



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia
o ustawie budżetowej
na rok 2022
(druk senacki nr 601)

Opinie
i ekspertyzy

OE-377

WARSZAWA 2022

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 2022

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 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
styczeń 2022

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2022 (druk senacki nr 601)

Opinię sporządzono na podstawie:

- ustawy budżetowej na rok 2022 uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2021 r. (druk senacki nr 601) (ustawa),
- projektu ustawy budżetowej na 2022 rok (druk sejmowy nr 1624) (projekt),
- dodatkowego sprawozdania sejmowej Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 (druk sejmowy nr 1624) – druk nr 1819-A (sprawozdanie KFP),
- ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 190 ze zm.),
- założeń projektu budżetu państwa na rok 2022, Rada Ministrów, Warszawa, czerwiec 2021 (założenia projektu),
- uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2022 rok, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2021 (uzasadnienie),
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.),
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.),
- Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski, Warszawa 2016, Narodowy Bank Polski.
- Raport o inflacji, listopad 2021, NBP, Warszawa 2021r.
- bazy danych statystycznych OECD,
- bazy danych statystycznych GUS.

Wnioski

- 1) Projekt ustawy budżetowej na 2022 rok sporządzono na podstawie założeń makroekonomicznych z czerwca i lipca 2021 roku. Najnowsze prognozy NBP dotyczące inflacji i PKB z listopada

2021 roku wyraźnie podwyższają średnioroczną inflację i zmniejszają wzrost PKB w 2022 roku. W ustawie budżetowej przyjętej przez Sejm uwzględniono efekty inflacyjne poprzez zwiększenie dochodów i wydatków budżetowych ogółem odpowiednio o 10,5 i prawie 9,5 mld zł. Środki w wysokości 6,4 mld zł mają być przeznaczone na łagodzenie skutków wzrostu cen energii.

- 2) Z rekomendacji Rady Unii Europejskiej wynika, że budżet państwa na 2022 rok powinien być aktywnym narzędziem polityki fiskalnej skierowanym na zrównoważony i inkluzywny rozwój, w tym w szczególności na zieloną i cyfrową transformację. Mają temu sprzyjać środki z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (IOiZO) oraz przejściowy zwiększony limit wydatków budżetowych określony stabilizacyjną regułą wydatkową.
- 3) Niestety, zarówno w projekcie, jak i w budżecie państwa na 2022 rok nie uwzględniono środków ze wspomnianego IOiZO z powodu trwających ustaleń z Komisją Europejską. W rezultacie budżet państwa będzie w 2022 roku słabo wpisujący się w priorytety zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju. Głównym działaniem państwa wspierającym ten rozwój pozostaje rozbudowa programów socjalnych. Jednocześnie przewidywany wzrost PKB bez środków unijnych będzie niższy o min. 0,4 p.p.
- 4) W wyniku debaty nad powiązaniem środków unijnych z przestrzeganiem „zasady praworządności”, pod znakiem zapytania stoi wykorzystanie środków unijnych nie tylko w ramach IOiZO, ale także środków z budżetu ogólnego UE w ramach okresu programowania 2021-2027. Konsekwencje utraty tych środków dla polskiej gospodarki będą negatywne, ale na tym etapie są trudne do oszacowania.
- 5) Dochody budżetu państwa w 2022 roku będą wyższe o prawie 9,0 mld zł od dochodów w 2021 roku, natomiast wydatki budżetowe w 2022 roku będą nieznacznie niższe (o 1,6 mld zł) od wydatków w 2021 roku. W rezultacie deficyt budżetowy będzie niższy o ponad 10,6 mld zł w porównaniu z deficytem w 2021 roku. Budżet państwa, mierzony wielkością wydatków, będzie więc mniejszy w ujęciu nominalnym, realnym i w relacji do PKB od budżetu w 2021 roku. Podobna sytuacja miała miejsce w poprzednim roku budżetowym. Zarysowuje się więc tendencja do zmniejszania roli budżetu państwa w gospodarce i wypychania zadań publicznych, w szczególności inwestycyjnych, poza sektor finansów publicznych – głównie do Banku Gospodarstwa Krajowego

- oraz Polskiego Funduszu Rozwoju. Działalność tych podmiotów w dużej części finansowana jest ostatecznie długiem publicznym.
- 6) Realizacja zadań publicznych poza sektorem finansów publicznych pozwala na omijanie stabilizującej reguły wydatkowej oraz zmniejsza kontrolę Parlamentu nad mechanizmem powstawania zadłużenia. W konsekwencji jedynym ograniczeniem dla wzrostu wydatków i długu publicznego pozostaje unijna metoda obliczania deficytu i długu dla całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. W tej metodyce uwzględnia się bowiem wartość całkowitej pomocy publicznej, a więc również działalność podmiotów spoza sektora finansów publicznych realizujących programy rządowe. Przewiduje się, że zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2022 roku o prawie 100 mld zł i wyniesie ponad 1,54 bln zł. Jednak dość dynamiczny wzrost PKB spowoduje, że zadłużenie nie powinno przekroczyć 56,6% PKB, więc nadal mieści się w referencyjnym limicie 60% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych w 2022 roku nie powinien przekroczyć 2,9% PKB.
 - 7) Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2022 roku wynikają głównie z deficytu budżetowego oraz deficytu budżetu środków europejskich i będą finansowane w największej części z krajowej emisji obligacji skarbowych. W ustawie budżetowej na 2022 rok, podobnie jak w poprzednim roku, upoważniono też Ministra Finansów do udzielania pożyczek i przekazywania obligacji skarbowych w określonych limitach dla wybranych podmiotów realizujących ważne zadania publiczne. W okresie pandemii oraz w obliczu wyzwań zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju, kontrowersje budzi ponowne przyznanie pomocy dla instytucji publicznej radiofonii i telewizji w wysokości prawie 2,0 mld zł.
 - 8) Struktura dochodów budżetowych pozostaje niezmienna od wielu lat. Głównym źródłem są dochody podatkowe (92,2% dochodów ogółem w 2022 roku), w tym dochody z podatku od towarów i usług (PTU), podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych (PDOF) i podatku dochodowego od osób prawnych (PDOP). Wysokość planowanych dochodów podatkowych w 2022 roku w dużej mierze kształtują zmiany w konstrukcji podatków w ramach programu Polski Ład. Dotyczą one w szczególności PDOF. Celem tych zmian jest obniżenie klina podatkowego i sprawiedliwsze opodatkowanie dochodów, zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej systemu poprzez wprowadzenie

wielu ulg inwestycyjnych, a także dalsze uszczelnienie systemu podatkowego.

- 9) Wszystkie zmiany mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego, a także ułatwiające rozliczanie podatków oceniam pozytywnie, gdyż zmniejszają lukę podatkową, chociaż w większym stopniu komplikują system. Pozytywnie należy też ocenić możliwość przejścia osób prawnych na tzw. estoński CIT.
- 10) Natomiast mnogość zmian w PDOF oraz ich różne oddziaływanie na wysokość podatku powodują, że nie można, w świetle praktyki i teorii opodatkowania, obiektywnie i rzetelnie ocenić skutków tych zmian tak dla podatników, jak i budżetu państwa. Ponadto same założenia reformy wydają się dyskusyjne. Należy podkreślić, że w Polsce klin podatkowy nie jest wysoki w porównaniu z innymi państwami UE i kształtuje się poniżej średniej unijnej. Jest też nawet wyraźnie niższy od klina podatkowego na Słowacji, w Czechach czy na Węgrzech. Natomiast sprawiedliwe opodatkowanie w społeczeństwie należy rozpatrywać z punktu widzenia wielu podatków w największym stopniu oddziałujących na nasze dochody do dyspozycji. Przy raczej niesprawiedliwym VAT, sprawiedliwsze opodatkowanie trzeba osiągać poprzez rozbudowaną skalę progresywną w podatku dochodowym oraz stosowne opodatkowanie wartości majątku, w tym nieruchomości. Tymczasem w ramach Polskiego Ładu spłaszcza się opodatkowanie dochodów poprzez podwyższenie kwoty wolnej od podatku oraz podwyższenie progu podatkowego przy jednoczesnym zastosowaniu ulgi dla wybranych podatników. Wątpliwości budzi też cały wachlarz ulg inwestycyjnych w podatkach dochodowych. Praktyka i historia gospodarcza pokazują, że przedsiębiorcy w Polsce są średnio zainteresowani tego typu zachętami, a preferują raczej dotacje. Proponowane zmiany zmniejszają przejrzystość i dodatkowo komplikują system podatkowy, a ich przewidywana skuteczność jest dyskusyjna. Problemem polskiego systemu podatkowego nie jest wysokość obciążeń podatkowych, ale niestabilność i słaba przejrzystość przepisów, wysoki stopień ich skomplikowania oraz niejednolita ich interpretacja. Zmiany w podatkach powinny iść przede wszystkim w kierunku ekologizacji systemu podatkowego.
- 11) Przewidywane zmiany w PDOF doprowadziły również do spadku dochodów jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności gmin), z tytułu udziałów w dochodach z PDOF. Utratę przynajmniej części tych dochodów zrekomensowano podwyższeniem

