



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinia o ustawie budżetowej
na rok 2016
(druk senacki nr 76)

OPINIE
EKSPERTYZY

OE – 244

LUTY 2016

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2016
(druk senacki nr 76)

OPINIE
EKSPERTYZY

OE-244

Kancelaria Senatu
Luty 2016

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

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2016

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl
Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2016 (druk senacki nr 76)

1. Budżet państwa w systemie finansów publicznych

Ocena ustawy budżetowej w zakresie budżetu państwa i budżetu środków europejskich (tabela 1) na dany rok budżetowy winna być dokonywana na tle całego sektora finansów publicznych (SFP). Budżet państwa pełni, jako instrument polityki fiskalnej, określone funkcje (np. redystrybucyjna, alokacyjna, stabilizacyjna, fiskalna, stymulacyjna). Od dłuższego już czasu budżet państwa w naszym kraju jest instrumentem transferu środków publicznych przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego i do państwowych funduszy celowych (zwłaszcza związanych z ubezpieczeniami społecznymi), czy też innych form organizacyjnych podsektora rządowego np. agencji wykonawczych.

Tabela 1. Dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2014-2016 w tys. zł

Wyszczególnienie	UB 2014	WY 2014	UB2015	ZUB 2015	UB 2016
Budżet państwa					
dochody	277 782 224	283 542 707	297 197 818	286 700 000	313 788 526
wydatki	325 287 369	312 519 527	343 277 818	336 680 000	368 528 526
deficyt	47 505 145	28 976 820	46 080 000	49 980 000	54 740 000
Budżet środków europejskich					
dochody	77 957 123	68 088 403	77 842 493	77 842 493	62 400 147
wydatki	78 348 825	68 405 654	81 277 996	81 277 996	71 640 528
deficyt	391 702	317 251	3 435 503	3 435 503	9 240 381
Razem budżet państwa i budżet środków europejskich					
dochody	355 736 347	351 631 110	375 040 311	364 542 493	376 188 673
wydatki	403 636 194	380 925 181	424 555 814	417 957 996	440 169 054
deficyt	47 896 847	29 294 071	49 515 503	53 415 503	63 980 381

Uwaga: UB – ustawa budżetowa, WY – wykonanie, ZUB – znowelizowana ustawa budżetowa

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl.

Dochody, wydatki, deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowią istotną część dochodów, wydatków i wyniku SFP, a konkretnie podsektora rządowego, obok podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych. Natomiast poziom zadłużenia Skarbu Państwa praktycznie kształtuje poziom długu publicznego. W 2014 r. dochody budżet-

tu państwa stanowiły około 41% dochodów SFP (dochody pozostałych jednostek podsektora rządowego ponad 13,2% dochodów SFP), wydatki budżetu państwa stanowiły około 21% wydatków SFP (wydatki pozostałych jednostek podsektora rządowego ponad 14% wydatków SFP), zadłużenie Skarbu Państwa stanowiło 91,1% zadłużenia SFP (zadłużenie pozostałych jednostek podsektora rządowego około 0,2% zadłużenia SFP). W 2016 r. prognozowany jest: wzrost poziomu dochodów budżetu państwa do 16,6% PKB oraz spadek dochodów SFP do 37,7% PKB; wzrost wydatków budżetu państwa do 19,5% PKB oraz wzrost wydatków SFP do 16,6%; wzrost deficytu SFP do 3,2% PKB oraz długu SFP do 49,0% (w tym długu Skarbu Państwa do 48,6% PKB - według metodyki krajowej - tabela 2).

Tabela 2. Dochody, wydatki, wynik budżetu państwa na tle dochodów, wydatków, wyniku SFP oraz dług Skarbu Państwa na tle długu SFP w relacji do PKB w latach 2013-2016 w %

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016
Dochody sektora finansów publicznych	38,8	38,4	37,9	37,7
Dochody budżetu państwa	16,8	16,4	16,0	16,6
Wydatki sektora finansów publicznych	42,4	42,1	41,4	41,4
Wydatki budżetu państwa	19,3	18,8	18,7	19,5
Deficyt SFP (metodyka unijna)	-4,0	-3,2	-2,8*	-2,8*
Deficyt SFP (metodyka krajowa)	-3,6	-2,8	-3,4	-3,7
Deficyt SFP (bez deficytu budżetu środków europejskich)	-	-	-3,2	-3,2
Deficyt budżetu państwa	-2,5	-1,7	-	-
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodyka unijna)	55,7	50,4	51,7*	51,6*
Dług SFP (metodyka krajowa)	53,1	48,1	49,1	49,0
Dług Skarbu Państwa	50,4	45,4	47,5	48,6

* Uwaga: pełne uwzględnienie planów rządu w średnioterminowej prognozie makroekonomicznej i fiskalnej w zakresie prognozy deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie miało miejsce w aktualizacji Programu Konwergencji, którego projekt Minister Finansów przedstawi Radzie Ministrów w kwietniu 2016 r.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl oraz <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Stan finansów publicznych wpływa na rozwój gospodarczy, w tym na warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz poziom życia społeczeństwa. Nierównowaga finansów publicznych w Polsce ma podłoże strukturalne i wciąż wymaga gruntownych reform strukturalnych dla rynku pracy i produktu oraz kontynuacji działań w zakresie konsolidacji fiskalnej¹. W teorii i praktyce wyróżnia się trzy metody konsolidacji fiskalnej, tj.: zwiększanie dochodów publicznych (głównie podatkowych); ograniczanie wydatków publicznych; zwiększanie dochodów i ograniczanie wydatków publicznych. Metoda oparta na zwiększaniu obciążeń podatkowych zwykle dość szybko przynosi pozytywny efekt, ale nie jest skuteczna w dłuższym horyzoncie czasowym (deficyt budżetowy pojawia się ponownie i bywa wyższy w porównaniu z sytuacją

