



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

# Opinia o ustawie budżetowej na rok 2020

Opinie  
i ekspertyzy

OE-285

WARSZAWA 2020

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.  
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji 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 dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu  
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 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 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska  
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz  
tel. 22 694 93 21,  
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych  
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28  
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu  
luty 2020

**Dr Wojciech Misiąg,**  
**prof. nadzw. WSliZ w Rzeszowie**

## **Opinia o ustawie budżetowej na rok 2020**

W niniejszej opinii pominięto szerszą ocenę makroekonomicznych założeń przyjętych w pracach nad ustawą budżetową na rok 2020, mającą być przedmiotem oddzielnej opinii.

### **Źródła danych**

Podstawą opracowania poniższej opinii były następujące dokumenty i zestawienia:

- opublikowane przez Ministerstwo Finansów w czerwcu 2019 r. założenia projektu ustawy budżetowej na rok 2020,
- opublikowane przez Ministerstwo Finansów projekty ustawy budżetowej (wraz z dokumentami towarzyszącymi) w wersjach z sierpnia, września i grudnia 2019 r.,
- sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych Sejmu o projekcie ustawy budżetowej na rok 2020 (druk sejmowy nr 204), wraz ze sprawozdaniem uzupełniającym (druk nr 204-A)<sup>1</sup>,
- dane o dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w latach 2010-2018,
- dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów operatywne sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2015-2019,

---

1 Sejm uchwalił ustawę budżetową na rok 2020 w dniu 14 lutego 2020 r. Do dnia 17 lutego 2020 r. nie został jednak opublikowany tekst ustawy, który zostanie przekazany Senatowi. Dane o kształcie ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm zostały ustalone na podstawie tekstu druku sejmowego nr 204 zawierającego sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych (w formie jednolitego tekstu projektu ustawy budżetowej) i dodatkowego sprawozdania Komisji Finansów Publicznych (druk nr 204-A) oraz przekazanego mi przez Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu wykazu poprawek przyjętych podczas trzeciego czytania projektu ustawy budżetowej.

- przekazane przez Ministerstwo Finansów szczegółowe zestawienie prognozowanych dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w roku 2020, zgodne ze zbiorczą tabelą dochodów i wydatków tego sektora zamieszczoną w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2020.

Wykorzystałem również dane pochodzące z własnych baz zawierających informacje o dochodach i wydatkach budżetu państwa, dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych oraz o dochodach i wydatkach najważniejszych podmiotów tego sektora.

## Synteza oceny

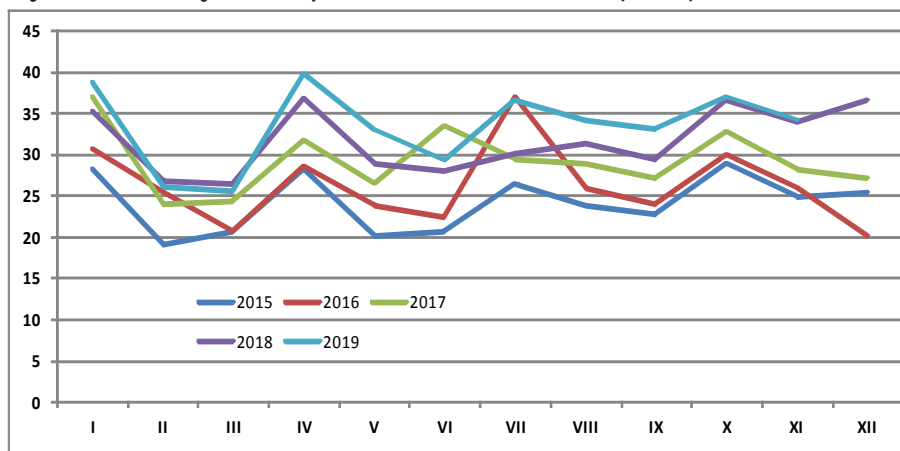
1. Budżet państwa – w formie w jakiej został uchwalony w ustawie budżetowej jest – w sprzyjających warunkach makroekonomicznych – wykonalny, lecz zestawiony został na granicy bezpieczeństwa. Dotyczy to zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych.
2. W wyniku zastosowania opisanych poniżej operacji quasi-fiskalnych wynik budżetu państwa został sztucznie zawyżony o co najmniej 21 mld zł, czyli o ok. 0,9% przewidywanej wielkości PKB w 2020 r.
3. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich zostały istotnie zawyżone, ale nie powoduje to zagrożeń dla finansów publicznych.
4. Dług Skarbu Państwa ma w 2020 r. wzrosnąć o kwotę znacznie większą od wynikającej z planowanych dochodów i wydatków budżetowych.
5. Najpoważniejszym zagrożeniem dla finansów publicznych pozostaje narastający deficyt sektora ubezpieczeń społecznych.
6. Dysproporcje dochodów i wydatków Funduszu Pracy powodują nieefektywne wykorzystanie znacznych środków publicznych.
7. Wynoszący ok. 32,2 mld zł (1,4% PKB) deficyt sektora finansów publicznych obciąży w 2020 r. pozabudżetowe segmenty sektora finansów publicznych.
8. Zarówno układ ustawy budżetowej, jak i materiałów objaśniających projekt ustawy budżetowej nie spełniają podstawowych wymogów przejrzystości finansów publicznych.

Stan prac legislacyjnych, na jakim sporządzona została niniejsza opinia uniemożliwia już głębszą ingerencję w plany zawarte w ustawie budżetowej. Sądzę jednak, że wnioski z niej wynikające mogą stanowić podstawę do merytorycznej dyskusji i wykorzystania w kolejnych latach.

## Przewidywane wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r.

Projekt budżetu państwa na rok 2020 został sporządzony przy założeniu, że dochody budżetu państwa wyniosą w 2019 r. ok. 401,8 mld zł, czyli będą o 3,6% wyższe od planowanych. Oznacza to, że przy pełnym wykorzystaniu ustalonego limitu wydatków (416,2 mld zł) budżet państwa (w części krajowej) zamknie się w 2019 r. wynikiem -14,4 mld zł, odpowiadającym 50,6% deficytu ustalonego w ustawie budżetowej. W świetle dostępnych danych o wykonaniu budżetu państwa za 11 miesięcy 2019 r. założenia te uznać należy za dość realistyczne, gdyż do osiągnięcia podanego powyżej poziomu dochodów niezbędne byłoby zrealizowanie w grudniu dochodów budżetu państwa w wysokości 34,7 mld zł, o 3 mld zł większych od dochodów z listopada 2019 r. i o 7,5 mld zł większych od dochodów z grudnia 2018 r. Do ostrożności skłania jednak fakt, iż – co widać na zamieszczonym poniżej wykresie – relacje dochodów z grudnia i z listopada są w kolejnych latach silnie zróżnicowane<sup>2</sup>. Nie zmienia to faktu, iż dochody budżetu państwa w 2019 r. były niewątpliwie o co najmniej 3% większe od planowanych, a ewentualny błąd szacunku dochodów nie ma istotnego wpływu na prognozę dochodów budżetowych w roku 2020.

Wykres 1. Dochody budżetu państwa w latach 2015-2019 (mln zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu państwa

- 2 W opublikowanym w dniu 17 lutego 2020 r. szacunku wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa w 2019 r. Ministerstwo Finansów oceniło zrealizowane dochody na ok. 400,6 mld zł (3,3% powyżej planu), a wydatki – na 414,2 mld zł (99,5% planu). Daje to deficyt budżetu państwa wynoszący ok. 13,7 mld zł.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej nie określono przewidywanego wykonania w 2019 r. budżetu środków europejskich (BŚE). W okresie do końca listopada 2019 r. zrealizowano dochody BŚE w wysokości 84,7% planu i wydatki stanowiące 69,8% kwoty planowanej. Deficyt BŚE wynosił po 11 miesiącach 2019 r. ok. 0,4 mld zł. Wyników wykonania BŚE za rok 2019 nie można jednak traktować jako solidnej podstawy do planowania dochodów i wydatków BŚE na kolejny rok.