wskaźnika udziału w tych dochodach oraz przyznaniem tzw. uzupełnienia subwencji ogólnej na inwestycje infrastrukturalne. Część środków ma być jednak rozdzielana w trybie uznaniowym przez ministra właściwego do spraw transportu. W świetle teorii finansów publicznych i zasady decentralizacji takie zmiany w dochodach samorządowych zawsze wzbudzają kontrowersje, gdyż ograniczają samodzielność finansową samorządu terytorialnego, a także zmniejszają przejrzystość finansów publicznych. Na tym etapie trudno jest również ocenić w jakim stopniu zastosowane rozwiązania „ratunkowe” zrekompensują samorządom utracone dochody.

- 12) Wśród dochodów niepodatkowych, na pozytywną ocenę zasługują relatywnie niewielkie, w porównaniu z 2021 rokiem, wpłaty z zysku NBP. Należy jednak podkreślić, że zysk NBP jest bardzo niestabilny z uwagi na kształtujące go instrumenty finansowe (kursy walutowe, stopy procentowe itd.). W rezultacie zysk może też być stosownie kształtowany przez sam bank. Wpłaty z zysku NBP stanowią ukrytą emisję pieniądza. Zasady tych wpłat powinny być poddane weryfikacji z punktu widzenia niezależności polityki pieniężnej od polityki fiskalnej.
- 13) Struktura wydatków budżetowych w ujęciu ekonomicznym również pozostaje niezmienna od wielu lat. Środki są głównie przeznaczone na dotacje i subwencje oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych. Najmniej środków przeznaczają się na obsługę długu publicznego oraz projekty europejskie. W 2022 roku nastąpiły cztery istotne zmiany w wydatkach. Po pierwsze, w istotnym stopniu maleją dotacje i subwencje w wyniku przesunięcia środków na Świadczenia na rzecz osób fizycznych w ramach działu Rodzina (855). Przesunięcie jest związane z realizacją nowych programów socjalnych. Po drugie, dotacje i subwencje maleją w wyniku znacznego ograniczenia tzw. uzupełnienia subwencji ogólnej dla samorządów terytorialnych z tytułu utraty dochodów własnych. Po trzecie, wyraźnie maleją wydatki inwestycyjne. Po czwarte, wzrastają wydatki bieżące jednostek budżetowych m.in. w wyniku wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. W rezultacie tych zmian udział wydatków bieżących wzrasta w wydatkach budżetowych ogółem, a udział wydatków inwestycyjnych maleje. W konsekwencji budżet w coraz mniejszym stopniu pełni funkcję stymulatora zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju. Budżet wpisuje się w zrównoważony rozwój głównie poprzez finansowanie programów socjalnych. Nie negują przy

tym potrzeby realizacji takich programów w Polsce, ale chociaż niektóre z nich wymagają weryfikacji z punktu widzenia skuteczności. Na przykład świadczenie Rodzina 500+ wyraźnie zmniejszyło dysproporcje dochodowe w Polsce mierzone np. wskaźnikiem Giniego, jednakże nie przyczyniło się w istotny sposób do zamierzonego wzrostu dzietności.

- 14) W grupie dotacji i subwencji największą część stanowią subwencja ogólna oraz dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym dotacja na realizację programu Rodzina 500+. W budżecie przewidziane są również liczne dotacje dla różnych podmiotów sektora finansów publicznych oraz podmiotów spoza tego sektora. W szczególności są one przekazywane państwowym funduszom celowym, państwowym osobom prawnym oraz agencjom wykonawczym. Podmioty te w różny sposób rozliczają się też z budżetem państwa. Takie przepływy środków publicznych są odstępstwem od budżetowych zasad jedności materialnej i jedności formalnej, a także nie sprzyjają przejrzystości finansów publicznych. Po 2016 roku powstało 17 nowych państwowych osób prawnych oraz funduszy celowych. **Ogółem sektor finansów publicznych liczy obecnie ponad 120 podmiotów, które nie są jednostkami budżetowymi.** Zakres tych podmiotów powinien być zweryfikowany pod kątem celowości i skuteczności ich funkcjonowania.
- 15) Wydatki majątkowe spadają z 40,1 mld zł w 2021 roku do 29,6 mld zł w 2022 roku. Zaplanowane wydatki stanowią w większości kontynuację wieloletnich programów inwestycyjnych. Najwięcej środków przeznaczają się na modernizację sił zbrojnych (61,9% wydatków majątkowych ogółem), infrastrukturę drogową, rzeczną i kolejową (7,8%) oraz rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony zdrowia (6,3%). Lista i zakres przedmiotowy programów inwestycyjnych są bardzo obszerne. Niestety, na tej liście nie ma istotnych przedsięwzięć szczególnie wspierających zieloną i cyfrową transformację. Kilka propozycji w tym zakresie zostało odrzuconych przez Sejm. Pozytywnym sygnałem jest wyraźny wzrost wydatków inwestycyjnych w ochronie zdrowia. Natomiast niektóre z przedsięwzięć, biorąc pod uwagę bieżące wyzwania społeczno-gospodarcze i walkę z pandemią, budzą wątpliwości, np. odbudowa Pałacu Saskiego, czy też Pałacu Brühla.

1. Założenia makroekonomiczne

W założeniach do projektu i w uzasadnieniu opisano kluczowe przewidywane warunki makroekonomiczne, w których będzie wykonywany budżet państwa w 2022 roku. Do tych warunków należą: otoczenie zewnętrzne, produkt krajowy brutto, zagregowany popyt, bilans płatniczy, rynek pracy, inflacja oraz stopy procentowe i kurs walutowy. Ponadto przeprowadzono analizę czynników ryzyka oddziałujących na przewidywane założenia. Prognozę warunków przygotowano generalnie na podstawie danych z pierwszego półrocza 2021 roku i wcześniejszych:

- prognozy zawartej w Programie Konwergencji (Aktualizacja 2021),
- Raportu o inflacji NBP z lipca 2021 roku,
- mediany prognoz rynkowych z lipca 2021 roku (Refinitive, VII' 2021),
- prognozy Komisji Europejskiej z lipca 2021 roku (European Economic Forecast, Summer 2021).

Przyjęte założenia w zakresie bilansu płatniczego, rynku pracy, inflacji oraz stóp procentowych i kursu walutowego oceniam pozytywnie w świetle posiadanych danych w dniu opracowania projektu (projekt wpłynął do Sejmu we wrześniu 2021 r.). Zgłaszam natomiast uwagi odnośnie pozostałych założeń, w tym przedstawię dodatkowy komentarz dotyczący inflacji i PKB wynikający z nowej projekcji inflacji NBP z listopada 2021 roku.

