



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinia o ustawie budżetowej
na rok 2017
(druk senacki nr 398)

OPINIE
EKSPERTYZY

OE – 252

GRUDZIEŃ 2016

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2017
(druk senacki nr 398)

OPINIE
7
EKSPERTYZY

OE-252

Kancelaria Senatu
Grudzień 2016

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu do-
puszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2016

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2017 (druk senacki nr 398)

1. Założenia makroekonomiczne

Przy konstruowaniu budżetu państwa na 2017 r. oparto się na założeniach makroekonomicznych skonstruowanych na bazie danych odnoszących się do I połowy 2016 r. oraz stosunkowo optymistycznych i obarczonych wieloma czynnikami ryzyka prognozach na 2017 r. Niepewność dotyczy w szczególności sytuacji gospodarczej w otoczeniu polskiej gospodarki, zwłaszcza w Unii Europejskiej¹. Głównymi czynnikami makroekonomicznymi oddziałującymi na sytuację w zakresie budżetu państwa i powiązanych z nim elementów składowych systemu finansów publicznych w 2017 r. będą: realne tempo wzrostu PKB, w jego ramach konsumpcja prywatna, oraz wskaźnik inflacji. Przyjęto, że wzrost gospodarczy w Polsce w 2016 r. wyniesie 3,4%, by w 2017 r. przyspieszyć do 3,6%. Istnieją jednak zagrożenia realizacji tych wskaźników na poziomie niższym niż założono, zwłaszcza, że wzrost PKB w III kwartale 2016 r. wyniósł tylko 2,5% i pokazał, że polska gospodarka rozwija się wolniej niż oczekiwano, co może przełożyć się na obniżenie wzrostu PKB w 2016 r. do poziomu 2,5-3% i może mieć niewątpliwie konsekwencje na wzrost PKB w 2017 r.

Zasadniczym czynnikiem wzrostu gospodarczego w 2017 r. ma pozostać popyt krajowy, w tym popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych, którego wzrost stymulowany będzie między innymi prowadzoną polityką fiskalną (Program „Rodzina 500+”, podwyższenie kwoty wolnej od podatku). W odniesieniu do spożycia i inwestycji publicznych założono, że po przejściowym obniżeniu w 2016 r. udziału inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB, w kolejnym roku powróci on do poziomu z 2015 r. (4,4%), natomiast realny wzrost spożycia publicznego wyniesie 3,2% w 2017 r. wobec 4,4% w 2016 r. W 2016 r. mamy do czynienia wciąż ze spadającymi cenami towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. przyjęto, że spadną średnio o 0,5% w stosunku do 2015 r., natomiast na 2017 r. założono, że wskaźnik CPI wzrośnie o 1,3% (co jest zbliżone do listopadowej projekcji NBP). Wzrostowi wskaźnika inflacji w 2017 r. będzie sprzyjać poprawiająca się sytuacja na rynku pracy. Przewiduje się, że przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej wzrośnie o 0,7% w 2017 r. wobec zakładanego przyrostu o 2,1% w 2016 r., towarzyszyć ma temu spadająca stopa bezrobocia, która z końcem 2017 r. ma obniżyć się do 8,0%. Założono, że w 2017 r. ma zwiększyć się także dynamika nominalnego tempa wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z 4,1% do 5,0% w 2017 r., co przy uwzględnieniu zakładanego wskaźnika inflacji oznacza realny wzrost niższy niż w 2016 r. Istotny wpływ na realizację zakładanego poziomu wskaźników makroekonomicznych będzie mieć chociażby dalsze osłabienie złotego w ostatnich tygodniach (odmiennie od założonej w projekcie ustawy aprecjacji złotego), tempo wykorzystania środków europejskich oraz trudna do przewidzenia sytuacja geopolityczna i makroekonomiczna na świecie. W grudniu 2016 r.

¹ Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2017*, NBP, Warszawa 2016, str. 2.

został ogłoszony pakiet uproszczeń w wykorzystaniu środków europejskich, co może przyczynić się do uprawdopodobnienia prognoz związanych w szczególności z osiągnięciem w 2017 r. zakładanego udziału inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB.

