

Andrzej Wernik
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

Budżet państwa i finanse publiczne w 2013 roku

Streszczenie

Rok 2013 był dla polskich finansów publicznych szczególnie trudny ze względu na głęboką dekonunkturę, prawie recesję, w I półroczu. Pogorszyły się podstawowe wskaźniki – deficyt sektora wzrósł z 3,3% PKB do 4,3%, zaś poziom państwowego długu publicznego z 52,7% PKB do 53,9% – jednak skala pogorszenia była mniejsza niż oczekiwano. Prowadzoną politykę fiskalną można uznać za zręczną i elastyczną; nie doszło do działań nadmiernie restrykcyjnych, co stworzyło korzystne warunki dla przejawiających się w II półroczu objawów ożywienia gospodarczego.

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

Kody JEL: H6

Ustawa budżetowa

Ustawa budżetowa na rok 2013¹ została uchwalona dnia 25 stycznia tego roku. Okazała się wysoce niefortunna i w ciągu roku musiała zostać znowelizowana w znacznym stopniu.

Zasadniczym błędem było przyjęcie zbyt optymistycznych założeń co do przebiegu procesów gospodarczych. Uwzględniono wprawdzie przewidywane spowolnienie dynamiki PKB, ale w stopniu niedostatecznym. Założono, że realny PKB wzrośnie o 2,2% (w 2011 r. wzrósł o 3,9%, a w 2012 r. oczekiwano wzrostu o 2,5%; w rzeczywistości było to jednak tylko 1,9%), co wobec wzrostu w II kwartale 2012 r. o 2,4% mogło się wydawać prawdopodobne. Jednak w II półroczu 2012 r. dynamika PKB szybko malała – w III kwartale wzrósł on o 1,3%, a w IV kwartale tylko o 0,7% – i Polska znalazła się na krawędzi recesji, czego ustawa budżetowa nie uwzględniła. Nie przewidziano także, że spowolnienie gospodarcze przyniesie prawie zanik inflacji. Założono, że ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosną o 2,7%. Istotnym błędem była także zbyt optymistyczna prognoza dochodów podatkowych w roku bazowym, to znaczy w 2012. Założono, że wyniosą one 253,9 mld zł, podczas gdy w rzeczywistości wyniosły tylko 248,3 mld zł, a więc były o 2,2% niższe. Oznaczało to, że przyjęta w ustawie prognoza dochodów, niezależnie od nietrafnych przewidywań makroekonomicznych, była zawyżona.

W uchwalonej dnia 25 stycznia 2013 r. ustawie budżetowej na rok 2013 założono, że wydatki budżetu państwa wyniosą 335,0 mld zł, co oznaczało wzrost w stosunku do 2012 r. tyl-

¹ Dz.U. z 22.02.2013 r., poz. 169.

ko o 1,9%. Trzeba podkreślić, iż było to założenie bardzo ostrożne, gdyż oznaczało faktyczne zmniejszenie wydatków w ujęciu realnym; pod tym względem ustawa budżetowa zasługuje na pełne uznanie. Dochody oszacowano na 299,4 mld zł, w tym podatkowe 267,0 mld zł, co miało oznaczać wzrost ogółem o 2,4%, a dochodów podatkowych o 5,1%. Tu popełniono kolejny błąd, gdyż zakładając że przewidywania makroekonomiczne były trafne, to przy wynikającym z nich wzroście popytu krajowego o 4,2% trudno było oczekiwać aż tak wysokiego wzrostu. Co więcej, jeśli przyjmiemy dla 2012 r. nie zawyżoną prognozę przewidywanych wpływów, lecz ich poziom rzeczywisty, to założona kwota dochodów podatkowych oznaczała wzrost o 7,5%, co było już oczywistym absurdem.

Dla deficytu budżetu państwa ustalono dopuszczalny limit 35,6 mld zł, co stanowiłoby wzrost w stosunku do przewidywanego deficytu w 2012 r. o 12,2%. Ponieważ jednak w budżecie środków europejskich założono nadwyżkę 6,2 mld zł przy przewidywanym w 2012 r. deficycie 4,5 mld zł², łączny deficyt obu budżetów miałby wynosić 29,6 mld zł, co oznaczałoby zmniejszenie o 18,9%.

Realizacja ustawy budżetowej i jej nowelizacja

Od początku 2013 r. realizacja ustawy budżetowej przebiegała źle. W ciągu I kwartału dochody podatkowe wyniosły 55,7 mld zł i były niższe w porównaniu z I kwartałem 2012 r. o 5,8%. Dla osiągnięcia w skali roku dochodów na przyjętym w ustawie budżetowej poziomie niezbędne było uzyskanie w I kwartale co najmniej 63,5 mld zł, natomiast w świetle uzyskanych faktycznie dochodów można było liczyć w skali roku na około 232,0 mld zł, a więc o 35,0 mld zł mniej niż zaplanowano. Za przyczynę takiego stanu rzeczy uznać trzeba spadek popytu krajowego; obniżył się on w porównaniu z I kwartałem 2012 r. nominalnie o 0,5% (realnie o 1,0%). Jednak dodatkowym czynnikiem spadku dochodów podatkowych były zmiany zasad rozliczania wpływów z podatku od towarów i usług w tzw. okresie przejściowym (pierwsze dwie dekady stycznia). Spowodowały one, według danych Najwyższej Izby Kontroli, przesunięcie około 3 mld zł wpływów ze stycznia na grudzień 2012 r.

W II kwartale sytuacja pogorszyła się. Dochody podatkowe wyniosły 58,3 mld zł i były o 7,6% niższe niż przed rokiem. Związane to było z kurczeniem się popytu krajowego, który w II kwartale był o 1,2% w nominalnym i 1,6% w ujęciu realnym niższy niż w II kwartale 2012 r.

Konwencjonalna definicja recesji wiąże ją z wystąpieniem spadku realnego produktu krajowego brutto w ciągu kolejnych dwóch kwartałów, jednak w polskich warunkach za wyraz recesji można uznać spadek popytu krajowego, obserwowany od II kwartału 2012 r.

² Wysokie deficyty w budżecie środków europejskich w latach 2010-2012 wynikały z szybkiego wzrostu środków transferowanych z budżetu Unii Europejskiej w warunkach refundacyjnego systemu ich realizacji. Wydatki rosły szybciej niż środki je refundujące. Gdy tempo wzrostu napływu środków europejskich zmniejszyło się, nastąpiło wyrównanie kwotowe, a nawet mogła powstać nadwyżka. W długim okresie budżet środków europejskich powinien być zrównoważony.

Uznanie sytuacji, w jakiej gospodarka polska znalazła się w I połowie 2013 r. za recesję jednoznacznie wyjaśnia stan finansów publicznych w tym okresie.

Ponieważ wydatki budżetu państwa dokonywane były zgodnie z zapisami ustawowymi, deficyt na koniec czerwca osiągnął 25,9 mld zł, co stanowiło 72,8% limitu dopuszczalnego deficytu rocznego. Jakkolwiek zawsze, ze względu na sezonowy rozkład dochodów i wydatków, w I półroczu powstaje przeważająca część deficytu rocznego, to stało się jasne, że nie będzie możliwe utrzymanie deficytu w skali roku w granicach ustawowego limitu.

Sytuację budżetu państwa w I półroczu 2013 r. przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1
Budżet państwa w I półroczu 2013 roku

Wyszczególnienie	I półr. 2012	I półrocze 2013			I półr. 2012 udział w roku
	mld PLN		I półr. 2012 = 100	ustawa budż.=100	
Produkt krajowy brutto ^a	760 165	776 664	102,2	X	47,6
Popyt krajowy ^a	761 655	753 893	99,0	X	47,9
Dochody budżetu	141 721	133 733	94,4	44,7	49,3
- w tym podatkowe	122 176	114 026	93,3	42,7	49,2
Wydatki budżetu	160 806	159 607	99,3	47,7	51,2
Deficyt	-21 085	-25 874	122,7	72,8	69,3

^a W ujęciu nominalnym.

Źródło: dane GUS i Ministerstwa Finansów.

W konsekwencji na porządku dziennym stała sprawa nowelizacji ustawy budżetowej.

Nowelizacja ustawy budżetowej jest zawsze bardzo niewygodna dla każdego rządu, bo oznacza przyznanie się do błędu i zakwestionowanie dotychczas prowadzonej polityki fiskalnej. Właściwie rząd mógł uniknąć nowelizacji dokonując drastycznych cięć w zakresie wydatków w trybie art. 179 ustawy o finansach publicznych. Skala cięć musiałaby być duża, około 25,0 mld zł, co uwzględniając, iż do końca czerwca wydatkowano już 159,6 mld zł, stanowiłoby to około 14% niewykorzystanego do tej pory ustawowego limitu wydatków. Dylemat polegał na tym, że tak znaczne cięcia mogłyby wpłynąć negatywnie na koniunkturę, a tymczasem zaczynały się pojawiać pierwsze oznaki ożywienia. Wskazywały na to miesięczne wskaźniki począwszy od czerwca, a później okazało się, iż w III kwartale realny PKB wzrósł o 1,9%, a popyt krajowy – po raz pierwszy od roku – o 0,6% (nominalnie o 1,2%).

Dlatego też – jak można mniemać – chcąc uniknąć zduszenia początkującego, a więc z natury dość słabego i nieodpornego ożywienia przez ostro restrykcyjną politykę fiskalną, zdecydowano się na nowelizację ustawy budżetowej, zwiększającą przede wszystkim limit dopuszczalnego deficytu z 35,6 mld zł do 51,6 mld zł, a więc o 16,0 mld zł. Natomiast limit

dopuszczalnych wydatków obniżono z 335,0 mld zł do 327,3 mld zł, to znaczy o 7,7 mld zł. Tak więc niezbędna korekta budżetu w dwóch trzecich polegała na zwiększeniu deficytu, a tylko w jednej trzeciej na cięciach w zakresie wydatków. Uniknięto więc cięć zbyt drastycznych. Sejm uchwalił znowelizowaną ustawę 13 września 2013 r.³

W ciągu II półrocza ożywienie gospodarcze stawało się coraz bardziej wyraźne. W IV kwartale realny PKB wzrósł już o 2,7%, a popyt krajowy o 1,8%. Natomiast inflacja utrzymywała się na bardzo niskim poziomie: poniżej 1% licząc do analogicznych miesięcy 2012 r., co powodowało, że wzrost nominalnego PKB był stosunkowo słaby. W III kwartale wzrósł o 2,7%, a w IV – o 2,6%. Odbijało się to niekorzystnie na dochodach budżetu państwa. Wprawdzie dochody podatkowe kształtowały się już na poziomie wyższym niż w 2012 r., to jednak ich wzrost był nieznaczny. W III kwartale wynosiły 62,4 mld zł i były wyższe o 2,1%, a w IV kwartale wynosiły 65,0 mld zł i były wyższe tylko o 0,4%.

W skali całego roku dochody podatkowe nie osiągnęły poziomu z 2012 r. Wynosiły 241,7 mld zł i były niższe o 2,7%⁴. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie można sprowadzać do niekorzystnego kształtowania się popytu krajowego, bo ostatecznie wzrósł on nominalnie w skali roku – wprawdzie minimalnie, ale o 0,3%. Relacja dochodów podatkowych do popytu krajowego obniżyła się z 15,6% w 2012 r. do 15,1%. Do sprawy przyczyn zmniejszenia się dochodów podatkowych wrócimy w dalszej części opracowania.