## Założenia makroekonomiczne

Podstawowe założenia makroekonomiczne przyjęte do konstrukcji budżetu na rok 2020 były stabilne w toku całej procedury planistycznej. Ustalone w „Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2020”<sup>3</sup> parametry:

- wzrost produktu krajowego brutto (w cenach stałych) o 4% w 2019 r. i 3,7% w 2020 r., w tym wzrost nakładów na środki trwałe o 5,6%
- wzrost w 2020 r. – w relacji do roku 2019 – średniego poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych o 2,5%,
- wzrost średniorocznego zatrudnienia w gospodarce narodowej w 2020 r. o 0,5%,
- obniżenie stopy bezrobocia rejestrowanego z 5,8% na początku 2019 r. do 5,5% w końcu tego roku i do 5,1% w końcu 2020 r., należy uznać za w miarę realne, chociaż w świetle obecnych danych widać, że osiągnięcie założonego tempa wzrostu PKB i akumulacji może być trudne, a prawdopodobne jest też, iż wzrost cen w 2020 r. okaże się wyższy od przewidywanego. Zbyt pesymistyczne okazały się już założenia odnoszące się do stopy bezrobocia. Skala potencjalnych rozbieżności nie daje jednak podstaw do zasadniczego kwestionowania makroekonomicznych założeń budżetu państwa na rok 2020. Przypomnieć warto, że zmiana dynamiki PKB (w cenach stałych) o 0,1 punktu procentowego odpowiada w przybliżeniu zmianie dochodów budżetu państwa o ok. 400 mln zł, więc nawet gdyby sprawdziła się mniej optymistyczna prognoza Komisji Europejskiej (wzrost PKB w 2020 r. o 3,3%), to nie będzie to miało istotnego znaczenia dla ogólnych proporcji budżetowych.

---

3 *Założenia projektu budżetu państwa na rok 2020*, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2020, str. 9.

## Forma ustawy budżetowej

Ustawa budżetowa na rok 2020 została uchwalona w formie analogicznej do stosowanej od roku 2010 i spełnia – co do swej treści i szczegółowości – podstawowe wymogi określone w ustawie o finansach publicznych. Zwrócić należy jednak uwagę na dwa, dość istotne odstępstwa od ustaleń zawartych w ustawie o finansach publicznych.

Pierwsze z nich dotyczy relacji pomiędzy budżetem państwa i budżetem środków europejskich. Z przepisów ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wynika, iż budżet środków europejskich jest częścią budżetu państwa, a nie odrębnym planem finansowym<sup>4</sup>. Ukształtowana od roku 2010 praktyka jest jednak inna – budżet środków europejskich jest traktowany jako plan finansowy odrębny od „krajowego” budżetu państwa. Oznacza to w szczególności, że zaproponowana przez Ministerstwo Finansów i zaakceptowana w pracach parlamentarnych praktyka spowodowała zmianę treści konstytucyjnego pojęcia „budżet państwa” – przypomnijmy, że do 2009 r. wszystkie dochody pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł pomocy zagranicznej, a także wydatki finansowane tymi dochodami ujmowane były – razem z dochodami i wydatkami „krajowymi” w tym samym planie finansowym.

Drugim problemem związany jest z rezerwami budżetowymi. W uchwalonej ustawie rezerwy budżetowe stanowią ok. 5,3% planowanych wydatków krajowego budżetu państwa i 38,4% planowanych wydatków BŚE. Wielkości te nie naruszają ustalonych w ustawie o finansach publicznych limitów relacji rezerw do całości wydatków, oczywiście jest jednak, iż zaplanowanie prawie 40% wydatków BŚE w jednej rezerwie w zasadniczy sposób utrudnia analizę poprawności planowania wydatków.

Uwagę zwraca też zaplanowanie w cz. 83 budżetu państwa 400 mln zł na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (poz. 16 rezerw celowych). Z rezerwy tej można bowiem skorzystać dopiero po uprzednim doprowadzeniu do powstania zobowiązań wymagalnych, co na ogół jest kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Znaczna część rezerw celowych budżetu krajowego nie spełnia też warunku określonego w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Według moich szacunkowych obliczeń co najmniej 60% rezerw celowych ujętych w części 83 można z góry przypisać do konkretnego działu i rozdziału klasyfikacji budżetowej. Planowanie znaczącej części

---

4 Por. np. W. Misiąg, *Relacje między budżetem państwa a budżetem środków europejskich*, „Kontrola Państwowa”, numer specjalny 2017/1, str. 78-90.

wydatków w rezerwach zwiększa co prawda elastyczność wykonywania budżetu, lecz jednocześnie wyraźnie utrudnia analizę strony wydatkowej budżetu.

## Przebieg prac nad ustawą budżetową

Prace nad budżetem państwa na rok 2020 prowadzone były od początku przy założeniu osiągnięcia w roku 2020 równowagi budżetowej i w kolejnych wersjach projektu budżetu państwa dostosowywano planowany limit wydatków do aktualnej prognozy dochodów.

Trzy zasadnicze wersje projektu, opracowane:

- opracowana w sierpniu 2019 r. i przekazana do konsultacji Radzie Dialogu Społecznego,
- przekazana Sejmowi przez rząd Mateusza Morawieckiego we wrześniu 2019 r.,
- przekazana Sejmowi przez rząd Mateusza Morawieckiego w grudniu 2019 r.

nie różnią się od siebie w żadnej istotnej kwestii poza faktem, iż wersje z sierpnia i września nie przewidywały zasilenia budżetu wpłatą z zysku NBP. Dla wersji grudniowej charakterystyczne jest to, że dodatkowe dochody (ok. 7,2 mld zł z NBP i ok. 1,1 mld zł z dochodów jednostek budżetowych<sup>5</sup>) wykorzystano w ten sposób, że zwiększając plan wydatków o ok. 5,8 mld zł zmniejszono jednocześnie prognozę dochodów z VAT o ponad 3,6 mld zł, co obniżyło zakładaną początkową skalę wzrostu dochodów z podatków pośrednich z 8,3% do ok. 7% – co i tak wydaje się założeniem dość ambitnym.

Projekt budżetu państwa zawarty w sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych w istocie rzeczy jest identyczny z przedłożeniem rządowym. Żadnych znaczących zmian do budżetu nie wniosły też poselskie poprawki zgłoszone w toku prac legislacyjnych i zaaprobowane przez Sejm w III czytaniu.

Dla oceny przebiegu prac nad rządowym projektem budżetu państwa znamienne jest to, iż łączna kwota różnic w kwotach wydatków budżetowych pomiędzy rządowym przedłożeniem z grudnia 2019 r. i budżetem w ustawie uchwalonej 14 lutego 2020 r. wynosi ok. 70 mln zł, co odpowiada 0,016% łącznej kwoty planowanych wydatków budżetowych.

---

5 Zasadnicza część zwiększenia planu dochodów jednostek budżetowych wynika z przeszacowania o 988 mln zł dochodów w części 76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej.