Otoczenie zewnętrzne

W tym zakresie kluczową kwestią są rekomendacje Rady UE w zakresie polityki budżetowej państwa w 2022 roku. Rada UE rekomenduje Polsce:

- 1) prowadzić politykę budżetową wspierającą wzrost gospodarczy, uwzględniając impuls wynikający z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (IOiZO) oraz utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych,
- 2) gdy sytuacja gospodarcza na to pozwoli, prowadzić politykę budżetową ukierunkowaną na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego oraz zapewniającą stabilność finansów publicznych w średnim okresie; równoległe należy zwiększyć inwestycje, aby wzmocnić wzrost potencjalny,
- 3) zwrócić szczególną uwagę na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej oraz na jakość

działań budżetowych, tak aby zapewnić zrównoważone i inkluzywne ożywienie. Nadać priorytet tym inwestycjom, które są najważniejsze dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego, szczególnie wspierającym zieloną i cyfrową transformację. Nadać priorytet reformom strukturalnym w obszarze finansów publicznych, które zapewnią finansowanie kluczowych działań i przyczynią się do długookresowej stabilności finansów publicznych, w tym poprzez wzmocnienie zakresu, adekwatności oraz zrównoważonych systemów opieki zdrowotnej oraz zabezpieczenia społecznego dla wszystkich.

Zarówno w projekcie budżetu, jak i w budżecie na 2022 rok niestety nie uwzględnia się pierwszej rekomendacji. W dokumentach tych nie uwzględnia się bowiem środków unijnych z IOiZO. W rezultacie przewiduje się niższy popyt inwestycyjny i niższy wzrost PKB.

Od 2023 roku przewiduje się podjęcie działań wynikających z drugiej rekomendacji. Chodzi tu przede wszystkim o powrót do pierwotnej postaci Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW) opisanej w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Wiąże się to z ograniczeniem wydatków objętych SRW, co ma prowadzić do równoważenia budżetu w średnim okresie. Zastosowanie pierwotnej SRW powinno jednak zależeć od przewidywanej sytuacji gospodarczej w 2023 roku i dalszych rekomendacji Rady UE. Warto przy tym podkreślić, że konstrukcja samej SRW jest skomplikowana, mało przejrzysta i powinna ulec uproszczeniu.

Ocena budżetu na 2022 rok z punktu widzenia trzeciej rekomendacji jest mieszana. Pozytywnie należy ocenić sam fakt zastosowania przejściowych zasad SRW (art. 112d ust. 3 ustawy o finansach publicznych), które umożliwiają zwiększenie wydatków budżetowych ogółem. Dodatkowe wydatki powinny być przeznaczone na ożywienie gospodarcze (zieloną i cyfrową transformację), poprawę ochrony zdrowia, w tym na przeciwdziałanie skutkom pandemii oraz poprawę zabezpieczenia społecznego. Aktywna polityka budżetowa w 2022 roku jest rekomendowana przez Radę UE i Komisję Europejską w ramach utrzymania tzw. ogólnej klauzuli wyjścia (OKW). Kluczowym bodźcem dla tej polityki mają być jednak środki z IOiZO, a te niestety nie są zaplanowane w budżecie. Z tego punktu widzenia oddziaływanie omawianego budżetu na ożywienie gospodarcze w 2022 roku wydaje się ograniczone.

Przeгляд wydatków i dochodów budżetowych wskazuje, że w 2022 roku państwo wpisuje się głównie w zrównoważony i inkluzywny rozwój poprzez rozbudowę programów socjalnych, natomiast słabo

oddziałuje na ten rozwój poprzez wydatki inwestycyjne, wydatki na ochronę zdrowia i dochody budżetowe. W 2022 roku wydatki w dziale Rodzina wynoszą prawie 62,3 mld zł i wzrastają w porównaniu z 2021 rokiem o 3,5 mld zł. W 2022 roku nadal będzie kontynuowany m.in. program Rodzina 500+, a także pojawiają się nowe programy zarówno dla osób starszych, jak i dzieci, np. Senior+, Aktywni+, Maluch+.

Zaplanowane w budżecie wydatki inwestycyjne nie przyczyniają się w istotnym stopniu do zrównoważonego i inkluzywnego ożywienia zgodnie z trzecią rekomendacją. W budżecie nie przewiduje się istotnych wieloletnich wydatków inwestycyjnych wprost wspierających zieloną i cyfrową transformację. Lista wydatków inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w 2022 roku jest dyskusyjna, skoro prawie 62,0% wydatków przeznaczają się na inwestycje zbrojeniowe, a jedynie 6,3% - na ochronę zdrowia. Warto przy tym wskazać, że Sejm odrzucił kilka propozycji poprawek zwiększających wydatki majątkowe w szeroko rozumianym obszarze transformacji energetycznej (sprawozdanie KFP, pkt 5, 6 i 9) np:

- Transformacja energetyczna w wysokości 10,0 mld zł,
- Program dotacji na wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne, w tym OZE, w budynkach wielorodzinnych w wysokości 1,0 mld zł,
- Odnawialne źródła energii, rozwój sieci przesyłowych i magazynów energii w wysokości 10,0 mld zł.

Nie neguję przy tym przedmiotu ostatecznej listy wydatków inwestycyjnych, natomiast wątpliwości budzi ich struktura w obecnej sytuacji pandemicznej i stojących wyzwań gospodarczych.

Należy podkreślić, że cele inwestycyjne polityki zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju również są realizowane z budżetu ogólnego UE w ramach wieloletnich ram finansowych 2021-2027, przy współfinansowaniu środkami z budżetu państwa. Niestety, obecnie nie jest wiadomo, czy, kiedy i ile środków Polska otrzyma nie tylko z IOiZO, ale także z budżetu ogólnego UE w ramach nowego okresu programowania. Taką sytuację oceniam negatywnie z punktu widzenia realizacji omawianej polityki.

Wpływ budżetu państwa w 2022 roku na poprawę ochrony zdrowia również jest dyskusyjny. Wynika to z faktu, że z jednej strony wydatki na ochronę zdrowia ogółem w 2022 roku maleją w porównaniu z 2021 rokiem o 110,0 mln zł i wynoszą 20,9 mld zł, natomiast z drugiej strony – wzrastają wydatki inwestycyjne. Warto też wskazać, że Sejm odrzucił kilka propozycji poprawek zwiększających wydatki na ochronę zdrowia (sprawozdanie KFP, pkt 3, 7 i 8) m.in:

- utworzenie nowej rezerwy celowej „Dotacja dla Narodowego Funduszu Zdrowia na przeciwdziałanie skutkom zwiększonej liczby zachorowań na COVID-19...” w wysokości 10,0 mld zł,
- zwiększenie dotacji podmiotowej dla NFZ na finansowanie świadczeń gwarantowanych, w tym na leczenie szpitalne, (...) w wysokości 20,0 mld zł,
- utworzenie nowej rezerwy celowej „Dotacje dla placówek opieki zdrowotnej na świadczenia zdrowotne dla pacjentów i podniesienie jakości usług medycznych w wysokości 10,0 mld zł,
- uruchomienie Narodowego Programu oddłużania szpitali w wysokości 5,0 mld zł.

Wielkość i struktura dochodów podatkowych w istotnej mierze zeterminowana jest, jak podano w uzasadnieniu (s. 35 i 36), zmianami wynikającymi z tzw. Polskiego Ładu. Niestety, mnogość zmian i wysoki stopień skomplikowania ich skutków dla podatników, przy niejasnym oszacowaniu skutków fiskalnych wszystkich zmian, powodują, że w zasadzie nie jest możliwa obiektywna i racjonalna ocena wpływu nowych rozwiązań zarówno na budżet państwa, jak i czynniki sprzyjające zrównoważonemu i inkluzywnemu rozwojowi.