Tabela 2

Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku

Wyszczególnienie	2012	2013						2012
		ustawa budżetowa		wykonanie				
		pierwotna	znoweli-zowana	2012 =100	znow. ustawa budz. =100	PKB=100		
Dochody	287 595	299 385	275 729	279 151	97,1	101,2	17,1	18,0
w tym podatkowe	248 275	266 983	239 150	241 651	97,3	101,0	14,8	15,6
Wydatki	318 002	334 951	327 294	321 345	101,1	98,2	19,6	19,9
Deficyt	-30 407	-33 565	-51 565	-42 194	138,8	81,8	-2,6	-1,9

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* (2014).

³ Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 14.10.2013 r., poz. 1212). Przeszkodą formalną na drodze nowelizacji było postanowienie art. 86 ustawy o finansach publicznych mówiące, iż w sytuacji, gdy dług publiczny przekracza 50% PKB, relacja deficytu do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż w roku bazowym. W związku z tym dokonano zmian w ustawie o finansach publicznych uchylając wspomniany przepis (Ustawa z 8 listopada 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 1646).

⁴ Trzeba jednak uwzględnić, iż dochody podatkowe zostały w 2012 r. sztucznie podwyższone w wyniku zmiany zasad księgowania zwrotów w podatku od towarów i usług w tzw. okresie przejściowym (pierwsze dwie dekady stycznia). Po odpowiedniej korekcie wpływów podatkowych w 2012 r. spadek w 2013 r. wynosiłby tylko 1,5%.

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 2013 r. wynosił 42,2 mld zł, od czego trzeba odjąć nadwyżkę budżetu środków europejskich w wysokości 6,2 mld zł; skorygowany w ten sposób deficyt wynosił 35,9 mld zł, co stanowiło 2,2% PKB.

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

- 1) nie wliczono do wydatków budżetu państwa refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek w części odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych; w 2013 r. było to 10,7 mld zł (w 2012 r. – 8,2 mld zł). Refundacja ta jest finansowana łącznie z deficytem budżetu państwa i deficytem budżetu środków europejskich głównie z emisji skarbowych papierów wartościowych. Do 2003 r. refundacja stanowiła część dotacji dla FUS, ale od 2004 r. wydzielono ją z wydatków budżetu, jak można sądzić w celu obniżenia prezentacyjnej wielkości deficytu budżetu państwa. Oczywiście, Komisja Europejska oceniając, zgodnie z art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, deficyt polskich finansów publicznych tego „obniżenia” pod uwagę nie bierze;
- 2) sztucznie zaniżono dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zamian udzielając ze środków budżetowych nieoprocentowanej pożyczki w wysokości 12,0 mld zł. Pożyczka ta jest teoretycznie zwrotna (podobnie jak udzielone w latach 2009-2012 pożyczki łącznie wynoszące 18,9 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 2007-2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deficyt oficjalny (w mln PLN)	15 956	24 346	23 845	44 591	25 124	30 407	42 194
(w % PKB)	1,36	1,91	1,77	3,15	1,65	1,91	2,58
Saldo budżetu środków europejskich	-	-	-	-10 416	-12 239	-3 654	+6 249
Refundacja składek dla FUS (w mln PLN)	16 219	19 912	21 086	22 347	15 431	8 181	10 728
Pożyczka dla FUS	-	-	5 500	5 377	5 000	3 000	12 000
Deficyt oficjalny uzupełniony (w mln PLN)	32 175	44 258	50 431	82 731	57 794	45 242	58 673
(w % PKB)	2,73	3,48	3,75	5,85	3,79	2,83	3,58

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej...* (wydania z lat 2005-2013) oraz *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa* (za lata 2005-2013).

W poprzednich latach, obok deficytu budżetu państwa, na kształtowanie się łącznego deficytu sektora finansów publicznych wpływał także deficyt budżetów samorządowych. W 2013 r. budżety samorządowe w ujęciu łącznym zostały praktycznie prawie zbilansowane; wystąpił deficyt 380 mln zł, co stanowi w rachunku deficytu sektora wielkość trudno dostrzegalną (0,2 promila 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 15,3 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 81,4 mld zł, a więc znacznie więcej niż cały deficyt sektora w ujęciu ESA 95.

Łącznie deficyt sektora finansów publicznych liczony według metody krajowej wynikającej z ustawy o finansach publicznych wyniósł 48,9 mld zł, co odpowiada 2,98% PKB.

Deficyt obliczony według metody krajowej był o 21,8 mld zł, a w relacji do PKB o 1,34 p.p., niższy od deficytu obliczonego zgodnie z ESA 95⁵. Kształtowanie deficytu liczonego zgodnie z ESA 95 na tle lat poprzednich przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Deficyt sektora finansów publicznych wg ESA 95 w latach 2007-2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deficyt (w mln zł)	22 134	46 890	99 596	110 870	77 214	61 681	70 651
(% PKB)	1,88	3,67	7,40	7,82	5,05	3,86	4,32

Źródło: Eurostat (2007); Eurostat (2013).

Deficyt finansów publicznych, liczony zgodnie z ESA 95, ma podstawowe znaczenie dla oceny poziomu deficytowości ze względów natury merytorycznej, jak i formalnych. Merytorycznie jest bardziej poprawny niż deficyt liczony metodą krajową, która pomija wynik – praktycznie deficyt – Krajowego Funduszu Drogowego, wbrew logice nie zaliczany przez ustawę o finansach publicznych do sektora finansów publicznych. Znaczenie formalne deficytu liczonego według ESA 95 polega na tym, że jest on podstawą oceny przez władze Unii stanu polskich finansów publicznych, zgodnie z art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* i wdrożenia procedury nadmiernego deficytu. Jak wiadomo, Ecofin wdrożył tę procedurę wobec Polski już w lipcu 2009 r., ale zawiesił ją w czerwcu 2014 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 95 mają charakter memoriałowy, to znaczy wynikają z rejestrowania operacji w momencie ich powstania, zmiany lub wygaśnięcia, natomiast dane wynikające z polskiej rachunkowości budżetowej dotyczą kasowego przepływu środków pieniężnych. Przejście z ewidencji kasowej na memoriałową powoduje na ogół – choć nie jest to absolutną regułą – rachunkowe zwiększenie deficytu. Dodatkowo występują pewne różnice klasyfikacyjne, ale praktycznie nie mają one istotnego znaczenia.

⁵ Tzn. obowiązującego w Unii Europejskiej Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych; zasady te są wzorcowe z teoretycznego punktu widzenia, m.in. eliminują nieprawidłowości w liczeniu deficytu budżetu państwa występujące w Polsce. Dane dotyczą sektora General Government, który mniej więcej odpowiada sektorowi finansów publicznych w rozumieniu polskiej ustawy o finansach publicznych; różnice są nieznaczne: sektor General Government nie obejmuje Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz Polskiego Klubu Wyścigów Konnych, natomiast obejmuje Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez BGK.

Deficyty finansów publicznych w Europie

W 2012 r., mimo lekkiej recesji – PKB w Unii Europejskiej obniżył się realnie o 0,3% – nastąpiło dalsze obniżenie poziomu deficytu finansów publicznych. Średnio w Unii (28 państw) deficyt zmniejszył się w relacji do PKB z 3,9% w 2012 r. do 3,3%, zaś w liczbach absolutnych o 8,7%. Zmniejszenie deficytu było rezultatem wyższego tempa wzrostu dochodów – wzrosły o 3,9% – niż wydatków, które wykazały wzrost o 2,7%. W rezultacie relacja dochodów do PKB wzrosła z 46,2% do 46,9%, a relacja wydatków obniżyła się z 49,9% do 49,8%.

Sytuacja w poszczególnych państwach jest zróżnicowana. Jedno państwo – Luksemburg – wykazało minimalną nadwyżkę, w 17 państwach deficyt kształtował się poniżej 3% PKB, zaś w 10 przekraczał ten poziom, z tym, że wśród tych ostatnich państw w 7 deficyt w 2013 r. obniżył się, a w 3 – wzrósł.

W 7 państwach, w których w 2012 r. deficyt przekraczał 3% PKB – w Belgii, Czechach, Danii, Holandii, na Litwie, Malcie i w Słowacji – nastąpiło obniżenie deficytu poniżej tego poziomu. W związku z tym prawdopodobnie Ecofin uchyli wobec nich procedurę nadmiernego deficytu.

Najgorzej sytuacja wygląda w Grecji i Słowenii. W obu państwach deficyt poważnie wzrósł i osiągnął bardzo wysoki poziom: w Grecji 12,7% PKB, zaś w Słowenii 14,7% PKB. Szczególnie drastyczny jest wzrost deficytu w Słowenii, w której w 2012 r. wynosił tylko 4,0% PKB; przyczyną był gwałtowny wzrost poziomu wydatków publicznych z 38,4% do 59,4% PKB przy nieznacznym wzroście dochodów. Także w Grecji wzrost deficytu spowodowany był wzrostem wydatków (ich poziom zwiększył się z 53,4% PKB do 58,5%). W obu tych krajach poziom wydatków jest najwyższy w Europie – wyższy niż w Danii (57,1% PKB), która tradycyjnie uchodziła za kraj o szczególnie wysokim poziomie wydatków.

Wśród państw europejskich nie należących do Unii Europejskiej wysokie nadwyżki od lat wykazuje Norwegia, 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. Na uwagę zasługuje Islandia, która w 2008 r. miała ogromny deficyt (spowodowany kryzysem bankowym) – 13,5% PKB, ale do 2013 r. zredukowała go do 2,1% PKB.

Szczegółowe kształtowanie się deficytu w poszczególnych państwach Unii przedstawiono w tabeli 5. Uwzględniono w niej dodatkowo 3 państwa europejskie nie należące do Unii Europejskiej: Islandię, Norwegię i Rosję.

Tabela 5

Salda finansów publicznych w państwach europejskich (w % PKB)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unia Europejska średnio	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Austria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,6	-1,5
Belgia	-0,3	-1,3	-5,6	-3,8	-3,8	-4,1	-2,6
Bułgaria	.	.	.	-3,0	-2,0	-0,8	-1,5
Chorwacja	.	.	.	-6,4	-7,8	-5,0	-4,9
Cypr	+3,4	+0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-6,4	-5,4
Czechy	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Dania	+4,8	+3,2	-2,7	-2,5	-1,9	-3,8	-0,8
Estonia	+2,5	-2,9	-2,0	+0,2	+1,1	-0,2	-2,2
Finlandia	+5,2	+4,3	-2,5	-2,5	-0,8	-1,8	-2,1
Francja	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Grecja	-6,4	-9,8	-15,6	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7
Hiszpania	+1,9	-4,5	-11,2	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Holandia	+0,2	+0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-2,5
Irlandia	+0,1	-7,3	-14,0	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2
Islandia	+5,4	-13,5	-9,9	-10,1	-5,6	-3,8	-2,1
Litwa	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Luksemburg	+3,7	+3,0	-0,8	-0,8	+0,2	0,0	+0,1
Łotwa	-0,3	-4,2	-9,8	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Malta	-2,4	-4,6	-3,8	-3,5	-2,7	-3,3	-2,8
Niemcy	+0,3	0,1	-3,1	-4,2	-0,8	+0,1	0,0
Norwegia	+17,5	+19,1	+10,5	+10,5	+13,6	+13,9	+11,1
Polska	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,0	-3,9	-4,3
Portugalia	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-4,9
Rosja	+5,6	+7,3	-4,0	-1,2	+4,2	+0,5	-0,5
Rumunia	-2,6	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3
Słowacja	-1,8	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,8	-2,8
Słowenia	-0,1	-1,9	-6,1	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Szwecja	+3,6	+2,2	-0,7	+0,3	+0,2	-0,6	-1,1
Węgry	-5,0	-3,7	-4,6	-4,3	+4,3	-2,1	-2,2
Wielka Brytania	-2,7	-5,0	-11,5	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8
Włochy	-1,5	-2,7	-5,4	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0

- deficyt, + nadwyżka.