¹ Konsolidacja fiskalna w szerokim ujęciu rozumiana jest jako polityka mającą na celu zmniejszenie deficytu budżetowego i narastania długu publicznego. Jej efektem jest poprawa salda budżetowego poprzez środki dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, określone albo przez kwoty poprawy albo okresu, w którym poprawa ma mieć miejsce. W wąskim ujęciu przez konsolidację sektora finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych) rozumie się zestawienie dochodów i wydatków po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora. Ujęcie to eliminuje podwójne liczenie niektórych wielkości i zapewnia poprawne wyliczenie deficytu/nadwyżki całego sektora i jego podsektorów z punktu widzenia przyjętej metodologii (krajowej/unijnej). <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp> z dnia 22.01.2016.

pierwotną). Metoda ta może być efektywna, np. poprzez zwiększenie bazy podatkowej, czy uproszczenie systemów podatkowych, gdy relacja wpływów podatkowych do PKB w kraju jest niska (np. w Polsce). Doświadczenia państw podejmujących działania w zakresie konsolidacji fiskalnej wskazują, że bardziej skuteczna i trwalsza jest metoda oparta na zmniejszeniu wydatków publicznych, jednak trwałość takich działań wymaga równoległego cięcia tzw. wydatków sztywnych i nieproduktywnych. Ważne jest więc, aby w strukturze wydatków publicznych ponosić wydatki o charakterze prorozwojowym, jak np. wydatki na edukację, badania i rozwój, innowacje. Konsolidacja fiskalna oparta na wydatkach ma dalekosiężne efekty, gdy polega na głębokich reformach strukturalnych, związanych z rynkiem pracy i produktu (reformy branżowe, reforma wydatków socjalnych). Dokonywanie zmian po stronie dochodów i wydatków publicznych kończy się najczęściej na zwiększaniu dochodów publicznych poprzez podwyżkę podatków. Natomiast obniżka podatków generuje dodatkowe środki do dyspozycji podatników; mogą oni je wykorzystać na finansowanie konsumpcji, oszczędności bądź inwestycji, co sprzyja stymulacji gospodarki².

W Polsce konieczna jest zwłaszcza konsolidacja sektora finansów publicznych poprzez zmiany organizacyjne w tym sektorze, a przede wszystkim likwidację części państwowych funduszy celowych (oprócz funduszy z podsektora ubezpieczeń społecznych), instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych (ponad 50% przychodów agencji wykonawczych to dotacje z budżetu państwa; wśród nich są agencje, w których dotacje z budżetu państwa stanowią około 90% ich przychodów, np. Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Nauki). Skutkiem ich likwidacji byłoby włączenie środków publicznych, którymi one dysponują, do budżetu państwa, czy też budżetów samorządowych odpowiednio do wykonywanych przez nie zadań. Mniejszą rolę odgrywałyby wówczas transfery wewnątrz sektora (możliwa przy tym byłaby redukcja wydatków bieżących), co też wpłynęłoby na zwiększenie przejrzystości finansów publicznych oraz stabilności źródeł finansowania jednostek SFP i zwiększenie puli środków publicznych znajdujących się pod bezpośrednią kontrolą organów stanowiących (centralnych i samorządowych).

2. Założenia makroekonomiczne

Budżet na 2016 rok został przygotowany na podstawie prognozowanego wzrostu: PKB o 3,8%, popytu krajowego o 4,0%, spożycia o 3,2%, akumulacji o 7,2%, cen towarów i usług konsumpcyjnych o 1,7% i zatrudnienia o 0,8% (tabela 3). Istnieją jednak zagrożenia realizacji tych wskaźników na poziomie niższym niż założono, zwłaszcza w przypadku wzrostu PKB i inflacji. Niższa inflacja oznacza mniejszą premię inflacyjną dla dochodów, ale też mniejszą presję na inflacyjny wzrost wydatków oraz na indeksowanie płac i świadczeń społecznych w kolejnym roku. Realizacja dochodów budżetowych na poziomie niższym niż zaplanowano będzie skutkowałą koniecznością redukcji wydatków budżetowych (z uwagi na to, że dominują wydatki prawnie zdeterminowane będzie to trudne) albo zwiększeniem deficytu budżetu państwa (w efekcie też deficytu SFP) oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zadłużenia Skarbu Państwa (w efekcie też zadłużenia SFP)³.

² Zob. M. Gajda – Kantorowska, Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie, w: *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę* red. Z. Dach, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 85-115.

³ Zob. Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu ustawy budżetowej na 2016 r. http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/budzet.html z dnia 28.01.2016.

