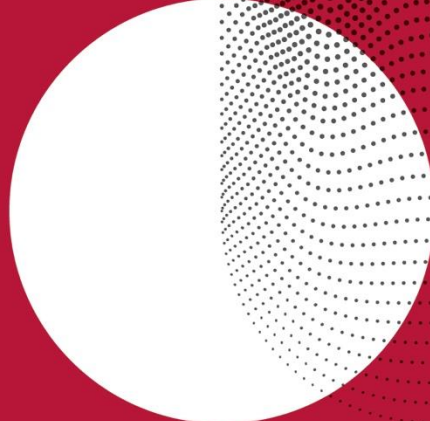


IBS POLICY PAPER 01/2016
STYCZEŃ 2016

BUDŻET ZMARNOWANEJ SZANSY
OPINIA IBS O PROJEKCIE BUDŻETU PAŃSTWA
NA 2016 ROK

Jakub Sawulski



ibs policy paper 01/2016

styczeń 2016

BUDŻET ZMARNOWANEJ SZANSY

OPINIA IBS O PROJEKCIE BUDŻETU PAŃSTWA NA 2016 ROK

Jakub Sawulski

Abstrakt

Opracowanie zawiera analizę i ocenę projektu budżetu państwa na 2016 rok zatwierdzonego przez Radę Ministrów 21 grudnia 2015 roku. W opracowaniu rozważono realność przyjętych założeń do budżetu, określono prawdopodobieństwo realizacji zaplanowanych dochodów, wskazano obszary, w których zwiększono lub zmniejszono wydatki budżetowe w stosunku do lat poprzednich oraz przeanalizowano wysokość deficytu budżetowego i salda pierwotnego budżetu. Dokonano przy tym oceny prowadzonej polityki fiskalnej, która zdaniem autora bez uzasadnienia prowadzi do pogłębienia nierównowagi polskich finansów publicznych.

Słowa kluczowe: budżet państwa, deficyt budżetowy

JEL: H61, H62, H68

Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.



Wprowadzenie

Projekt budżetu państwa na 2016 rok był przygotowywany w specyficznych warunkach. W pierwotnej wersji został zatwierdzony we wrześniu 2015 roku przez rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Po objęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość przygotowano nowy projekt, który jednak w znacznej części jest zbieżny z projektem koalicji PO-PSL. Dokonane zmiany dotyczą jedynie wdrożenia części obietnic socjalnych złożonych przez PiS w kampanii wyborczej oraz dodatkowych źródeł ich finansowania.

W niniejszym opracowaniu poddano analizie projekt budżetu państwa zatwierdzony przez Radę Ministrów 21 grudnia 2015 roku. Na podstawie doświadczeń poprzednich lat nie przewiduje się, by ostatecznie uchwalony budżet znacząco odbiegał od tego projektu. Wprowadzane przez Sejm zmiany zazwyczaj nie przekraczają 0,1% wydatków budżetu, stanowią więc marginalną część całej ustawy. W opracowaniu rozważono realność przyjętych założeń do budżetu państwa oraz oceniono prawdopodobieństwo realizacji zaplanowanych dochodów budżetowych. Wyszczególniono także najważniejsze obszary, w których zostały zwiększone lub zmniejszone wydatki budżetowe w stosunku do lat poprzednich. W ostatnim podrozdziale przeanalizowano wysokość deficytu budżetu państwa, salda pierwotnego budżetu oraz przedstawiono prognozy kształtowania się wysokości długu publicznego w kolejnych latach.

Pozytywne prognozy dla rozwoju polskiej gospodarki w 2016 roku, nowe pozycje w dochodach budżetu oraz oszczędności poczynione w niektórych obszarach wydatków budżetowych w ostatnich latach sprawiają, że od władzy publicznej można byłoby oczekiwać prowadzenia neutralnej polityki fiskalnej, z tendencją do zmniejszania, a nie pogłębiania, nierównowagi w polskich finansach publicznych. Tymczasem budżet na 2016 rok charakteryzuje się wyjątkowo wysokim deficytem i ujemnym saldem pierwotnym. Niestety, szansa na odpowiedzialną politykę fiskalną została po raz kolejny zmarnowana.

1. Założenia do budżetu

Rada Ministrów założyła tempo wzrostu PKB w 2016 roku w wysokości 3,8% (wobec prognozowanych 3,4% w 2015 roku), a jako główny czynnik wzrostu wskazano popyt krajowy. Realne tempo wzrostu inwestycji ma wynieść 7,0%, a spożycia ogółem (prywatnego i publicznego) 3,2%. Rząd zakłada wzrost eksportu o 6,0%, jednak po uwzględnieniu tempa wzrostu importu, wkład we wzrost PKB ze strony eksportu netto wyniesie -0,3 punktu procentowego. 2016 rok ma być rokiem wyjścia polskiej gospodarki z deflacji. Prognozowaną w założeniach do budżetu dynamikę wzrostu cen określono na 1,7%. Założono także, że stopy procentowe NBP pozostaną na niezmiennym poziomie, a złotówka umocni się względem dwóch najistotniejszych walut – dolara i euro. Na rok 2016 prognozuje się utrzymanie sytuacji na rynku pracy z roku 2015. Przewiduje się, że stopa bezrobocia pozostanie na poziomie nieco poniżej 10%, a zatrudnienie i płace nadal będą wzrastały w umiarkowanie dobrym tempie. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe założenia makroekonomiczne do ustawy budżetowej na 2016 rok oraz prognozy NBP i przewidywania analityków.

Tabela 1. Wybrane prognozy makroekonomiczne na 2016 rok

wyszczególnienie	pierwotne założenia do ustawy budżetowej (z czerwca 2015)	ostateczne założenia do projektu ustawy budżetowej	projekcja NBP z listopada 2015	przewidywania ekspertów*
dynamika PKB	3,8%	3,8%	3,3%	3,5%
dynamika popytu krajowego	3,9%	4,0%	3,9%	b.d.
dynamika eksportu	5,9%	6,0%	6,3%	7,1%
dynamika cen	1,7%	1,7%	1,1%	0,75%
dynamika wynagrodzeń**	3,6%	3,6%	4,9%	4,5%
dynamika zatrudnienia	0,8%	0,8%	b.d.	b.d.
stopa bezrobocia rejestrowanego	9,8%	9,7%	b.d.	9,1%
stopa referencyjna NBP	b.d.	1,5%	b.d.	1,25%
kurs EUR/PLN	b.d.	4,03	b.d.	4,19

* Mediana prognoz 16 zespołów analitycznych, opublikowanych przez Puls Biznesu, nr 1(4515) z 4 stycznia 2016 roku.

** Założenia budżetowe oraz projekcja NBP obejmują tempo wzrostu wynagrodzeń w całej gospodarce, natomiast prognozy ekspertów dotyczą wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2015a; Rada Ministrów 2015b; NBP 2015; Puls Biznesu 2016.

Porównując założenia do ustawy budżetowej z prognozami NBP i ekspertów ekonomicznych, należy uznać je za optymistyczne w zakresie tempa wzrostu PKB i inflacji, a jednocześnie ostrożne w obszarze rynku pracy. Wydaje się, że Rada Ministrów stała się zakładnikiem założeń do ustawy budżetowej przyjętych w czerwcu 2015 roku i nie uwzględniła zmian, jakie zaszły w polskiej gospodarce w drugiej połowie 2015 roku. Tymczasem drugie półrocze upłynęło pod znakiem przedłużającej się deflacji, z której, wbrew wcześniejszym prognozom, nie udało się

wydostać do końca 2015 roku, oraz zaskakująco dobrych danych z rynku pracy. Założenia do ustawy budżetowej przyjęte przez rząd w grudniu 2015 roku powinny uwzględniać te czynniki.