Źródło: GFS Summary Tables (2013a); Eurostat (2014a); OECD (2014).

Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa w 2013 r. wynosiły 279,2 mld zł, z czego 277,8 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 UE 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 2012 r. dochody budżetu państwa zmniejszyły się o 2,9%. Zdecydował o tym spadek dochodów podatkowych (o 2,7%), gdyż stanowią one 86,6% całości dochodów. Spadek dochodów podatkowych może dziwić, gdyż nominalny PKB wzrósł o 2,5%, a popyt krajowy (stosunkowo najlepszy miernik bazy podatkowej) o 0,3%. Upoważnia to do wniosku, iż przyczyną spadku dochodów było nie tylko niekorzystne kształtowanie się bazy podatkowej, lecz także malejąca wydajność fiskalna polskiego systemu podatkowego. Wniosek ten potwierdza kształtowanie się relacji dochodów podatkowych budżetu państwa do PKB i popytu krajowego; relacje te przedstawiały się następująco⁶:

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody podatkowe							
– w % PKB	17,5	17,2	16,0	15,7	15,9	15,5	14,8
– w % popytu krajowego	17,1	16,6	15,6	15,5	15,7	15,6	15,1

W perspektywie wieloletniej tendencja spadkowa obu relacji jest wyraźna, ale sprawa wymaga naświetlenia odrębnie dla poszczególnych podatników.

Szczegółowe kształtowanie się dochodów budżetowych w 2013 r. przedstawiono w tabeli 6.

Największą pozycję wśród dochodów budżetu państwa stanowią podatki pośrednie, na które w 2013 r. przypadało 75,6% dochodów podatkowych. Zmniejszyły się one w 2013 r. o 3,6%.

Zasadniczą rolę odegrał tutaj spadek wpływów z podatku od towarów i usług. Zmniejszyły się one oficjalnie o 5,5%, ale w rzeczywistości spadek był mniejszy, gdyż zmienione zostały zasady księgowania zwrotów w tzw. okresie przejściowym (w ciągu pierwszych dwóch dekad stycznia), co spowodowało zwiększenie ewidencjonowanych wpływów w grudniu

⁶ Obliczono na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

2012 r. o około 3 mld zł przy odpowiednim zmniejszeniu wpływów w styczniu 2013 r. Gdyby utrzymane zostały poprzednie zasady księgowania zwrotów, to spadek wpływów wynosiłby 3,1%.

Tabela 6
Dochody budżetu państwa w 2013 roku

Wyszczególnienie	2013				2012	
	mln PLN		2012 =100	Ustawa budż. ^a =100	PKB=100	
Dochody ogółem	287 595	279 151	97,1	101,2	17,1	18,0
Dochody „własne”	285 418	277 626	97,3	101,3	17,0	17,9
w tym:						
– podatki pośrednie	181 892	175 369	96,4	100,8	10,7	11,4
– podatek dochodowy od osób prawnych	25 145	23 075	91,8	104,9	1,5	1,6
– podatek dochodowy od osób fiz.	39 809	41 291	103,7	101,0	2,5	2,5
– cło	1 974	2 022	102,4	101,1	0,1	0,1
– opłaty, grzywny, odsetki itp.	16 348	19 431	118,9	105,6	1,2	1,0
– dywidendy	8 208	7 053	85,9	101,8	0,4	0,5
– wpłata zysku NBP	8 205	5 264	64,1	100,0	0,3	0,5
Środki z UE niepodlegające zwrotowi	2 177	1 524	70,0	95,2	0,1	0,1

^a Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2013.
Źródło: jak w tabeli 2.

Wydaje się, że właśnie w zakresie podatku od towarów i usług występuje tendencja malejąca wydajności fiskalnej. Przyjmując za Ministerstwem Finansów⁷ jako indykator bazy podatkowej sumę spożycia indywidualnego oraz inwestycji i zużycia w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, uzyskamy wyraźną tendencję malejącą relacji wpływów podatkowych do indykatora. Pokazano to w tabeli 7.

Tabela 7
Wpływy z podatku od towarów i usług w relacji do indykatora bazy podatkowej

Wyszczególnienie	2011	2012	2013
Wpływy podatkowe (w mln PLN)	20 832	117 039 ^a	113 411
Indykator bazy podatkowej (w mln PLN)	1 075 980	1 131 375	1 149 966
Relacja wpływów do indykatora (w %)	11,23	10,34	9,86

^a Skorygowane o skutki zmiany zasad księgowania.
Źródło: jak w tabeli 3.

⁷ Ministerstwo Finansów sformułowało koncepcję indykatora, ale nie opublikowało danych statystycznych.

W zakresie podatku akcyzowego, stanowiącego drugie co do wielkości źródło dochodów budżetu państwa (w 2013 r. 25,1% dochodów podatkowych), wpływy utrzymały się na poziomie z roku poprzedniego. Bardzo zróżnicowana była natomiast dynamika wpływów z tytułu opodatkowania poszczególnych towarów obciążonych akcyzą; szczegółowo przedstawiono w tabeli 8. Zauważyć trzeba, iż prócz podwyżki stawek akcyz od wyrobów tytoniowych (które były niezbędne w związku z dostosowywaniem się do zasad opodatkowania obowiązujących w Unii Europejskiej), nie było innych zmian stawek. Tak więc wzrosty i spadki wpływów w zakresie poszczególnych grup towarów były wynikiem wahań popytu.

Tabela 8

Podatki pośrednie w 2013 roku

Wyszczególnienie	2012	2013			2012	
	mln PLN	2012 =100	Ustawa budż. ^a =100	PKB=100		
Podatki pośrednie ogółem	181 892	175 368	96,4	100,8	10,7	11,4
Podatki od towarów i usług	120 001	113 412	94,5	100,4	6,9	7,5
Podatek akcyzowy	60 450	60 653	100,0	101,4	3,7	3,8
w tym od:						
– wyrobów spirytusowych	6 612	7 159	108,3	111,1	0,4	0,4
– paliw silnikowych	26 127	26 022	99,6	102,3	1,6	1,6
– wyrobów tytoniowych	18 579	18 206	98,0	97,1	1,1	1,1
– piwa	3 579	3 504	97,9	99,0	0,2	0,2
– energii elektrycznej	2 349	2 422	103,1	103,1	0,1	0,1
– samochodów osobowych	1 301	1 413	108,6	105,0	0,1	0,1
– gazu	1 005	1 014	100,8	102,6	0,1	0,1
Podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych	1 442	1 303	90,0	104,3	0,1	0,1

^a Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2013.
Źródło: jak w tabeli 3.

Spadek wpływów z akcyzy na paliwa silnikowe związany był ze zmniejszeniem popytu na te paliwa, który nastąpił, co ciekawe, mimo pewnego spadku cen detalicznych (benzyny silnikowej bezołowiowej średnio o 3,8%, oleju napędowego 3,4%). Także spadek wpływów z akcyzy na wyroby tytoniowe wynikał ze spadku popytu, ale tutaj zanotowano wzrost cen detalicznych spowodowany podwyższeniem stawek akcyzy. Trzeba uznać to za przejaw tzw. krzywej Laffera. Zastanawiający jest silny wzrost wpływów z akcyzy na wyroby spirytusowe przy spadku wpływów z akcyzy na piwo, a także wino. Ponieważ związane jest to z odpowiednimi wahaniami w popycie, powstaje pytanie, czy zarysowuje się ponowna, odwrotna do obserwowanej w latach poprzednich, tendencja zmian w strukturze konsumpcji napojów alkoholowych w Polsce. Pewien wpływ mogły tu jednak wywrzeć także wyprzedzające zakupy związane z zapowiedzianą od 1 stycznia 2014 r. podwyżką stawek akcyzy, a więc i cen.

Dochody z budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych zmniejszyły się w porównaniu z 2012 r. o 8,2%, a łączne wpływy z tego podatku – to znaczy łącznie z częścią wpływającą do budżetów samorządowych – o 8,0%.

Relacja należnego podatku dochodowego do zysku bilansowego w przedsiębiorstwach niefinansowych kształtowała się na poziomie niższym niż w 2012 r.; wynosiła 12,50%, podczas gdy w 2012 r. 13,75%⁸. Wskaźnik ten pokazuje, iż często wypowiediany pogląd, że odmienność zasad liczenia dochodu podatkowego stanowiącego podstawę opodatkowania od zasad obliczania zysku bilansowego powoduje wzrost obciążeń podatkowych przedsiębiorstw jest bezpodstawny.

Na poziom wpływów w 2013 r. negatywnie wpłynęło saldo ostatecznego rozliczenia za 2012 r. Jakkolwiek dodatnie dla budżetu, zmalało ono z 4,2 mld zł przed rokiem do zaledwie 439 mln zł. Natomiast wpływy bieżące (po potrąceniu salda) wzrosły o 0,7%. Tak więc spadek wpływów, który nastąpił w 2013 r. jest konsekwencją pogorszenia w 2012 r. wyników podatników – głównie przedsiębiorstw niefinansowych (stanowiących około 80% ogółu podatników). Poprawa wyników w 2013 r. – zyski brutto przedsiębiorstw wzrosły w porównaniu z 2012 r. o 3,7% – powinna znaleźć odbicie we wzroście wpływów w roku 2014.

Dochody budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły w porównaniu z 2012 r. o 3,7%, przy łącznym wzroście wpływów z tego podatku (to znaczy uwzględniając część odprowadzaną do budżetów samorządowych) o 4,4%. Różnica wynika ze zwiększenia udziału budżetów samorządowych. W 2012 r. przejmowały one 43,6% wpływów, zaś w 2013 r. 44,0%. Poziom uzyskanych wpływów trzeba uznać za korzystny biorąc pod uwagę, iż wynagrodzenia brutto za pracę wzrosły w porównaniu z 2012 r. o 2,0%, a emerytury i renty o 4,8% („Biuletyn Statystyczny” 2014, s. 74, 80).

Tabela 9

Rozliczenia ostateczne podatku od osób fizycznych w latach 2007-2013

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

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

^b Łącznie z udziałem budżetów samorządowych.

Źródło: dane Ministerstwa Finansów.

⁸ Obliczona na podstawie danych GUS: „Biuletyn Statystyczny” (2014, s. 91).

Podobnie jak w latach poprzednich, niekorzystny wpływ na podatek dochodowy od osób fizycznych wywarło wynoszące 5,8 mld zł saldo rozliczeń za rok poprzedni. Saldo to – ujemne dla budżetu – wzrosło o 11,5% w porównaniu z 2012 r. Zobrazowano to w tabeli 9.