Tabela 3. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2014-2019 w %

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PKB	103,4	103,4	103,8	103,9	104,0	103,9
Popyt krajowy	104,9	103,7	104,0	104,0	104,1	104,1
Spożycie	103,4	103,4	103,2	103,2	103,3	103,4
- spożycie prywatne	103,0	103,4	105,5	103,8	103,8	103,8
- spożycie publiczne	104,7	103,1	101,4	101,2	101,5	101,7
Akumulacja	111,4	105,2	107,2	106,9	107,1	106,5
- nakłady brutto na środki trwałe	109,2	108,6	107,0	106,7	106,9	106,3
Dynamika cen towarów i usług konsump.	100,0	99,8	101,7	101,8	102,5	102,5
Stopa bezrobocia rejestrowanego	11,5	10,5	9,7	8,9	8,0	7,1

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl.

Istotny wpływ na realizację zakładanego poziomu wskaźników makroekonomicznych ma nie tylko sytuacja w kraju, ale również trudna do przewidzenia sytuacja na świecie⁴. Utrzymujące się niskie ceny surowców (np. miedzi) i paliw oraz produktów powiązanych z cenami ropy naftowej (silny dolar amerykański i nadpodaż ropy naftowej ze strony USA i państw OECD przeciwdziałała wzrostowi cen paliw) mogą mieć wpływ na niższy wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych niż założono, pomimo prognozowanego wzrostu cen żywności (wpływ suszy), odzieży i usług oraz zwiększenia dochodów konsumentów w wyniku wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. o 3,6% i przekazanych środków w ramach Programu „Rodzina 500+”. Oczywiście wzrost dochodów ludności winien stymulować popyt krajowy i pozytywnie oddziaływać na wzrost PKB oraz na planowany wzrost inflacji. Do tego dochodzi też niepewność w zakresie ukształtowania się sytuacji gospodarczej w Chinach i jej wpływu na największe gospodarki na świecie, w tym również na polską gospodarkę. Niekorzystne zmiany w koniunkturze mogą skutkować ucieczką inwestorów z polskiego rynku kapitałowego (w 2014 r. w strukturze państwowego długu publicznego według kryterium rezydenta inwestorzy zagraniczni mieli 57% udział) i dalszym osłabieniem złotego oraz wzrostem oprocentowania polskich obligacji skarbowych i w efekcie wzrostem kosztów obsługi długu. Niekorzystne jest obniżenie przez agencję Standard&Poor`'s ratingu kredytowego Polski.

3. Dochody budżetu państwa

Przewidywane wykonanie budżetu państwa w 2015 r. wskazuje na wykonanie dochodów ogółem budżetu państwa na poziomie niższym niż zaplanowano w ustawie budżetowej na 2015 r.; zakłada się jednak wzrost tych dochodów o 1,3% w porównaniu do 2014 r. Natomiast w 2016 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2015 r. zakłada się wzrost dochodów ogółem budżetu państwa w ujęciu nominalnym o 9,4% i realnie o 7,6%.

Zwiększenie dochodów budżetu państwa w 2016 r. będzie efektem: wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych (banków, zakładów ubezpieczeń, instytucji pożycz-

⁴ Zob. The Global Risk Report 2016, World Economic Forum – <http://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2016> z dnia 28.01.2016.

kowych), podatku od sklepów wielkopowierzchniowych, jednorazowej wpłaty z tytułu opłat wynikających z wpływów zadeklarowanych przez uczestników aukcji na rezerwacje częstotliwości z zakresu 800 i 2600 MHz, wystąpienia wpłaty z zysku NBP (tego źródła nie było w dochodach budżetu państwa w 2014 i 2015 roku)⁵. Wprowadzenie nowych podatków wymusi na ich podatnikach określone reakcje i podjęcie działań w celu minimalizacji obciążeń fiskalnych w kierunku zmniejszenia podstawy opodatkowania, czy też podjęcia próby ich przerzucenia na nabywców, co w efekcie może prowadzić do wzrostu cen usług finansowych i produktów sprzedawanych przez sklepy wielkopowierzchniowe. Oczywiście możliwość przerzucenia podatku zależy od koniunktury gospodarczej, od elastyczności popytu na dane dobro i od tego czy podatnik ma silną pozycję ekonomiczną i może przerzucić podatek, czy też jest ona słaba i zmusza go do ponoszenia ciężaru podatku.

W 2016 r. dochody podatkowe mają wzrosnąć nominalnie o 7,2% i realnie o 5,4%, w tym przede wszystkim z VAT o 6,1% i PIT o 4,1%. Dość optymistyczna wydaje się być prognoza wzrostu dochodów z VAT (główne źródło dochodów budżetu państwa), zwłaszcza w kontekście prognozowanego wykonania tych dochodów w 2015 r. w porównaniu z wykonaniem w 2014 r. na poziomie niższym o 2,4%. Zakłada się wzrost dochodów niepodatkowych nominalnie o 30,4% i realnie o 28,2% (w tym przede wszystkim dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów - wpływy z aukcji na internet szerokopasmowy - nominalny wzrost tych dochodów o 37,1%) oraz wzrost środków z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi – nominalnie o 12,3% i realnie o 10,4% (tabela 4).