Produkt Krajowy Brutto

Negatywnie oceniam fakt nieuwzględnienia wpływu na PKB środków finansowych z IOiZO (uzasadnienie s. 9). Z uzasadnienia do budżetu wynika, że PKB w 2022 roku wzrośnie o 4,6%, jednak i tak będzie niższy o min. 0,4 p.p. z powodu niewykorzystania środków z IOiZO. Reguła „praworządności” i debata nad powiązaniem jej ze środkami unijnymi w ogóle, powoduje, że obecnie wzrasta też ryzyko zablokowania środków nie tylko z IOiZO, ale także z budżetu ogólnego w ramach wieloletnich ram finansowych 2021-2027. Obecnie nie wiadomo więc, czy, kiedy i ile środków unijnych Polska otrzyma. Skutki społeczno-ekonomiczne utraty tych środków byłyby znaczące. Na przykład NBP oszacował, że bez środków unijnych w okresie 2004 – 2016 średnie roczne tempo wzrostu PKB obniżyłoby się z 3,8% do 3,3% ze względu na obniżenie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe o 17,4 p.p. („Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski”, Warszawa 2016, Narodowy Bank Polski, s. 5 i 6). Nieuwzględnienie środków z IOiZO świadczy o tym, że rząd realnie określa wystąpienie takiego ryzyka.

Zagregowany popyt

W uzasadnieniu (s. 10) zakłada się pozytywny wpływ rozwiązań podatkowych w ramach tzw. Polskiego Ładu na zwiększenie realnego tempa wzrostu dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych. Pozytywny wpływ ma wynikać ze zmniejszenia tzw. klina podatkowego, czyli całkowitych kosztów pracownika i pracodawcy z tytułu umowy o pracę. Nie ulega wątpliwości, że zbyt wysoki klin podatkowy nie sprzyja tworzeniu legalnych nowych miejsc pracy, rozwojowi przedsiębiorczości i wzrostowi dochodów do dyspozycji. Jednak mnogość i złożoność zmian planowanych w podatku dochodowym od osób fizycznych, przy braku pełnej informacji nt. przewidywanych skutków finansowych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorców oraz skutków fiskalnych dla budżetu państwa powoduje, że bardzo trudno jest obiektywnie i tym samym pozytywnie ocenić wpływ tych zmian na wzrost popytu. Ponadto warto podkreślić, że klin podatkowy w Polsce na tle większości innych państw UE, w tym państw naszego regionu, kształtuje się na poziomie wyraźnie niższym. Na przykład w 2020 roku klin podatkowy w Polsce obliczany dla jednego pracownika przy wynagrodzeniu równym 67% wynagrodzenia przeciętnego przy braku dzieci wyniósł 36,3%, podczas gdy np. w Czechach - 48,5%, na Słowacji - 46,1%, na Węgrzech - 43,6%, na Litwie - 44,3% (OECD, Table I.4. Marginal personal income tax and social security contribution rates on gross labour income, www.stats.oecd.org). Mam zatem wątpliwości, czy obniżenie klina podatkowego jest uzasadnioną przesłanką przeprowadzenia planowanych zmian w podatkach.

Inflacja i PKB (nowa projekcja NBP)

W momencie opracowania założeń budżetowych wysokość prognozowanej inflacji oraz PKB na 2022 rok oparto na podstawie danych najbardziej aktualnych tj. z I połowy 2021 roku i przyjęto średnioroczną inflację na poziomie 3,3%, a wzrost PKB na poziomie 4,6%. W najnowszym Raporcie o inflacji z listopada 2021 roku (Raport o inflacji, listopad 2021r., NBP, Warszawa 2021) NBP wskazuje, że z 50-procentowym prawdopodobieństwem inflacja w 2022 roku będzie mieścić się w przedziale 5,1-6,5% (wobec 2,5-4,1% z projekcji lipcowej), z kolei roczne tempo wzrostu PKB według projekcji znajdzie się z 50-procentowym prawdopodobieństwem w przedziale 3,8-5,9% (wobec 4,2-6,5% z projekcji lipcowej). Należy przy tym zaznaczyć, że projekcja NBP zakłada wykorzystanie środków

z IOiZO. Nowe dane wskazują na znacznie wyższą inflację i wyraźnie niższy wzrost PKB. Założenia i wielkości budżetowe w projekcie budżetu stały się więc mniej realne i wymagały korekty. W ustawie budżetowej przyjętej przez Sejm skorygowano dochody i wydatki ogółem budżetu państwa o efekty inflacyjne.

2. Podstawowe wielkości budżetowe

Podstawowe wielkości budżetu państwa w latach 2021 i 2022 przedstawia poniższa tabela (tabela 1).

Z zestawienia wynika, że dochody zaplanowane w budżecie państwa na 2022 rok są ostatecznie wyższe o prawie 9,0 mld zł od przewidywanych dochodów w 2021 roku. Wzrost dochodów wynika głównie ze wzrostu dochodów z podatków i dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂. Z kolei wydatki budżetowe ogółem w 2022 roku maleją w porównaniu z 2021 rokiem o ponad 1,6 mld zł. W ujęciu bezwzględny wydatki spadły przede wszystkim w takich działach jak: Transport i Łączność, Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

Tabela 1. Podstawowe wielkości budżetu państwa w latach 2021 i 2022 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2021 (przewidywane wykonanie)	2022 (projekt)	2022 (ustawa)	Różnica (ustawa – przewidywane wykonanie)
Dochody budżetu	482 985 154	481 436 950	491 936 950	8 951 796
Wydatki budżetu	523 492 865	512 361 550	521 836 950	-1 655 915
Saldo budżetu (deficyt)	-40 507 711	-30 924 600	-29 900 000	10 607 711
Dochody budżetu środków europejskich	80 475 876	85 946 771	85 946 771	5 470 895
Wydatki budżetu środków europejskich	87 340 722	96 168 094	96 168 094	8 827 372
Saldo budżetu środków europejskich	-6 864 846	-10 221 323	-10 221 323	-3 356 477
Przychody	556 128 985	582 920 705	581 896 105	25 767 120
Rozchody	509 482 749	541 774 782	541 774 782	32 292 033
Saldo	46 646 236	41 145 923	40 121 323	-6 524 913

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawy budżetowej na rok 2022 (druk senacki nr 601), projektu ustawy budżetowej na 2022 rok i uzasadnienia (Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2021 - druk sejmowy nr 1624).

i Obrona narodowa, natomiast wzrosły w takich działach jak: Różne rozliczenia (subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego), Rodzina, Administracja publiczna, Wymiar Sprawiedliwości. W ujęciu ekonomicznym wydatków, największy spadek odnotowano w wydatkach na subwencje i dotacje oraz w wydatkach majątkowych, a największy wzrost – w wydatkach na Świadczenia na rzecz osób fizycznych i Wydatkach bieżących jednostek budżetowych. Deficyt budżetu państwa w 2022 roku wynosi prawie 29,9 mld zł i jest niższy o 10,6 mld zł od deficytu w 2021 roku.

Warto podkreślić, że Sejm wprowadził istotne zmiany w dochodach i wydatkach budżetowych określonych w projekcie ustawy budżetowej. Łącznie Sejm przyjął 15 z 47 poprawek ostatecznie zwiększających dochody i wydatki budżetowe, ogółem odpowiednio o 10,5 oraz 9,4 mld zł (sprawozdanie KFP). W rezultacie deficyt budżetowy zmniejszył się o niecały 1,0 mld zł w porównaniu z projektem.

W 2022 roku mamy więc mniejszy budżet mierzony wydatkami w porównaniu z rokiem 2021 w ujęciu nominalnym, realnym ze względu na inflację, a także względem PKB. Podobna sytuacja miała też miejsce w 2021 roku w porównaniu z rokiem 2020 w przypadku wydatków budżetowych. Zarysowuje się więc tendencja zmniejszania wydatków budżetu państwa i wykonywania coraz większej liczby działań, w szczególności inwestycyjnych, poza sektorem finansów publicznych, głównie przez podmioty należące do Skarbu Państwa (np. Bank Gospodarstwa Krajowego, Polski Fundusz Rozwoju). Bank Gospodarstwa Krajowego zarządza Krajowym Funduszem Drogowym, Funduszem Kolejowym, czy też Funduszem Przeciwdziałania COVID-19. Z kolei Polski Fundusz Rozwoju realizuje programy rządowe w ramach tzw. tarcz finansowych, ma przy tym prawo do emisji obligacji korporacyjnych. Taka działalność zmniejsza przejrzystość finansów publicznych i prowadzi do wzrostu publicznego zadłużenia poza kontrolą Parlamentu.