**Tabela 1. Przebieg prac nad ustawą budżetową na rok 2020**

Treść	Przewidywane wykonanie ustawy na rok 2019	Projekty rządowe			Projekt Komisji Finansów Publicznych	Ustawa
		VIII 2019	IX 2019	XII 2019		
mln zł						
<b>BUDŻET PAŃSTWA</b>						
<b>Dochody</b>	401.827,7	429.480,0	429.530,0	435.340,0	435.340,0	435.340,0
<b>Dochody podatkowe</b>	<b>367.973,0</b>	<b>392.506,8</b>	<b>392.506,8</b>	<b>390.038,7</b>	<b>390.038,7</b>	<b>390.038,7</b>
w tym:						
VAT	182.000,0	200.150,0	200.150,0	196.500,0	196.500,0	196.500,0
Podatek akcyzowy	71.889,0	74.905,0	74.905,0	75.083,0	75.083,0	75.083,0
CIT	40.300,0	41.800,0	41.800,0	42.000,0	42.000,0	42.000,0
PIT	65.275,0	66.515,0	66.515,0	66.555,0	66.555,0	66.555,0
<b>Dochody niepodatkowe</b>	<b>31.768,1</b>	<b>34.631,5</b>	<b>34.681,5</b>	<b>42.959,6</b>	<b>42.959,6</b>	<b>42.959,6</b>
Dywidendy i wpłaty z zysku spółek SP	3.517,1	1.474,6	1.524,6	1.545,6	1.545,6	1.545,6
Cło	4.488,0	4.680,0	4.680,0	4.680,0	4.680,0	4.680,0
Wpłata z zysku NBP	–	–	–	7.162,8	7.162,8	7.162,8
Dochody jednostek budżetowych	21.169,6	25.538,4	25.538,4	26.632,7	26.632,7	26.632,7
Wpłaty JST	2.593,3	2.938,4	2.938,4	2.938,4	2.938,4	2.938,4
<b>Środki z UE i innych źródeł zagranicznych</b>	<b>2.086,6</b>	<b>2.341,7</b>	<b>2.341,7</b>	<b>2.341,7</b>	<b>2.341,7</b>	<b>2.341,7</b>
<b>Wydatki</b>	416.234,5	429.480,0	429.530,0	435.340,0	435.340,0	435.340,0
w tym:						
Dotacje i subwencje	222.579,6	225.216,3	225.339,5	235.817,0	235.884,0	235.894,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28.476,1	30.132,4	30.132,4	26.272,2	26.272,2	26.270,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	81.440,1	86.994,1	86.978,6	87.735,3	87.715,7	87.714,7
Wydatki majątkowe	21.783,9	24.834,0	24.776,3	24.112,3	24.064,9	24.058,0
Obsługa długu Skarbu Państwa	29.199,9	28.499,9	28.499,9	27.599,9	27.599,9	27.599,9
<b>Wynik</b>	<b>-14.406,8</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH</b>						
<b>Dochody</b>	.	71.448,7	71.448,7	71.448,7	71.448,7	71.448,7
<b>Wydatki</b>	.	88.402,5	88.402,5	88.402,5	88.402,5	88.402,5
<b>Wynik</b>	.	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9
<b>FINANSOWANIE</b>	.	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9	-16.953,9

Źródło: obliczenia własne i dane Ministerstwa Finansów.

Żadnych zmian nie dokonano natomiast w planie dochodów budżetu państwa oraz w budżecie środków europejskich.

## Podstawowe wielkości budżetowe

Uchwalona przez Sejm w dniu 14 lutego ustawa budżetowa na rok 2020 przewiduje:

- dochody i wydatki budżetu państwa w wysokości 435.340 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości ok. 71.448,7 mln zł,

Tabela 2. Budżet państwa i budżet środków europejskich w latach 2015-2020

Treść	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>2</sup>
	mln zł					
<b>BUDŻET PAŃSTWA</b>						
Dochody	289.136,7	314.683,6	350.414,7	380.048,1	401.827,7	435.340,0
Wydatki	331.743,4	360.843,1	375.768,5	390.454,3	416.234,5	435.340,0
Wynik	-42.606,7	-46.159,5	-25.353,8	-10.406,2	-14.406,8	-
<b>BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH</b>						
Dochody	64.463,7	39.064,2	47.591,4	63.328,2		71.448,7
Wydatki	67.695,4	51.700,7	48.002,2	66.852,8		88.402,5
Wynik	-3.231,7	-12.636,5	-410,8	-3.524,6		-16.953,9
<b>FINANSOWANIE</b>	45.838,4	58.796,0	25.764,5	13.930,8		-16.953,9
PKB =100						
<b>BUDŻET PAŃSTWA</b>						
Dochody	16,0	16,9	17,6	18,0	18,0	18,3
Wydatki	18,4	19,4	18,9	18,5	18,6	18,3
Wynik	-2,3	-2,4	-1,3	-0,5	-0,6	0
<b>BUDŻET ŚRODKÓW EUROPEJSKICH</b>						
Dochody	3,6	2,1	2,4	3,0		3,0
Wydatki	3,8	2,8	2,4	3,2		3,7
Wynik	-0,2	-0,7	0	-0,1		-0,7
<b>FINANSOWANIE</b>	2,5	3,2	1,3	0,7		-0,7

<sup>1</sup> Przewidywane wykonanie<sup>2</sup> Plan według ustawy budżetowej

Źródło: obliczenia własne i dane Ministerstwa Finansów.

- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości ok. 88.402,5 mln zł i wynikający stąd deficyt budżetu środków europejskich w wysokości ok. 16.953,9 mln zł.

O ile kwoty odnoszące się do budżetu środków europejskich nie budzą formalnych zastrzeżeń, to uznać należy, że sposób prezentacji w ustawie budżetowej wydatków budżetu państwa nie daje rzetelnego obrazu tych wydatków, a co za tym idzie – nie prezentuje w sposób rzetelny i przejrzysty stanu finansów państwa. Za stwierdzeniem takim przemawiają następujące fakty:

- istotna część wydatków, które powinny być ujęte w ustawie budżetowej jako wydatki budżetu państwa została przeniesiona do finansowania z państwowych funduszy celowych, przy czym części funduszy nie zapewniono dochodów pozwalających na sfinansowanie ich dodatkowych wydatków; w ten sposób wyłączono z budżetu państwa środki na sfinansowanie:
  - tzw. trzynastych emerytur, rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych,
  - staży personelu medycznego,
  - refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników,

- część wydatków budżetowych ma być zrealizowana przez nieodpłatne przekazanie beneficjentom (uczelnie, TVP, rozgłośnie radiowe) skarbowych papierów wartościowych, co wyłącza trwale te wydatki, zwiększające bezpośrednio zadłużenie Skarbu Państwa, z ewidencji wydatków budżetowych.

Przy pomocy opisanych powyżej instrumentów łączną kwotę wydatków budżetowych zmniejszono łącznie o ok. 21 mld zł. Oznacza to, że w 2020 r. deficyt budżetu państwa powinien być ustalony w takiej właśnie kwocie, odpowiadającej w przybliżeniu 0,9% przewidywanej wartości produktu krajowego brutto w 2020 r.

O zaniżeniu deficytu budżetowego świadczy również zaprezentowana w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej prognoza zadłużenia Skarbu Państwa. Zadłużenie Skarbu Państwa w końcu 2020 roku oszacowano na 1.025,3 mld zł, co oznaczałoby przyrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2020 r. o 52,6 mld zł, trudne do uzasadnienia przy formalnie zrównoważonym budżecie państwa i sygnalizowanych już od kilku lat wysokich stanach środków na rachunkach budżetowych.

## Dochody

Ustalona w ustawie budżetowej kwota dochodów budżetu państwa wynosi 435.340 mln zł – o 8,3% więcej od zakładanej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej kwoty dochodów budżetu państwa w roku 2019 i o 8,7% więcej od kwoty ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów szacunku wykonania dochodów budżetowych w 2019 r. Przy takim tempie wzrostu dochodów ich relacja do produktu krajowego brutto wzrosłaby z 16,1% w 2015 r. i 18,0% w 2019 r. do 18,3%. Relacja dochodów podatkowych, stanowiących prawie 98% łącznej kwoty planowanych dochodów wyniosłaby 16,4% – nieznacznie mniej niż w roku 2019, lecz znacznie więcej niż w roku 2015, gdy wynosiła ona 14,4%. Rozmiary i strukturę prognozowanych dochodów budżetu państwa w 2020 r. determinują cztery podstawowe czynniki:

- nieplanowana w pierwszej fazie prac planistycznych wpłata do budżetu części zysku NBP,
- rozwiązania obniżające dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (obniżenie stawki podstawowej z 28% na 17%, ulgi dla osób w wieku poniżej 26 lat),
- przyjęcie założenia o wzroście wpływów z podatku od towarów i usług w tempie przewyższającym tempo wzrostu PKB w cenach bieżących,

- znaczący wzrost dochodów jednostek budżetowych, spowodowany przede wszystkim zwiększeniem prognozy dochodów realizowanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Skumulowanym efektem działania tych czterech czynników są istotne zmiany w strukturze dochodów budżetowych, polegające na zwiększeniu udziału dochodów niepodatkowych w ogólnej kwocie planowanych dochodów.