2. Dochody budżetu państwa

Poziom dochodów budżetu państwa w 2017 r. został zaplanowany w kwocie 325,4 mld zł, co stanowi 16,7% PKB oraz oznacza wzrost nominalny o 2,4% i realny o 1,1%. Według uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2017 r. zakładany wzrost dochodów wynika przede wszystkim ze wzrostu PKB, powrotu umiarkowanej inflacji oraz uszczelnienia systemu podatkowego, głównie w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto wpływom do budżetu sprzyjać ma wzrost przeciętnego wynagrodzenia, wzrost spożycia prywatnego i wysoka dynamika inwestycji publicznych. Założone tempo wzrostu dochodów jest niewielkie, natomiast przesłanki wzrostu obciążone są znacznym ryzykiem, w szczególności osiągnięcie zakładanego wzrostu PKB i wpływ uszczelnienia systemu podatkowego na rzeczywiste wpływy do budżetu. W przypadku niezrealizowania założeń makroekonomicznych istnieje niebezpieczeństwo wykonania dochodów na niższym poziomie.

Wśród zmian wpływających na poziom dochodów budżetu państwa w 2017 r. przede wszystkim należy zwrócić uwagę na następujące:

- w zakresie podatku VAT utrzymanie wyższych stawek 23% i 8%, uszczelnienie systemu poboru podatku przez obowiązek comiesięcznego raportowania informacji o prowadzonej ewidencji (ewidencja zakupu i sprzedaży VAT – Jednolity Plik Kontrolny) dla podatników VAT czynnych,
- w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych obniżenie stawki do 15% dla mniejszych przedsiębiorstw, wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania,
- w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych utrzymanie kwoty kosztów uzyskania przychodów, kwot tworzących przedziały skali podatkowej oraz kwoty wolnej od podatku (zmieniona od 1 stycznia 2017 r. kwota wolna od opodatkowania będzie miała zastosowanie dopiero przy rozliczeniu rocznym z podatku za 2017 r., czyli skutki budżetowe tej zmiany będą widoczne od 2018 r.),
- zaplanowano wprowadzenie nowego obciążenia podatkowego handlu wielkopowierzchniowego,
- obniżenie kwoty dochodów niepodatkowych, głównie z uwagi na niższe wpływy z zysku NBP i z dochodów państwowych jednostek budżetowych. W związku z osłabieniem wartości złotego NBP może osiągnąć wysoki zysk w 2017 r.

Kształtowanie się poszczególnych rodzajów dochodów w 2017 r. w porównaniu do lat wcześniejszych, wraz z ich strukturą i dynamiką zmian przedstawiają tabela 1 i tabela 2.

W strukturze dochodów w 2017 r. następuje znaczne umocnienie roli dochodów o charakterze podatkowym na poziomie 92,6% ogółu dochodów. Tak wysoki udział dochodów podatkowych nie występował w poprzednich latach. Na taką sytuację wpływ ma przyrost dochodów z większości podatków oraz obniżenie wpływów niepodatkowych.

Na podkreślenie zasługuje zaplanowany przyrost wpływów z podatków o 9,4%, na który przede wszystkim składa się przyrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych o 14,2%, podatku od towarów i usług o 11,0% i podatku akcyzowego o 5,9%. Z kolei najwyższe przyrosty kwot nominalnych dochodów z podatków w 2017 r. zaplanowano w podatku od towarów i usług (wzrost o 14,2 mld zł), podatku akcyzowym (wzrost o 3,8 mld zł)

oraz podatku dochodowym od osób prawnych (wzrost o 3,7 mld zł). Powyższe założenia należy uznać za bardzo optymistyczne i niosące ryzyko braku pełnej realizacji kwoty dochodów podatkowych.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2013-2017 (mld zł)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	279,2	283,5	289,1	317,7	325,4
1. Dochody podatkowe	241,7	254,8	259,7	275,2	301,2
1.1. Podatki pośrednie	175,4	187,1	187,3	195,9	214,2
1.1.1. Podatek od towarów i usług	113,4	124,3	123,1	129,3	143,5
1.1.2. Podatek akcyzowy	60,7	61,6	62,8	65,2	69,0
1.1.3. Podatek od gier	1,3	1,2	1,4	1,4	1,7
1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych	41,3	43,0	45,0	48,6	51,0
1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych	23,1	23,3	25,8	26,1	29,8
1.4. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1,9	1,4	1,6	1,2	1,0
1.5. Podatek od niektórych instytucji finansowych	-	-	-	3,4	4,0
1.6. Pozostałe dochody podatkowe	-	-	-	-	1,2
2. Dochody niepodatkowe	36,0	27,2	27,7	40,7	22,5
2.1. Cło	2,0	2,4	2,9	3,1	3,7
2.2. Dywidendy	7,1	2,4	6,4	4,8	2,5
2.3. Wpłaty z zysku NBP	5,3	-	-	7,9	0,6
2.4. Dochody państwowych jednostek budżetowych i pozostałe dochody niepodatkowe	19,4	18,1	16,5	22,9	13,6
2.5. Wpłaty JST	2,2	2,4	1,9	2,0	2,1
3. Środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi	1,5	1,5	1,7	1,8	1,7