Budżet środków europejskich w 2022 roku jest większy od budżetu środków europejskich w 2021 roku, zaplanowano w nim również większy deficyt. Należy jednak podkreślić, że zaplanowane w 2022 roku przepływy dotyczą w zasadzie realizacji programów operacyjnych z lat 2014-2020. Nadal trwają ustalenia rządu z Komisją Europejską odnośnie wykorzystania środków tak w ramach IOiZO, jak i z budżetu ogólnego UE w nowym okresie programowania (2021-2027). Na razie nie jest więc możliwe racjonalne oszacowanie tych środków. Sejm nie wprowadził zmian w projekcie budżetu środków europejskich.

Poprawki dokonane przez Sejm spowodowały, że deficyt budżetowy będzie jeszcze niższy od przewidywanego w projekcie. W uzasadnieniu

do projektu przewiduje się, że deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych (definicja unijna) wyniesie w 2022 roku 2,9% PKB, a więc poniżej wartości referencyjnej 3% PKB. Można więc założyć, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, po zmianie deficytu budżetowego, nadal nie przekroczy wskazanej wartości referencyjnej. Warto przy tym wskazać, że unijna definicja sektora instytucji rządowych i samorządowych jest znacznie szersza od definicji sektora finansów publicznych wynikającej z ustawy o finansach publicznych i obejmuje m.in. wyniki funduszy realizujących rządowe programy, np. takich jak Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, czy Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Na wynik sektora mają wpływ również programy rządowe realizowane przez jednostki niebędące jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych, np. dotacje udzielane przez Polski Fundusz Rozwoju w ramach programów rządowych tzw. tarcz finansowych.

Przychody i rozchody w 2022 roku są wyższe od przychodów i rozchodów w 2021 roku, jednocześnie saldo jest dodatnie, ale niższe od salda w 2021 roku. Zapotrzebowanie na dodatkowe środki (przychody) wynika z znacznego wzrostu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2022 roku potrzeby te wynoszą 59,2 mld zł i są wyższe w porównaniu z rokiem 2021 o prawie 19,0 mld zł. Wynikają one głównie z deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich, a także z zapotrzebowania środków na zapewnienie płynności finansowej sektora finansów publicznych (15,2 mld zł). Potrzeby te będą finansowane przede wszystkim emisją krajowych skarbowych papierów wartościowych (54,5 mld zł), a w mniejszym stopniu pożyczkami zagranicznymi. Warto przy tym zauważyć, że struktura finansowania omawianych potrzeb w roku 2022 istotnie zmieniła się w porównaniu ze strukturą w 2021 roku. W 2021 roku potrzeby budżetu sfinansowano przede wszystkim pożyczką z Europejskiego Instrumentu SURE przeznaczonego na utrzymanie zatrudnienia w okresie pandemii (32,9 mld zł), znaczącymi środkami na rachunkach budżetowych (16,3 mld zł) oraz emisją krajowych obligacji skarbowych (16,2 mld zł). W 2022 roku rząd nie dysponuje już wolnymi środkami na rachunkach budżetowych, ponadto przewiduje uzyskanie znacznie niższej pożyczki z instrumentu SURE (13,6 mld zł). W rezultacie głównym źródłem pozyskania środków staje się emisja krajowych skarbowych papierów wartościowych (wzrost o 38,4 mld zł w porównaniu z 2021 rokiem).

W ustawie budżetowej na 2022 rok, podobnie jak w roku 2021, upoważniono też Ministra Finansów do wykonywania określonych limitami rozchodów w formie udzielania pożyczek oraz przekazywania skarbowych papierów wartościowych określonym podmiotom realizującym

istotne zadania publiczne. Ponownie na tej liście znalazły się jednostki publicznej radiofonii i telewizji, które mogą otrzymać obligacje o wartości prawie 2,0 mld zł. Budzi to kontrowersje z punktu widzenia miejsca i czasu realizacji takich decyzji. W okresie pandemii środki te powinny być przekazane na ochronę zdrowia lub na zrównoważony i inkluzywny rozwój.

W ustawie budżetowej na 2022 rok przewiduje się maksymalny przyrost zadłużenia o kolejne 140 mld zł. Z uzasadnienia do projektu wynika, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrasta z 1 441,7 mld zł w 2021 roku do 1 540,2 mld zł na koniec 2022 roku, jednak jego udział w PKB maleje z 57,0 do 56,6%. Tym samym mieści się on w unijnych limitach (60% PKB).

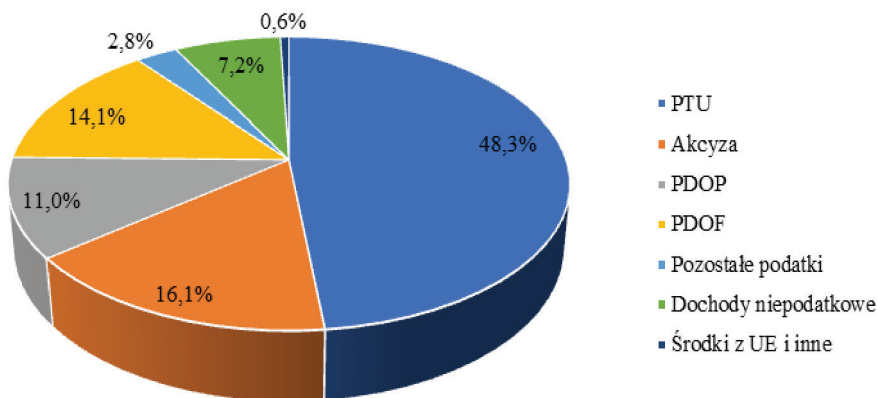
3. Dochody budżetowe

Przewidywane dochody budżetu państwa ogółem w 2022 roku wynoszą ostatecznie 491,9 mld zł i wzrastają o 1,8% w porównaniu z rokiem 2021. Sejm podwyższył dochody ogółem ujęte w projekcie o 10,5 mld zł. Wzrost dochodów jest kompilacją obniżenia dochodów z podatku od sprzedaży detalicznej i podwyższenia dochodów z pozostałych podatków oraz dochodów ze sprzedaży praw do emisji CO₂.

Główne źródło dochodów stanowią podatki (92,2% dochodów ogółem). Dochody z podatków ogółem wynoszą w 2022 roku 453,8 mld zł i są wyższe o 5,0% od dochodów podatkowych ogółem z 2021 roku. Struktura głównych dochodów podatkowych w zasadzie pozostaje niezmienna od wielu lat. Głównymi źródłami są (w kolejności wydajności fiskalnej): podatek od towarów i usług (PTU), podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych (PDOF) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (PDOP). Natomiast struktura dochodów z pozostałych podatków (podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin i podatku od sprzedaży detalicznej) zmieniała się. Przewidywaną strukturę dochodów budżetowych w 2022 roku przedstawia wykres 1.

Wielkość szacowanych dochodów zależy od przyjętych założeń makroekonomicznych oraz zmian w konstrukcji źródeł dochodów. Prognozę dochodów w projekcie przygotowano w oparciu o wskaźniki makroekonomiczne z czerwca i lipca 2021 roku (założenia projektu; uzasadnienie). Aktualna prognoza NBP z listopada 2021 roku w istotnym stopniu zwiększa przewidywaną inflację i obniża wzrost PKB. Szacowane dochody zostały uaktualnione przez Sejm.

Wykres 1. Struktura dochodów budżetowych w 2022 roku



Źródło: Opracowania własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2022 (druk senacki nr 601).

Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na prognozę dochodów są przewidywane zmiany w konstrukcji podatków, w tym zmiany wynikające z programu rządowego Polski Ład. Mają one zapewnić sprawiedliwe opodatkowanie, stworzyć atrakcyjne warunki dla rozwoju przedsiębiorczości i zatrudnienia oraz zwiększyć wydajność fiskalną systemu podatkowego.