Głównym czynnikiem kreującym zwroty była tzw. ulga rodzinna, powodująca ubytek wpływów 5,7 mld zł. Wydaje się, iż uzasadniona byłaby likwidacja tej ulgi i zastąpienie jej odpowiednim kwotowo zasiłkiem. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją, że z jednej strony rodziny wielodzietne o niskich dochodach nie mogą ulgi skonsumować (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.

Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w 2013 r. wynosiły oficjalnie 321,3 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2012 r. o 1,1%. Poziom wydatków został jednak sztucznie zaniżony w związku ze wspomnianą pseudopozyczką ze środków budżetowych dla FUS. Gdyby dodać pseudopozyczkę – była także w 2011 r. – do wydatków budżetowych, to wskaźnik wzrostu wydatków wynosiłby 3,9%, a elastyczność względem PKB wynosiłaby 1,56 (tzn. wzrostowi PKB o 1% towarzyszyłby wzrost wydatków o 1,56%).

W 2013 r. minimalnie wzrosła relacja wydatków budżetu państwa, powiększonych o pseudopozyczkę dla FUS, do PKB. Wynosiła ona 20,3%, podczas gdy przed rokiem – 20,1%. Jednak jeśli doliczyć wydatki finansowane ze środków europejskich, to relacja wydatków do PKB utrzymała się na identycznym poziomie (24,3%).

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

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

Podstawowe pozycje wśród wydatków prawnie zdeterminowanych to obsługa długu publicznego, wpłata do budżetu Unii Europejskiej (tzw. środki własne Unii), dotacje dla

Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, subwencje dla samorządów, emerytury i renty wypłacane z budżetu państwa oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych zlecone do wypłaty przez ZUS i KRUS.

Natomiast nieporozumieniem jest zaliczanie do zdeterminowanych wydatków na utrzymanie urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, trybunałów i sądów powszechnych (8,0 mld zł w 2013 r.). Wprawdzie przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej, zgodnie z art. 121 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów musi włączyć do ustawy propozycje tych instytucji co do ich wydatków bez zmian i korekt, ale Sejm ma prawo do dokonywania zmian w tym zakresie. Co więcej, Rada Ministrów ma prawo do przedkładania Sejmowi rekomendacji cięć tych wydatków. Nie można przeto uważać, iż są to wydatki prawnie zdeterminowane.

Wydatki prawnie zdeterminowane w latach 2012-2013 przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10

Wydatki prawnie zdeterminowane^a w latach 2012-2013

Wyszczególnienie	2012	2013	
	mln PLN		2012 = 100
Ogółem	224 330	225 375	100,5
cele ogólnopaństwowe	128 505	131 691	101,7
w tym:			
obsługa długu publicznego	42 109	42 460	100,8
wpłaty do budżetu UE	15 942	18 129	113,7
subwencja ogólna dla samorządów	50 372	50 965	101,2
wydatki na potrzeby obronne RP	20 086	20 137	100,3
cele socjalne	88 751	87 592	98,7
w tym:			
dotacja dla FUS	39 521	37 114	93,9
dotacja dla FER KRUS	15 556	15 853	101,9
świadczenia zlecone FUS i KRUS	3 869	3 767	97,4
świadczenia emerytalno-rentowe wypłacane z budżetu państwa	14 624	15 683	107,2
składki na ubezpieczenie społeczne ^b	1 858	2 057	110,7
składki na ubezpieczenie zdrowotne ^c	1 549	1 427	92,1
świadczenia rodzinne i Fundusz Alimentacyjny	9 634	9 481	98,4
renta socjalna	2 090	2 210	105,7
programy wieloletnie	7 070	6 092	86,2

^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: jak w tabeli 3.

Wśród wydatków prawnie zdeterminowanych na szczególną uwagę zasługuje dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Została ona obniżona o 6,1%. Jak już wspomniano, jest ona jednak sztucznie zaniżona, bo udzielona FUS pseudopozyczka (pseudo, bo jest „skazana” na umorzenie) w wysokości 12,0 mld zł powinna być do niej wliczona. Można zadać pytanie, czemu ma właściwie służyć „zabawa” – bo trudno to inaczej nazwać – z pseudopozyczkami? Oczywiście „zabawa” ta jest w gruncie rzeczy nieszkodliwa, bo nie ma żadnego wpływu na deficyt sektora, zarówno liczonego metodą krajową, jak i zgodnie z ESA 95, ale łamie zasadę przejrzystości finansów publicznych, tak mocno sformułowaną w ustawie o finansach publicznych. Jednak to tylko fragment bardzo trudnego problemu finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Luka dochodowa Funduszu, to znaczy różnica między jego przychodami własnymi, składkami i zupełnie nieznacznymi pozostałymi przychodami (zwroty, odsetki itp.) a wypłaconymi świadczeniami plus koszty administracyjne, wynosiła w 2013 r. 60,6 mld zł, co stanowiło 85,8% całego deficytu sektora finansów publicznych liczonego zgodnie z ESA 95. W porównaniu z 2012 r. luka FUS wzrosła o 13,3% w związku z ponownym zwiększeniem części składki emerytalnej przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych (w 2012 r. było to 2,3% podstawy wymiaru składki, a w 2013 r. – 2,8%).

Luka dochodowa FUS, skoro jej istnienie wynika z przyjętych rozwiązań systemowych, powinna, zgodnie z zasadą przejrzystości finansów publicznych, w całości zostać pokryta dotacją budżetową; oznaczałoby to przekształcenie jej w sposób przejrzysty i jednoznaczny w składnik deficytu budżetu państwa. Tak jednak nie postąpiono i dotacja wyniosła 37,1 mld zł (co pokrywało tylko 61,3% luki), do czego doszła wspomniana pseudopozyczka 12,0 mld zł oraz pozabudżetowa dotacja refundująca ubytek składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych 10,7 mld zł (sfinansowana jako składnik potrzeb pożyczkowych budżetu państwa – była o tym mowa poprzednio). Ponieważ to jeszcze nie wystarczyło, dokonano transferu 2,5 mld zł z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Trudno uznać taki system finansowania FUS za przejrzysty.

Strukturę wydatków budżetu państwa przedstawiono w tabeli 11.

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

Wyłączną domeną budżetu państwa jest finansowanie podstawowych funkcji państwa. Wiążą się z tym wydatki na utrzymanie naczelnych organów państwa, na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową i administrację państwową. W 2013 r. wynosiły one łącznie 58,8 mld zł, co stanowi 18,3% całości wydatków budżetu państwa i 3,6% PKB. W stosunku do 2012 r. wydatki te wzrosły o 1,0%.

Tabela 11
Wydatki budżetu państwa w 2013 roku

Wyszczególnienie	2012		2013		
	mln PLN		2012 =100	ustawa budż. ^a =100	PKB = 100
WYDATKI OGÓLEM	318 002	321 345	101,1	98,2	19,7
z tego:					
Dotacje i subwencje	155 355	155 203	99,9	99,2	9,5
w tym:					
subwencje dla samorządów	50 372	50 965	101,2	100,0	3,1
w tym: część oświatowa	39 521	39 509	100,9	100,0	2,4
dotacje dla funduszy celowych	55 825	53 713	96,2	100,0	3,3
w tym:					
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	39 521	37 114	93,9	100,0	2,3
fundusze KRUS	15 556	15 853	101,3	99,9	1,0
dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego	20 448	21 493	105,1	.	1,3
dotacje podmiotowe dla szkół wyższych	11 565	12 596	108,9	100,0	0,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	22 996	23 954	104,2	99,2	1,5
w tym:					
emerytury i renty ^b	14 624	15 683	107,2	.	1,0
świadczenia zlecone FUS, KRUS	3 869	3 767	97,4	.	0,2
renta socjalna	2 090	2 210	105,7	99,6	0,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	57 228	58 421	102,1	98,0	3,6
w tym:					
wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	38 156	39 114	102,5	98,7	2,4
zakup materiałów i usług	15 192	15 084	99,3	98,1	0,9
Wydatki majątkowe	13 570	12 877	97,0	96,5	0,8
w tym:					
dotacje dla jednostek samorządu terytor.	1 446	1 669	115,4	.	0,1
Obsługa długu publicznego	42 109	42 460	100,8	99,4	2,6
z tego:					
obsługa długu krajowego	31 788	32 341	101,7	99,9	2,0
obsługa długu zagranicznego	10 321	10 119	98,0	97,9	0,6
Składki do budżetu UE	15 942	18 129	113,7	99,9	1,1
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	10 801	10 300	95,4	79,6	0,6

^a Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2013 z uwzględnieniem zmian wynikających z rozdysonowania rezerw.

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

Źródło: jak w tabeli 2.

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

- 1) ze środków budżetu państwa opłacane są składki na ubezpieczenia zdrowotne rolników, bezrobotnych, osób pobierających niektóre świadczenia pomocy społecznej itd.;

- 2) składki na ubezpieczenia zdrowotne płacone przez ubezpieczonych 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.

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
Ogółem (w mln PLN)	57 097	61 224	62 133	65 963	67 513	71 721
z tego:						
bezpośrednie wydatki budżetu państwa	5 839	6 176	6 864	7 492	7 242	7 534
składki na ubezpieczenie zdrowotne płacone z budżetu państwa	3 684	3 782	3 397	3 554	3 330	3 178
składki na ubezpieczenia zdrowotne potrącane z podatku	47 574	51 266	51 872 ^a	54 917 ^a	56 941	61 009
Ogółem (w % PKB)	4,49	4,56	4,39	4,33	4,23	4 38

^a Według ZUS.

Źródło: jak w tabeli 9.

Do tego należałoby dodać wydatki na ochronę zdrowia budżetów samorządowych; w 2013 r. wynosiły one 3 854 mln zł. Relacja publicznych wydatków na ochronę zdrowia wzrosła do 4,6%.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W systemie liczenia deficytu przyjętym od 1998 r., w Polsce istotne znaczenie ma kategoria potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 76 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określają one środki niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich, na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowanie udzielonych przez Skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa. Zgodnie z ustawową definicją, do czynników kreujących potrzeby pożyczkowe prócz deficytu budżetu państwa i udzielonych pożyczek trzeba zaliczyć płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa⁹, a także – jeśli

⁹ Praktycznie chodzi tu o refundację ubytku składek dla FUS.

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 2013 r. przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13**Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2013 roku**

Wyszczególnienie	2012		2013	
	mln PLN		2012=100	ustawa budż. ^a =100
Potrzeby pożyczkowe ogółem	52 067	58 830	113,0	.
w tym:				
– deficyt budżetu państwa	30 407	42 194	138,8	81,8
– saldo budżetu środków europ. ^b	3 654	-6 249	X	101,5
– refundacja składek ^c	8 181	10 758	131,1	98,5
– pożyczka dla FUS	3 000	12 000	400,0	100,0 ^f
Finansowanie ogółem	58 265	58 974	100,6	.
w tym:				
– papiery skarbowe krajowe	24 703	40 678	220,6	119,6
– papiery skarbowe zagraniczne ^d	21 997	-3 764	X	X
– zarządzanie płynnością	3 875	-276	X	X
– prywatyzacja ^e	2 980	1 662	47,6	114,3
– kredyty zagraniczne	3 691	8 421	228,1	82,7
Zmiana stanu środków na rachunkach bankowych	+6 198	+144	2,3	2,2

^a Znowelizowana ustawa budżetowa na rok 2013.