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

Tabela 2. Struktura i dynamika zmian dochodów budżetu państwa (%)

	Struktura					Dynamika zmian			
	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1,5	2,0	9,9	2,4
1. Dochody podatkowe	86,6	89,9	89,8	86,6	92,6	5,4	1,9	6,0	9,4
1.1. Podatki pośrednie	62,8	66,0	64,8	61,7	65,8	6,7	0,1	4,6	9,3
1.1.1. Podatek od towarów i usług	40,6	43,8	42,6	40,7	44,1	9,6	-1,0	5,0	11,0
1.1.2. Podatek akcyzowy	21,7	21,7	21,7	20,5	21,2	1,5	1,9	3,8	5,8
1.1.3. Podatek od gier	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	-7,7	16,7	0,0	21,4
1.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych	14,8	15,2	15,6	15,3	15,7	4,1	4,7	8,0	4,9
1.3. Podatek dochodowy od osób prawnych	8,3	8,2	8,9	8,2	9,2	0,9	10,7	1,2	14,2
1.4. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,7	0,5	0,6	0,4	0,3	-26,3	14,3	-25,0	-16,7
1.5. Podatek od niektórych instytucji finansowych	-	-	-	1,1	1,2	-	-	-	17,6

1.6. Pozostałe dochody podatkowe	-	-	-	-	0,4	-	-	-	-
2. Dochody niepodatkowe	12,9	9,6	9,6	12,8	6,9	-24,4	1,8	46,9	-44,7
2.1. Cło	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	20,0	20,8	6,9	19,4
2.2. Dywidendy	2,5	0,8	2,2	1,5	0,8	-66,2	166,7	-25,0	-47,9
2.3. Wpłaty z zysku NBP	1,9	-	-	2,5	0,2	-	-	-	-92,4
2.4. Dochody państwowych jednostek budżetowych i pozostałe dochody niepodatkowe	6,9	6,4	5,7	7,2	4,2	-6,7	-8,8	38,8	-40,6
2.5. Wpłaty JST	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	9,1	-20,8	5,3	5,0
3. Środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,0	13,3	5,9	-5,6

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

3. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w projekcie ustawy budżetowej zaplanowano w 2017 r. na kwotę 384,8 mld zł. Przyjęto, że wzrost nominalny wydatków budżetu państwa będzie wynosił 4,4%, co oznacza wzrost realny wydatków budżetowych o 3,1%. Limit wydatków budżetowych w 2017 r. ma być wyższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2016 r. o 16,2 mld zł, co oznacza wzrost o 4,4%.

W odniesieniu do produktu krajowego brutto relacja wydatków budżetu państwa wyniesie 19,7% w stosunku do 18,8% w roku 2015 oraz planu na 2016 r. w wysokości 19,8%. Jednocześnie widać wyraźnie rysujący się trend stabilizacji udziału wydatków budżetu państwa w PKB. Wszystko zależy jednak od realizacji wydatków budżetowych w 2016 r., które zgodnie z szacunkowym wykonaniem budżetu państwa w okresie styczeń–październik 2016 r. wykonane były w 79,1%.

W 2017 r. zapewniono finansowanie szeregu istotnych, zarówno nowych jak i kontynuowanych przedsięwzięć oraz działań, w szczególności zarezerwowano środki na: finansowanie Programu „Rodzina 500+”, obniżenie wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn, zwiększenie limitu wydatków na obronę narodową, dofinansowanie do bezpłatnych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych dla osób, które ukończyły 75 rok życia oraz szeregu działań mających na celu rozwój infrastruktury transportowej i zaplecza badawczo-rozwojowego.

Analizę wydatków należy przeprowadzić według grup ekonomicznych oraz według działów budżetowych. Wydatki według grup ekonomicznych prezentuje tabela 3.