Podatek od towarów i usług

Dochody z PTU wyniosą w 2022 roku 237,4 mld zł i są wyższe o 10,7% od przewidywanych dochodów w 2021 roku. Wzrost dochodów wynika ze wzrostu konsumpcji, dalszych działań związanych z uszczelnianiem podatku oraz wprowadzenia rozwiązań ułatwiających rozliczanie podatku. Pojawiła się też opcja opodatkowania usług finansowych. Należy też podkreślić, że Sejm dodatkowo podwyższył projektowane dochody o 2,2 mld zł (sprawozdanie KFP, pkt 4).

Proponowane zmiany w zakresie uszczelniania systemu oraz zmiany ułatwiające rozliczanie podatku oceniam pozytywnie. Opodatkowanie usług finansowych ma sens z punktu widzenia wypełnienia luki rynkowej (usługi finansowe nie są opodatkowane VAT - em) i jest zbieżne z propozycją Komisji Europejskiej, zgłoszoną jeszcze w poprzednim okresie programowania (2014-2020), w zakresie opodatkowania obrotu instrumentami finansowymi. Opodatkowanie usług finansowych

powinno być jednak poprzedzone szczegółową analizą skutków podatkowych dla interesariuszy, z uwagi na istotne znaczenie takich usług w gospodarce, przerzucalność PTU i mobilność kapitału.

Podatek akcyzowy

Dochody z podatku akcyzowego wynoszą w 2022 roku 79,1 mld zł i są wyższe o 0,06% od dochodów w 2021 roku. Wzrost dochodów wynika z przewidywanego wzrostu PKB i wzrostu konsumpcji, a także jest rezultatem podwyższenia stawek akcyzy na paliwa silnikowe, wyroby tytoniowe oraz wyroby zawierające alkohol. Wzrost stawek na paliwa silnikowe będzie jednak neutralny dla ciężaru podatkowego ze względu na jednoczesne obniżenie opłaty paliwowej. Wzrost stawek wynika z unijnych dyrektyw o zachowaniu stawek minimalnych, a także jest rezultatem 10%-owej indeksacji (wyroby zawierające alkohol). Generalnie wzrost stawek uzasadnia się też czynnikami prozdrowotnymi. Warto również podkreślić, że Sejm podwyższył projektowane dochody z akcyz o 482,7 mln zł.

W omawianym podatku przewiduje się również wprowadzenie działań uszczelniających, zwolnienie z podatku dla określonych pojazdów elektrycznych, hybrydowych i napędzanych wodorem. Ponadto przewiduje się utrzymanie dotychczasowej stawki akcyzy na energię elektryczną. Wskazane zmiany oceniam pozytywnie, gdyż są istotne z punktu widzenia zrównoważonego i inkluzywnego rozwoju.

Natomiast praktyka gospodarcza pokazuje, że wzrost stawek akcyzy nie przekłada się w istotnym stopniu na ograniczenie konsumpcji wyrobów tytoniowych i alkoholu. Raczej prowadzi to do wzrostu nielegalnego obrotu towarami, w konsekwencji nie są osiąganymi zakładane cele zdrowotne i fiskalne. Podwyższenie tych stawek jest również dyskusyjne ze względu na ich proinflacyjny charakter.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Największe zmiany zaplanowano w konstrukcji PDOF. Przełożyło się to ostatecznie na spadek dochodów z tego podatku z 71,3 mld zł w 2021 roku do 69,4 mld zł w 2022 roku (spadek o 2,7%), mimo że Sejm podwyższył projektowane dochody o 2,3 mld zł. Zmiany w PDOF zmierzają głównie do obniżenia tzw. klina podatkowego i sprawiedliwszego rozłożenia ciężaru podatkowego poprzez:

- podwyższenie kwoty wolnej od podatku do poziomu 30 tys. zł,
- podwyższenie progu podatkowego z 85 528 do 120 000 zł,
- likwidację możliwości odliczenia składki zdrowotnej od podatku,
- zmianę w zakresie ustalania składki zdrowotnej dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą,
- wprowadzenie ulgi w dochodach dla klasy średniej.

Ponadto w omawianym podatku wprowadzono m.in. liczne działania uszczelniające, cały wachlarz ulg, zmieniono zasady wspólnego rozliczania małżonków oraz zmieniono zasady opodatkowania przychodów z najmu i podobnych umów.

Niestety, mnogość tych rozwiązań, odmienne ich oddziaływanie na wysokość podatku oraz wysoki stopień skomplikowania w oszacowaniu ich skutków dla różnych grup podatników, powodują, że bardzo trudno jest obiektywnie i rzetelnie ocenić wpływ proponowanych zmian na zakładane cele. Na przykład sprawiedliwe opodatkowanie osiąga się w sensowny sposób poprzez zastosowanie przemyślanej i rozbudowanej skali progresywnej bez ulg. Tymczasem w tym przypadku mamy do czynienia ze spłaszczeniem ciężaru podatkowego w wyniku podniesienia kwoty wolnej od podatku i podniesienia progu podatkowego, a progresję osiąga się poprzez wprowadzenie specjalnej ulgi. Wątpliwości budzi też przewidywana skuteczność różnych ulg inwestycyjnych z uwagi na dotychczasowe (począwszy od początku lat 90. ubiegłego stulecia) dość słabe zainteresowanie tego typu instrumentami ze strony przedsiębiorców. Przedsiębiorcy preferują raczej dotacje.

Przewiduje się, że zmiany w PDOF spowodują również spadek dochodów gmin z tytułu udziału w dochodach z tego podatku. W związku z tym zaplanowano w 2022 roku wzrost wskaźnika tego udziału z 50,08 do 50,19%.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody z PDOP wynoszą w 2022 roku 53,9 mld zł i wzrastają o 8,2% w porównaniu z 2021 rokiem. Wzrost dochodów wynika głównie z przewidywanego wzrostu popytu, zmian w konstrukcji podatku, a także jest rezultatem podwyższenia projektowanych dochodów przez Sejm (o 2,2 mld zł).

W 2022 roku wprowadza się ułatwienia podatkowe dla podatkowych grup kapitałowych, a także całą gamę ulg na różne cele, w tym np. na robotyzację. Ponadto zostaną wdrożone rozwiązania uszczelniające system, które mają ograniczyć transfer zysków do innych jurysdykcji

podatkowych. Warto również podkreślić, że podatnicy mają możliwość łatwego przejścia na opodatkowanie atrakcyjnym tzw. estońskim CIT-em.

Przewidywane zmiany w zakresie ułatwień w rozliczaniu podatku oraz działania uszczelniające system oceniam generalnie pozytywnie. Warto jednak podkreślić, że kapitał jest najbardziej mobilnym czynnikiem produkcji i zawsze będzie poszukiwał najatrakcyjniejszej lokalizacji podatkowej. Trzeba mieć na uwadze, że właściciel kapitału zagranicznego oczekuje określonej stopy zwrotu z inwestycji i możliwości transferu wypracowanego zysku do swojej jurysdykcji podatkowej. W rezultacie należy umiejętnie zbilansować potencjalne mniejsze dochody z PDOP z dodatkowymi dochodami z innych źródeł, w tym z PDOF i obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne, a także z dochodami z podatków majątkowych. Skuteczność nowych ulg, podobnie jak w PDOF, oceniam jako wątpliwą z uwagi na doświadczenia historyczne.

Warto też podkreślić, że w obecnym okresie programowania (2021 – 2027) Komisja Europejska zamierza przedstawić projekt harmonizacji podatku dochodowego nakładanego na korporacje. W rezultacie można spodziewać się kolejnych istotnych zmian w PDOP.

Pozostałe podatki

W 2022 roku przewiduje się nieznaczny wzrost dochodów z podatku od gier, z podatku od niektórych instytucji finansowych oraz z podatku od sprzedaży detalicznej. Wzrost ten wynika z przewidywanego wzrostu popytu na oferowane produkty i usługi. Trzeba przy tym podkreślić, że podatki te są w łatwy sposób finalnie przerzucane w cenach na konsumentów. W tym kontekście np. wprowadzony w 2021 roku podatek od sprzedaży detalicznej wydaje się sprzeczny z Polskim Ładem, który zakłada sprawiedliwsze opodatkowanie dochodów. Osoby z relatywnie niższymi dochodami będą odczuwać relatywnie większy ciężar z powodu wyższych cen towarów i usług.