^b W 2012 r. deficyt, w 2013 r. nadwyżka.

^c Odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych.

^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 2.

Podstawowe znaczenie w finansowaniu bieżących potrzeb pożyczkowych miała w 2013 r. emisja skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i na międzynarodowym rynku finansowym; zapewniła w sumie pokrycie 69,0% całości bieżących potrzeb pożyczkowych. Na rynku krajowym sprzedano łącznie papiery skarbowe za 136,8 mld zł, z czego 8,3 mld zł stanowiły bony skarbowe (wykupione w tym samym roku), 125,6 mld zł obligacje rynkowe oraz 2,9 mld zł specjalne obligacje oszczędnościowe przeznaczone dla nabywców indywidualnych. Na międzynarodowych rynkach finansowych sprzedano obligacje w przeliczeniu na złote w wysokości 10,1 mld. Po uwzględnieniu wykupu papierów, na które zapadły terminy, w wysokości 110,0 mld zł, saldo operacji związanych z emisją papierów skarbowych wyniosło 36,9 mld zł i stało się czynnikiem wzrostu długu publicznego.

Wpływy z prywatyzacji w ujęciu netto, to znaczy po dokonaniu przewidzianych w ustawie odpisów¹⁰, wynosiły 1,7 mld zł i były o 52,4% niższe niż przed rokiem.

Kredyty zagraniczne odgrywające pewną rolę w finansowaniu potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa – niewielką, bo przypada na nie tylko 14,3% 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 2013 r. uzyskano kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (7,1 mld zł), Banku Rozwoju Rady Europy (0,2 mld zł) oraz Banku Światowego (4,3 mld zł); razem 11,6 mld zł. Spłaty kredytów wynosiły 3,2 mld zł.

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

Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w związku z refinansowaniem długu¹¹ wynosiły w 2013 r. 104,2 mld zł (z czego na rynku krajowym 90,3 mld zł, a na rynkach zagranicznych 13,9 mld zł) i były o 9,3% wyższe niż w 2012 r. Łącznie z bieżącymi potrzebami pożyczkowymi oznaczało to konieczność emisji skarbowych papierów wartościowych w wysokości 138,6 mld zł, co stanowiło 8,5% PKB. Obligacje sprzedane na rynku krajowym przyniosły 128,5 mld zł¹², zaś na rynkach zagranicznych 10,1 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 jedno-

¹⁰ Przeznaczonych na fundusze administrowane przez ministra skarbu: Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw (653 mln zł), Fundusz Reprywatyzacji (46 mln zł) i Fundusz Skarbu Państwa (finansujący koszty prywatyzacji) (88 mln zł), Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (87 mln zł), Fundusz Rezerwy Demograficznej (1 722 mln zł) oraz inne cele.

¹¹ Nie uwzględniając spłaty kredytów.

¹² Nie uwzględniając 8,3 mld zł bonów skarbowych emitowanych i wykupionych w tym samym roku.

stek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych, na koniec 2013 r. wynosił 882,3 mld zł. W ciągu 2013 r. dług publiczny wzrósł o 41,8 mld zł, to znaczy o 5,0% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. W relacji do PKB dług publiczny liczony metodą krajową wzrósł z 52,6% na koniec 2012 r. do 53,9%.

Prezentowane obecnie relacje długu publicznego wskazują, iż zbliża się on do określonego w art. 86 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. drugiego progu ostrożnościowego wynoszącego 55% PKB. Przekroczenie tego progu oznaczałoby, iż w ustawie budżetowej na rok następny deficyt nie mógłby przekroczyć poziomu zapewniającego obniżenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB.

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

Tabela 14

Skonsolidowany państwowy dług publiczny w latach 2010-2013 (stan na koniec roku)

Wyszczególnienie	2010		2011		2012		2013	
	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%	mld PLN	%
Dług ogółem	747,9	100,0	815,1	100,0	840,5	100,0	882,3	100,0
Zadłużenie Skarbu Państwa	691,2	92,4	747,5	91,7	769,1	91,7	811,8	92,0
w tym zagraniczne ^a	194,8	26,1	246,4	30,2	250,9	29,9	253,8	28,8
Pozostały dług sektora rządowego	1,2	0,2	1,3	0,2	1,7	0,2	1,7	0,2
Dług ZUS	2,0	0,3	2,3	0,3	2,3	0,3	0,4	0,0
Zadłużenie samorządu	50,6	6,8	61,2	7,6	64,0	7,6	65,2	7,4
Pozostały dług sektora samorządowego	2,9	0,4	3,0	0,4	3,4	0,4	3,2	0,4

^a Liczone według kryterium miejsca emisji.
Źródło: jak w tabeli 2.

Przyrost państwowego długu publicznego wyniósł w 2013 r. 41,8 mld zł, a skonsolidowanego długu Skarbu Państwa 44,2 mld zł. Przyrost ten był jednak niższy niż wynikałoby to ze sfinansowanych potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych; złożyło się na to kilka przyczyn. Po pierwsze – w związku z wahaniami kursu złotego uległa obniżeniu wartość istniejącego przed 1 stycznia 2012 r. długu zagranicznego (tzn. nominowanego w walutach obcych w przeliczeniu na złote). Kurs PLN/USD obniżył się z 3,0996 w dniu 31 grudnia 2012 r. do 3,0120 w dniu 31 grudnia 2013 r., natomiast kurs PLN/EUR wzrósł z 4,0882 do 4,1472. Przyniosło to obniżenie wartości długu przeliczonego na złote o 1,9 mld zł. Po drugie – zmiany stanu na rachunkach budżetowych oraz rozliczenia z tytułu dyskonta i innych indeksacji skarbowych papierów wartościowych.

Udział długu zagranicznego w łącznym długu publicznym w 2013 r. uległ minimalnemu obniżeniu. Uwzględniając niewielkie zadłużenie zagraniczne samorządów udział długu zagranicznego (liczonego według kryterium miejsca emisji) zmniejszył się z 31,4% na koniec 2012 r. do 30,4% na koniec 2013 r.

Ograniczenie udziału długu zagranicznego to rozsądna polityka, gdyż nie można uznać wzrostu udziału długu zagranicznego za zjawisko pożądane. Ryzyko związane z długiem zagranicznym jest większe i bardziej niebezpieczne niż ryzyko związane z długiem krajowym. Przede wszystkim pojawia się ryzyko kursowe, które może powodować trudności zarówno w obsłudze długu, jak i w jego pomiarze. Także refinansowanie na rynku krajowym jest łatwiejsze niż na rynku światowym. Z jednej strony krajowy rynek finansowy jest na ogół bardziej przewidywalny, z drugiej zaś wierzyciele krajowi są z różnych względów bardziej skłonni do rolowania swych należności i w ogóle bardziej wyrozumiali, bo lepiej znający realia krajowe. Japonia ze swym gigantycznym długiem (243% 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 możliwe¹³.

Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (według kryterium miejsca emisji) liczone w euro minimalnie zmniejszyło się (o 0,3%) i na koniec 2013 r. wynosiło 61,2 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 79,7% na koniec 2012 r. do 76,4% na koniec 2013 r. Główną walutą, w której nominowane są obligacje nadal jest euro; na koniec 2013 r. stanowiły one 62,0% całości emisji. Na obligacje nominowane w dolarach USA przypadało 22,0%, w jenach – 6,2% oraz we frankach szwajcarskich – 2,2%.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wzrosło bez konsolidacji w 2013 r. o 41,3 mld zł, to znaczy o 7,6%.

W strukturze zadłużenia z tytułu wyemitowanych na rynku krajowym skarbowych papierów wartościowych zmniejszył się udział obligacji o oprocentowaniu stałym (z 75,7% do 73,3%).

Zmniejszył się nieco średni okres zapadalności długu krajowego Skarbu Państwa: z 5,49 lat w grudniu 2012 r. do 5,33 w grudniu 2013 r. Natomiast duracja (średni okres, jaki zajmuje dostosowanie się kosztów obsługi długu do nowego poziomu stóp procentowych) była stabilna i wyniosła 3 lata (na koniec 2012 r. 3,01 roku).

Dotychczasowe rozważania dotyczyły długu publicznego liczonego metodą krajową. Stosowana przez Eurostat metoda EDP¹⁴ wykazuje wyższy poziom długu, mianowicie 932,5 mld zł, co stanowi 57,0% PKB. Różnica wynika z dwóch powodów: po pierwsze – dług liczony metodą krajową nie uwzględnia zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego i innych funduszy administrowanych przez BGK (54,2 mld zł na koniec 2013 r. po potrąceniu wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu tych

¹³ Dane dotyczące Japonii: „IMF Fiscal Monitor” (2014).

¹⁴ Jest to wariant ESA 95 dostosowany do analizy porównawczej w zakresie długu publicznego.

funduszy); po drugie – w związku ze stosowanym ujęciem memoriałowym do długu według EDP nie są zaliczane zobowiązania wymagalne jednostek sektora, uwzględnione w długi liczoną metodą krajową (na koniec 2013 r. 2,2 mld zł).

Zgodnie z EDP dług publiczny w Polsce wzrósł z 886,9 mld zł na koniec 2012 r. do 932,5 mld zł na koniec 2013 r.; oznaczało to wzrost relacji długu do PKB z 55,6% do 57,1%. Przyczyną było niższe tempo wzrostu nominalnego PKB (2,5%) niż długu (5,4%).

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 2013 r. wynosił 104,8 mld zł, z czego 67,0 mld zł przypadają na gwarancje zagraniczne, a 37,8 mld zł na poręczenia i gwarancje krajowe. Udzielone poręczenia i gwarancje nie powodują poważniejszych wydatków budżetu państwa: w 2013 r. rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa wynosiły 3,1 mln zł (w 2012 r. 6,3 mln zł). Świadczy to, iż przy udzielaniu poręczeń i gwarancji zachowywany jest wysoki poziom ostrożności i przeczności.

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 niezbyt fortunate regulacje prawne, w szczególności art. 216 Konstytucji RP zakazujący zaciągania pożyczek, które spowodowałyby, że dług publiczny przekroczy 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 sprowadza 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 r. została uchwalona przez Sejm ustawa w zasadniczy sposób reformująca otwarte fundusze emerytalne. W szczególności zdecydowała 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 około 8 p.p., co oznaczałoby zwiększenie dystansu dzielącego poziom długu od owej magicznej granicy do całkowicie bezpiecznego rozmiaru. Wprowadzona nie-

co wcześniej tzw. stabilizująca reguła wydatkowa ma zapewnić utrzymanie deficytu finansów publicznych na niskim poziomie i tym samym powstrzymanie wzrostu długu nie tyle w sensie kwotowym – bo tego uniknąć się nie da – ale w relacji do PKB.

Reforma otwartych funduszy emerytalnych nie polegała – jak się niekiedy przedstawia – na szukaniu środków finansowych dla „ratowania” budżetu państwa, bo – 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 r. 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 r., przychody z prywatyzacji miały być przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu państwa. Przeto 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 powiększenia środków pożyczanych mających finansować deficyt. Tym samym od początku faktycznie zakładano, że tworzenie filara kapitałowego będzie finansowane z pożyczek zaciąganych przez Skarb Państwa.