W strukturze wydatków ogółem budżetu państwa według kategorii ekonomicznych dominują wydatki transferowe, czyli wydatki na dotacje i subwencje, które w latach 2014–2016 stanowiły około 49–54% tych wydatków, a w 2017 r. mają stanowić 54,6%. W tej kategorii wydatkowej największy udział mają wydatki na subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, które planuje się, że w 2017 r. wyniosą blisko 96 mld zł i wzrosną o 2,3 % w stosunku do zaplanowanych na 2016 r. Znaczna część tych dotacji kierowana jest na realizację Programu „Rodzina 500+”, poza tym finansowane są zadania z zakresu

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych (tys. zł)

	2016	2017	Struktura		Dynamika zmian
			2016	2017	
Ogółem wydatki	368 548 526	384 771 602	100,0%	100,0%	4,4%
Dotacje i subwencje	196 963 142	209 995 083	53,4%	54,6%	6,6%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25 249 748	25 729 047	6,9%	6,7%	1,9%
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	68 888 521	71 996 622	18,7%	18,7%	4,5%
Wydatki majątkowe	17 699 190	19 542 236	4,8%	5,1%	10,4%
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	31 799 900	30 399 900	8,6%	7,9%	- 4,4%
Środki własne Unii Europejskiej	19 243 582	18 165 412	5,2%	4,7%	- 5,6
Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	8 704 443	8 943 302	2,4%	2,3%	2,7%

Źródło: Ustawa budżetowa na 2016 r. i projekt ustawy budżetowej na 2017 r.

edukacji, pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia. Oprócz tego budżet państwa zasila państwowe fundusze celowe, w tym przede wszystkim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Krajową Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Na podkreślenie zasługuje znaczny przyrost wydatków majątkowych o 10,4%. Biorąc pod uwagę wewnętrzną strukturę tych wydatków wśród nich dominują wydatki na zadania inwestycyjne jednostek budżetowych. Natomiast w 2017 r. najbardziej wzrosną wydatki na zadania inwestycyjne jednostek spoza sektora finansów publicznych, co należy uznać za dobry kierunek wykorzystania środków w ramach wydatków majątkowych.

Generalnie wydatki według grup ekonomicznych mają raczej ustabilizowany udział w strukturze wydatków ogółem.

Zasadniczy podział poszczególnych wydatków określają działy klasyfikacji budżetowej, takie jak na przykład: transport i łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia, pomoc społeczna. Podział według działów budżetu zawiera poniższa tabela.

Tabela 4. Wydatki budżetu państwa według działów (tys. zł)

	2016	2017	Struktura		Dynamika zmian
			2016	2017	
Ogółem wydatki	368 548 526	384 771 602	100,0%	100,0%	4,4%
Rolnictwo i łowiectwo	4 761 934	5 126 293	1,3%	1,3%	7,7%
Rybołówstwo i rybactwo	157 169	166 679	0,0%	0,0%	6,1%
Górnictwo i kopalnictwo	570 751	570 751	0,2%	0,1%	0,0%
Przetwórstwo przemysłowe	1 054 695	1 067 619	0,3%	0,3%	1,2%
Handel	674 705	681 768	0,2%	0,2%	1,0%
Hotele i restauracje	2 001	nie wyodrębniono	0,0%	0,0%	-
Transport i łączność	9 629 267	11 832 190	2,6%	3,1%	22,9%
Turystyka	45 577	45 553	0,0%	0,0%	-0,1%
Gospodarka mieszkaniowa	914 725	914 551	0,2%	0,2%	0,0%
Działalność usługowa	796 908	788 171	0,2%	0,2%	-1,1%
Informatyka	192 283	195 245	0,1%	0,1%	1,5%