Tabela 3. Dochody budżetu państwa w latach 2015-2020

Treść	2015	2018	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>2</sup>		
	mln zł				2015 = 100	2019 = 100
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>289.136,7</b>	<b>380.048,1</b>	<b>401.827,7</b>	<b>435.340,0</b>	<b>150,6</b>	<b>108,3</b>
<b>Dochody podatkowe</b>	<b>259.673,5</b>	<b>349.353,8</b>	<b>367.973,0</b>	<b>390.038,7</b>	<b>150,2</b>	<b>106,0</b>
w tym:						
podatek od towarów i usług	123.120,8	174.947,1	182.000,0	196.500,0	159,6	108,0
podatek akcyzowy	62.808,6	72.108,5	71.889,0	75.083,0	119,5	104,4
podatek dochodowy od osób prawnych	25.813,4	34.640,9	40.300,0	42.000,0	162,7	104,2
podatek dochodowy od osób fizycznych	45.040,0	59.558,7	65.275,0	66.555,0	147,8	102,0
<b>Dochody niepodatkowe</b>	<b>27.710,2</b>	<b>38.887,9</b>	<b>31.768,1</b>	<b>42.959,6</b>	<b>155,0</b>	<b>135,2</b>
w tym:						
Cło	2.929,1	4.034,6	4.488,0	4.680,0	159,8	104,3
dywidenda i wpłaty z zysku	6.351,2	2.792,2	3.517,1	1.545,6	24,3	44,0
wpłaty z zysku NBP	0	0		7.162,8	x	x
dochody państwowych jednostek budżetowych <sup>3</sup>	16.534,6	19.801,6	21.169,6	26.632,7	161,0	125,8
<b>Środki z UE i innych źródeł zagranicznych</b>	<b>1.753,0</b>	<b>1.806,4</b>	<b>2.086,6</b>	<b>2.341,7</b>	<b>133,6</b>	<b>112,2</b>

<sup>1</sup> Przewidywane wykonanie

<sup>2</sup> Plan według ustawy budżetowej

<sup>3</sup> Razem z pozostałymi dochodami niepodatkowymi

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i ustawy budżetowej na rok 2020

Plan dochodów uznać należy za dość napięty, szczególnie w części odnoszącej się do dochodów podatkowych. Trudne może też być pełne wykonanie planu dochodów jednostek budżetowych, które według ustawy miałyby wzrosnąć – w porównaniu z dochodami z 2019 r. – aż o 25,8%. Pamiętać jednak należy, że ta grupa dochodów budżetowych charakteryzuje się dużą zmiennością w czasie i bardzo trudne jest sporządzenie ich precyzyjnej prognozy. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż dochody niepodatkowe – poza cłami – są znacznie słabiej powiązane z parametrami makroekonomicznymi niż dochody podatkowe.

Podsumowując – plan dochodów budżetu państwa wydaje się możliwy do zrealizowania tylko przy dość korzystnym zbiegu okoliczności determinujących wielkość tych dochodów. Dotyczy to zarówno dochodów niepodatkowych, jak i dochodów podatkowych. Taka ocena planu

dochodów nakazywałyby dużą ostrożność przy zarządzaniu wydatkową stroną budżetu państwa.

## Dochody podatkowe

Ustalony w ustawie budżetowej plan dochodów podatkowych zamyka się kwotą ok. 390 mld zł, o 6% większą niż przyjęte w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej przewidywane wykonanie tych dochodów w roku 2019. Planowana dynamika wzrostu dochodów podatkowych jest więc zbliżona do dynamiki wzrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących, szacowanego na 6,1%. Mimo to plan dochodów podatkowych uznać należy za dość napięty. Za taką oceną przemawiają – moim zdaniem – trzy istotne fakty.

Po pierwsze, prawdopodobne jest, że dochody podatkowe zrealizowane w 2019 r. były nieco niższe od zakładanych w toku prac planistycznych, co oznacza, że osiągnięcie zaplanowanych dochodów podatkowych w 2020 r. wymagałoby jeszcze wyższej dynamiki wzrostu tych dochodów.

Po drugie – i to wydaje się najważniejsze – na wysokość dochodów podatkowych w 2020 r. w istotny sposób wpływać będą zmiany zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych, polegające na:

- obniżeniu podstawowej stawki PIT z 18% na 17%,
- wprowadzeniu korzystniejszych dla podatników zasad ustalania kosztów uzyskania przychodów,
- wprowadzeniu ulg i zwolnień podatkowych dla osób poniżej dwudziestego szóstego roku życia.

Według szacunków Ministerstwa Finansów przedstawionych w uzasadnieniu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych<sup>6</sup> oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, negatywne dla budżetu państwa skutki opisanych powyżej zmian oszacowano – dla roku 2019 – na 1.820 mln zł, a dla roku 2020 – na 6.141 mln zł. Odnosząc te liczby do przewidywanych wpływów z PIT w 2019 r. i planu tych dochodów na rok 2020, stwierdzimy, że ustawa budżetowej zakłada wzrost wpływów z PIT – w warunkach porównywalnych

---

6 Druk sejmowy nr 3551 w VIII kadencji Sejmu.

7 Druk sejmowy nr 3714 w VIII kadencji Sejmu.

Tabela 4. Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2015-2020

Treść	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
<b>Dochody podatkowe</b>	<b>259.673,5</b>	<b>273138,4</b>	<b>315.257,4</b>	<b>349.353,8</b>	<b>367.973,0</b>	<b>390.038,7</b>
Podatek od towarów i usług	123.120,8	126.584,1	156.801,2	174.947,1	182.000,0	196.500,0
Podatek akcyzowy	62.808,6	65.749,3	68.261,3	72.108,5	71.889,0	75.083,0
Podatek od gier	1.337,1	1.406,9	1.640,2	1.901,9	2.320,0	2.660,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	25.813,4	26.381,4	29.758,5	34.640,9	40.300,0	42.000,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	45.040,0	48.232,4	52.668,8	59.558,7	65.275,0	66.555,0
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1.553,5	1.277,5	1.786,2	1.689,1	1.500,0	1.700,0
Podatek od niektórych instytucji finansowych	0	3.506,8	4.341,2	4.507,4	4.689,0	4.878,0
Pozostałe dochody podatkowe	0,1	0	0	0,3	0	662,7
	PKB = 100					
<b>Dochody podatkowe</b>	<b>14,4</b>	<b>14,7</b>	<b>15,8</b>	<b>16,5</b>	<b>16,5</b>	<b>16,4</b>
Podatek od towarów i usług	6,8	6,8	7,9	8,3	8,1	8,3
Podatek akcyzowy	3,5	3,5	3,4	3,4	3,2	3,2
Podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	2,5	2,6	2,6	2,8	2,9	2,8
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Podatek od niektórych instytucji finansowych	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pozostałe dochody podatkowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS oraz ustawy budżetowej na rok 2020

z rokiem 2019 – o 8,6%, a więc w tempie znacznie wyższym od przewidywanego tempa wzrostu wynagrodzeń i świadczeń pieniężnych.

Po trzecie wreszcie, przyjęte w ustawie budżetowej wpływy z podatku od towarów i usług (VAT) są o 8% większe od przewidywanych wpływów z VAT w 2019 r. Oznacza to, że prognoza wpływów z VAT konstruowana była przy założeniu, że na dochody z VAT istotny wpływ będą miały czynniki inne niż wzrost podstawy opodatkowania. Na podstawie materiałów towarzyszących projektowi ustawy budżetowej trudno jednak wskazać te czynniki. W efekcie – analogicznie jak w przypadku prognozy dochodów z PIT – uznać należy, że osiągnięcie w 2020 r. pełnej kwoty prognozowanych wpływów z VAT obarczone jest znacznym ryzykiem.

Podsumowując – plan dochodów uznać należy za możliwy do zrealizowania, lecz jednocześnie dość ryzykowny.

## Wydatki „krajowego” budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa zaplanowano w kwocie 435.340 mln zł, o 4,6% wyższej od wstępnej oceny wydatków budżetowych w roku 2019.