Głównym źródłem dochodów budżetu państwa są dochody podatkowe, stanowiące blisko 90% dochodów ogółem budżetu państwa, a wśród nich dochody z podatku od towarów i usług (ponad 40% tych dochodów), dochody z podatku akcyzowego (ponad 20%), podatku dochodowego od osób fizycznych (około 15%) i podatku dochodowego od osób prawnych (około 9%). Należy podkreślić, że podatkami szczególnie wrażliwymi na zmiany koniunktury gospodarczej są progresywne podatki dochodowe (PIT) i podatki pośrednie (VAT). W naszym kraju stosunkowo niski jest udział dochodów z podatków dochodowych (zwłaszcza PIT) na tle innych państw należących do OECD. Natomiast zbyt duży udział mają dochody z podatków pośrednich (przerzucalnych, tzw. podatki ze znieczuleniem podatkowym), a zwłaszcza VAT. Dochody niepodatkowe i środki z UE oraz innych źródeł niepodlegających zwrotowi stanowią ponad 10% dochodów ogółem budżetu państwa, a wśród nich najważniejszym źródłem są dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, stanowiące 6-7% dochodów ogółem budżetu państwa (tabela 4).

Bardzo ważna jest deklaracja rządu podjęcia działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych i poprawę efektywności działania administracji podatkowej. W związku z tym warto zwrócić uwagę na planowany wzrost należności Skarbu Państwa z tytułu należności podatkowych i niepodatkowych, które stanowią ponad 57% należności ogółem Skarbu Państwa. Należności podatkowe stanowią około 47% tych należności, w tym zwłaszcza należności z tytułu podatków pośrednich, tj. głównie podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego (ponad 40% należności ogółem Skarbu Państwa). W 2016 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2015 r. szacuje się wzrost należności podatkowych o 15,6%, a w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. o 36,1% (można zastanawiać się

⁵ Wpłata z zysku NBP do budżetu państwa wynika z art. 69 ust. 4 ustawy o Narodowym Banku Polskim, stanowiącym, iż w terminie 14 dni od dnia zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego NBP część rocznego zysku NBP (wpłata z zysku NBP) podlega odprowadzeniu do budżetu państwa. W projekcie budżetu państwa zawarta jest prognoza kwoty wpłaty, jaką przedstawią Ministrowi Finansów Narodowy Bank Polski. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon> z dnia 25.01.2016.

Tabela 4. Struktura i dynamika dochodów ogółem budżetu państwa w latach 2014-2016 w %

Wyszczególnienie	Struktura			Dynamika*		
	2014	2015	2016	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	101,6	101,1	109,4
Dochody podatkowe, w tym:	89,9	89,8	88,0	105,4	101,1	107,6
Podatek od towarów i usług (PTU/VAT)	43,8	42,3	41,0	109,6	97,6	106,1
Podatek akcyzowy	21,7	22,0	20,4	101,5	102,2	101,8
Podatek od gier	0,5	0,4	0,4	94,7	101,2	110,6
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	8,2	8,9	8,3	100,8	110,1	101,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	15,2	15,7	14,9	104,2	104,7	104,1
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,5	0,5	0,5	74,4	101,8	105,5
Podatki wprowadzone w 2016 r.	-	-	2,4	-	-	-
Dochody niepodatkowe, w tym:	9,6	9,6	11,4	75,7	101,2	130,4
Dywidendy i wypłaty z zysku	1,5	2,1	1,5	59,7	146,1	77,9
Wpłaty z zysku NBP	-	-	1,0	-	-	-
Cło	0,9	1,0	1,0	120,7	114,3	108,7
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	6,4	5,8	7,3	93,4	92,1	137,1
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	0,8	0,7	0,6	110,1	78,1	104,0
Środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi	0,5	0,6	0,6	100,4	101,2	112,3

* W ujęciu nominalnym.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl.

nad trafnością prognozy wzrostu poziomu należności podatkowych w 2016 r. w porównaniu z 2015 r.). Istotną przyczyną ciągłego wzrostu tych należności jest znaczny wzrost ujawnianych przez organy kontroli podatkowej i skarbowej oszustw podatkowych. Zaległości wynikające z decyzji wydanych przede wszystkim przez dyrektorów urzędów kontroli skarbowej i naczelników urzędów skarbowych na koniec października 2015 r. wyniosły 29.007,4 mln zł i były wyższe o 13.113,6 mln zł, tj. o 82,5% w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego. Wzrost należności podatkowych wynika przede wszystkim ze wzrostu należności nieściągalnych, niskiej skuteczności lub braku możliwości egzekwowania należności, utrudnionej egzekucji z ruchomości. Rosnące należności Skarbu Państwa oznaczają niższe wykonanie dochodów budżetu państwa i wpływają ujemnie na utrzymanie płynności finansowej budżetu państwa. Niski poziom dochodów podatkowych prowadzi do ograniczenia wydatków publicznych i zmniejsza możliwości inwestycyjne państwa. A zatem, odbudowanie bazy podatkowej jest istotnym zadaniem z zakresu polityki dochodowej rządu w następnych latach.

4. Wydatki budżetu państwa

Projekt ustawy budżetowej na 2016 rok został przygotowany z zastosowaniem zmienionej w 2015 r. stabilizującej reguły wydatkowej (art. 112aa ustawy o finansach publicznych). W ustawie budżetowej na 2015 r. w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową ustalano kwotę limitu wydatków w wysokości 521 092 395 tys. zł, a w projekcie ustawy budżetowej na 2016 r. kwotę limitu wydatków w wysokości 553 444 380 tys. zł, tj. o 32 351 985 tys. zł wyższą.