Natomiast dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin będą niższe w porównaniu 2021 rokiem z powodu obniżenia stawki podatku dla miedzi i srebra oraz przewidywanej sytuacji na giełdzie surowców.

Dochody niepodatkowe

Dochody niepodatkowe ogółem wynoszą w 2022 roku 35,3 mld zł i są niższe aż o 42,5% od dochodów w 2021 roku. Tak duży spadek wynika głównie z mniejszych wpłat z zysku NBP oraz niższych dochodów państwowych jednostek budżetowych.

Największe kontrowersje budzą wpłaty z zysku NBP, gdyż stanowią ukrytą emisję pieniądza. W latach 2020 i 2021 wpłaty te wynosiły odpowiednio 7,4 oraz 8,9 mld zł. Niższe wpłaty w 2022 roku w wysokości 844,5 mln zł oceniam więc pozytywnie. Należy jednak podkreślić, że z jednej strony zysk NBP charakteryzuje się dość dużą zmiennością wynikającą z niestabilności instrumentów jakie go kształtują (stopy procentowe, kursy walut itd.), natomiast z drugiej strony – może on też być świadomie kształtowany przez sam bank. W rezultacie NBP ma możliwość istotnego wpływania na dochody budżetu państwa. W tym kontekście zasady omawianych wpłat warto poddać głębszej analizie pod kątem celów inflacyjnych i niezależności polityki pieniężnej od polityki fiskalnej.

Wśród dochodów państwowych jednostek budżetowych warto zwrócić uwagę na niektóre dochody z działalności na rzecz ochrony środowiska, tj. m.in. wpływy z handlu uprawnieniami do emisji CO² oraz wpływy z opłaty recyklingowej. Szczególnie wzrasta wydajność fiskalna tych pierwszych. Sejm również podnosi dochody z tego źródła o ponad 3,0 mld zł w 2022 roku. Tego rodzaju opłaty powinny odgrywać większą rolę w polityce proekologicznej i fiskalnej państwa w przyszłości, gdyż stanowią narzędzie internalizacji kosztów środowiskowych. Powinny one być wykorzystane do ekologizacji systemu podatkowego, a więc mają one w coraz większym stopniu zastępować podatki bezpośrednie i obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne.

Środki europejskie

W budżecie zaplanowano też wpływy z budżetu UE oraz innych funduszy zagranicznych w wysokości 2,8 mld zł. Dochody te stanowią najczęściej refundację z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich EFTA wydatków poniesionych z budżetu państwa na realizację programów operacyjnych. Przewidziane środki w 2022 roku dotyczą głównie projektów unijnych realizowanych w okresie programowania 2014-2020.

4. Wydatki budżetowe

Wielkość wydatków budżetowych ogółem w 2022 roku, zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych, wynosi ostatecznie 521,8 mld zł i jest nieznacznie niższa (o 0,03%) od wydatków budżetowych w 2021 roku. Sejm jednocześnie podniósł wielkość projektowanych wydatków ogółem w 2022 roku o 9,4 mld zł. Struktura wydatków budżetowych w ujęciu ekonomicznym jest dość stabilna od wielu lat. Środki budżetowe przeznaczane są przede wszystkim na dotacje i subwencje oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych, natomiast najmniej środków przeznacza się na dofinansowanie projektów europejskich oraz obsługę długu publicznego. W tabeli 2 przedstawiono wielkość i strukturę wydatków budżetowych w latach 2021 i 2022 w podziale na grupy ekonomiczne.

W budżecie na 2022 rok zaplanowano jednak kilka ważnych zmian w wielkości wydatków w porównaniu z rokiem 2021. Wyraźnie maleją wydatki majątkowe (o 26,1%) oraz wydatki na subwencje i dotacje (o 11,4%), natomiast ponad dwukrotnie wzrastają wydatki na

Tabela 2. Wielkość i struktura wydatków budżetowych w latach 2021 i 2022 w podziale na grupy ekonomiczne (tys. zł)

Wyszczególnienie	2021		2022			
	Plan	Struktura	Projekt	Struktura	Ustawa	Struktura
Dotacje i subwencje	288 253 806	55,1%	249 065 623	48,6%	255 416 492	48,9%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 621 946	5,5%	57 588 312	11,2%	57 546 064	11,0%
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	96 583 959	18,4%	106 441 600	20,8%	108 884 277	20,9%
Wydatki majątkowe	40 086 239	7,7%	28 883 384	5,6%	29 607 486	5,7%
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	26 000 000	5,0%	26 000 000	5,1%	26 000 000	5,0%
Środki własne Unii Europejskiej	32 064 252	6,1%	30 375 659	5,9%	30 375 659	5,8%
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	11 882 663	2,3%	14 006 972	2,7%	14 006 972	2,7%
Ogółem	523 492 865	100,0%	512 361 550	100,0%	521 836 950	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2022 (druk senacki nr 601), uzasadnienia do projektu (Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 2021, s. 54), ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 190 ze zm.).

świadczenia na rzecz osób fizycznych, a także istotnie wzrastają wydatki bieżące jednostek budżetowych (o 12,7%).

Wydatki majątkowe maleją z 40,1 mld zł w 2021 roku do 29,6 mld zł w 2022 roku. Z uzasadnienia (s. 67) wynika, że spadek ten jest rezultatem mniejszych wpłat różnych jednostek na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych. Wydatki majątkowe ograniczono głównie w takich działach jak: Obrona narodowa (spadek z 21,5 do 17,9 mld zł), Transport i łączność (spadek z 3,6 do 2,3 mld zł) oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (spadek z 1,1 mld zł do 771,7 mln zł). Z drugiej strony warto podkreślić wzrost wydatków inwestycyjnych na ochronę zdrowia z 1,7 do 2,4 mld zł. Zaplanowane w 2022 roku wydatki majątkowe stanowią w większości kontynuację wieloletnich programów inwestycyjnych. Najwięcej środków przeznacza się na modernizację sił zbrojnych (61,9% wydatków majątkowych ogółem), infrastrukturę drogową, rzeczną i kolejową (7,8%) oraz rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony zdrowia (6,3%). Lista i zakres przedmiotowy programów inwestycyjnych są bardzo obszerne. Niestety, na tej liście nie ma jeszcze istotnych przedsięwzięć szczególnie wspierających zieloną i cyfrową transformację. Sejm odrzucił także kilka, wskazanych wcześniej, propozycji nowych wydatków promujących taką transformację. Natomiast niektóre z przedsięwzięć, w okresie pandemii i wyzwań społeczno-gospodarczych, budzą wątpliwości, np. odbudowa Pałacu Saskiego, czy też Pałacu Brühla.

Spadek wydatków na dotacje i subwencje ogółem oraz jednoczesny wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikają głównie ze zmiany formy pomocy w ramach zadania Rodzina (dział 855) i przesunięcia środków pomiędzy różnymi kategoriami wydatków, tj. z dotacji na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Zmiana ta jest wynikiem uruchomienia przez rząd dodatkowych programów socjalnych. Ponadto na wielkość subwencji i dotacji ogółem w 2022 roku ma wpływ wyraźny 12,5%-wy spadek dotacji do ZUS i KRUS na zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują bieżące koszty funkcjonowania i zwiększono je w porównaniu z rokiem 2021 głównie w takich działach jak: Opieka zdrowotna, Rodzina, Wymiar sprawiedliwości oraz Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa. Wzrost wydatków wynika w dużej mierze ze wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Sejm przegłosował w tej sprawie wiele poprawek (sprawozdanie KFP, pkt. 32 – 35, 43 i 44).

Środki własne UE stanowią wpłaty do budżetu UE z tytułu zasobów własnych (cła, wpłaty z tytułu VAT, wpłaty obliczone na podstawie DNB

oraz wpłaty od plastiku niepoddanego recydingowi) i obliczane są dla każdego państwa odrębnie według przyjętych uregulowań unijnych.