Z danych ogłoszonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że do końca 2012 r. 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 długiem... 2013*, s. 21-22). Do tego trzeba dodać środki przekazane w 2013 r. (10,7 mld zł) oraz odsetki 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* nie 53,9% PKB, lecz tylko 35,1% PKB.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r., z początkiem lutego 2014 r. zostały przejęte aktywa otwartych funduszy w wysokości 153,2 mld zł, z czego 130,2 mld zł stanowiły papiery skarbowe podlegające umorzeniu. W rezultacie dług publiczny obniżył się do 45,1% PKB. Stworzyło to korzystne warunki dla realizacji budżetu państwa w 2014 r.

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)

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unia Europejska średnio	59,0	62,2	74,6	79,9	82,4	85,2	87,1
Austria	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Belgia	84,0	89,2	95,7	96,6	99,2	101,1	101,5
Cypr	58,8	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Czechy	27,9	28,7	34,2	37,4	35,6	35,8	38,7
Dania	27,1	33,4	40,7	42,8	46,4	45,4	44,5
Estonia	3,7	4,5	7,2	6,7	6,1	9,8	10,0
Finlandia	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0
Francja	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Grecja	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Hiszpania	36,3	40,2	53,9	61,7	70,5	86,0	93,5
Holandia	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Irlandia	25,1	44,5	64,8	91,2	104,1	117,4	123,7
Islandia	28,5	70,4	87,9	93,0	101,0	99,0	.
Litwa	16,8	15,5	29,3	37,8	38,3	40,5	39,4
Luksemburg	6,7	14,4	15,3	19,5	18,7	21,7	23,1
Łotwa	9,0	19,8	36,3	44,5	42,0	40,8	38,1
Malta	61,9	62,0	66,4	66,0	68,8	70,8	73,0
Niemcy	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Norwegia	51,5	48,2	43,5	43,0	28,7	29,6	.
Polska	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,0
Portugalia	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129,0
Rumunia	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	38,0	38,4
Słowacja	29,6	27,9	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4
Słowenia	23,1	22,0	35,0	38,7	47,1	54,4	59,1
Szwecja	40,2	38,8	42,6	39,4	38,6	38,3	40,6
Węgry	67,0	73,0	75,8	82,2	82,1	79,8	79,2
Wielka Brytania	44,2	52,3	67,8	78,4	84,3	89,1	90,6
Włochy	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127,0	132,6
Poza Europą:							
Stany Zjednoczone	63,8	72,6	85,8	94,6	98,8	102,1	104,3
Japonia	162,4	171,1	188,7	193,3	209,5	216,5	224,6
Kanada	70,4	74,7	87,4	89,5	93,6	96,1	93,6

Źródło: Eurostat (2011); Eurostat (2013); Eurostat (2014a); OECD (2014).

Budżety samorządowe

Budżety jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli – to znaczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw – zrealizowały w 2013 r. wydatki w wysokości 183,8 mld zł, co stanowiło 12,4% PKB. W porównaniu z 2012 r. wydatki budżetów samorządowych wzrosły o 1,9%, zaś wydatki majątkowe zmalały o 1,7%, natomiast wydatki bieżące wzrosły o 4,1%.

Wśród zrealizowanych wydatków 43,2% przypadało na budżety gmin, 12,5% na budżety powiatów, 35,3% na budżety miast na prawach powiatu (wykonujących także zadania gmin) oraz 9,0% na budżety województw samorządowych.

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

Tabela 16

Wydatki budżetów samorządowych w latach 2011-2012 według przeznaczenia

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		
	mln PLN			2012 =100	struktura w %
Wydatki ogółem	161 595	180 459	183 839	101,3	100,0
w tym:					
oświata	52 597	55 642	56 338	101,4	30,6
transport i łączność	32 613	29 427	30 166	102,5	16,4
pomoc społeczna	21 979	22 757	23 577	103,6	12,8
administracja	15 441	15 954	16 660	104,4	9,1
gospodarka komunalna	9 491	9 044	10 311	114,0	5,6
kultura	6 754	6 847	6 888	100,6	3,7
gospodarka mieszkaniowa	6 398	6 652	6 240	93,8	3,4
rolnictwo	5 452	4 627	4 487	97,0	2,4
kultura fizyczna i sport	5 356	4 605	3 958	85,9	2,2
edukacyjna opieka wychowawcza	4 372	4 753	4 754	103,8	2,6

Źródło: jak w tabeli 2.

Największą pozycją wśród wydatków budżetów samorządowych są wydatki na oświatę, stanowiące 30,6% całości, a w budżetach gmin nawet 37,2%. W zasadzie środki na finansowanie oświaty samorządy otrzymują z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej, jednak faktyczne wydatki samorządów na oświatę są znacznie wyższe niż część oświatowej subwencji; w 2013 r. były wyższe o 42,6%.

Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynosiły w 2013 r. 183,4 mld zł i były wyższe w porównaniu z 2012 r. o 3,4%. Strukturę dochodów budżetów samorządowych według źródeł ich pochodzenia przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17
Dochody budżetów samorządowych w latach 2011-2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		
	mln PLN			2012 =100	struktura w %
Dochody ogółem	171 309	177 413	183 458	103,4	100,0
Podatki i opłaty samorządowe	21 506	23 055	24 487	106,2	13,5
w tym: od nieruchomości	16 253	17 603	18 759	106,4	10,2
od czynności cywilnoprawnych	1 774	1 492	1 629	109,1	0,9
rolny	1 062	1,546	1 665	107,7	0,9
od środków transportowych	884	917	941	102,6	0,5
od spadków	273	285	255	89,5	0,1
opłata skarbowa	490	485	489	100,7	0,3
Udziały w podatkach dochodowych,	36 307	37 613	38 761	103,1	21,1
z tego: od osób prawnych	6 877	6 821	6 300	92,6	3,4
od osób fizycznych	29 430	30 813	32 461	105,3	17,7
Dochody z majątku	6 452	6 945	7 563	108,9	4,1
Pozostałe dochody własne	19 379	19 478	20 989	107,8	11,4
Dotacje	39 317	39 665	40 401	101,9	22,0
z tego: dotacje celowe	26 060	25 144	26 442	105,2	14,4
ze środków europejskich ^a	13 257	14 520	13 959	96,1	7,6
Subwencja ogólna	48 348	50 658	51 257	101,2	27,9
w tym: część oświatowa	36 925	39 161	39 509	100,9	21,5

^aPrzekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, jak również płatności z budżetu środków europejskich.
Źródło: jak w tabeli 2.

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 gminnej¹⁵) z 37,26% do 37,42%. Udział samorządów pozostałych szczebli nie został zmieniony i wynosił 10,25%. Nie został zmieniony udział samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych, wynoszący 22,86% i dlatego dziwić może spadek wpływów z tytułu tego udziału do budżetów samorządowych w sytuacji, gdy wpływy z tego podatku ogółem wzrosły o 0,7%. Być może, chodzi tu tylko o skutki rozliczenia w czasie skutków likwidacji podwójnej zaliczki grudniowej.

¹⁵ Ponadto miasta korzystają z udziału 10,25% w części powiatowej.

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

Obniżenie poziomu wydatków przy równoczesnym uzyskaniu wzrostu dochodów pozwoliło samorządom na bardzo daleko idącą redukcję deficytu. O ile w 2012 r. deficyt budżetów samorządowych wynosił 3,8 mld zł, co stanowiło 1,7% dokonanych wydatków, to w 2013 r. już tylko 381 mln zł, czyli 0,2% dokonanych wydatków. Redukcja deficytów dotyczyła wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Pokazano to w tabeli 18.

Tabela 18

Deficyty budżetów samorządowych w latach 2011-2013

Wyszczególnienie	2011	2012	2013		2012	
	mln PLN			2011=100	% wydatków	
Ogółem	-10 285	-3 046	-381	12,5	-0,2	-1,7
gminy	-3 856	-84	+601	X	+0,1	-0,1
powiaty	-507	+46	+161	X	+0,1	-0,2
miasta na prawach powiatu	-4 651	-2 483	-736	29,6	-1,1	-3,9
województwa	-1 272	-524	-406	77,5	-6,1	-2,5

Źródło: jak w tabeli 2.

Deficyty w budżetach gmin i powiatów w świetle danych zawartych w tabeli 16. zmieniły się w nadwyżki. Trzeba jednak brać pod uwagę, iż są to wyniki zbiorcze, to znaczy deficyty budżetów deficytowych są kompensowane przez nadwyżki budżetów nadwyżkowych. Niestety, nie są dostępne dane o saldach budżetowych w ujęciu rozwiniętym, to znaczy jako sumy deficytów i nadwyżek. Wiadomo tylko, iż z 2413 budżetów gmin 1436 wykazały nadwyżki, zaś 972 deficyty, a wśród tych ostatnich w 402 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów (w 13 budżetach 20% dochodów). Podobnie z 314 budżetów powiatów 200 zamknęło się nadwyżką, zaś 114 deficytem, zaś wśród tych ostatnich w 28 budżetach deficyty przekroczyły 5% uzyskanych dochodów (zaś w 3 powiatach deficyt przekroczył 20% dochodów). Tak więc mimo bardzo efektywnych wyników zbiorczych sytuacja finansowa gmin i powiatów jest wysoce zróżnicowana, a problem nadmiernej deficytowości występuje w dość szerokim zakresie.

Znacznie ostrzej problem deficytowości występuje w budżetach miast na prawach powiatów. Spośród 66 budżetów miast 30 wykazało nadwyżki, zaś 36 deficyty, w tym deficyt w 21 przekroczył 5% uzyskanych dochodów. Tak więc prawie jedna trzecia miast wykazuje nadmierny deficyt.

Jeśli mowa o budżetach województw samorządowych, to połowa wykazała nadwyżki, a połowa deficyty. Najwyższe deficyty wystąpiły w województwach: wielkopolskim (15,5% dokonanych wydatków), świętokrzyskim (12,9% wydatków), śląskim (6,6% wydatków), warmińsko-mazurskim (4,0% wydatków) oraz lubelskim (3,8% wydatków).

Potrzeby w zakresie finansowania deficytów budżetów samorządowych wynosiły w 2013 r. łącznie 10,3 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 2,2 mld zł. Spłaty kredytów i pożyczek oraz wykup papierów, na które zapadły terminy wynosiły łącznie 11,7 mld zł.

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych wynosiły na koniec 2013 r. 65,2 mld zł i były wyższe od stanu sprzed roku o 2,0%.