W celu spełnienia przez regułę wydatkową jej zadania dokonano przeglądu i modyfikacji zasad determinujących poziom wydatków publicznych. Modyfikacja stabilizującej reguły wydatkowej (grudzień 2015 r.) powoduje zastąpienie wskaźnika prognozowanego wzrostu cen (uzupełnionego o korektę błędnych prognoz) wskaźnikiem celu inflacyjnego określanego przez Radę Polityki Pieniężnej w założeniach polityki pieniężnej⁶. Umożliwiono również zwiększenie limitu wydatków w przypadku prognozowanych działań jednorazowych i tymczasowych, o których mowa w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

W 2016 roku planowany jest wzrost wydatków ogółem budżetu państwa nominalnie o 9,5% i realnie o 7,7%. Planowane wydatki na 2016 r. są wyższe od limitu planowanych wydatków ogółem w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. o 31 848 526 tys. zł, przy czym wydatki budżetu państwa w latach 2015-2016 rosły szybciej niż PKB (tabela 5).

Tabela 5. Struktura i dynamika wydatków budżetu państwa według kategorii ekonomicznych w latach 2014-2016 w %

Wyszczególnienie	Struktura			Dynamika*		
	2014	2015	2016	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Ogółem	100,0	100,0	100,0	97,3	107,7	109,5
Dotacje i subwencje ogółem	48,7	49,9	53,4	98,1	110,4	117,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,8	7,4	6,9	102,0	101,6	102,0
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	19,2	19,6	18,7	102,8	109,7	104,4
Wydatki majątkowe	4,9	5,9	4,8	118,5	129,8	88,8
Obsługa długu publicznego	11,0	8,8	8,6	81,1	86,3	106,9
Środki własne UE	5,5	5,4	5,2	95,2	105,2	105,9
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	2,8	3,0	2,4	85,7	115,0	87,7

* W ujęciu nominalnym.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl.

⁶ Modyfikację tę można przyjąć za zgodną z zaleceniem Rady ECOFIN z 14 lipca 2015 r., dotyczącym zapewnienia skutecznego oraz terminowego monitorowania przestrzegania stabilizującej reguły wydatkowej na podstawie wiarygodnych i niezależnych analiz sporządzanych przez niezależne instytucje lub instytucje wyposażone w funkcjonalną autonomię względem władz fiskalnych. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9255-2015-INIT/en/pdf> z dnia 25.01.2016.

W strukturze wydatków ogółem budżetu państwa według kategorii ekonomicznych dominują wydatki transferowe, czyli wydatki na dotacje i subwencje, które w latach 2014-2015 stanowiły około 49-50% tych wydatków, a w 2016 r. 53,4%. W tej grupie wydatków największy udział mają wydatki na subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część tych dotacji kierowana jest na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia. Oprócz tego budżet państwa zasila państwowe fundusze celowe, w tym przede wszystkim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Krajową Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Kolejne rodzaje wydatków budżetu państwa w latach 2014-2016 mają raczej ustabilizowany udział w strukturze wydatków ogółem. I tak wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych stanowią około 19% wydatków ogółem, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa około 9% (w 2014 r. ponad 11%), wydatki majątkowe ponad 4-5% oraz wydatki na środki własne Unii Europejskiej (składka członkowska) ponad 5% i wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej około 3% (tabela 5).

Blisko 75% wydatków ogółem budżetu państwa stanowią wydatki prawnie zdeterminowane (tzw. wydatki sztywne), tj. przede wszystkim: subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego, koszty obsługi długu Skarbu Państwa, wydatki na obronę narodową, wydatki na funkcjonowanie - urzędów naczelnych organów władzy państwowej i ochrony prawa oraz sądownictwa, sądów powszechnych, świadczenia z zabezpieczenia emerytalnego wypłacane z budżetu państwa, składki do budżetu UE, wydatki refundowane z budżetu UE. Natomiast do wydatków elastycznych zaliczane są wydatki na: zdrowie, oświatę, badania i rozwój, inwestycje. A zatem aby móc dokonać koniecznych zmian w celu redukcji wydatków sztywnych konieczne jest wcześniejsze wprowadzenie zmian w odpowiednich ustawach. Dlatego też w miarę swobodnie można kształtować wydatki elastyczne, w których to najczęściej poszukiwane są oszczędności, np. w wydatkach inwestycyjnych. Bardzo wysoki udział wydatków sztywnych w wydatkach ogółem budżetu państwa utrzymuje się już od kilku lat, co niestety ujemnie wpływa na realizację przez budżet państwa jego podstawowych funkcji jako instrumentu polityki fiskalnej - oddziaływanie na stan gospodarki za pomocą instrumentów dochodowych i wydatkowych. Do tego ciągle wzrost przede wszystkim wydatków socjalnych, w tym na ubezpieczenia społeczne i opiekę społeczną, nie stwarza podstaw dla stabilnego rozwoju gospodarczego w kolejnych latach.