Szczególnie niebezpieczna dla ostatecznego wykonania budżetu państwa w 2016 roku może być zbyt wysoka (z punktu widzenia budżetu zbyt optymistyczna) prognoza inflacji. Zmiany cen mają bowiem istotny wpływ na dochody z podatków konsumpcyjnych. Podobny błąd popełniono przy konstruowaniu budżetu na 2015 rok, kiedy założono, że średnioroczny wzrost cen wyniesie 1,2%. W rzeczywistości przez cały 2015 rok odnotowywano ujemną dynamikę cen, co stanowi jedną z głównych przyczyn niższych niż zakładano dochodów z podatku VAT (według prognoz – o 13,3 mld zł). W konsekwencji, błędne założenia dotyczące inflacji doprowadziły do nowelizacji budżetu na 2015 rok oraz większego niż zakładano deficytu. Przyjęta w założeniach do budżetu państwa na 2016 rok prognoza dynamiki cen w wysokości 1,7% także jest mało realna. Projekcja NBP zakłada inflację w wysokości 1,1%. Szanse na to, że inflacja znajdzie się w przedziale wyznaczającym cel inflacyjny (1,5-3,5%) oceniono na 24% w pierwszym kwartale, 21% w drugim kwartale, 36% w trzecim kwartale i 38% w czwartym kwartale 2016 roku [NBP 2015, s. 76]. Jeszcze mniej skłonni uwierzyć w znaczące przyspieszenie dynamiki cen są eksperci. Spośród 16 zespołów analitycznych przepytanych przez Puls Biznesu żaden nie wskazał prognozy inflacji równej lub wyższej niż 1,7%, a mediana prognoz ekspertów wyniosła 0,75% [Puls Biznesu 2016, s. 8].

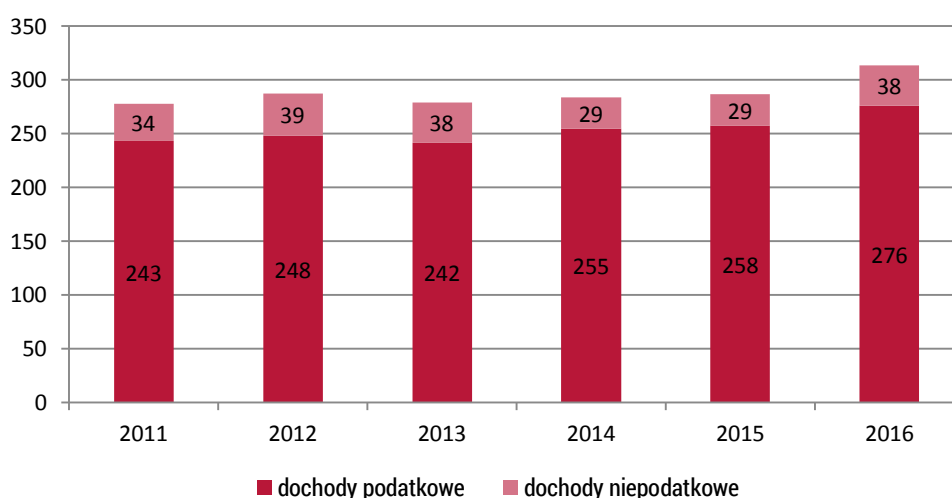
Budżet państwa powinien być tworzony zgodnie z zasadą ostrożności – przyjmowane założenia powinny być realne, jednak bliższe pesymistycznym, niż optymistycznym wariantom. Takie działanie pozwala zabezpieczyć finanse państwa przed realizacją negatywnych scenariuszy. Przyjmując założenia do budżetu na 2016 rok, podobnie jak w latach poprzednich, nie zastosowano tej zasady. Rodzi to ryzyko, że ponownie zajdzie potrzeba nowelizowania budżetu w trakcie roku, co niekorzystnie wpływa na jakość zarządzania w finansach publicznych i najczęściej wiąże się ze zwiększeniem deficytu budżetowego, a w konsekwencji także szybszym przyrostem długu publicznego państwa. W ostatnim dziesięcioleciu taka sytuacja miała miejsce nadzwyczaj często – w 2009 (wtedy akurat było to uzasadnione globalnym kryzysem finansowym), 2013 i 2015 roku.

Niezależnie od tego, które z przedstawionych w tabeli 1 projekcji uznamy za najbardziej realne, prognozy dla polskiej gospodarki na 2016 rok są umiarkowanie dobre. Jeśli nie zajdą nieprzewidziane scenariusze, gospodarka będzie rozwijała w tempie podobnym jak w 2015 roku, po około 2 latach deflacji powrócą zjawiska inflacyjne, a na rynku pracy można oczekiwać kontynuacji pozytywnych trendów. W tej sytuacji należałoby spodziewać się umiarkowanej polityki fiskalnej, z tendencją do zmniejszania deficytu sektora finansów publicznych. Tymczasem na 2016 rok zaplanowano istotny wzrost wydatków budżetowych i deficytu budżetowego, co zostanie omówione w kolejnych podrozdziałach.

2. Dochody budżetu

Od 2011 roku dochody budżetu państwa nie podlegały istotnym wahaniom i kształtowały się w przedziale 275-290 mld zł (wykres 1). Według projektu budżetu na 2016 rok dochody mają istotnie wzrosnąć. Rząd zakłada, że wyniosą 313,8 mld zł, co oznacza ich wzrost w stosunku do 2015 roku o 27,1 mld zł (prawie 10%). 276,1 mld zł z łącznej kwoty dochodów (88,0%) mają stanowić dochody podatkowe, a pozostałe 37,7 mld zł (12,0%) dochody niepodatkowe i środki z UE. Planowany wzrost dochodów publicznych w 2016 roku wynika przede wszystkim z trzech nowych kategorii dochodów, niewystępujących w 2014 i 2015 roku: nowych podatków sektorowych (bankowego oraz od sklepów wielkopowierzchniowych), wpłaty z zysku NBP oraz aukcji na rezerwację częstotliwości LTE, które mają przynieść łącznie 19,9 mld zł wpływów (odpowiednio 7,5 mld, 3,2 mld i 9,2 mld zł). Po wyłączeniu tych trzech kategorii przewidywane dochody budżetowe wyniosłyby 293,9 mld zł i byłyby o 2,5% wyższe niż w 2015 roku. Należy uznać, że jest to umiarkowana prognoza (w 2014 roku dochody wzrosły o 1,6%, a w 2015 roku o 1,1%), obarczona jednak pewnymi ryzykami.

Wykres 1. Dochody budżetu państwa w latach 2011-2016* (w mld zł)



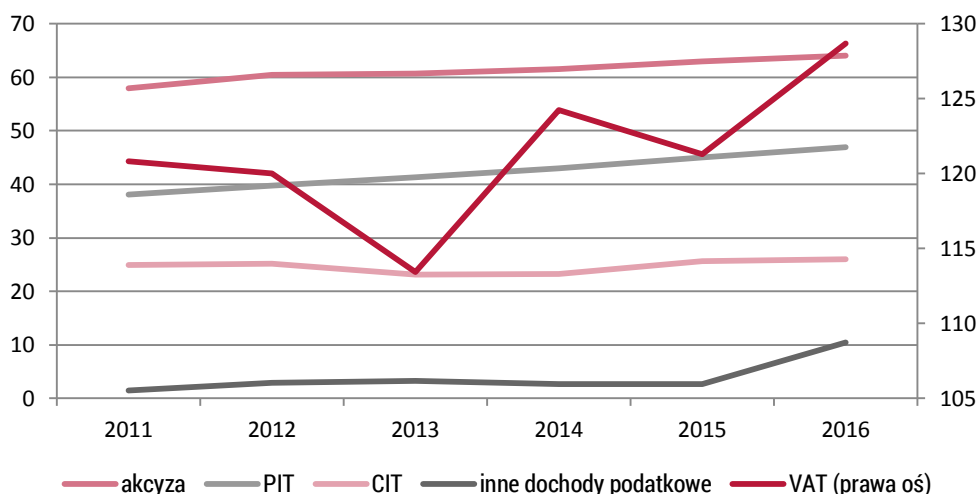
* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