Nauka	5 586 837	5 882 476	1,5%	1,5%	5,3%
Administracja publiczna	13 218 982	13 579 057	3,6%	3,5%	2,7%
Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	2 328 244	2 495 465	0,6%	0,6%	7,2%
Obrona narodowa	28 357 808	29 778 779	7,7%	7,7%	5,0%
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	86 658 313	85 204 236	23,5%	22,1%	-1,7%
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	14 017 541	14 434 254	3,8%	3,8%	3,0%
Wymiar sprawiedliwości	11 645 080	12 144 461	3,2%	3,2%	4,3%
Obsługa długu publicznego	31 800 000	30 400 000	8,6%	7,9%	-4,4%
Różne rozliczenia	9625916	97 445 416	26,1%	25,3%	1,2%
Oświata i wychowanie	1 745 263	1 836 305	0,5%	0,5%	5,2%
Szkolnictwo wyższe	15 401 440	15 617 830	4,2%	4,1%	1,4%
Ochrona zdrowia	7 188 703	7 405 467	2,0%	1,9%	3,0%
Pomoc społeczna	28 775 773	3 563 257	7,8%	0,9%	-
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	3 705 577	3 814 114	1,0%	1,0%	2,9%
Leśnictwo	11 399	9 895	0,0%	0,0%	-13,2%
Edukacyjna opieka wychowawcza	106 953	110 231	0,0%	0,0%	3,1%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	366 446	368 884	0,1%	0,1%	0,7%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 134 433	2 260 079	0,6%	0,6%	5,9%
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	112 530	112 645	0,0%	0,0%	0,1%
Kultura fizyczna	290	275	0,0%	0,0%	-5,2%
Rodzina	-	36 645 132	-	9,5%	-

Źródło: Ustawa budżetowa na 2016 r. i projekt ustawy budżetowej na 2017 r.

W strukturze wydatków ogółem budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej (podział według kierunków wydatków) dominują tzw. różne rozliczenia i obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Różne rozliczenia obejmują głównie dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego oraz składkę Polski do budżetu UE. Z kolei obowiązkowe ubezpieczenia społeczne to wydatki związane z transferami środków z budżetu państwa do funduszu ubezpieczeń społecznych i funduszu emerytalno – rentowego rolników.

Istotny udział w strukturze ogółem wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej mają wydatki ujęte w nowo utworzonym dziale Rodzina, na którą wydatki w 2017 r. mają stanowić 9,5% ogólnej puli wydatków. Dotychczas wydatki na ten cel były ujmowane w dziale Pomoc społeczna, dlatego teraz po utworzeniu nowego działu wydatki w nim obniżyły się, co wynika z przesunięcia środków do nowoutworzonej kategorii Rodzina.

W 2017 r. zgodnie z przedkładanym projektem ustawy budżetowej wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa spadną nominalnie o 4,4%, tym samym zmniejszy się ich udział w wydatkach ogółem do 7,9%. Wydaje się to być realistycznym założeniem nawet przy obecnej sytuacji na rynkach finansowych i wzroście rentowności polskich papierów skarbowych. Wynika

to z faktu, że zdecydowana większość polskiego długu ma stałe oprocentowanie, które w ostatnich latach miało tendencję spadkową, a koszty od nowo emitowanego długu są ponoszone zwykle z opóźnieniem rocznym (uzależnionym od daty sprzedaży obligacji i dat płatności kuponów). Wykonanie zaplanowanej wielkości kosztów obsługi długu będzie jednak uzależnione również od warunków rynkowych, w szczególności kursu złotego i poziomu krótkoterminowych stóp procentowych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych (oprocentowanie długu zmiennoprocentowego). Istnieje, zatem ryzyko wzrostu analizowanej pozycji wydatków w sytuacji wystąpienia nieuwzględnionych w prognozach zmian dotyczących wysokości rynkowych stóp procentowych w kraju i zagranicą, kursu walutowego, wskaźnika inflacji, a także wiarygodności kredytowej Polski, lecz wydaje się ono dość ograniczone (brak oczekiwań na zmiany stóp NBP i na rynku międzybankowym).

Ponadto w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. zakłada się wzrost wydatków na: transport i łączność (o 22,9%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, rolnictwo i łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo oraz naukę o około 5-6%. Przyrosty te należy jednoznacznie ocenić pozytywnie.

Analiza wydatków według działów pokazuje, że dominują wydatki prawnie zdeterminowane, do których należą wszystkie dominujące wydatki w omawianym podziale. Wydatki te stanowią około 80% ogółu wydatków, co należy uznać za bardzo wysoki udział. Wskutek tego budżet jest mało elastyczny i nie ma dużych możliwości finansowania wydatków o charakterze gospodarczym, które mogą służyć wzrostowi gospodarczemu.

W strukturze wydatków budżetu państwa rozpatrywanej z zarówno pod względem działów budżetowych, jak też grup ekonomicznych, nie następują istotne zmiany, co najwyżej pewne przesunięcia. Taka sytuacja wskazuje na stałość struktury wydatków budżetu państwa trwającą od wielu lat. W strukturze działowej wydatków budżetu państwa absolutnie dominują wydatki administracyjne i socjalne, zaś w strukturze rodzajowej wydatki o charakterze redystrybucyjnym. Skutkuje to tak dużym udziałem wydatków prawnie zdeterminowanych.