Ta stosunkowo niska dynamika planowanych wydatków (realny wzrost wydatków budżetowych ma być niższy od tempa wzrostu PKB w cenach stałych) ma swe źródło głównie w opisanych powyżej operacjach quasi-fiskalnych, których skala będzie w 2020 r. niewątpliwie wyższa niż w roku 2019. Za zjawisko pozytywne uznać należałoby zaplanowanie znaczącego wzrostu wydatków majątkowych, doświadczenie ostatnich lat pokazuje jednak, że limit wydatków majątkowych nie zostaje w pełni wykorzystany. Mniej korzystne wydaje się natomiast zaplanowanie stosunkowo znacznego wzrostu wydatków bieżących jednostek budżetowych, oznaczające zazwyczaj stałe zwiększenie tych wydatków.

**Tabela 5. Wydatki budżetu państwa w latach 2015-2020**

Treść	2015	2018	2019	2020		
	mln zł				2015 = 100	2019 = 100
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>331.743,4</b>	<b>390.454,3</b>	<b>416.234,5</b>	<b>435.340,0</b>	<b>131,2</b>	<b>104,6</b>
Dotacje i subwencje	169.049,2	211.287,2	222.579,6	235.817,0	139,5	105,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.649,8	25.819,7	28.476,1	26.272,2	106,6	92,3
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	61.994,3	72.065,2	81.440,1	87.735,3	141,5	107,7
Wydatki majątkowe	20.056,3	26.494,3	21.783,9	24.112,3	120,2	110,7
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29.169,0	29.486,2	29.199,9	27.599,9	94,6	94,5
Środki własne Unii Europejskiej	18.195,7	18.660,8	22.207,2	23.327,7	129,2	105,0
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	8.679,1	6.650,0	10.547,7	10.475,7	120,7	99,3
	Ogółem = 100					
<b>WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		
Dotacje i subwencje	51,0	54,1	53,5	54,2		
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,4	6,6	6,8	6,0		
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,7	18,5	19,6	20,2		
Wydatki majątkowe	6,0	6,8	5,2	5,5		
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	8,8	7,6	7,0	6,3		
Środki własne Unii Europejskiej	5,5	4,8	5,3	5,4		
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	2,6	1,7	2,5	2,4		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i ustawy budżetowej na rok 2020

Zwraca uwagę zaplanowanie wydatków na świadczenia pieniężne dla osób fizycznych w kwocie niższej niż w 2019 r. Wynika to z przeniesienia finansowania rent socjalnych z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego. Charakterystyczne jest przy tym, iż w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej pominięto całkowicie opis wydatków na świadczenia dla osób fizycznych.

O ile struktura wydatków planowana na rok 2020 nie różni się istotnie od struktury z 2019 roku, to różnice pomiędzy budżetami z lat 2015

i 2020 są już wyraźne, lecz wynikający z porównania tych budżetów oraz zmian struktury wydatków jest dość mylący, gdyż znaczący wzrost wydatków socjalnych objawia się nie poprzez wzrost udziału tej grupy wydatków w ogólnej kwocie wydatków budżetowych, lecz we wzroście udziału dotacji i subwencji, co spowodowane jest faktem, iż decydujące o zmianie struktury wydatków środki na wypłaty z programu *Rodzina 500+* są w budżecie państwa ujmowane jako dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, a nie jako wydatki na świadczenia pieniężne.

## **Dochody i wydatki budżetu środków europejskich**

W ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano dochody budżetu środków europejskich (BŚE) w wysokości 71.448,7 mln zł i wydatki w wysokości 88.402,5 mln zł i wynikający stąd deficyt budżetu środków europejskich wynoszący 16.953,9 mln zł.

Analizując te wielkości należy pamiętać, że plan dochodów i wydatków BŚE ma w ustawie budżetowej wybitnie formalny, blankietowy charakter. Wynika to przede wszystkim z utrwalonej już praktyki, zgodnie z którą:

- dochody i wydatki planuje się ze znacznym nadmiarem, by uniknąć sytuacji, w której dokonanie płatności refundujących już poniesione wydatki jest niemożliwe z powodu zbyt niskiego limitu wydatków budżetowych,
- znaczącą część wydatków ujmuje się w rezerwach celowych, co powoduje, że nie jest możliwa dokładna ocena zaplanowanych wydatków ani w układzie części budżetowych, ani w układzie unijnych programów operacyjnych i innych instrumentów wsparcia.

W ustawie budżetowej na rok 2020 w rezerwach celowych ujęto 38,4% wszystkich wydatków BŚE.

Przypomnieć też należy, że w obecnym stanie prawnym wielkość dochodów BŚE może być w arbitralny sposób regulowana decyzjami Ministra Finansów, gdyż środki przekazywane do Polski z budżetu UE nie stają się automatycznie dochodami BŚE, lecz są kierowane na pośredni rachunek w NBP, z którego przekazywane są na rachunek dochodów BŚE na zlecenie Ministra Finansów. Nie określono przy tym kiedy przekazanie to powinno nastąpić.

Wątpliwości budzić może zaplanowanie wysokiego deficytu BŚE. Większość wydatków BŚE dokonywana jest dopiero po otrzymaniu odpowiednich środków z budżetu UE, nie ma więc istotnych powodów do powstania tak wysokiego deficytu. Kwestia ta nie została wyjaśniona



w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej. Można jednak przypuszczać, że wykazanie tak wysokiego deficytu jest skutkiem zaplanowania wydatków z dużym nadmiarem i pozostawienie Ministrowi Finansów furtki do swobodnego operowania środkami wpływającymi z budżetu UE bez ryzyka niewykonania planu dochodów.

## Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe (PFC) stanowią istotną część sektora finansów publicznych, a ich dochody i wydatki są co do wielkości porównywalne z dochodami i wydatkami budżetu państwa. W ustawie budżetowej na rok 2020 zamieszczono plany 35 PFC, przy czym są one bardzo zróżnicowane co do wielkości – od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego roczne wydatki wynoszą prawie 300 mld zł do funduszy dysponujących kwotami rządu kilkudziesięciu milionów złotych. W niniejszej opinii ograniczę się do zasygnalizowania problemów związanych z wybranymi PFC, istotnych dla oceny całej ustawy budżetowej.

Od kilku lat ponownie rośnie liczba działających PFC. W mojej ocenie ma to nie tylko negatywny wpływ na przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi, lecz również zdecydowanie utrudnia koordynację działań administracji publicznej i efektywne zarządzanie środkami publicznymi pozostającymi w gestii tej administracji.

## Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Nierównowaga finansowa sektora ubezpieczeń społecznych pozostaje najpoważniejszym problemem dla finansów państwa. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych wymaga obecnie – tak w systemie „pracowniczym”, jak i w systemie ubezpieczenia społecznego rolników poważnych dopłat z budżetu państwa, a długoterminowe prognozy finansowe sporządzane dla sektora ubezpieczeń społecznych wskazują, że bez istotnych zmian systemowych w perspektywie kilkudziesięciu lat nie ma możliwości zrównoważenia wpływów i kosztów sektora ubezpieczeń społecznych. Z opracowanej w 2019 r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych prognozy przychodów i wpływów Funduszu Emerytalnego<sup>8</sup>

---

8 *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Emerytalnego do 2080 roku*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2019

wynika, że nawet przy bardzo korzystnych założeniach makroekonomicznych bieżący deficyt Funduszu Emerytalnego utrzyma się co najmniej do roku 2065, a prawdopodobne jest i to, że równowagi tej nie da się osiągnąć nawet do roku 2080.

Zamieszczone poniżej dane obrazujące przychody i koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w ostatnich latach zdają się nie potwierdzać tych ocen – rośnie bowiem wyraźnie stan środków funduszu, poprawia się też relacja wpływów FUS ze składek na ubezpieczenie społeczne do ponoszonych kosztów. Dane te są jednak jednocześnie i prawdziwe, i mylące.