Jak wskazują dane przedstawione na wykresie 2, szczególnie trudno w ostatnich latach prognozować wpływy z podatku VAT, które podlegają dosyć nieregularnym wahaniom i w 2015 roku prawdopodobnie wyniosły niemal tyle samo co w 2011 i 2012 roku. Tymczasem na 2016 rok rząd założył ich wzrost w stosunku do 2015 roku o 6,1%, opierając się na wysokiej przewidywanej dynamice konsumpcji prywatnej (wzrost nominalny o 5,5%), małej realnej projekcji inflacji oraz, jak stwierdzono w projekcie budżetu, przewidywanym „pozytywnym wpływie działań zwiększających stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiających efektywność

administracji podatkowej”. Słusznie zauważono więc, że istotną determinantą braku zmian w wysokości dochodów z podatku VAT w poprzednich latach była niska skuteczność organów skarbowych w ściąganiu tego podatku. Trudno oszacować jednak, na ile możliwe jest uzyskanie efektów w tym zakresie już w 2016 roku. Poprawa ściągalności VAT wymaga bowiem m.in. gruntownej modernizacji administracji skarbowej, ograniczenia szarej strefy oraz zmian w prawie, a więc podjęcia działań, których wymierne efekty mogą wystąpić w długim terminie [Toro i in. 2015]. Można mieć wątpliwości, czy zważając na objawiające się w poprzednich latach problemy ze ściągalnością podatku VAT, zasadne jest przyjmowanie założenia, że dynamika wpływów z tego podatku w 2016 roku będzie wyższa od dynamiki konsumpcji.

Wykres 2. Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2011-2016* (w mld zł)



* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

Od 2011 roku wpływy z akcyzy i PIT – dwóch kolejnych pod względem wysokości dochodów budżetu państwa podatków – charakteryzował stabilny wzrost. Wobec jedynie kosmetycznych zmian w regulacjach dotyczących tych podatków¹, w budżecie państwa na 2016 rok słusznie założono kontynuację tego trendu. Dochody z akcyzy mają wzrosnąć w stosunku do 2015 roku o 1,8% (1,1 mld zł), wobec 2,2% wzrostu w 2014 roku i 1,5% wzrostu w 2013 roku. Dochody z PIT z kolei mają być o 4,1% (1,9 mld zł) wyższe niż w 2015 roku, co odpowiada wzrostom wpływów z tego podatku odnotowywanym w latach 2012-2015 (średnio 4,3%). Na dochody z PIT wymierny wpływ będzie miał brak zmian w wysokości progów podatkowych, kwoty wolnej od podatku, zryczałtowanych kosztach

¹ W podatku akcyzowym wprowadzono preferencje podatkowe w zakresie akcyzy od energii elektrycznej. W podatku PIT wdrożono korzystne rozwiązania dla podatników prowadzących działalność gospodarczą, tworzących przyzakładowe żłobki i przedszkola.

uzyskania przychodu oraz w większości limitów ulg podatkowych, co skutkować będzie wzrostem efektywnej stawki podatkowej w stosunku do lat poprzednich. Warto przy tym pamiętać, że wskazane parametry nie uległy zmianie od 2009 roku (poza stosunkowo niewielkimi kwestiami np. dotyczącymi kosztów uzyskania przychodów dla twórców). Wzrostowi dochodów z PIT w 2016 roku będzie sprzyjała także dobra sytuacja na rynku pracy – w budżecie założono m.in. nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia o 3,6% i wzrost zatrudnienia o 0,8%.

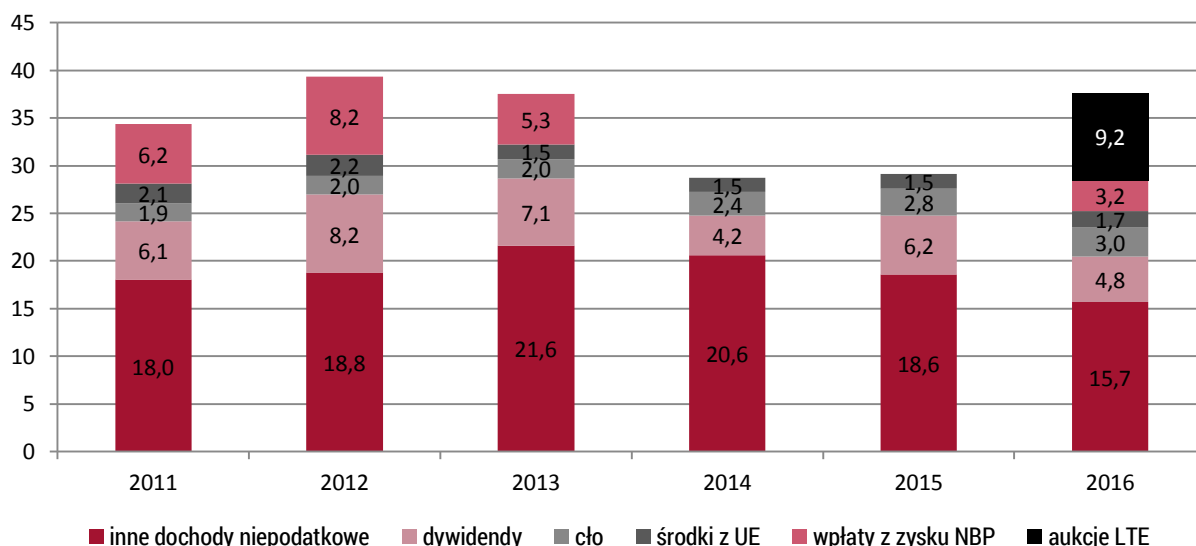
W 2016 roku najmniejszy procentowy wzrost dochodów budżetu w stosunku do 2015 roku ma nastąpić w odniesieniu do wpływów z podatku CIT. Rada Ministrów założyła, że dochody budżetu z CIT wzrosną o 1,7%, czyli 0,4 mld zł. Ta ostrożna prognoza wynika z faktu, że w przypadku podatku CIT, podobnie jak w VAT, objawiają się coraz większe problemy z jego ściągalnością. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w raporcie na temat ściągalności podatków w Polsce zwrócił uwagę, że udział sumy dochodów budżetu państwa i samorządów z podatku CIT w PKB spadł z 2,7% w 2007 i 2008 roku do zaledwie 1,8% w 2013 roku [Toro i in. 2015, s. 5 i 6]. Ministerstwo Finansów w projekcie budżetu wskazało, że jednym z głównych czynników obniżających dochody z podatku CIT jest możliwość rozliczania przez podatników strat z lat ubiegłych przez 5 kolejnych lat. Poziom poniesionych strat w latach 2010-2014 był zaś znacząco wyższy niż w latach 2005-2009. Trudno jednoznacznie wyrokować, na ile wykazywane w latach 2010-2014 straty wynikały z rzeczywistego pogorszenia sytuacji finansowej podatników, a na ile są efektem stosowania coraz agresywniejszych optymalizacji podatkowych. Niewątpliwie jest to problem, z którym przyjdzie się Ministerstwu Finansów zmierzyć w kolejnych latach. Należy podkreślić, że zgodnie z danymi Eurostatu, udział dochodów z podatku CIT w dochodach publicznych jest w Polsce jednym z najniższych wśród 28 państw UE (w 2013 roku – 5,4% w Polsce, wobec 7,3% średnio w UE).