4. Budżet środków europejskich

W 2016 r. po raz ósmy zaplanowano na 2017 r. budżet środków europejskich na podstawie zmienionego od 2010 r. systemu przepływu środków w ramach finansowania projektów unijnych. Zmiana systemu polegała na wyznaczeniu centralnego podmiotu płatniczego (Bank Gospodarstwa Krajowego) do realizacji płatności dla beneficjentów programów. Bank Gospodarstwa Krajowego dokonuje wszystkich płatności w programach na rzecz wszystkich beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów za wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej.

Na tych samych zasadach od początku 2010 r. realizowane są płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Finansowanie płatności w części unijnej odbywa się w ramach wydatków budżetu środków europejskich, zaś refundacje z KE poniesionych przez agencje płatnicze wydatków stanowią dochód budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa są w istotny sposób uzupełniane o środki ujęte w budżecie środków europejskich. Zgodnie z projektem ustawy budżetowej podstawowe wielkości budżetu środków europejskich na 2017 r. wynieść mają:

- dochody budżetu środków europejskich: 60,2 mld zł,
- wydatki budżetu środków europejskich: 69,8 mld zł,
- deficyt budżetu środków europejskich: 9,6 mld zł.

W części dochody budżetu środków europejskich podobnie, jak w latach ubiegłych, znalazły się prognozy:

- funduszy strukturalnych perspektywy finansowej 2014-2020, Grantów EFS, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, Norweskiego Mechanizmu Finansowego III Perspektywy Finansowej, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego III Perspektywy Finansowej oraz Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich – 39,8 mld zł,
- Wspólnej Polityki Rolnej – 20,4 mld zł.

Należy zauważyć, że faktyczne wykonanie dochodów jest uzależnione od stopnia zrealizowanych wydatków, na który ma wpływ tempo realizacji poszczególnych projektów i programów. W latach poprzednich prognoza dochodów ujęta w projekcie ustawy budżetowej była znacznie wyższa od faktycznego wykonania, np. w ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich w wysokości 77,8 mld zł, natomiast wykonanie zamknęło się kwotą 64,5 mld zł.

Wydatki budżetu środków europejskich w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. w budżecie środków europejskich zaplanowane zostały z przeznaczeniem na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem projektów pomocy technicznej. W ramach tych wydatków w poszczególnych częściach budżetowych zaplanowana została kwota 33,9 mld zł na wydatki przeznaczone na dość szczegółowo wymienione w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r. projekty, natomiast pozostała część wydatków została zaplanowana w rezerwie celowej poz. 98 z przeznaczeniem na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (w kwocie około 40 mld zł) oraz w rezerwie celowej poz. 99 z przeznaczeniem na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich w kwocie 36 mln zł. Ujęcie tak dużej puli środków europejskich w rezerwie budzi pewne zastrzeżenia, ponieważ wydłuża okres uruchamiania środków na realizację projektów europejskich, angażując za każdym razem Ministra Finansów w proces ich uruchamiania. Trudno się jednak nie zgodzić z argumentami, że stopień realizacji poszczególnych projektów kształtuje się różnie w poszczególnych częściach budżetowych, więc trudno przewidzieć, który dysponent wykorzysta w pełni środki ujęte w ramach własnej części, a w których przypadkach realizacja projektów z różnych przyczyn będzie przebiegała z opóźnieniem, co ostatecznie będzie miało wpływ na różny poziom wykorzystania środków w ramach części danego dysponenta. W kontekście takich argumentów duża pula środków ujęta w rezerwach celowych niewątpliwie zwiększa elastyczność zarządzania środkami europejskimi.

Należy zauważyć i podkreślić, że budżet środków europejskich to podstawowe źródło finansowania inwestycji publicznych w 2017 r., a jego wykonanie jest uzależnione od tempa realizacji poszczególnych projektów i programów.

5. Deficyt budżetu państwa i dług publiczny

Deficyt budżetu państwa

W 2017 r. zakładany jest deficyt budżetu państwa w wysokości 59,3 mld zł, co stanowi 3,0% PKB. Jest on o 4,6 mld zł wyższy od zaplanowanego na 2016 r. Na powyższą wielkość deficytu oddziałuje:

- wyższe tempo wzrostu wydatków budżetowych w stosunku do wzrostu dochodów budżetowych,

— brak przyjętej pożyczki z budżetu państwa do funduszu ubezpieczeń społecznych, co miało miejsce w poprzednich latach. Taka sytuacja wymaga wyższej kwoty dotacji z budżetu państwa do tego funduszu.