**Tabela 6. Finanse Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2015-2020**

Treść	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mln zł					
<b>Stan środków na początek roku</b>	-40.321,7	-45.924,3	-45.321,2	-2.190,7	2.956,4	5.083,8
<b>Przychody</b>	196.114,8	208.678,1	260.715,6	238.472,3	244.981,5	262.181,3
– składki	144.163,5	153.202,8	166.661,6	182.048,7	187.161,7	209.456,5
– dotacje z budżetu państwa	42.065,7	44.847,8	40.978,7	35.822,7	49.390,4	33.522,0
– inne przychody	9.885,6	10.627,5	53.075,3	20.600,9	8.429,4	19.202,8
<b>Wydatki (koszty)</b>	201.717,4	208.075,0	217.585,2	229.890,5	246.260,4	261.395,5
w tym:						
– świadczenia pieniężne	195.851,6	201.610,4	209.080,4	225.794,0	240.595,9	255.689,5
<b>Stan środków na koniec roku</b>	-45.924,3	-45.321,2	-2.190,7	4.660,5	1.677,5	5.869,6
	%					
Dynamika wpływów z tytułu składek		106,3	108,8	109,2	102,8	111,9
Dynamika wydatków		103,2	104,6	105,7	107,1	106,1
Relacja wpływów ze składek do wydatków	71,5	73,6	76,6	79,2	76,0	80,1
	PKB = 100					
<b>Stan środków na początek roku</b>	-2,2	-2,5	-2,3	-0,1	0,1	0,2
<b>Przychody</b>	10,9	11,2	12,1	11,3	11,0	11,0
w tym:						
– składki	8,0	8,2	8,4	8,6	8,4	8,8
– dotacje z budżetu państwa	2,3	2,4	2,1	1,7	2,2	1,4
<b>Wydatki (koszty)</b>	11,2	11,2	10,9	10,9	11,0	11,0
w tym:						
– świadczenia pieniężne	10,9	10,8	10,5	10,7	10,8	10,8
<b>Stan środków na koniec roku</b>	-2,6	-2,4	-0,1	0,2	0,1	0,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i ustawy budżetowej na rok 2020

Dla rzetelnej oceny przedstawionych powyżej danych konieczne jest bowiem uwzględnienie faktu, iż widoczna w latach 2015-2020 poprawa parametrów finansowych FUS ma swe źródło głównie w przedsięwzięciach o niesystemowym, doraźnym charakterze, które mogą poprawić formalne wskaźniki finansowe FUS, ale w istocie rzeczy nie

rozwiązują problemu rosnącego obciążenia finansów państwa kosztami świadczeń emerytalno-rentowych. Do przedsięwzięć takich zaliczyć należy w pierwszej kolejności:

- umorzenie w latach 2017-2018 zobowiązań FUS wobec Skarbu Państwa, powodujące skokową zmianę stanu środków Funduszu,
- przeniesienie – począwszy od 2019 roku – finansowania dodatkowych emerytur oraz rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych do Funduszu Solidarnościowego, co w roku 2020 oznaczać będzie formalne zmniejszenie wydatków FUS o ponad 15 mld zł,
- znaczące zasilanie FUS środkami pochodzącymi z likwidowanych otwartych funduszy emerytalnych, widoczne w zamieszczonych powyżej danych o innych niż składki i dotacje budżetowe przychodach FUS.

Opisane powyżej operacje poprawiające formalnie sytuację finansową FUS muszą być ocenione jako klasyczne operacje quasi-fiskalne, nakierowane nie na realne rozwiązanie problemu, lecz na poprawę formalnych parametrów finansowych. Zauważyć bowiem należy, że:

- umorzenie zobowiązań FUS wobec Skarbu Państwa oznaczało, że środki przekazane FUS z budżetu państwa i traktowane jako pożyczki nie zostały ujęte w ewidencji wydatków budżetu państwa ani w wtedy, gdy pożyczek udzielano (z góry wiadomo było, iż FUS nie będzie zdolny do jej spłaty, a zatem że jest ona faktycznie dotacją dla FUS), ani w momencie ich umorzenia – uznanie części transferów środków z budżetu państwa do FUS za pożyczki, a nie za dotacje służyło więc wyłącznie sztucznemu zmniejszeniu wydatków budżetowych (ewidencjonowanych w układzie kasowym) i deficytu budżetu państwa,
- Fundusz Solidarnościowy nie ma własnych przychodów umożliwiających sfinansowanie dodatkowych emerytur i innych świadczeń przekazanych mu do finansowania, co oznacza, że wydatki te będą musiały być sfinansowane albo dodatkową dotacją z budżetu państwa, albo środkami przekazywanymi z innych funduszy publicznych,
- przejmowanie przez FUS środków z likwidowanych otwartych funduszy emerytalnych oznacza nie tylko poprawę płynności FUS, ale i przyjęcie dodatkowych zobowiązań.

Niezależnie od problemów związanych z długoterminowymi perspektywami ubezpieczeń społecznych, wymagających głębokich zmian systemowych, zwrócić należy uwagę na pewne zagrożenia związane z realizacją planu finansowego FUS w 2020 r. Tu zastrzeżenia budzi przede wszystkim przyjęcie bardzo wysokiej dynamiki wpływów

ze składek, wynoszącej – w relacji do przewidywanych wpływów z 2019 r. – 11,1%, przy zakładanym wzroście przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej o 5,7% i wzroście zatrudnienia o 0,5%. Osiągnięcie zakładanych wpływów może więc być trudne i może spowodować konieczność zwiększenia budżetowych transferów do FUS. Dodatkowym źródłem napięć związanych z realizacją planu finansowego FUS będzie niewątpliwie fakty, iż plan ten przewiduje, by w końcu roku stan zasobów pieniężnych FUS wyniósł zaledwie 800 mln zł, co w przybliżeniu odpowiada 15% wydatków na jeden termin wypłat świadczeń.

## Fundusz Pracy

Mimo obniżenia składek na rzecz Funduszu Pracy do 2% podstawy składek na ubezpieczenie społeczne oraz obciążenia Funduszu kwotą ponad 2,2 mld zł wydatków na finansowanie staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych (w 2019 r. finansowanych ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych), plan finansowy Funduszu przewiduje wzrost w 2020 r. wolnych środków Funduszu do kwoty ok. 28,9 mld zł, wyższej o ok. 7,1 mld zł od stanu środków Funduszu na początku tego roku. Większość tej kwoty (ok. 18,8 mld zł) stanowią środki pieniężne, Fundusz posiada też 8 mld zł należności z tytułu pożyczek udzielanych jednostkom sektora finansów publicznych. Nawet jeśli założymy, że należności te nie zostaną zrealizowane, zasoby środków finansowych Funduszu odpowiadają już jego dwuletnim wydatkom – i to przy założeniu, że obciążenie Funduszu kosztami staży personelu medycznego ma mieć charakter stałego rozwiązania.

Narastanie zasobów niewykorzystywanych środków Funduszu Pracy (FP) jest efektem systemowej dysfunkcji systemu finansowego FP, polegającej na tym, że wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej oraz związany z tym spadek liczby bezrobotnych, a w szczególności liczby bezrobotnych z prawem do zasiłku, a także systematyczny wzrost gospodarczy i towarzyszący mu wzrost wynagrodzeń powoduje jednocześnie wzrost dochodów FP ze składek i malejące zapotrzebowanie na środki służące przeciwdziałaniu bezrobociu i na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. W 2020 roku na finansowanie zasiłków dla bezrobotnych będzie trzeba przeznaczyć tylko ok. 11,4% przychodów FP, a na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu – bez finansowania staży – ok. 22,9% tych przychodów.

Tabela 7. Finanse Funduszu Pracy w latach 2015-2020

Treść	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>1</sup>
	mln zł					
<b>Stan środków na początek roku</b>	6.259,3	6.213,4	7.282,3	9.750,8	15.270,5	22.726,9
<b>Przychody</b>	10.888,2	12.121,1	13.402,3	13.881,0	13.104,0	13.226,8
w tym:						
– składki	9.979,4	10.560,8	11.406,9	12.324,8	11.653,0	12.100,0
<b>Wydatki (koszty)</b>	10.934,1	11.052,2	10.933,8	7.840,5	7.721,1	9.100,0
w tym:						
– świadczenia pieniężne	5.217,5	4.747,9	4.204,8	1.761,3	3.189,7	2.779,3
– staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarzek i położnych						2.243,1
<b>Stan środków na koniec roku</b>	6.213,4	7.282,3	9.750,8	15.791,4	20.653,5	26.853,7
	PKB =100					
<b>Stan środków na początek roku</b>	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0
<b>Przychody</b>	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
w tym:						
– składki	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
<b>Wydatki (koszty)</b>	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4
w tym:						
– świadczenia pieniężne	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
– staże podyplomowe lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarzek i położnych	–	–	–	–	–	0,1
<b>Stan środków na koniec roku</b>	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1

<sup>1</sup> Plan

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i ustawy budżetowej na rok 2020

Moim zdaniem sytuacja finansowa Funduszu Pracy wymaga podjęcia działań zmierzających do zahamowania niekorzystnego z punktu widzenia finansów państwa odkładania się w FP coraz większych kwot niewykorzystywanych środków.