W strukturze wydatków ogółem budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej (podział według kierunków wydatków) dominują tzw. różne rozliczenia, tj. wydatki związane z transferami środków z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które w latach 2015-2016 stanowią ponad 26% tych wydatków (tabela 6). Kolejną dominującą pozycją w strukturze wydatków ogółem budżetu państwa są wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, a konkretnie na funkcjonowanie trzech odrębnych systemów tych ubezpieczeń (pracowników, rolników, służb mundurowych) i stanowią one około 22-24% tych wydatków. Warto zwrócić uwagę, że brakująca część dotacji dla FUS jest uzupełniana pożyczką z budżetu państwa dla FUS (w latach 2014-2016 należności Skarbu Państwa z tego tytułu kształtują się na poziomie około 40 mld zł, ponad 45 mld zł i 50 mld zł). Już od kilku lat przychody FUS ze składek na ubezpieczenia społeczne nie pokrywają należnych świadczeń, mimo otrzymywanych dotacji z budżetu państwa. Do tego dochodzi też ujemne saldo wpływów z prywatyzacji (środki przekazywane na reformę systemu ubezpieczeń społecznych - refundacja dla FUS z tytułu przekazania części składki do OFE).

Istotny udział w strukturze ogółem wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej mają wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (około 9%) i wydatki na obronę

narodową (około 8%). W 2016 r. w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w 2015 r. zakłada się wzrost wydatków na: pomoc społeczną (o 132%), przede wszystkim w związku z realizacją programu „Rodzina 500+”, na transport i łączność (o 14%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (o 11%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, obsługę długu Skarbu Państwa i na szkolnictwo wyższe (po około 7%).

Tabela 6. Struktura i dynamika wydatków budżetu państwa według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2014-2016 w %

Wyszczególnienie	Struktura			Dynamika*
	2014	2015	2016	2016/2015
Ogółem	100,0	100,0	100,0	109,5
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	22,1	24,4	23,5	105,5
Różne rozliczenia	22,5	26,7	26,1	107,1
Obsługa długu Skarbu Państwa	11,0	8,6	8,6	106,9
Obrona narodowa	7,5	8,9	7,7	94,1
Pomoc społeczna	4,6	3,7	7,8	231,9
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	4,4	3,9	3,8	104,2
Szkolnictwo wyższe	4,6	4,2	4,2	107,0
Administracja publiczna	4,0	3,7	3,6	104,9
Wymiar sprawiedliwości	3,5	3,2	3,2	105,6
Rolnictwo i łowiectwo	2,8	1,5	1,3	92,4
Transport i łączność	2,8	2,5	2,6	113,8
Ochrona zdrowia	2,4	2,0	2,0	105,0
Nauka	1,6	1,5	1,5	106,7
Gospodarka mieszkaniowa	0,9	0,5	0,2	58,9
Oświata i wychowanie	0,7	0,5	0,5	98,8
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,6	0,6	0,6	110,5
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,1	0,1	0,1	107,2
Pozostałe	3,9	3,5	2,7	-

* W ujęciu nominalnym.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2013 i 2014 rok oraz znowelizowana ustawa budżetowa na 2015 i projekt ustawy budżetowej na 2016 rok – www.mf.gov.pl.

6. Deficyt, potrzeby pożyczkowe i dług

W latach 2013-2014 zmniejszył się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,0% PKB do 3,2% PKB, zmniejszył się także deficyt sektora finansów publicznych z 3,6% do 2,8% PKB. W czerwcu 2015 r. Rada ECOFIN⁷ zakończyła procedurę nadmiernego defi-

⁷ W zakresie właściwości Rady ECOFIN są kwestie związane z koordynacją polityk gospodarczych państw członkowskich UE. Rada ECOFIN zajmuje się także monitorowaniem polityk budżetowych i finansów publicznych tych państw, w tym podejmuje decyzje w ramach procedury nadmiernego deficytu. Zapewnia prawidłowe funkcjo-

cytu wobec Polski utrzymywanej od czerwca 2009 do czerwca 2015. Polska obecnie podlega przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej jest dążenie do średniookresowego celu budżetowego, tj. wartości deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB (w najbliższych latach będzie to bardzo trudne do osiągnięcia). Zakończenie procedury nadmiernego deficytu oznacza możliwość kształtowania polityki fiskalnej w sposób bardziej adekwatny do sytuacji gospodarczej, choć wciąż w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego, tj. w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej oraz wymogów ścieżki prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego. Działania rządu winny być nadal zorientowane na dalsze ograniczanie nierównowagi finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Poprawa sytuacji gospodarczej stanowi dobrą okazję, aby ograniczyć nierównowagę finansową państwa.

W 2016 r. największy wpływ na deficyt SFP będzie miał planowany deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich na poziomie 64,0 mld zł, wobec 53,4 mld zł w 2015 r. Planowany wynik kasowy sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu deficytu budżetu środków europejskich zakłada się w 2016 r. na poziomie 60,6 mld zł, wobec 58,1 mld zł w 2015 r., a relacja tego deficytu do PKB w % wyniesie 3,2% (tabela 2). Istotnym źródłem finansowania nowych wydatków budżetowych w 2016 r. są dochody o charakterze jednorazowym, a utrzymanie deficytu na umiarkowanym poziomie w 2017 r. będzie wymagało znalezienia nowych, stabilnych źródeł dochodów budżetowych.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa wynikają przede wszystkim z finansowania deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania. Źródłem pokrycia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa są: środki pozostające na rachunkach budżetu państwa w dniu 31 grudnia 2015 r., przychody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, przychody z tytułu kredytów i pożyczek, przychody z prywatyzacji oraz przychody z innych tytułów.