Prognozowany na 2017 r. deficyt budżetu państwa w porównaniu do lat wcześniejszych oraz poziomu PKB prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5. Planowany i wykonany poziom deficytu budżetu państwa

	2014	2015	2016	2017
Planowany poziom deficytu budżetu państwa (mld zł)	47,5	50,0	54,7	59,3
Dynamika zmian	-7,9%	5,3%	9,4%	8,4%
Poziom deficytu w stosunku do PKB	2,7%	2,8%	2,9%	3,0%
Wykonany poziom deficytu budżetu państwa (mld zł)	29,0	42,6	42,0	-
Dynamika zmian	-31,3%	46,9%	-1,4%	-
Poziom deficytu w stosunku do PKB	1,7%	2,4%	2,3%	-

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

Planowany poziom deficytu na 2017 r. jest o 8,4% wyższy od zaplanowanego na 2016 r. i 18,6% wyższy od zaplanowanego na 2015 r. Ten nominalny przyrost należy uznać za wysoki, przy czym w stosunku do PKB przyrosty są niewielkie. Należy również zaznaczyć, iż regularnie poziom deficytu wykonanego jest znacznie niższy od zaplanowanego.

Oprócz deficytu budżetu państwa na potrzeby pożyczkowe netto wpływa deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 9,6 mld zł oraz pozostałe potrzeby pożyczkowe netto w kwocie 10,0 mld zł. W rezultacie planowane w 2017 r. potrzeby pożyczkowe netto kształtują się na poziomie 79,0 mld zł.

Deficyt sektora finansów publicznych ma ukształtować się na poziomie 64,8 mld zł, tj. 3,3% PKB. Poziom ten jest o 5,1 mld zł niższy od zaplanowanego na 2016 r. Jest tak z uwagi na zaplanowaną nadwyżkę w 2017 r. w podsektorze samorządowym (3,4 mld zł) oraz podsektorze ubezpieczeń społecznych (1,1 mld zł), gdyż w podsektorze rządowym niedobór ma wzrosnąć o 5,1 mld zł do 69,4 mld zł. Reasumując, niedobór w sektorze finansów publicznych wynika głównie z podsektora rządowego, zaś znaczną jego część stanowi deficyt budżetu państwa, który ma najistotniejsze znaczenie w skali nierównowagi całego sektora.

Natomiast prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (według metodyki unijnej ESA'2010) wyniesie w 2017 r. 2,9% PKB, czyli poniżej wartości referencyjnej dla deficytu nominalnego sektora (3% PKB) określonego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pozwala to utrzymać brak procedury nadmiernego deficytu wobec Polski, która zakończyła się w 2015 r.

Dług publiczny

W 2017 roku wartość nominalna państwowego długu publicznego planowana jest na poziomie 1021,4 mld zł. Oznacza to wzrost w relacji do przewidywanego wykonania roku poprzedniego o 67,5 mld zł, co daje wzrost o 7,1%. Nominalny przyrost długu należy uznać za wysoki. Poziom państwowego długu publicznego w poszczególnych latach wraz z odniesieniem do PKB obrazuje tabela 6.

Zauważalna stała tendencja wzrostu państwowego długu publicznego, zarówno w ujęciu nominalnym jak i w stosunku do PKB, powinna budzić niepokój i przedsięwzięcie działań

zapobiegających takiemu wzrostowi. Wzrost państwowego długu publicznego jest zdeterminowany poziomem deficytu budżetu państwa. Dla jego pokrycia istnieje konieczność zaciągania nowych zobowiązań, które generują dalsze zadłużenie.

Tabela 6. Poziom państwowego długu publicznego

	2014	2015	2016	2017
Państwowy dług publiczny (mld zł)	826,8	877,3	953,9	1021,4
Przyrost w ciągu roku (mld zł)	-	50,5	76,6	67,5
Dynamika zmian	-	6,1%	8,7%	7,1%
Poziom długu w stosunku do PKB	48,1%	49,0%	51,4%	52,3%

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata oraz uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2017.