## Fundusz Emerytalno-Rentowy

Plan finansowy Funduszu Emerytalno-Rentowego nie budzi zastrzeżeń od strony poprawności jego konstrukcji i realności wykonania.

Problemem pozostaje oczywiście kwestia systemowych zasad działania całego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, który w swej obecnej formie zakłada z jednej strony jednakowe traktowanie zarówno rolników gospodarujących w małych, niskotowarowych gospodarstwach, jak i właścicieli dużych gospodarstw rolnych, z drugiej zaś – utrzymywanie wysokości świadczeń z ubezpieczenia społeczne-rolników na bardzo niskim poziomie. Odnotować należy stopniowe

Tabela 8. Finanse Funduszu Emerytalno-Rentowego w latach 2015-2020

Treść	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>1</sup>	2020 <sup>1</sup>
	mln zł					
<b>Stan środków na początek roku</b>	43,4	562,7	193,8	69,3	65,7	19,6
<b>Przychody</b>	20.385,2	19.598,1	19.878,0	20.172,7	20.366,4	20.534,2
w tym:						
– składki	1.461,9	1.429,0	1.390,4	1.370,6	1.390,9	1.421,1
– dotacje z budżetu państwa	17.037,4	16.373,0	16.684,8	17.097,0	17.368,8	17.627,6
<b>Wydatki (koszty)</b>	19.865,9	19.967,0	20.002,4	20.164,8	20.393,7	20.551,8
w tym:						
– świadczenia pieniężne	15.186,9	17.722,7	17.746,6	17.869,8	18.048,9	18.158,9
<b>Stan środków na koniec roku</b>	562,7	193,8	69,3	77,2	38,4	2,0
	%					
Dynamika wpływów z tytułu składek	99,9	97,7	97,3	98,6	101,5	102,2
Dynamika wydatków	102,1	100,5	100,2	100,8	101,1	100,8
Relacja wpływów ze składek do wydatków	7,4	7,2	7,0	6,8	6,8	6,9
Udział dotacji dla FER w wydatkach budżetu państwa	4,8	4,3	4,2	4,1	4,2	4,0

<sup>1</sup> Plan

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i ustawy budżetowej na rok 2020

zmniejszanie się udziału dotacji dla Funduszu Emerytalno-Rentowego w ogólnej kwocie wydatków budżetu państwa.

## Fundusz Solidarnościowy

Plan finansowy Funduszu Solidarnościowego jest chyba najbardziej spektakularnym przykładem operacji quasi-fiskalnych, służących formalnemu zmniejszeniu wydatków budżetu państwa. Fundusz Solidarności, działający wcześniej pod nazwą Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, utworzony został – zgodnie z ustawą tworzącą ten fundusz<sup>9</sup> – w celu wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osób niepełnosprawnych. W planie finansowym Funduszu na rok 2020 wydatki na rzecz osób niepełnosprawnych, takie jak:

- wypłaty świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji,
- realizacja rządowych i resortowych programów wsparcia osób niepełnosprawnych

stanowią tylko ok. 25% wszystkich wydatków Funduszu. Największymi wydatkami Funduszu są natomiast wydatki na wypłaty tzw. trzynastej

9 Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. poz. 2192 z późn. zm.)

emerytury oraz rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych, a więc na zadania, które powinny być realizowane ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>10</sup>. Wyłączenie wymienionych powyżej świadczeń z wydatków FUS pozwoliło na ograniczenie jego wydatków i – tym samym – zmniejszenie dotacji budżetowej dla FUS. W ten sposób „wyprowadzono” z budżetu państwa wydatki w kwocie 15.146,2 mln zł.

Fundusz Solidarności nie dysponuje jednak środkami umożliwiającymi poniesienie takich wydatków, gdyż jego przychody z podstawowych źródeł (składka, wpływy z tzw. daniny solidarnościowej) mają w 2020 r. wynieść 3.750 mln zł, co jest kwotą niewystarczającą nawet na pokrycie zaplanowanych wydatków na rzecz niepełnosprawnych. Wydatki Funduszu w 2020 r. muszą więc być sfinansowane ze źródeł zewnętrznych, w efekcie czego przewidywane zadłużenie Funduszu na koniec 2020 r. ma wynieść 28,3 mld zł. W dokumentach budżetowych nie ujawniono jednak źródła tych środków, ani przewidywanego trybu spłaty powstałych w ten sposób zobowiązań.

## Sektor finansów publicznych

Analiza dochodów i wydatków budżetu państwa bez oceny jego powiązań z innymi instytucjami publicznymi nie daje pełnego, jasnego obrazu finansów państwa. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż przeważająca część ostatecznych (czyli kierowanych poza sektor finansów publicznych) wydatków publicznych realizowana jest poza budżetem państwa – ostateczne wydatki budżetu państwa stanowią tylko ok. 25% wszystkich wydatków publicznych. Przypomnieć też należy, że ustawa budżetowa nie obejmuje planów finansowych tak istotnych segmentów sektora finansów publicznych jak jednostki samorządu terytorialnego, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie, czy instytucje kultury. Do analizy całości sektora finansów publicznych skłania też sygnalizowana już kilkakrotnie w tej opinii płynność granic między wydatkami budżetowymi i wydatkami innych podmiotów sektora finansów publicznych.

Z opracowanego w Ministerstwie Finansów zestawienia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, zgodnego z planami finansowymi zamieszczonymi w ustawie budżetowej wynika, że dochody

---

<sup>10</sup> Operację przeniesienia wydatków na trzynaste emerytury, renty socjalne i zasiłki pogrzebowe dokonano już dla roku 2019, przerzucając na Fundusz Solidarnościowy – jako zobowiązania wobec FUS – wydatki już zrealizowane przez FUS.

sektora finansów publicznych wyniosą w 2020 r. ok. 981,7 mld zł, a wydatki – 1.014,0 mld zł i będą znacznie wyższe od dochodów i wydatków sektora finansów publicznych planowanych na rok 2019, przy czym bardzo prawdopodobne jest, że plan dochodów i wydatków publicznych na rok 2019 został znacząco zaniżony, a zatem że faktyczna dynamika dochodów i wydatków publicznych będzie znacznie niższa od tej, która wynika z porównania planów na lata 2019 i 2020.