W budżecie na 2016 rok zaplanowano także stosunkowo wysokie dochody niepodatkowe. W stosunku do 2015 roku mają one wzrosnąć aż o 30,4% i wynieść 35,9 mld zł (wykres 3). W kategorii tej pojawiają się jednak dwie nowe pozycje, niewystępujące w 2014 i 2015 roku. Są nimi dochody z aukcji częstotliwości LTE (9,2 mld zł) oraz wpłata z zysku NBP (3,2 mld zł). Bez tych pozycji dochody niepodatkowe byłyby niższe niż w 2014 i 2015 roku. Zwracają uwagę niższe prognozowane „inne dochody niepodatkowe” (nie uwzględniając aukcji częstotliwości LTE), do których zaliczono m.in. wpływy z różnego rodzaju opłat (np. sądowych oraz za koncesje i licencje), grzywien, mandatów i kar pieniężnych, wpłaty od jednostek samorządu terytorialnego związane z tzw. „janosikowym”, dochody z zarządzania długiem publicznym oraz dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Dochody z aukcji częstotliwości LTE są to jednorazowe wpływy z opłat zadeklarowanych przez uczestników aukcji na rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz. Dochód z tego tytułu planowano już w projekcie ustawy budżetowej na 2015 rok (w kwocie 1,8 mld zł). Nowy rząd przesunął go jednak w całości na 2016 rok,

tłumacząc takie działania przedłużającymi się procedurami związanymi z aukcją. Dochody z aukcji częstotliwości LTE należy traktować jako jednorazowy dochód kasy państwa, który nie zostanie powtórzony w takiej skali w przyszłości, co może stanowić znaczący czynnik pogarszający sytuację budżetu w 2017 roku w stosunku do 2016 roku.

Wykres 3. Dochody niepodatkowe budżetu państwa w latach 2011-2016* (w mld zł)



* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

Rada Ministrów zaskoczyła wpisaniem do budżetu wpłaty z zysku NBP (dochód ten został uwzględniony już w projekcie budżetu koalicji PO-PSL z września 2015). Do tej pory nie wpisywano tej pozycji do budżetu, a ewentualny wpływ traktowano jako dochód ponadprogramowy. Kierunek ten należy jednak uznać za słuszny – do budżetu państwa powinny być wpisywane wszystkie dochody, co do których istnieje wysoki stopień prawdopodobieństwa, że zostaną zrealizowane. Należy podkreślić, że prognoza wysokości wpłaty z zysku NBP została przygotowana w oparciu o wykonanie wyniku finansowego NBP po I półroczu 2015 roku. Przewiduje się, że ze względu na osłabienie złotego, które korzystnie wpływa na zysk banku centralnego, ostateczna wpłata z NBP może być nawet dwukrotnie wyższa [Godusławski 2015]. To w istotny sposób osłabia ryzyko niewykonania planowanych całkowitych dochodów budżetu państwa w 2016 roku.

3. Wydatki budżetu

W projekcie budżetu państwa na 2016 rok założono wyraźny wzrost wydatków – do wysokości 368,5 mld zł. Jest to o 9% (31,8 mld zł) więcej niż w 2015 roku i aż 18% (56,0 mld zł) więcej niż w 2014 roku. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w 2016 roku będzie równał się 19,5%, wobec 18,7% w 2015 roku i 18,8% w 2014 roku. Za znaczną część tego wzrostu odpowiada wpisanie do ustawy budżetowej prosocjalnych obietnic złożonych w kampanii wyborczej przez Prawo i Sprawiedliwość. Należy jednak podkreślić, że projekt budżetu państwa zatwierdzony przez poprzednią Radę Ministrów koalicji PO-PSL we wrześniu 2015 roku, także nie należał do szczególnie oszczędnych. Zakładał on wydatki w kwocie 351,5 mld zł, a więc o 14,8 mld zł (4,4%) więcej niż prawdopodobne wykonanie w 2015 roku i o 39,0 mld zł (12,5%) więcej niż wykonanie w 2014 roku. Taki wzrost wydatków publicznych pomiędzy 2014 a 2016 rokiem nie ma uzasadnienia w sytuacji, w której przez znaczną część tego okresu gospodarka znajduje się w deflacji, a tempo rozwoju gospodarczego nie wymaga dodatkowego stymulowania zwiększonymi wydatkami publicznymi.

Warto zwrócić uwagę, że istotnego wzrostu wydatków nie zahamowała stabilizująca reguła wydatkowa, wprowadzona do ustawy o finansach publicznych w 2013 roku. Prawo i Sprawiedliwość tuż po objęciu władzy przegłosowało nowelizację ustawy, wprowadzając zmiany skutkujące zwiększeniem limitu wydatków publicznych w 2016 roku (m.in. uzależnienie reguły od celu inflacyjnego NBP, a nie od bieżącej inflacji). Dzięki nowelizacji limit wydatków publicznych na 2016 rok zwiększył się z 715,3 mld zł do 728,5 mld zł². Działanie to pokazuje, że wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń na politykę fiskalną w trybie ustawowym, bez szerszych gwarancji trwałości tych reguł (np. gwarancji konstytucyjnych), nie ma w Polsce większego sensu. Podobna sytuacja miała miejsce w 2013 roku, kiedy ze względu na ryzyko złamania zasad zawartych w ustawie o finansach publicznych, sejm uchwalił zawieszenie pierwszego progu ostrożnościowego.

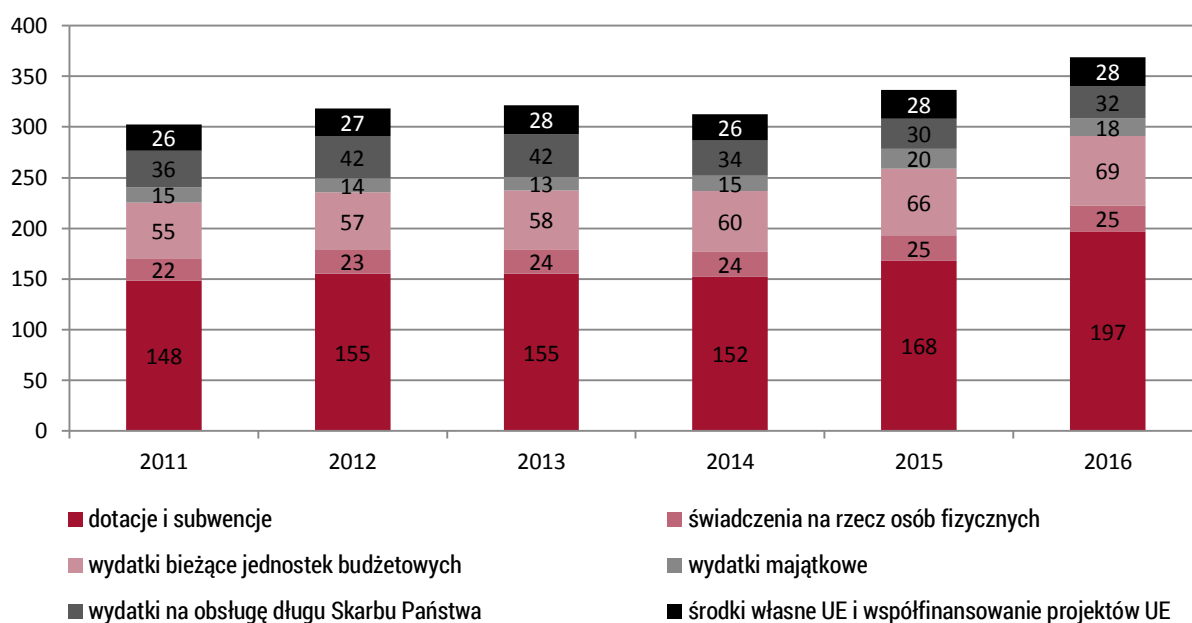
W stosunku do projektu ustawy budżetowej autorstwa koalicji PO-PSL, nowa Rada Ministrów uzupełniła pozycje wydatkowe budżetu o program „Rodzina 500+”, bezpłatne leki dla osób, które ukończyły 75 rok życia oraz zwiększone dopłaty do paliwa rolniczego, nie usuwając jednocześnie z budżetu żadnych istotnych pozycji przyjętych przez poprzedni rząd. Limit wydatków zwiększył się przez to o 17,0 mld zł, z czego dominującą część stanowią koszty świadczeń na dzieci w wysokości 500 zł na dziecko³. Program „Rodzina 500+” przyniesie istotny wzrost skali wspierania rodzin z dziećmi przez polskie państwo. Do tej pory na ten cel przeznaczaliśmy stosunkowo niewiele – według danych Eurostatu w 2013 roku wydatki publiczne na świadczenia dla rodzin