Sektor finansów publicznych

Sektor finansów publicznych, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r., obejmuje budżet państwa, budżety samorządowe (budżety gmin, powiatów, miast i województw), państwowe i samorządowe fundusze celowe (w tym fundusze o charakterze ubezpieczeniowym: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), jednostki tzw. gospodarki pozabudżetowej (instytucje gospodarki budżetowej, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze), Narodowy Fundusz Zdrowia oraz inne jednostki o charakterze publicznym. Do sektora nie są natomiast zaliczane otwarte fundusze emerytalne oraz państwowe przedsiębiorstwa i banki, spółki prawa handlowego z dominującym udziałem kapitału państwowego lub samorządowego, a także Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy administrowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Sektor finansów publicznych swym zasięgiem obejmuje z jednej strony wszystkie płatności na cele publiczne dokonywane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe, z drugiej zaś wydatki o charakterze publicznym adresowane na zewnątrz sektora. Saldo tych 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 w Unii Europejskiej *Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95* i różnią się od danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Pomijając sprawę, dlaczego po 10 latach człon-

kosztwa Polski w Unii nie dostosowano zasad statystyki finansowej do wymagań ESA 95, trzeba podkreślić, iż ujęcie zgodne z ESA 95 stanowi podstawę dla oceny stanu finansów publicznych zgodnie z przyjętą w art. 121 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej* zasadą, iż państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady Unii. Rada – organ złożony z przedstawicieli państw członkowskich – nadzoruje rozwój sytuacji gospodarczej w każdym z państw, jak również prowadzone polityki gospodarcze. Określone jest to jako wielostronny nadzór: wszystkie państwa członkowskie wzajemnie sprawują nadzór. W odniesieniu do finansów publicznych zakres wielostronnego nadzoru konkretyzuje art. 126 *Traktatu*, który mówi, że państwa członkowskie Unii unikają nadmiernego deficytu, to znaczy – zgodnie ze specjalnym *Protokołem w sprawie procedury nadmiernego deficytu*, stanowiącym załącznik do *Traktatu* – deficytu nie przekraczającego 3% PKB. Przekroczenie tego poziomu deficytu powoduje podjęcie wobec danego państwa procedury nadmiernego deficytu.

Dane zawarte w tabeli 19 dotyczą w zasadzie lat 2009-2013, jednakże dołączono dodatkowo dane za rok 1996, aby przedstawić zmiany, które zaszły w polskich finansach publicznych w ciągu 16 lat. Relacja wydatków do PKB zmniejszyła się z 51,0% w 1996 r. do 41,9% w 2013 r. Obniżenie poziomu redystrybucji fiskalnej – którego miarą jest właśnie ta relacja – o 9,1 p.p., to duże osiągnięcie, prawdziwa reforma finansów publicznych. Powinni to wziąć pod uwagę wszyscy, którzy domagają się reformy finansów publicznych i krytykują kolejne rządy za jej nieprzeprowadzenie. Rzeczywiście, spektakularnej reformy w postaci jednorazowego aktu nie było i raczej nie będzie. Spektakularne, jednorazowe reformy zdarzają się rzadko, zazwyczaj w warunkach katastrofального załamania się finansów publicznych. Normalną drogą poprawiania stanu finansów są drobne posunięcia, odcinkowe reformy, których w ciągu szesnastu minionych lat 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 2013 r. ponownie się pogorszył. Deficyt wzrósł z 3,9% PKB w 2012 r. do 4,3%, a więc raczej nieznacznie i nadal pozostawał znacznie niższy w porównaniu z latami 2009-2010. Cechą szczególną sytuacji finansów publicznych w 2013 r. było to, że obniżeniu uległ zarówno poziom dochodów, jak i wydatków, z tym, że obniżenie poziomu dochodów (z 38,4% PKB do 37,5%) było większe niż obniżenie poziomu wydatków (z 42,3% PKB do 41,9%).

Spadek poziomu wydatków mierzony relacją ich do PKB, to efekt prowadzonej polityki oszczędnościowej. Wydatki wzrosły w porównaniu z 2012 r. tylko o 1,9%. Największy wzrost – o 5,7% – wykazały wydatki socjalne, co jest zrozumiałe w sytuacji recesyjnej, w jakiej Polska znalazła się na przełomie lat 2012-2013; znamienne jest wzrost zasiłków dla bezrobotnych o 7,4%, a zwłaszcza zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, aż o 19,3%. Wzrost emerytur i rent (ze wszystkich systemów) o 4,8% był stosunkowo wysoki, ale niższy niż ogółu wydatków socjalnych (5,7%), co świadczy, że nie „normalne” emerytury i renty były czynnikiem dynamizującym wydatki socjalne.

Tabela 19

**Skonsolidowane operacje sektora finansów publicznych w latach 1996-2013
w ujęciu ESA 95**

Wyszczególnienie	1996	2009	2010	2011	2012	2013	
	mld PLN						2012 =100
Dochody	194 917	500 242	531 838	586 468	611 472	613 939	100,4
w tym:							
podatki	108 874	272 985	290 930	317 628	321 067	322 000	100,3
w tym pośrednie	60 953	172 653	192 347	210 153	205 465	206 824	11,7
składki ubezpieczeniowe ^a	49 051	152 443	156 981	174 587	195 695	199 532	102,0
Wydatki	219 463	599 837	643 485	663 171	673 172	684 595	101,7
w tym:							
wynagrodzenia ^b	44 279	138 604	144 340	150 586	150 586	152 546	101,3
odsetki ^c	19 278	35 524	38 112	41 030	45 324	43 200	95,3
zużycie pośrednie	28 293	75 469	88 311	87 090	90 810	95 657	105,3
wydatki socjalne	78 392	227 014	241 150	248 158	262 071	276 952	105,7
wydatki inwestycyjne	15 155	70 142	79 681	87 333	73 114	63 172	86,4
Saldo	-20 552	-99 595	-110 870	-77 124	-61 681	70 651	114,5
	w % PKB						
Dochody	46,1	37,2	37,6	38,4	38,4	37,5	X
w tym:							
podatki	25,8	20,3	20,5	20,8	20,1	19,7	X
w tym pośrednie	14,4	12,8	13,6	13,8	12,9	12,6	X
składki ubezpieczeniowe ^a	11,6	11,3	11,1	11,4	12,3	12,2	X
Wydatki	51,0	44,5	45,4	43,4	42,3	41,9	X
w tym:							
wynagrodzenia ^b	10,5	10,3	10,2	9,7	9,7	9,3	X
odsetki ^c	4,6	2,6	2,7	2,7	2,8	2,6	X
zużycie pośrednie	6,7	5,7	6,2	5,7	5,6	5,8	X
wydatki socjalne	18,6	16,9	17,0	16,2	16,4	16,9	X
wydatki inwestycyjne	3,6	5,2	5,6	5,7	4,6	3,9	X
Saldo	-4,9	-7,4	-7,8	5,1	3,9	4,3	X

^a Na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

^b Łącznie z narzutami.

^c Od długu publicznego.

Źródło: GFS Summary Tables (2013b); Notyfikacja... (2014).

Po latach systematycznego wzrostu obniżeniu uległy o 4,7% płatności odsetkowe od długu publicznego. W warunkach wzrostu poziomu długu było to związane z obniżeniem jego przeciętnego oprocentowania. Średnie wynikowe oprocentowanie długu spadło z 5,3% w 2012 r. do 4,6% (*Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, s. 25; *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, s. 41).

Obniżeniu uległy ponownie wydatki inwestycyjne. W 2013 r. były w porównaniu z 2012 r. niższe o 13,6% (już w 2012 r. uległy zmniejszeniu o 15,4%), należy jednak zauważyć, iż w ujęciu porównawczym ich poziom jest nadal dość wysoki. W 2012 r. w Unii Europejskiej stanowiły one średnio 2,3%.

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

Jeśli idzie o dochody sektora finansów publicznych, to ich relacja do PKB uległa wyraźnemu obniżeniu. Nastąpił pewien spadek udziału zarówno podatków, jak też składek ubezpieczeniowych. W konsekwencji obniżeniu uległ poziom obciążeń fiskalnych (podatki plus składki ubezpieczeniowe) z 32,4% w 2012 r. do 31,9%. Warto podkreślić w tym miejscu, iż poziom obciążeń fiskalnych w Polsce jest dużo niższy niż średnio w Unii Europejskiej w której wynosi 40,5% (GFS Summary Tables 2013b). Bezpodstawne są przeto opinie wypowiedziane przez niektórych ekonomistów o nastawieniu ultraliberalnym, jakoby poziom tych obciążeń w Polsce był rażąco wysoki.

Istotne znaczenie w analizie stanu finansów publicznych ma sprawa poziomu redystrybucji fiskalnej. Chodzi tu nie tylko o jego obliczenie i określenie kierunku zmian), lecz przede wszystkim o ocenę, czy można uważać go za wysoki, czy też niski. Obiektywną ocenę mogą w tym zakresie przynieść porównania międzynarodowe. Jako miernik poziomu redystrybucji przyjmujemy 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 2013 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej wydatki publiczne (tzn. wydatki sektora *general government*) stanowiły średnio 49,1% PKB. Najwyższą relację wydatków do PKB zanotowano w Słowenii (59,4%), Grecji (58,5%) oraz Danii i Francji (w obu krajach 57,1%). Jeśli idzie o kraje naszego regionu, to najwyższy poziom wydatków występuje w Słowenii (59,4%) i na Węgrzech (50,0%). Trzecie miejsce zajmują Czechy (42,3%) wyprzedzając Polskę (41,9%). Wyraźnie niższy poziom wydatków mają Estonia (38,3%), Słowacja (38,7%), Rumunia (35,0%), Łotwa (36,1%) oraz Litwa (34,5%), z tym że Estonia poważnie obniżyła w ostatnich latach poziom wydatków (w 2009 r. wynosił 45,2%) (Eurostat 2014a).

W świetle przytoczonych porównań trzeba przyjąć, iż redystrybucja fiskalna w Polsce kształtuje się na poziomie umiarkowanym, wyraźnie poniżej średniego poziomu euro-

pejskiego. Oczywiście są kraje o niższym poziomie redystrybucji. Warto jednak zwrócić uwagę, iż istotnym czynnikiem we wszystkich państwach wykazujących niski poziom redystrybucji jest ograniczenie zakresu publicznego systemu emerytalnego, albo wręcz jego prywatyzacja (z wyłączeniem nie tylko – jak w Polsce – emerytur służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, lecz także pracowników administracji państwowej). W Polsce prywatyzacja systemu pozarolniczego emerytalno-rentowego – przy utrzymaniu dopłat z budżetu państwa (łącznie z refundacją) na dotychczasowym poziomie – spowodowałaby obniżenie relacji wydatków publicznych do PKB o około 8 p.p.: z 41,9% do około 34%.

Strukturę wydatków sektora według ich przeznaczenia przedstawiono w tabeli 20. Wydatki zestawione zgodnie z ESA 95 zostały zdezagregowane według systemu klasyfikacyjnego COFOG stosowanego przez Eurostat. Dane dla 2013 r. jeszcze nie są dostępne; Eurostat opublikuje je na początku 2015 roku.

Tabela 20

Wydatki sektora finansów publicznych według przeznaczenia (w % PKB)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem wydatki ^a	42,2	43,3	44,5	45,4	43,4	41,9
Działalność ogólnopaństwowa	5,6	5,4	5,8	5,9	5,8	5,9
w tym odsetki ^b	2,3	2,2	2,6	2,7	2,7	2,6
Obrona narodowa	1,4	1,4	1,1	1,4	1,2	1,2
Bezpieczeństwo i porządek publ.	1,8	2,0	2,2	1,9	1,8	1,7
Cele gospodarcze	4,7	4,9	5,3	5,6	5,6	4,7
Ochrona środowiska	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6
Mieszkalnictwo i urzędnia komunalne	1,1	1,1	1,2	1,0	0,8	0,8
Ochrona zdrowia	4,6	5,0	5,1	5,0	4,7	4,6
Wypoczynek, kultura, religia	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Edukacja	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	5,5
Cele socjalne ^c	15,6	15,6	16,5	16,9	15,9	16,1

^a Wg ESA 95.

^b Dotyczące długu publicznego.

^c W COFOG przyjęto odmienne kryteria wyodrębnienia wydatków na cele socjalne niż w ESA 95, co powoduje różnice w porównaniu z tabelą 2.