**Tabela 9. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w latach 2010-2020**

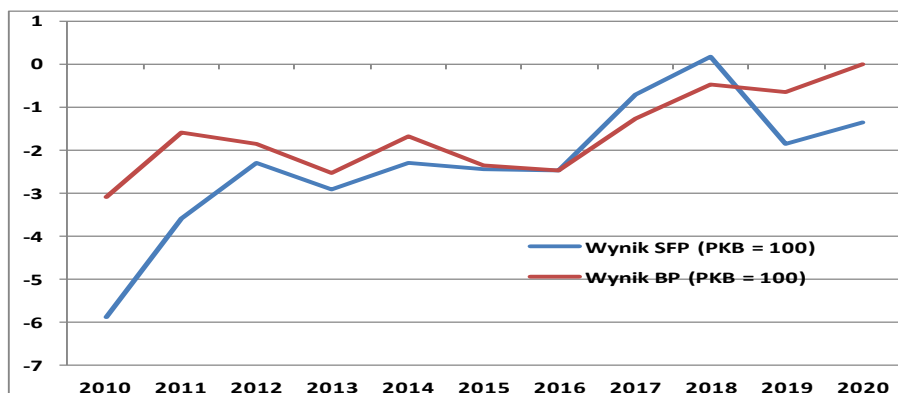
Treść	2010	2015	2019	2020		
	mln zł				2015 = 100	2019 = 100
<b>I. DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>551.098,5</b>	<b>687.781,8</b>	<b>869.922,1</b>	<b>981.733,4</b>	<b>142,7</b>	<b>112,9</b>
A. Dochody podatkowe	274.298,6	327.979,7	452.362,5	486.391,1	148,3	107,5
- podatki pośrednie	165.037,6	186.713,5	253.855,8	273.239,7	146,3	107,6
- podatek dochodowy od osób prawnych	27.778,2	32.756,7	44.534,0	53.714,4	164,0	120,6
- podatek dochodowy od osób fizycznych	62.486,6	83.140,1	120.282,0	123.598,0	148,7	102,8
- inne podatki	18.996,2	25.369,4	33.690,7	35.839,0	141,3	106,4
B. Dochody niepodatkowe	235.842,7	292.389,4	334.005,6	420.656,9	143,9	121,9
- dywidenda	4.977,1	6.836,1	3.041,4	2.767,4	40,5	91,0
- cło	1.663,7	2.928,9	4.184,0	4.680,0	159,8	111,9
- wpłaty z zysku NBP	3.957,3	0,0	0,0	7.162,8		
- składki	133.799,1	196.734,3	254.357,8	286.273,2	145,5	112,5
- pozostałe dochody	91.445,5	85.890,1	83.554,0	119.773,4	139,4	143,3
C. Środki z UE i z innych źródeł zagr.	40.957,2	67.412,7	72.422,4	74.685,4	110,8	103,1
<b>II. WYDATKI OGÓŁEM</b>	<b>640.362,7</b>	<b>731.838,0</b>	<b>911.367,7</b>	<b>1.013.976,1</b>	<b>138,6</b>	<b>111,3</b>
1. Dotacje i subwencje	39.987,1	59.484,1	67.611,5	69.246,3	116,4	102,4
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	235.278,2	296.996,4	377.196,2	422.873,2	142,4	112,1
3. Inne wydatki bieżące	234.451,4	242.253,7	301.061,7	343.982,8	142,0	114,3
4. Wydatki majątkowe	78.453,6	84.906,7	112.117,3	124.680,9	146,8	111,2
5. Obsługa długu publicznego	36.494,7	30.713,9	31.023,8	29.865,3	97,2	96,3
6. Środki własne Unii Europejskiej	15.696,8	18.260,4	22.357,2	23.327,6	127,7	104,3
<b>III. WYNIK</b>	<b>-89.264,2</b>	<b>-44.056,2</b>	<b>-41.445,6</b>	<b>-32.242,8</b>	<b>73,2</b>	<b>77,8</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zwraca uwagę fakt, iż zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych zamyka się, mimo formalnie zrównoważonego budżetu państwa, deficytem w wysokości ponad 32,2 mld zł, czyli ok. 1,4% PKB, na który składa się w szczególności znaczący deficyt Funduszu Solidarnościowego. Wykres 2 pokazuje, że po kilkuletnim okresie, w którym deficyt sektora finansów publicznych przejmowany był niemal w całości przez budżet państwa, od 2019 roku powróciła praktyka „wypychania” deficytu sektora finansów publicznych poza budżet państwa.



Wykres 2. Wynik sektora finansów publicznych i budżetu państwa w latach 2010-2020



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Interesujących danych dostarcza też tabela 10 (str. 26), w której przedstawiono dochody i wydatki wybranych segmentów sektora finansów publicznych.

Widać z niej, że:

- przeważająca część wydatków budżetu państwa przeznaczona jest na transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych, a na finansowanie działalności instytucji rządowych przeznaczają się zaledwie połowę wydatków budżetowych,
- większość segmentów sektora finansów publicznych nie może funkcjonować bez finansowego wsparcia z budżetu państwa.

Wnioski te potwierdzają znaczenie, jakie przywiązywać powinniśmy do pełnej analizy dochodów i wydatków publicznych.

Tabela 10. Dochody i wydatki wybranych jednostek SFP w latach 2010-2020

Treść	2010	2015	2019	2020		
	mln zł				2010 = 100	2015 = 100
<b>Budżet państwa</b>						
Dochody	250.302,8	289.136,7	380.048,1	435.340,0	173,9	150,6
w tym: transfery od jednostek SFP	3.894,5	4.699,5	4.376,0	4.779,3	122,7	101,7
Wydatki	294.893,9	331.743,4	390.454,4	435.340,0	147,6	131,2
w tym: transfery do jednostek SFP	150.797,5	177.581,1	214.766,8	245.185,9	162,6	138,1
Stopa samofinansowania	83,6	85,7	96,2	98,9	x	x
<b>Budżet środków europejskich</b>						
Dochody	37.708,7	64.463,7	63.328,2	71.448,7	189,5	110,8
w tym: transfery od jednostek SFP	–	230,3	8,6	12,5	x	5,4
Wydatki	48.124,7	67.695,4	66.852,8	88.402,5	183,7	130,6
w tym: transfery do jednostek SFP	15.518,6	17.573,5	16.818,7	18.766,1	120,9	106,8
Stopa samofinansowania	78,4	94,9	94,7	80,8	x	x
<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>						
Dochody	162.797,0	199.018,9	251.846,4	296.049,1	181,9	148,8
w tym: transfery od jednostek SFP	87.299,3	99.348,2	131.407,1	167.042,1	191,3	168,1
Wydatki	177.766,0	196.415,3	259.386,3	298.917,7	168,2	152,2
w tym: transfery do jednostek SFP	27.812,7	27.671,6	31.062,9	33.661,9	121,0	121,6
Stopa samofinansowania	42,5	50,7	46,4	43,2	x	x
<b>Fundusz Ubezpieczeń Społecznych</b>						
Dochody	157.608,2	193.478,6	227.810,3	259.208,2	164,5	134,0
w tym: transfery od jednostek SFP	62.930,0	64.524,1	61.161,2	61.511,9	97,7	95,3
Wydatki	160.933,3	199.498,0	229.887,2	259.767,6	161,4	130,2
w tym: transfery do jednostek SFP	3.773,6	5.248,5	5.261,7	5.224,2	138,4	99,5
Stopa samofinansowania	58,8	64,6	72,5	76,1	x	x
<b>Narodowy Fundusz Zdrowia</b>						
Dochody	57.345,2	70.090,5	86.878,1	96.898,7	169,0	138,2
w tym: transfery od jednostek SFP	5.229,3	5.864,4	8.445,3	5.973,2	114,2	101,9
Wydatki	58.917,0	70.590,6	84.807,6	98.936,9	167,9	140,2
w tym: transfery do jednostek SFP	31.776,1	34.751,5	40.633,2	43.199,3	135,9	124,3
Stopa samofinansowania	88,5	91,0	92,5	91,9	x	x
<b>Pozostałe jednostki SFP</b>						
Dochody	155.693,4	152.290,8	179.372,4	190.561,7	122,4	125,1
w tym: transfery od jednostek SFP	101.347,2	106.030,9	118.982,4	128.454,1	126,7	121,1
Wydatki	165.399,7	146.592,7	154.205,7	200.384,5	121,2	136,7
w tym: transfery do jednostek SFP	22.925,6	17.871,2	15.837,3	21.735,7	94,8	121,6
Stopa samofinansowania	32,9	31,6	39,2	31,0	x	x

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

## Spis treści

Źródła danych . . . . .	3
Synteza oceny . . . . .	4
Przewidywane wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. . . . .	5
Założenia makroekonomiczne . . . . .	6
Forma ustawy budżetowej . . . . .	7
Przebieg prac nad ustawą budżetową. . . . .	8
Podstawowe wielkości budżetowe. . . . .	9
Dochody . . . . .	11
Dochody podatkowe . . . . .	13
Wydatki „krajowego” budżetu państwa . . . . .	14
Dochody i wydatki budżetu środków europejskich. . . . .	16
Państwowe fundusze celowe . . . . .	17
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych . . . . .	17
Fundusz Pracy . . . . .	20
Fundusz Emerytalno-Rentowy . . . . .	21
Fundusz Solidarnościowy. . . . .	22
Sektor finansów publicznych. . . . .	23