² Limit obejmuje szerszy zakres wydatków publicznych niż tylko wydatki budżetu państwa.

³ Poczawszy od drugiego dziecka, a w rodzinach o dochodzie rozporządzalnym na osobę niższym niż 800 zł (lub 1200 zł w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym) również na pierwsze dziecko.

i dzieci wyniosły 1,3% PKB, wobec 1,7% PKB w całej UE. Problem w tym, że w budżecie nie zarezerwowano stabilnych źródeł finansowania zwiększonych wydatków państwa z tego tytułu. W 2016 roku program ten w ponad połowie zostanie sfinansowany z jednorazowego wpływu z aukcji częstotliwości LTE. Według Ministerstwa Finansów w kolejnych latach dodatkowe dochody mają pochodzić głównie z uszczelniania systemu podatkowego, jednak wymierne skutki tych zapowiedzi są trudne do oszacowania. Wydaje się, że bezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby znalezienie źródeł finansowania w ograniczeniu wydatków budżetu państwa w określonych obszarach.

Wykres 4. Wydatki budżetu państwa w latach 2011-2016* według grup ekonomicznych (w mld zł)



* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

W wydatkach budżetu państwa dominują dotacje i subwencje (wykres 4). Wynika to ze szczególnej roli budżetu w sektorze finansów publicznych (SFP), która polega z jednej strony na bezpośrednim finansowaniu podstawowych zadań państwa w obszarach takich jak obrona narodowa, administracja rządowa czy wymiar sprawiedliwości, a z drugiej strony na kształtowaniu, przy pomocy systemu przepływów pieniężnych wewnątrz sektora, sytuacji finansowej większości podmiotów SFP (NIK 2014, s. 214 i 215; Sawulski 2015, s. 12 i 13). W ustawie budżetowej na 2016 rok znacznie zwiększa się udział dotacji i subwencji w wydatkach budżetu – z 48-50% w latach 2011-2015 do 53% w 2016 roku. W konsekwencji niemal cały wzrost wydatków budżetu w 2016 roku w stosunku do 2015 roku zostanie zrealizowany w ramach dotacji i subwencji, których wartość zwiększy się

o 28,8 mld zł. W tabeli 2 przedstawiono najważniejsze tytuły dotacji i subwencji z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych. W 2016 roku wydatkowana z budżetu kwota wzrosła w stosunku do lat poprzednich we wszystkich wskazanych tytułach, w tym szczególnie wyraźnie (prawie dwukrotnie) w kategorii dotacja do jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost ten jest efektem zwiększenia dotacji na finansowanie i dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej, gdyż w tej pozycji mieszczą się środki na wypłatę świadczeń z programu „Rodzina 500+” (za wypłatę świadczeń będą odpowiadały gminy).

Tabela 2. Wybrane dotacje z budżetu państwa w latach 2013-2016* (w mln zł)

wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
subwencja dla JST	51 257	51 204	51 460	53 043
w tym: część oświatowa	39 509	39 500	40 377	41 497
dotacja dla JST	23 539	25 308	17 499	33 693
dotacja do FUS	37 114	30 363	42 066	44 848
pożyczka do FUS**	12 000	8 924	5 524	4 917
dotacja do KRUS	15 853	16 096	17 041	17 780
dotacja dla uczelni publicznych	12 070	13 229	13 246	14 405

* 2015 rok – według projektu ustawy budżetowej z września 2015; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

** Formalnie pożyczka do FUS klasyfikowana jest jako rozchód budżetu, a nie wydatek, jednak w praktyce pełni funkcję dotacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2014; Rada Ministrów 2015b.

Rok 2016 będzie także kolejnym, w którym wzrosną kwoty dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i funduszy działających w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Niepokoi zwiększająca się z każdym rokiem kwota dotacji do FUS, gdyż od 2009 roku podejmowano wiele działań mających na celu jej obniżenie, w tym m.in.:

- W latach 2009-2015 FUS otrzymywał nieoprocentowane pożyczki z budżetu państwa. Na 2016 rok planuje się pożyczkę w wysokości 4,9 mld zł, a łączne zadłużenie FUS z tego tytułu wyniesie 50,2 mld zł. FUS nie ma zdolności do spłaty tych pożyczek, a terminy ich spłaty są każdorazowo odsuwane. W praktyce pożyczki te należy traktować jako dodatkową formę dotacji.
- W latach 2010-2014 wykorzystywano środki Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego w FUS (łącznie 16,9 mld zł). Na 2016 rok nie przewiduje się bezpośredniego wykorzystania środków FRD.
- W 2012 roku rozpoczęto proces podwyższania wieku emerytalnego, co miało na celu m.in. zahamowanie wzrostu liczby świadczeniobiorców z FUS.
- W efekcie przeprowadzonej w 2014 roku reformy Otwartych Funduszy Emerytalnych FUS otrzymuje wpłaty z OFE, wynikające z wprowadzenia tzw. suwaka emerytalnego oraz środki z FRD pochodzące z przeniesienia

aktywów z OFE oraz odsetek od tych aktywów. Na 2016 planuje się, że przychody obejmujące środki z reformy OFE wyniosą 5,0 mld zł, wobec 4,5 mld zł w 2015 roku. Poza tym, zmniejszenie wysokości składki przekazywanej do OFE oraz wprowadzenie dobrowolności OFE skutkowało zmniejszeniem kwoty refundacji składek do OFE przekazywanej z budżetu do FUS (3,2 mld zł w 2016 roku), co jednak nie miało wpływu na zmniejszenie dotacji z budżetu, gdyż refundacja OFE jest zaliczana do rozchodów budżetowych, a nie wydatków.

Działania te spowodowały, że dotacja z budżetu do FUS spadła w 2014 roku do wysokości około 30 mld zł, jednak już w 2016 roku będzie o prawie 50% wyższa i wyniesie 44,8 mld zł. Nie udało się więc trwale rozwiązać problemu braku samofinansowania się FUS. Według planu na 2016 rok dotacja oraz pożyczka z budżetu państwa będą stanowiły prawie jedną czwartą (24,3%) przychodów FUS. W związku z pogarszającą się sytuacją demograficzną Polski nie ma też perspektyw obniżenia tej nierównowagi, tym bardziej w sytuacji, w której nowy rząd zapowiada powrót do poprzedniego wieku emerytalnego. Jeszcze trudniejszy jest stan funduszu emerytalno-rentowego (FER) działającego w ramach KRUS. W 2016 roku aż 92% przychodów funduszu ma pochodzić z dotacji z budżetu, która wyniesie 17,8 mld zł. Dodając do kwot dotacji do FUS i FER także wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów (finansowane bezpośrednio z budżetu), które mają wynieść 16,7 mld zł, okaże się, że nierównowaga budżetowa jest w pewnym sensie efektem dofinansowywania systemu emerytalno-rentowego z budżetu państwa. Stan ten wymaga rozwiązań systemowych – co najmniej likwidacji przywilejów emerytalnych, a być może także głębszej reorganizacji ubezpieczeń społecznych.

Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (dotacja do FUS, FER i świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego) stanowią drugą największą kategorię wydatków budżetu państwa w klasyfikacji według działów (tabela 3). Największym działem są różne rozliczenia, na który składają się głównie subwencja ogólna dla JST (53,0 mld zł) oraz składka do budżetu Unii Europejskiej (19,2 mld zł). W 2016 roku najistotniejszy wzrost w klasyfikacji według działów zostanie odnotowany w kategorii pomoc społeczna, w której nastąpi podwojenie wydatków w porównaniu do 2013 roku, co jest efektem ustanowienia programu „Rodzina 500+”. W 2016 roku nieco niższe niż w 2015 roku będą wydatki na obronę narodową, co wynika jednak z tego, że w 2015 roku 5,4 mld zł przeznaczono na sfinansowanie odroczonej płatności za samoloty F-16. Porównując 2016 rok do roku 2013 lub 2014, widoczny jest znaczący wzrost wydatków na ten cel, co wynika głównie ze zwiększonych inwestycji w zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Według planu na 2016 rok wydatki majątkowe w części budżetu „Obrona narodowa” wyniosą 10,2 mld zł, a w 2013 i 2014 roku było to odpowiednio 6,1 mld zł i 8,2 mld zł.

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa w latach 2013-2016* w klasyfikacji według działów (w mln zł)

wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2016 (2013=100)	2016 (2014=100)	2016 (2015=100)
Różne rozliczenia	71 165	70 381	89 897	96 259	135%	137%	107%
Obowiązkowe ub. społeczne	74 793	69 149	82 151	86 658	116%	125%	105%
Obsługa długu publicznego	42 460	34 456	29 752	31 800	75%	92%	107%
Pomoc społeczna	14 251	14 475	12 409	28 776	202%	199%	232%
Obrona narodowa	20 137	23 352	30 133	28 358	141%	121%	94%
Szkolnictwo wyższe	13 203	14 390	14 391	15 401	117%	107%	107%
Pozostałe	17 232	19 362	15 160	15 228	88%	79%	100%
Bezpieczeństwo publiczne	13 561	13 721	13 454	14 018	103%	102%	104%
Administracja publiczna	12 737	12 641	12 601	13 219	104%	105%	105%
Wymiar sprawiedliwości	10 471	10 841	11 030	11 645	111%	107%	106%
Transport i łączność	8 996	8 774	8 464	9 629	107%	110%	114%
Ochrona zdrowia	7 534	7 358	6 848	7 189	95%	98%	105%
Nauka	4 791	5 002	5 236	5 587	117%	112%	107%
Rolnictwo i łowiectwo	10 014	8 617	5 154	4 762	48%	55%	92%
Suma	321 345	312 520	336 680	368 529	115%	118%	109%

* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Na podstawie: [Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c].

Warto zwrócić uwagę również na te kategorie wydatków, w których poczyniono w ostatnich latach oszczędności. W porównaniu do 2013 i 2014 roku, wydatki budżetu w 2016 roku będą wyraźnie niższe w działach rolnictwo oraz koszty obsługi długu publicznego⁴. Obniżenie wydatków w pierwszej kategorii jest przede wszystkim efektem niższych wydatków budżetu na współfinansowanie programów z udziałem środków UE, realizowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (głównie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Wspólna Polityka Rolna – filar I). W 2013 roku wydatki budżetu na ten cel wyniosły 5,0 mld zł, a w 2016 roku mają wynieść już tylko 1,2 mld zł. Niższe koszty obsługi długu są z kolei konsekwencją spadającej rentowności polskich obligacji na rynkach finansowych⁵ oraz umorzenia obligacji OFE w 2014 roku. W sumie obniżenie wydatków w działach rolnictwo oraz koszty obsługi długu skutkuje w 2016 roku oszczędnościami budżetu (w stosunku do 2013 roku) w wysokości 15,9 mld zł. Środki te byłyby w stanie pokryć więc wydatki związane z wdrożeniem

⁴ Niższe wydatki planuje się także w dziale ochrona zdrowia, jednak głównym podmiotem finansującym ochronę zdrowia w Polsce jest Narodowy Fundusz Zdrowia. Udział budżetu państwa w wydatkach na ochronę zdrowia jest stosunkowo niewielki (około 10%), a zawiera się w nich głównie dotacja dla NFZ na ratownictwo medyczne oraz finansowanie programów polityki zdrowotnej i wydatków inwestycyjnych części szpitali.

⁵ Obniżenie ratingu Polski przez agencję S&P może skutkować wzrostem rentowności polskich obligacji i nieco wyższymi niż planowane kosztami obsługi długu publicznego. Wciąż jednak będą one niższe niż w 2013 roku.

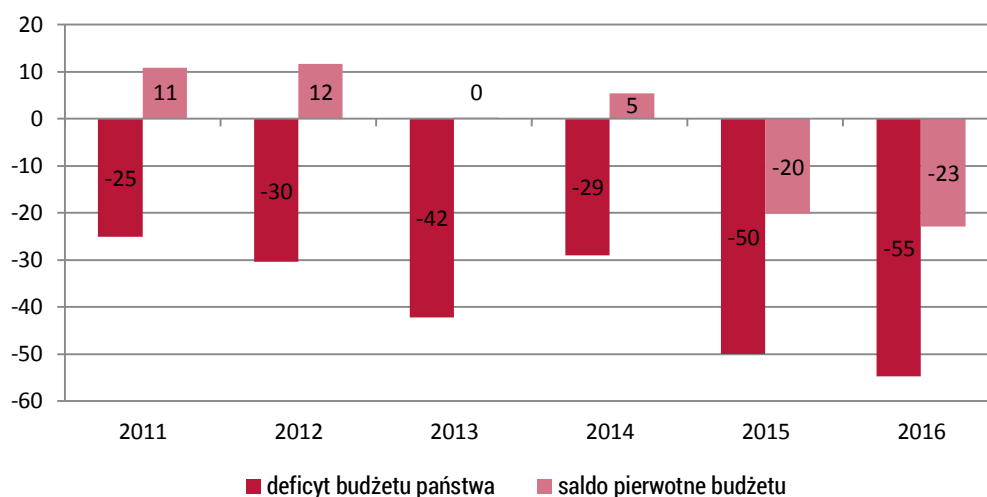
programu „Rodzina 500+”. W 2015 i 2016 roku oszczędności w tych dwóch kategoriach wykorzystano jednak na zwiększenie wydatków w niemal wszystkich innych działach klasyfikacji budżetowej, a nie na nowe programy socjalne bądź zmniejszenie deficytu budżetowego.

4. Deficyt budżetowy

Planowany na 2016 rok deficyt budżetu państwa jest nadzwyczaj wysoki – według projektu ustawy budżetowej ma wynieść 54,7 mld zł, a więc o 9,5% więcej niż w 2015 roku i prawie dwukrotnie więcej niż w 2014 roku. Deficyt w niemal identycznej kwocie (54,6 mld zł) został zaplanowany już w projekcie budżetu z września 2015 roku. Zmiany wprowadzone do poprzedniego projektu przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w niemal identycznym stopniu zwiększyły dochody i wydatki budżetu, nie zmieniając znacząco prognozowanego salda. Na wykresie 5 pokazano kształtowanie się deficytu budżetu państwa i salda pierwotnego budżetu w latach 2011-2016. Saldo pierwotne stanowi różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu pomniejszonymi o koszty obsługi długu. Pozwala więc zobaczyć, jak kształtowałaby się równowaga budżetowa, gdyby państwo nie posiadało długu publicznego. Jak wskazują przedstawione dane, w latach 2011-2014 utrzymywano dodatnie saldo pierwotne budżetu, natomiast w 2015 i 2016 roku następuje gwałtowny wzrost deficytu pierwotnego – do wysokości odpowiednio 20,2 mld zł i 22,9 mld zł. Tymczasem jak sugeruje leksykon budżetowy umieszczony na stronie Sejmu RP: „wystąpienie deficytu pierwotnego sygnalizuje przekroczenie granicy bezpieczeństwa w zakresie długu publicznego i groźbę kryzysu finansów publicznych” [Leksykon budżetowy 2015].