Łączne potrzeby pożyczkowe netto w 2014 r. ukształtowały się na poziomie 43.169,0 mln zł wobec przyjętej w ustawie budżetowej kwoty 55.158,3 mln zł. W 2015 r. potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosą 58.765,0 mln zł i nastąpi ich wzrost o 6,5% w porównaniu do kwoty z ustawy budżetowej na 2014 r. (w porównaniu do zrealizowanych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2014 r. wzrost o 36,1%). W 2016 r. potrzeby pożyczkowe netto wyniosą 74.677,2 mln zł i wzrosną w porównaniu do 2015 r. o 27,1%. Planuje się, że finansowanie krajowe potrzeb pożyczkowych netto ukształtuje się na poziomie 51.203,1 mln zł, a finansowanie zagraniczne wyniesie 23.474,1 mln zł. Z kolei potrzeby pożyczkowe brutto (suma potrzeb netto oraz przypadającego do wykupu długu) w 2016 r. wyniesie 182.704,3 mln zł wobec 165.000,6 mln zł w 2015 r. (wzrost o 10,7%). Przychody z prywatyzacji w 2016 r. planowane są w wysokości 221,3 mln zł, a rozchody finansowane z tego źródła na poziomie 3.433,8 mln zł. Ujemne saldo z tego tytułu w wysokości 3.212,5 mln zł będzie pokryte poprzez zwiększenie finansowania krajowego i zagranicznego.

Wzrost długu publicznego w latach 2015-16 będzie rezultatem finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań na rynku krajowym i rynkach zagranicznych oraz kształtowania się kursu złotego. Zakłada się, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. o 56,2 mld zł i o 42,0 mld zł w 2016 r. w porównaniu z 2015 r. Relacja długu publicznego do PKB według metodyki

nowanie unii gospodarczej i walutowej oraz przyjmuje stosowne środki w odniesieniu do wspólnej waluty jaką jest euro. Rada ECOFIN posiada także kompetencje w zakresie usług finansowych i podatków oraz budżetu UE. <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/rada-ecofin> z dnia 22.01.2016.

krajowej na koniec 2015 r. wyniesie 49,1% i na koniec 2016 r. 49,0%, natomiast według metodyki unijnej 51,7% na koniec 2015 r. i 51,6% na koniec 2016 r. (tabela 2). Zakłada się, że dług publiczny na koniec 2015 r. liczony według metodyki krajowej wyniesie 883 mld zł (w 2016 r. 925 mld zł), a według metodyki unijnej 928 mld zł (w 2016 r. 975 mld zł). Poziom zadłużenia Skarbu Państwa stanowi ponad 91% długu SFP.

7. Poprawki do projektu ustawy budżetowej na 2016 rok wprowadzone podczas debaty budżetowej w Sejmie

Sejm w toku prac nad projektem ustawy budżetowej wprowadził poprawki, które dotyczą przede wszystkim korekty wydatków bieżących i w mniejszym stopniu wydatków majątkowych w niektórych częściach budżetu państwa (najczęściej jednostek, które samodzielnie opracowują swoje plany finansowe, które następnie są włączane do projektu ustawy budżetowej), np. Kancelaria Senatu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Inspekcja Pracy, Instytut Pamięci Narodowej, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rezultatem przyjętych przez Sejm poprawek jest przeniesienie części zaplanowanych środków najczęściej na wydatki bieżące (na wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej, uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy) i na wydatki majątkowe z jednych części budżetowych do drugich lub do cz. 83 Rezerwy celowe z przeznaczeniem na realizację określonych projektów i inwestycji (rzadko do cz. 81 Rezerwa ogólna).

Komisja Finansów Publicznych w dodatkowym sprawozdaniu o rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2016 r. (druk 146-A) wyraziła swoje stanowisko w stosunku do 88 poprawek rekomendując przyjęcie 23 z nich. Sejm uchwalił ustawę przyjmując poprawki: 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 72, 75, 81, 84, 87 (druk nr 194, 194-A).

8. Wnioski końcowe

1. Projekt ustawy budżetowej na 2016 r. jest możliwy do realizacji, chociaż jest wynikiem ekspansywnej polityki fiskalnej nastawionej na utrzymywanie wysokiego poziomu wydatków publicznych. W 2016 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2015r. dochody i wydatki ogółem budżetu państwa mają rosnąć w tempie wyższym w porównaniu do zakładanego tempa wzrostu PKB.
2. Prognoza dochodów budżetu państwa, które planuje się osiągnąć w 2016 r. jest realna, ale może wystąpić przeszacowanie dochodów, w tym przede wszystkim z podatku od towarów i usług (VAT). Do tego dochodzi niepewność w zakresie realizacji dochodów z nowych podatków oraz poziomu koniunktury gospodarczej w kraju i na świecie.
3. W 2016 r. zakłada się istotny wzrost wydatków na pomoc społeczną, w tym związanych z realizacją programu „Rodzina 500 +”. Wspieranie gospodarstw domowych transferami ma na celu podniesienie dochodów rodzin i wsparcie wzrostu gospodarczego poprzez wzrost konsumpcji. Warto jednak mieć na uwadze nie tylko poziom dokonywanych wydatków, ale także skuteczność transferów socjalnych w walce z ubóstwem. Ponadto wysokość wydatków na bezpieczeństwo socjalne w poszczególnych krajach zależy głównie od możliwości społeczeństw (nominalnie i w relacji do PKB wydatki socjalne są znacznie wyższe w „starej Unii”, niż w byłych państwach socjalistycznych). W kolejnych latach wzrost wydatków budżetu państwa winien być w większym stopniu kierowany na inwestycje oraz

na edukację, badania i rozwój, innowacje; taka struktura wydatków zapewnia podstawy stabilnego wzrostu gospodarczego.