Relacja państwowego długu publicznego do PKB planowana na 2017 r. na poziomie 52,3% jest wprawdzie niższa od 55% progu ostrożnościowego, przy czym w szybkim tempie zbliża się do niego. Jednorazowa operacja obniżenia poziomu długu w 2014 r. związana z umorzeniem obligacji skarbowych przejętych od OFE na kwotę 130,2 mld zł jedynie chwilowo obniżyła poziom zadłużenia i możliwość przekroczenia tego progu ostrożnościowego.

W 2017 roku wartość nominalna długu Skarbu Państwa planowana jest na poziomie 985,7 mld zł, co stanowi 96,5% państwowego długu publicznego. W ciągu 2017 r. planowany jest przyrost tego długu o 71,5 mld zł, zaś w 2016 r. o 79,6 mld zł. W odniesieniu do PKB dług ten rośnie odpowiednio z 46,6% w 2015 r. do 49,2% w 2016 r. i 50,4% w 2017 r. W konsekwencji należy uznać dług Skarbu Państwa za główny czynnik wzrostu państwowego długu publicznego w Polsce.

Analizując reguły zadłużenia należy też wskazać na obowiązujące Polskę unijne kryterium zadłużenia uwzględniające relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczonego wg metodologii unijnej) do PKB. W 2017 roku planowane jest osiągnięcie wartości nominalnej tego zadłużenia na poziomie 1075,3 mld zł, a samej relacji w wysokości 55%. Oznacza to poziom niższy od maksymalnego dopuszczalnego poziomu w wysokości 60% PKB.

6. Poprawki do ustawy budżetowej

W toku prac legislacyjnych nad ustawą budżetową zostało zgłoszonych wiele propozycji zmian w pozycjach budżetu. Po pierwszym czytaniu w Sejmie, w komisjach zajmujących się projektem ustawy, zgłoszono 288 propozycji zmian, które były przedmiotem obrad w Komisji Finansów Publicznych. Z powyższych propozycji zmian zostało przyjętych przez Sejm 21 poprawek. Dotyczyły one przede wszystkim zmniejszenia wydatków jednostek, które swoje plany wydatków włączają do projektu ustawy budżetowej w sposób autonomiczny. Ograniczenia objęły m.in. takie instytucje, jak Sąd Najwyższy, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Inspekcja Pracy, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Sądownictwa, Naczelny Sąd Administracyjny. Środki w ten sposób zaoszczędzone w wysokości 121,1 mln zł zostały przesunięte do części 81 – Rezerwa ogólna. Ponadto spora część zmian dotyczyła przesunięć wydatków pomiędzy częściami. Przesunięcia dotyczyły najczęściej części 81 – Rezerwa ogólna i części 83 – Rezerwy celowe. Wśród instytucji, które uzyskały wsparcie z budżetu w wyniku przesunięcia wydatków można wymienić

Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (47,5 mln zł), Polską Agencję Prasową (6,4 mln zł), Główny Urząd Miar (5 mln zł), Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (1,55 mln zł).

W trakcie drugiego czytania zostało zgłoszonych 110 propozycji zmian, które były przedmiotem obrad w Komisji Finansów Publicznych. Komisja zarekomendowała Sejmowi przyjęcie 12 poprawek. Sejm przyjął 11 poprawek, jedna została wycofana. Poprawki te dotyczyły przesunięć wydatków pomiędzy częściami budżetu oraz w ramach danej części. Kwota przesunięć w ramach danej części wyniosła 69,6 mln zł, z których największa pozycja 62,6 mln zł dotyczyła części 42 – Sprawy wewnętrzne. Z kolei przesunięcia wydatków pomiędzy częściami były na kwotę 27,7 mln zł. Najwięcej przesunięć wydatków dotyczyło części 81 – Rezerwa ogólna. Najwyższa kwota blisko 12 mln zł została przesunięta z części 81 – Rezerwa ogólna do części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu. Również z tej samej części przesunięto 6 mln zł do części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy.

Jedna z wyżej wskazanych jedenastu przyjętych poprawek zwiększyła dochody i wydatki w budżecie. Zmiana ta dotyczy części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa. Zwiększa dochody pochodzące z opłaty od wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawach koncentracji o kwotę 1,9 mln zł (dz. 756), z przeznaczeniem na zwiększenie wydatków w części 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów o kwotę 1,5 mln zł w urzędach naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (rozdz. 75001, wydatki bieżące jednostek budżetowych) oraz w części 81 – Rezerwa ogólna o kwotę 400 tys. zł (rozdz. 75817, wydatki bieżące jednostek budżetowych).