Tak wysoki deficyt budżetowy na 2016 rok należy ocenić krytycznie tym bardziej, że w ostatnich kilku latach w polskich finansach publicznych zachodziły opisywane w poprzednich rozdziałach zmiany, które powinny przyczynić się do poprawy salda budżetu. Obniżeniu wydatków w 2016 powinny służyć reformy w obszarze systemu emerytalnego przeprowadzone w latach wcześniejszych, relatywnie niskie koszty obsługi długu publicznego, czy zmniejszenie skali wydatków na współfinansowanie programów związanych z modernizacją polskiej wsi. Dochody w 2016 roku zostały z kolei wyjątkowo zasilone wpływami z aukcji częstotliwości LTE oraz wpłatami z zysku NBP. Zmiany te nie spowodowały jednak zmniejszenia deficytu budżetowego, a wręcz przeciwnie, doszło do jego eskalacji. Nierównowagi budżetowej w 2016 nie należy wiązać jedynie ze zwiększeniem świadczeń z pomocy społecznej, związanym z wdrożeniem programu „Rodzina 500+”. Jest to raczej efekt rozrzutności władzy publicznej w dysponowaniu środkami publicznymi w niemal wszystkich obszarach działalności państwa, połączony z wyjątkową słabością administracji podatkowej w radzeniu sobie ze ściągalnością podatków, w tym przede wszystkim VAT i CIT.

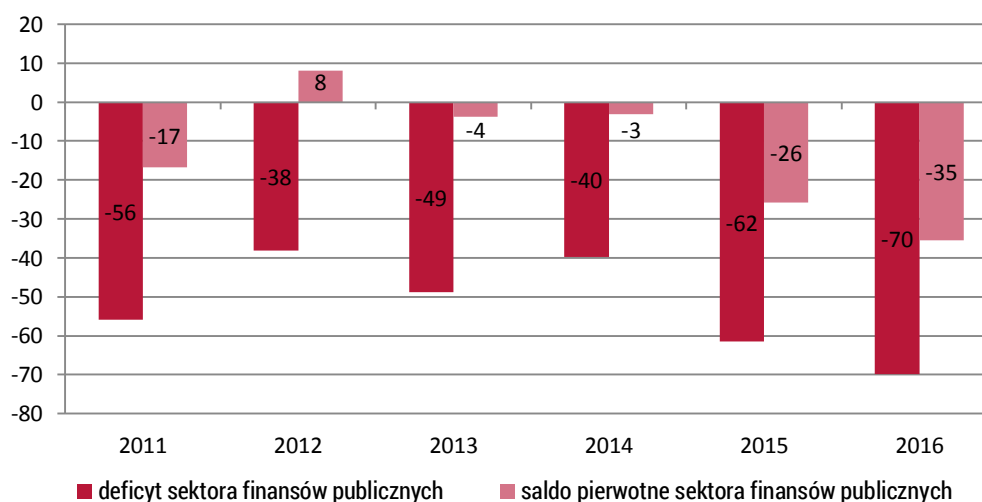
Wykres 5. Deficyt budżetu państwa i saldo pierwotne budżetu w latach 2011-2016* (w mld zł)



* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

Wykres 6. Deficyt sektora finansów publicznych i saldo pierwotne SFP w latach 2011-2016* (w mld zł)



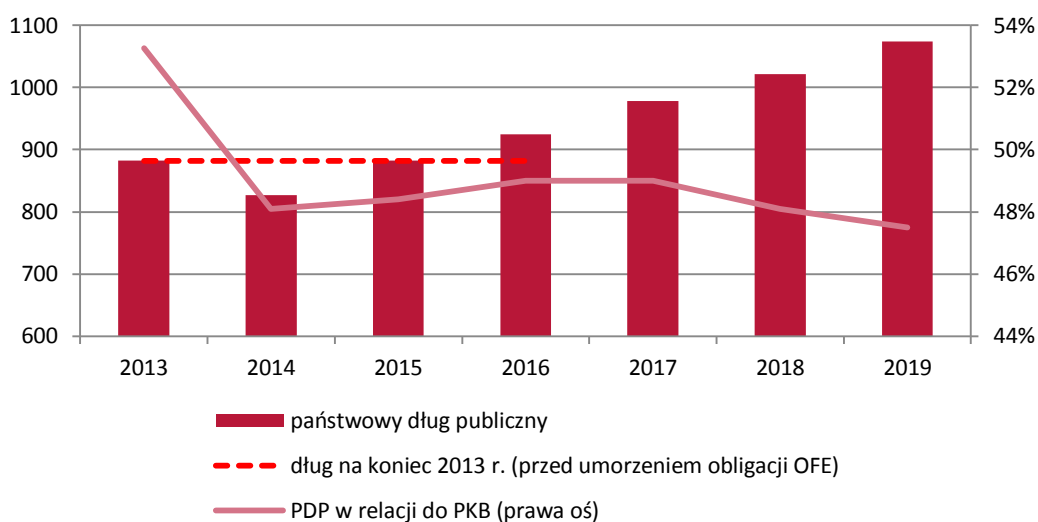
* 2015 rok – według nowelizacji ustawy budżetowej; 2016 rok – według projektu ustawy budżetowej z 21 grudnia 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów 2012-2015; Rada Ministrów 2015b; Rada Ministrów 2015c.

Analizując stan finansów publicznych w Polsce, nie należy pomijać faktu, że budżet państwa stanowi jedynie część sektora finansów publicznych (SFP). Zgodnie z planem zawartym w uzasadnieniu do ustawy budżetowej dochody całego SFP w 2016 roku wyniosą 711,7 mld zł, wydatki 781,6 mld zł, a deficyt 69,9 mld zł. Wyższy deficyt sektora finansów publicznych w Polsce odnotowano tylko w 2010 roku (85,1 mld zł). Na wykresie 6 przedstawiono wysokość deficytu SFP i salda pierwotnego SFP w latach 2011-2016. Saldo pierwotne SFP kształtuje się poniżej salda budżetu państwa, gdyż zazwyczaj istotna część deficytu SFP jest realizowana poza

budżetem państwa (jest to szczególnie widoczne w 2011 roku), natomiast koszty obsługi długu publicznego są ponoszone w dominującej części przez budżet centralny. Wnioski są jednak podobne jak w przypadku deficytu pierwotnego budżetu państwa – po kilku latach względnej równowagi salda pierwotnego SFP, w 2015 i 2016 roku następuje znacząca zmiana w kierunku rosnącego deficytu pierwotnego. Mimo to Ministerstwo Finansów prognozuje, że relacja deficytu sektora finansów publicznych liczonego według metodyki unijnej do PKB wyniesie w 2016 roku 2,8%, a więc spadnie poniżej ustalonej przez Komisję Europejską wartości referencyjnej wynoszącej 3%. Prognoza ta została jednak dokonana przy założeniu, że wydatki SFP wpisane do ustawy budżetowej na 2016 rok traktuje się jako maksymalny limit, a ich ostateczne wykonanie ukształtuje się poniżej tego poziomu.