4. Konieczne jest podejmowanie działań w celu zmniejszenia wydatków prawnie zdeterminowanych, w tym przede wszystkim wydatków na ubezpieczenia społeczne poprzez stworzenie powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i likwidację tzw. branżowych systemów emerytalnych, w tym przede wszystkim osób rozliczających się za pośrednictwem KRUS (zwykle rolników). Należy też dokonać zmian w: zasadach udzielania pomocy społecznej (integracja nowych i istniejących świadczeń), strukturze organizacyjnej SFP (zmniejszenie jego rozmiarów, np. poprzez przeniesienie środków publicznych będących w dyspozycji części państwowych funduszy celowych, czy też agencji wykonawczych do budżetu państwa i pod kontrolę parlamentu), systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (zwiększenie dochodów własnych i zmniejszenie dochodów transferowych z budżetu państwa).
5. W 2016 r. planuje się utrzymanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich na poziomie wyższym od założonego w ustawie budżetowej na 2015 r. Finansowanie rosnącego deficytu i zaspokojenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa powoduje wzrost zadłużenia Skarbu Państwa i tym samym długu publicznego. Należy poszukiwać możliwości zmniejszenia deficytu budżetu państwa, który w znacznym stopniu generuje deficyt SFP i wpływa na wzrost długu SFP.
6. Należy postulować wzmocnienie roli długoterminowego planowania finansowego w połączeniu z planowaniem krótkoterminowym (budżet państwa). W art. 105 ustawy o finansach publicznych stwierdza się, że Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP) stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest raczej narzędziem wzmocniającym dyscyplinę budżetową, gdyż jego rola jako dokumentu przenoszącego zamierzenia strategiczne rządu na wymiar budżetowy została zmarginalizowana od 2014 r. Stosowanie wieloletniego planowania finansowego prowadzić winno do integracji celów fiskalnych w zakresie równoważenia budżetu z celami związanymi z prowadzonymi politykami sektorowymi rządu i być wsparciem dla: konsolidacji fiskalnej, zapewnienia skuteczności wydatków, stworzenia mechanizmu automatycznego stabilizowania gospodarki (zachowanie ciągłości prowadzonej polityki fiskalnej, co pozytywnie winno oddziaływać na przedsiębiorców i obywateli).
7. Należy postulować dostosowanie metodyki stosowanej w krajowym systemie budżetowym do metodyki stosowanej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA) w zakresie deficytu i długu sektora finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych). Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej powinna być brana pod uwagę sytuacja finansów publicznych po uchwaleniu ustawy budżetowej w ujęciu odpowiadającym metodyce unijnej, zwłaszcza, że poziom deficytu i długu sektora istotnie się różnią.
8. Należy postulować dalsze oddziaływanie na stronę wydatkową w zakresie oceny zasadności i efektywności ponoszonych wydatków oraz poszukiwanie rozwiązań w kierunku ich redukcji. Temu celowi winien służyć wymagający nadal modyfikacji budżet zadaniowy (budżet zorientowany na rezultaty osiągnięte w związku z ponoszonymi wydatkami). Ustawa o finansach publicznych (art. 2 pkt 3) wprowadziła definicję tzw. układu zadaniowego budżetu państwa. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 wprowadziło istotne zmiany metodologiczne dotyczące planowania budżetowego w układzie zadaniowym (w związku z art. 142, pkt 11 i 12 ustawy o finansach publicznych). Szczególny nacisk położono na zwiększenie ergonomii procesu planowania

budżetowego w tym układzie, a także uporządkowanie i uproszczenie struktury katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, aby w kolejnych latach możliwe było wykorzystanie układu zadaniowego do celów planowania budżetowego oraz przeglądów wydatków publicznych. W planowaniu w układzie zadaniowym na 2016 r. w szczególności wzmocnione zostało znaczenie celów i mierników zadań budżetowych⁸.

9. Należy postulować zmiany w skonsolidowanym zarządzaniu płynnością sektora finansów publicznych w celu zwiększenia jego efektywności, tj. obniżenia kwoty potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i poziomu długu Skarbu Państwa. Wprowadzenie zasad tego zarządzania w Polsce nastąpiło w 2010 roku w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych (art. 78). Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych polega na czasowym udostępnieniu Ministrowi Finansów wolnych środków jednostek sektora w formie depozytu lub w zarządzanie. Obowiązek przekazywania wolnych środków w zarządzanie Ministra Finansów dotyczy państwowych funduszy celowych bez osobowości prawnej (z wyjątkiem funduszy ZUS i KRUS), agencji wykonawczych, NFZ oraz pozostałych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną utworzonych na podstawie odrębnych ustaw (w tym NFOŚiGW, FGŚP, PFRON). Dobrowolność lokowania środków w formie depozytu terminowego u Ministra Finansów na warunkach określonych w umowie dotyczy przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, uczelni publicznych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ZUS, KRUS oraz ich funduszy. Obsługę systemu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych powierzono Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

⁸ Por. Zmiany w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. Analiza własna i postulaty dysponentów, Ministerstwo Finansów, listopad 2015 – www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/aktualnosc/z dnia 28.12.2015.

