 r. (2015), Rada Ministrów, Warszawa.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres... (2012, 2013, 2014), Rada Ministrów, Warszawa.

²⁵ Wydaje się to przesadą; deficyt na poziomie 2% PKB byłby całkowicie dopuszczalny, gdyż nie spowodowałby wzrostu poziomu długu w relacji do PKB, a nawet umożliwiłby jego lekkie obniżenie (przy założeniu, iż nominalny PKB wzrastałby rocznie co najmniej o 4%).

Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2014-2017 (2013), Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Ustawa budżetowa na rok 2014 z 24 stycznia 2014 roku (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

Ustawa budżetowa na rok 2015 z 15 stycznia 2015 roku (Dz.U. z 2015 r., poz. 153).

Wernik A. (2014), *Finanse publiczne – cele, struktury, uwarunkowania*, wyd. III zmienione, PWE, Warszawa.

Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2014-2017 (2014), *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, Rada Ministrów, Warszawa.

Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2015-2018 (2015), *Program konwergencji. Aktualizacja 2015*, Rada Ministrów, Warszawa..

State Budget and Public Finance in 2014

Summary

The year 2014 brought an undoubted improvement of the state of public finance. An expression thereof was reduction of the public finance deficit from 4.0% of GDP to 3.2%. This occurred, on the one hand, owing to carrying out a clever fiscal policy aimed at a moderate fiscal consolidation adjusted to the course of the business cycle, while, on the other hand, owing to carrying out a bold reform of open pension funds. This allowed the European Union's authorities closing down the excessive deficit procedure against Poland.

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

JEL codes: H6

Artykuł nadesłany do redakcji w czerwcu 2015 roku.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Andrzej Wernik

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

tel. 22 457 23 00

e-mail: a.wernik@vistula.edu.pl