W budżecie zaplanowano także wzrost wydatków na realizację projektów współfinansowanych z funduszy UE. Jednak wydatki te związane są głównie z projektami realizowanymi w okresie programowania 2014-2020. Natomiast wydatki związane z nowym okresem programowania (2021-2027), z uwagi na trwające ustalenia z Komisją Europejską, są ciągle trudne do oszacowania.

W końcu wydatki na obsługę zadłużenia pozostają stabilne i nie zmieniają się w porównaniu z rokiem 2021. Struktura tych wydatków zależy od struktury zadłużenia, a tu dominuje zadłużenie krajowe z tytułu skarbowych papierów wartościowych.

W dalszej części opinii warto jeszcze zwrócić większą uwagę na wydatki na subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałe dotacje.

Subwencja dla jednostek samorządu terytorialnego

Największą część w grupie wydatków Dotacje i subwencje stanowi subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2022 roku jej udział wynosi 29,0% wielkości dotacji i subwencji ogółem. W ustawie budżetowej na 2022 rok subwencja ogólna wynosi 72,2 mld zł i jest o prawie 10,0 mld mniejsza od subwencji ogólnej w 2021 roku. Zmiana ta wynika głównie ze zmniejszenia środków na tzw. uzupełnienie subwencji ogólnej z 12,3 mld zł w 2021 roku do 0,3 mld zł w 2022 roku.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.), subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego składa się z:

- części oświatowej dla gmin, powiatów i województw,
- części wyrównawczej dla gmin, powiatów i województw,
- części równoważącej dla gmin i powiatów oraz
- części regionalnej dla województw.

Wysokość poszczególnych części dla danej jednostki samorządu terytorialnego zależy generalnie od stanu rozwoju społeczno-gospodarczego mierzonego obiektywnymi wskaźnikami, przy czym bardzo istotne znaczenie mają wypracowane dochody podatkowe z danego terytorium.

Zasadnicza konstrukcja subwencji ogólnej w 2022 roku nie zmienia się w porównaniu z 2021 rokiem, z tym że w latach 2021 i 2022 jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z tzw. uzupełnienia subwencji

ogólnej. Dodatkowa subwencja ma generalnie zrekompensować straty w dochodach samorządowych wynikające ze zmian w podatkach i ma być przeznaczona na wsparcie wybranych inwestycji infrastrukturalnych. Rozwiązanie to jest wpisane w program Polski Ład, rząd określił przy tym harmonogram wypłat określonych części subwencji. W budżecie na 2021 rok na uzupełnienie subwencji ogólnej przeznaczono 12,3 mld zł, a w budżecie na 2022 rok – 0,3 mld zł. Z uzasadnienia (s. 59) wynika, że w 2022 roku środki te mają być przeznaczone na dofinansowanie inwestycji drogowych, utrzymanie rzecznych przepraw promowych, a także na remont i utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich. Środki będą przyznawane w trybie uznaniowym przez ministra właściwego do spraw transportu.

Działania państwa polegające na obniżaniu dochodów własnych samorządów terytorialnych i rekompensowaniu strat subwencjami przy jednoczesnym stosowaniu uznaniowości w dystrybucji środków oceniam negatywnie z punktu widzenia teorii finansów publicznych, zasad decentralizacji i subsydiarności. Jest to również kontrowersyjne z punktu widzenia zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych (rozdział 4 ustawy o finansach publicznych). Na tym etapie trudno jest też określić, w jakim stopniu dodatkowa subwencja pokryje straty samorządów.

Ponadto odnotowano pewien spadek części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów. Kwota ta wynosi w 2022 roku 2,8 mld zł i jest niższa o prawie 1,2 mld zł w porównaniu z 2021 rokiem. Wysokość tej subwencji zależy m.in. od wskaźnika bezrobocia na terenie danego powiatu i czym on jest wyższy tym jest wyższa kwota subwencji. Spadek bezrobocia w Polsce w ostatnich latach w głównej mierze przyczynił się do zmniejszenia omawianej kwoty subwencji. Kwoty pozostałych części subwencji w 2022 roku pozostają zbliżone do kwot z 2021 roku.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego

Oprócz subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje na zadania własne, zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień. Szacowana wielkość dotacji ogółem w 2022 roku wynosi prawie 41,4 mld zł, przy czym 91,5% kwoty dotacji ogółem przeznacza się na zadania z zakresu administracji rządowej, a 82,1% kwoty dotacji ogółem trafia do gmin. Największą część dotacji, tak jak w poprzednich latach, planuje się przeznaczyć na zadania z zakresu działu Rodzina (73,5% kwoty dotacji ogółem), w tym wypłatę świadczenia Rodzina 500+ (16,8

mld zł) oraz wypłaty innych świadczeń społecznych (13,5 mld zł). Jednak kwota omawianej dotacji, jak wcześniej wspomniano, spada w 2022 roku o ponad 42,0% w porównaniu z rokiem 2021. Środki zostają jedynie przesunięte w tym samym dziale do kategorii Świadczenia na rzecz osób fizycznych i są związane z realizacją nowych programów socjalnych.

Dotacje dla powiatów przeznacza się głównie na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową oraz pomoc społeczną. Z kolei dotacje dla województw ograniczają się głównie do dopłat dla przewoźników wykonujących krajowe autobusowe przewozy pasażerskie.

Zakres przedmiotowy omawianych dotacji nie budzi większych kontrowersji, przy czym warto poddać analizie skuteczność niektórych z nich, np. świadczenia Rodzina 500+. O ile świadczenie to w istotny sposób przyczyniło się do złagodzenia dysproporcji dochodowych ludności mierzonych np. współczynnikiem Giniego (w latach 2016 – 2019 współczynnik ten spadł w Polsce z 0,305 do 0,278), to raczej nie przyczyniło się do istotnego zakładanego zwiększenia dzietności. O ile współczynnik dzietności ogólnej wzrastał w latach 2016-2017 z 1,36 do 1,45, to w kolejnych latach spadał aż do 1,38 w 2020 roku (GUS, stat.gov.pl).

Pozostałe dotacje

Z budżetu państwa przekazywane są również dotacje i subwencje dla różnych podmiotów, zarówno należących do sektora finansów publicznych (np. agencje wykonawcze, uczelnie publiczne, fundusze celowe, państwowe osoby prawne itd.), jak i działających poza tym sektorem (stowarzyszenia, fundacje, instytuty badawcze). Ponadto dokonywane są transfery na rachunki różnego rodzaju funduszy celowych zarządzanych przez kierowników określonych jednostek budżetowych. Lista tych transferów i ich odbiorców jest bardzo długa. Do najważniejszych pozycji należą:

- dotacje do funduszy celowych, w tym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg,
- wewnętrzne transfery na rachunku wybranych funduszy celowych, w tym Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Rezerwy Demograficznej,
- subwencje dla podmiotów szkolnictwa wyższego oraz
- dotacje podmiotowe dla różnych podmiotów sektora finansów publicznych (instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, wybrane agencje wykonawcze itd.).

Zwracam uwagę, że funkcjonowanie różnych form prawno-organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych stanowi często odstępstwo od zasad budżetowych jedności formalnej i jedności materialnej, a tym samym nie sprzyja przejrzystości przepływu środków publicznych. Podmioty te często posiadają osobowość prawną i wykonują własne plany finansowe, są przy tym zasilane nie tylko dotacjami z budżetu państwa, ale także różnymi opłatami publicznymi oraz przychodami z własnej działalności. W szczególności wątpliwości budzi tworzenie nadmiernej liczby funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz tzw. państwowych osób prawnych. W latach 2017 – 2020 utworzono 9 nowych funduszy celowych oraz 8 dodatkowych państwowych osób prawnych. Łącznie obecnie funkcjonuje 10 agencji wykonawczych, 10 instytucji gospodarki budżetowej, 36 państwowych funduszy celowych oraz 67 państwowych osób prawnych. Zakres przedmiotowy i celowość funkcjonowania tych podmiotów powinny być poddane weryfikacji.