Wykres 7. Państwowy dług publiczny w latach 2013-2015 i prognoza jego kształtowania się w latach 2016-2019 (w mld zł oraz jako %PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów 2015a; Ministerstwo Finansów 2015b.

Permanentne niezrównoważenie polskich finansów publicznych skutkuje szybko rosnącym zadłużeniem. Na wykresie 7 przedstawiono prognozę kształtowania się państwowego długu publicznego w latach 2015-2019. Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów planem, do 2019 roku relacja długu publicznego do PKB powinna być stabilna i utrzymywać się w przedziale od 47,5% do 49,0% PKB. Do prognoz tych należy podchodzić jednak z dystansem, gdyż przyjmowane we wcześniejszych latach strategie nie zawsze były realizowane w praktyce (przykładowo nie zakładały konieczności wykorzystania środków zgromadzonych w OFE w celu uniknięcia przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego w 2014 roku). Po pierwsze, zwraca uwagę fakt, że już w 2018 roku kwota oficjalnego długu publicznego Polski ma przekroczyć 1 bilion zł. Po drugie, zgodnie z zaktualizowaną w grudniu 2015 roku przez Ministerstwo Finansów prognozą, wartość nominalna długu publicznego na koniec 2015 roku zrównała się z poziomem długu z końca 2013 roku. Transakcja umorzenia papierów skarbowych

będących w posiadaniu OFE odbyła się w pierwszym kwartale 2014 roku. Oznacza to, że przy obecnym tempie zadłużania polskim finansom publicznym wystarczyły niecałe dwa lata na „przejedzenie” 130,2 mld zł, które przez 14 lat były wpłacane przez obywateli do OFE. Fakt ten najlepiej świadczy o tym, jak znacząca jest skala nierównowagi w polskich finansach publicznych. Budżet na 2016 rok w żaden sposób nie rozwiązuje tego problemu, a nawet stanowi jego pogłębienie.

Podsumowanie i wnioski

W 2016 roku w polskich finansach publicznych wystąpi szereg czynników, które mogłyby przyczynić się do obniżenia skali nierównowagi w budżecie państwa. Do najważniejszych należą: dobra koniunktura gospodarcza, wystąpienie niestandardowych źródeł dochodów, wprowadzone w poprzednich latach zmiany w systemie emerytalnym, zmniejszenie wydatków na modernizację polskiego rolnictwa oraz spadające koszty obsługi długu publicznego. Budżet na 2016 nie wykorzystuje tych szans. Przedstawiony przez Radę Ministrów projekt zakłada rekordowo wysoki deficyt, w tym przede wszystkim wyjątkowo wysokie ujemne saldo pierwotne budżetu. Wystąpienie deficytu pierwotnego sugeruje zaś, że w finansach publicznych przekroczona została pewna granica bezpieczeństwa.

Szczegółowa analiza projektu budżetu państwa na 2016 rok prowadzi do następujących wniosków:

- Głównymi zagrożeniami dla realizacji zaplanowanych dochodów budżetu państwa w 2016 roku jest optymistyczna prognoza dotycząca wpływów z podatku VAT (wzrost o 6% w stosunku do 2015 roku), oparta między innymi o prawdopodobnie zawyżoną projekcję inflacji oraz założenie większej niż w poprzednich latach skuteczności administracji w ściąganiu tego podatku. Pozytywnie na wykonanie dochodów budżetowych może wpłynąć wyższa od planowanej wpłata z zysku NBP.
- W projekcie budżetu istotne znaczenie mają niestandardowe dochody, takie jak: wpływy z aukcji częstotliwości LTE (9,2 mld zł) oraz wpłaty z zysku NBP (3,2 mld zł). Dochody te, w połączeniu z wpływami z podatków sektorowych (7,5 mld zł), pozwalają na sfinansowanie programu „Rodzina 500+” w 2016 roku, jednak w kolejnych latach konieczne będzie znalezienie nowych źródeł pokrycia tych wydatków.
- Mimo korzystnej sytuacji gospodarczej oraz niskiego prognozowanego wzrostu cen, na 2016 rok zaplanowano istotny wzrost wydatków budżetu państwa – o 9% (31,8 mld zł) w stosunku do przewidywanego wykonania w 2015 roku i o 18% (56,0 mld zł) w stosunku do 2014 roku. Zwiększenie wydatków budżetowych związane z realizacją części obietnic wyborczych Prawa i Sprawiedliwości wynosi 17,0 mld zł.
- Nie powiodły się próby trwałego ograniczenia problemu braku samofinansowania się Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. 2016 rok będzie kolejnym, w którym wzrośnie kwota dotacji do FUS (44,8 mld zł dotacji oraz 4,9 mld zł pożyczki), mimo przeprowadzonych reform systemu emerytalnego i innych działań, mających na celu jej zmniejszenie. Konieczność dotowania systemu emerytalno-rentowego przez budżet państwa (także w formie dotacji do KRUS i świadczeń dla służb mundurowych, sędziów i prokuratorów) jest jedną z głównych przyczyn nierównowagi budżetu państwa.
- W porównaniu do 2013 i 2014 roku znacznie obniżono wydatki na rolnictwo (niższe wydatki na współfinansowanie projektów UE mających na celu modernizację polskiej wsi) oraz obsługę długu

publicznego (efekt umorzenia obligacji OFE i spadającej rentowności polskich obligacji). Sumę oszczędności z tego tytułu można szacować na 16 mld zł. Środków tych nie przeznaczono jednak na zmniejszenie deficytu budżetowego, a na zwiększenie wydatków w niemal wszystkich innych działach klasyfikacji budżetowej.

- Budżet na 2016 rok charakteryzuje się wysokim deficytem (-54,7 mld zł) i ujemnym saldem pierwotnym budżetu. W latach 2011-2014 utrzymywano względną równowagę salda pierwotnego, natomiast w 2015 i 2016 roku następuje gwałtowny wzrost deficytu pierwotnego – do wysokości odpowiednio -20,2 mld zł i -22,9 mld zł. Skutkiem wysokiego deficytu jest szybko rosnący dług publiczny. Polskim finansom publicznym wystarczyły zaledwie dwa lata na „przejedzenie” 130 mld zł aktywów przejętych z OFE. Według prognoz, oficjalny dług publiczny Polski ma przekroczyć 1 bilion złotych już w 2018 roku.

Bibliografia

- Godusławski, B, 2015, *Bank centralny pomoże rządowi*, Puls Biznesu, nr 243(4505) z 17 grudnia, s. 4.
- Leksykon budżetowy, 2015, *Saldo pierwotne budżetu*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp> [dostęp: 18.01.2015].
- Ministerstwo Finansów, 2015a, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2015b, *Errata do „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019”, przyjętej przez Radę Ministrów 29 września 2015 r.*, Warszawa.
- NBP, 2015, *Raport o inflacji. Listopad 2015 r.*, Warszawa.
- NIK, 2014, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2012-2015, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (lata 2011-2014)*, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2014, *Ustawa budżetowa na rok 2015. Uzasadnienie*, wrzesień, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2015a, *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2016*, czerwiec, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2015b, *Ustawa budżetowa na rok 2016. Uzasadnienie*, grudzień, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2015c, *Ustawa o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015. Uzasadnienie*, grudzień, Warszawa.
- Sawulski, J., 2015, *Audyty (nie)przejrzystości finansów publicznych w Polsce*, IBS Policy Paper, nr 02/2015, Warszawa.
- Toro, J., Jensen, A., Thackray, M., Kidd, M., Russel, B., 2015, *Republic of Poland. Tax Administration. Modernization Challenges and Strategic Priorities*, International Monetary Fund, Washington.



www.ibs.org.pl