Źródło: dane Eurostatu.

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

Ogólna ocena i dalsze perspektywy

Rok 2013 był dla polskich finansów publicznych szczególnie trudny ze względu na sytuację recesyjną, która wystąpiła w II połowie 2012 r. i utrzymywała się w ciągu dwóch kwartałów 2013 r. Na prowadzoną politykę fiskalną niekorzystnie wpłynęło też zbyt późne rozeznanie stanu rzeczy, a w szczególności skali pogorszenia koniunktury, co spowodowało, że uchwalona ustawa budżetowa okazała się nieadekwatna do rozwoju sytuacji. Powstały trudności w jej realizacji i zaszła potrzeba nowelizacji i podwyższenia limitu deficytu i cięć w wydatkach.

Jednakże prowadzona polityka fiskalna, zręczna i elastyczna, okazała się skuteczna. Z jednej strony przyczyniła się do powstania warunków dla wyraźnego odbicia gospodarki w II półroczu, z drugiej zaś zapewniła zminimalizowanie kosztów w postaci wzrostu poziomu deficytu (tylko o 0,4 p.p.) i zwiększenia długu. Na podkreślenie zasługuje okoliczność, iż deficyt w wysokości 70,6 mld zł (4,3% PKB) przełożył się na wzrost długu publicznego tylko o 47,7 mld zł (2,9% PKB).

Skala odbicia gospodarki okazała się – co można ocenić dopiero w połowie 2014 r. – większa niż w innych krajach i gospodarka polska znów wysunęła się na czoło rozwijających się gospodarek Europy, tak jak w latach 2008-2009, gdy była najbardziej odporna na napór recesji. Pokazano to w tabeli 21.

Tabela 21

Dynamika produktu krajowego brutto w krajach rozwiniętych (zmiana^a w %)

Wyszczególnienie	II kw. 2013	III kw. 2013	IV kw. 2013	I kw. 2014
Stany Zjednoczone	+1,6	+2,0	+2,6	+2,0
Unia Europejska średnio	-0,1	+0,2	+1,0	+1,4
Niemcy	+0,5	+0,6	+1,4	+2,3
Francja	+0,7	+0,3	+0,8	+0,8
Austria	+0,1	+0,3	+0,7	+1,0
Holandia	-1,7	-0,8	+0,8	-0,5
Włochy	-2,1	-1,9	-0,9	-0,5
Polska	+1,3	+2,0	+2,5	+3,5

^a W stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego.
Źródło: Eurostat (2014b).

Należy zauważyć, że prowadzona w 2013 r. w Polsce polityka fiskalna została pozytywnie oceniona przez Komisję Europejską – raczej dość rygorystyczną w swych ocenach – która 2 czerwca 2014 r. wystąpiła do Rady Unii o zawieszenie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu¹⁶. Także misja Międzynarodowego Funduszu Walutowego, dokonują-

¹⁶ Formalna decyzja należy do Rady, ale obowiązujące regulacje powodują, że Radzie – gdyby nawet miała takie intencje, co nie wydaje się prawdopodobne – byłoby bardzo trudno odrzucić wniosek Komisji.

ca w dniach 6-15 maja 2014 r., zgodnie z art. IV Statutu MFW, przeglądu gospodarki Polski, pozytywnie oceniła politykę fiskalną jako nastawioną na umiarkowaną konsolidację fiskalną dostosowaną do przebiegu cyklu koniunkturalnego.

Ustawa budżetowa na rok 2014 uchwalona 24 stycznia 2014 r. oparta została na ostrożnych przewidywaniach makroekonomicznych. Założono, że realny PKB wzrośnie o 2,5%, co w sumie miałyby zapewnić wzrost nominalnego PKB o 4,8%. Aktualne prognozy mówią dziś, że wzrost realnego PKB będzie wyższy i może przekroczyć 3,5%, ale inflacja będzie niższa, raczej poniżej 1,0%. Przewidywania te są jednak obciążone czynnikiem niepewności ze względu na możliwy rozwój kryzysu ukraińskiego i perspektywy stosunków handlowych z Rosją.

W ustawie budżetowej założono, że wydatki budżetu państwa w 2014 r. wyniosą 325,3 mld zł, co oznacza wzrost w porównaniu z 2013 r. o 1,2%. Przewidywane dochody oszacowano na 277,8 mld zł, w tym podatkowe na 248,0 mld zł; oznaczałoby to zmniejszenie dochodów ogółem, zaś wzrost dochodów podatkowych o 2,6%. Ten dość osobliwy układ wynika z tego, że w 2014 r. nie nastąpi wpłata zysku NBP, podczas gdy w 2013 r. wyniosła ona 5,3 mld zł. Dopuszczalny poziom deficytu został ustalony w wysokości 47,5 mld zł. Tak więc oficjalny deficyt miałby wzrosnąć w stosunku do poziomu z 2013 r. Jednakże zmiany w zakresie otwartych funduszy emerytalnych spowodują zmniejszenie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i w konsekwencji mniejsze zaangażowanie środków budżetowych w jego finansowanie poza budżetem państwa.

W ustawie budżetowej nie określono przewidywanego deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu zgodnym z ESA 95. Sprawa jest dość złożona, ponieważ zgodnie z ESA 95 przejęte aktywa otwartych funduszy emerytalnych powinny zostać potraktowane jako dochód sektora, co, uwzględniając inne pozycje dochodowe i wydatkowe omówione w dokumencie rządowym *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*¹⁷, spowodowałoby powstanie ogromnej nadwyżki w wysokości 5,8% PKB. Jednak z dniem 1 września br. ESA 95 zostanie zastąpiony nowym systemem rachunków ESA 2010, według którego takie operacje jak przejmowanie aktywów nie są zaliczane do dochodów sektora (choć mają wpływ na poziom długu sektora). Zgodnie z ESA 2010, przewidywane saldo byłoby ujemne – a więc byłoby deficytem – i wynosiło około 3,8% PKB.

Sytuacja budżetu państwa w roku bieżącym kształtuje się bardzo pomyślnie. Wyraźnie odczuwalny jest wpływ poprawy koniunktury – w I kwartale PKB wzrósł realnie o 3,4%, a popyt krajowy o 3,0% – choć z drugiej strony niekorzystnie oddziałują bardzo niski poziom inflacji. Niemniej wyniki budżetu państwa w ciągu 5 miesięcy przedstawiają się bardzo korzystnie. Pokazuje to tabela 22.

¹⁷ Dokument ten, zgodnie z obowiązującym Polskę jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, Paktem Stabilności i Wzrostu został 24 kwietnia br. przekazany Komisji Europejskiej.

Tabela 22

Wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń – maj w latach 2013-2014

Wyszczególnienie	2013	2014			2013
	mln PLN		2013 = 100	ustawa = 100	udział 5 m-cy w roku
Dochody	107 792	115 131	106,8	41,4	38,6
– w tym podatkowe	96 382	105 936	109,9	43,3	39,9
– VAT	45 179	53 306	118,0	46,1	39,8
– akcyza	22 742	23 647	103,9	38,1	37,9
– CIT	10 978	11 057	100,7	47,6	47,5
– PIT	16 028	16 766	104,6	38,4	38,8
– niepodatkowe	10 995	9 110	82,8	32,3	30,5
Wydatki	138 743	137 604	99,2	42,3	44,2
Deficyt	30 951	22 473	72,7	47,3	73,3

Źródło: dane Ministerstwa Finansów (bieżące sprawozdania z wykonania budżetu państwa).

Gdyby sytuacja budżetowa w następnych miesiącach kształtowała się podobnie jak w okresie styczeń-maj, byłyby realne szanse, by obniżyć deficyt sektora liczony zgodnie z obowiązującym od 1 września ESA 2010, do poziomu około 3,3% PKB¹⁸, tak by – przy uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej – było możliwe ostateczne zamknięcie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Zapewnić by to mogło kształtowanie się dochodów podatkowych. W latach 2008-2013 udział dochodów podatkowych uzyskanych w pięciu miesiącach do dochodów rocznych wynosił średnio 41,3%. Gdyby podobnie kształtował się w roku bieżącym, to dochody podatkowe w skali roku wyniosłyby 256,5 mld zł, to znaczy o 8,5 mld zł (0,5% przewidywanego PKB) więcej niż założono w ustawie budżetowej

Możliwość zamknięcia procedury nadmiernego deficytu zapewnia Zarządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE 2011 L 306/33), które stanowi w nowo wprowadzonym 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

¹⁸ Także wspomniana misja Międzynarodowego Funduszu Walutowego w swej prognozie polskich finansów publicznych przyjęła, że deficyt sektora w 2014 r. wyniesie 3,3% PKB.

zachowania stabilności finansów publicznych. Koszt netto uwzględnia się również podczas podejmowania przez Radę decyzji na mocy art. 126 ust. 12 TFUE w sprawie uchylenia wszystkich lub niektórych decyzji podjętych na mocy zrt. 126 ust. 6-9 i ust. 11 TFUE, jeżeli deficyt zmniejszył się w sposób znaczący i trwały osiągając poziom zbliżony do wartości odniesienia”. Skrót 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 emerytalnej w roku bieżącym można oszacować na 10 do 15 mld zł (0,6-0,9% PKB). Odsetki od długu spowodowanego reformą (który po przejściu części aktywów OFE zmniejszył się mniej więcej o połowę) wyniosą co najmniej 5 mld zł, zaś środki podlegające przekazaniu do OFE oszacowano w ustawie budżetowej na 8,2 mld zł przy założeniu, że w OFE pozostanie połowa uprawnionych osób. Oczywiście liczba osób pozostających w OFE może ukształtować się inaczej.

Bibliografia

- „Biuletyn Statystyczny” (2014), nr 3.
- Eurostat (2007), “Euroindicators”, No. 142.
- Eurostat (2011), “Euroindicators”, No. 64.
- Eurostat (2013), “Euroindicators”, No. 64.
- Eurostat (2014a), “Euroindicators”, No. 64.
- Eurostat (2014b), “Euroindicators”, No. 84.
- GFS Summary Tables (2013a), No. 1, Eurostat.
- GFS Summary Tables (2013b), No. 2, Eurostat.
- IMF Fiscal Monitor (2014), April, IMF.
- Notyfikacja fiskalna deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych* (2014), GUS, Warszawa.
- OECD (2014), “OECD Economic Outlook”, No. 95.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 01 stycznia do 31 grudnia 2013 r.* (2013), Rada Ministrów, Warszawa.
- Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2014-2017* (2013), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ustawa budżetowa na rok 2013 z 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. 2013 poz. 169).
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. 2013 poz. 1212).

State Budget and Public Finance in 2013

Summary

The year 2013 was for Polish public finance particularly difficult due to the deep slump, almost recession, in the first half-year. There deteriorated the basic indicators: sector's deficit grew from 3.3% of GDP to 4.3% and the level of government public debt from 52.7% of GDP to 53.9%; however, the scale of deterioration was smaller than expected. The carried out fiscal policy can be considered as clever and flexible; there were not undertaken excessively restrictive measures, what created favourable conditions for the symptoms of economic recovery in the second half-year.

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

JEL codes: H6

Artykuł nadesłany do redakcji w czerwcu 2014 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr Andrzej Wernik

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

Tel.: 22 457 23 00

e-mail: andrzejwernik@onet.pl