

Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 70, czerwiec 2014 r.

Kamil Fijałkowski

**„Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku – analiza
wybranych wskaźników”**



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
www.fb.com/InstytutSobieskiego

Wykonanie budżetu państwa w 2013 roku – analiza wybranych wskaźników

Niska skuteczność działań prowadzonych w celu poprawy jakości planowania budżetowego i brak głębszej korekty prognoz makroekonomicznych w projekcie budżetu państwa na 2013 r., spowodował konieczność przeprowadzenia procesu nowelizacji w trakcie roku. Najważniejsze zastrzeżenia związane z wykonywaniem ustawy budżetowej za 2013 rok, to:

- Znaczne przekroczenie deficytu budżetu państwa względem pierwotnej ustawy budżetowej (dalej: ustawa budżetowa). Deficyt wyniósł 42,2 mld zł, tj. 118,6% planu początkowego.
- Załamanie wpływów podatkowych, mimo wzrostu PKB, konsumpcji i zwiększonych obciążeniach podatkowych¹.
- Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2013 r. wyniosły 45,9 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zwiększyły się o 20,1%.
- Zwiększenie należności Skarbu Państwa o 19,3 mld zł r/r, do poziomu ponad 89,1 mld zł.
- Realizacja kolejnej nieoprocentowanej pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w wysokości 12,0 mld zł, tj. o 8,0 mld zł więcej niż w 2012 r.
- Całkowity poziom należności Skarbu Państwa z tytułu pożyczek udzielonych dla FUS wyniósł na koniec 2013 r. blisko 30,9 mld zł, tj. wzrost o 63,6% r/r.
- Państwowy dług publiczny wyniósł 882,3 mld zł (53,9% PKB) i był wyższy od stanu na koniec 2012 r. o 41,8 mld zł.
- Dług sektora rządowego i samorządowego wyniósł na koniec 2013 r. 934,6 mld zł, tj. 57,1% PKB wobec 55,6% PKB rok wcześniej.
- Ukrywanie deficytu poza budżetem – zidentyfikowane działania, które miały wpływ na wykazywanie odpowiednio niższego deficytu budżetu państwa wyniosły łącznie 31,0 mld zł.

¹ Uchwała Kolegium NIK z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2013, s. 2.

Sytuacja społeczno-gospodarcza

W roku 2013 gospodarka polska kontynuowała fazę wyraźnego spowolnienia wzrostu PKB. Zjawisko to obserwujemy od roku 2012 kiedy to wzrost gospodarczy wyniósł 2,0% wobec 4,5% zanotowanych w 2011 r. W całym 2013 r. produkt krajowy brutto zwiększył się realnie o 1,6%. Uzyskany wynik okazał się niższy od prognoz zawartych w ustawie budżetowej na rok 2013, tj. 2,2% PKB.

W 2013 r. wskaźnik wielkości PKB na mieszkańca Polski według parytetu siły nabywczej stanowił 68% średniej unijnej i zwiększył się o 1 pkt. proc. r/r. Zakładając utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego z ostatnich 10 lat w Polsce i Unii Europejskiej, Polska będzie potrzebowała około 20 lat na osiągnięcie średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca².

Głównym czynnikiem wzrostu PKB Polski był popyt zagraniczny. Eksport zwiększył się o 4,6% przy wzroście importu o 1,2%. Rachunek bieżący bilansu płatniczego zamknął się ujemnym saldem w kwocie 5,0 mld euro, które poprawiło się w ujęciu rocznym o 9,2 mld euro. Wzrost konsumpcji prywatnej w roku 2013 wyniósł 0,8% wobec 1,3% zanotowanego rok wcześniej, był to najsłabszy wynik od 1996 r. (tj. od początku publikacji tej zmiennej).

Od lutego 2013 r. roczne tempo inflacji utrzymywało się poniżej dolnej granicy dopuszczalnego odchylenia od celu, a w połowie roku spadło do poziomu najniższego od czasu rozpoczęcia transformacji gospodarczej (tj. do 0,2%). Średnioroczna inflacja wyniosła w 2013 r. 0,9% i była wyraźnie niższa od założeń przyjętych w ustawie budżetowej na 2013 r. (2,7%) i nowelizacji (1,6%).

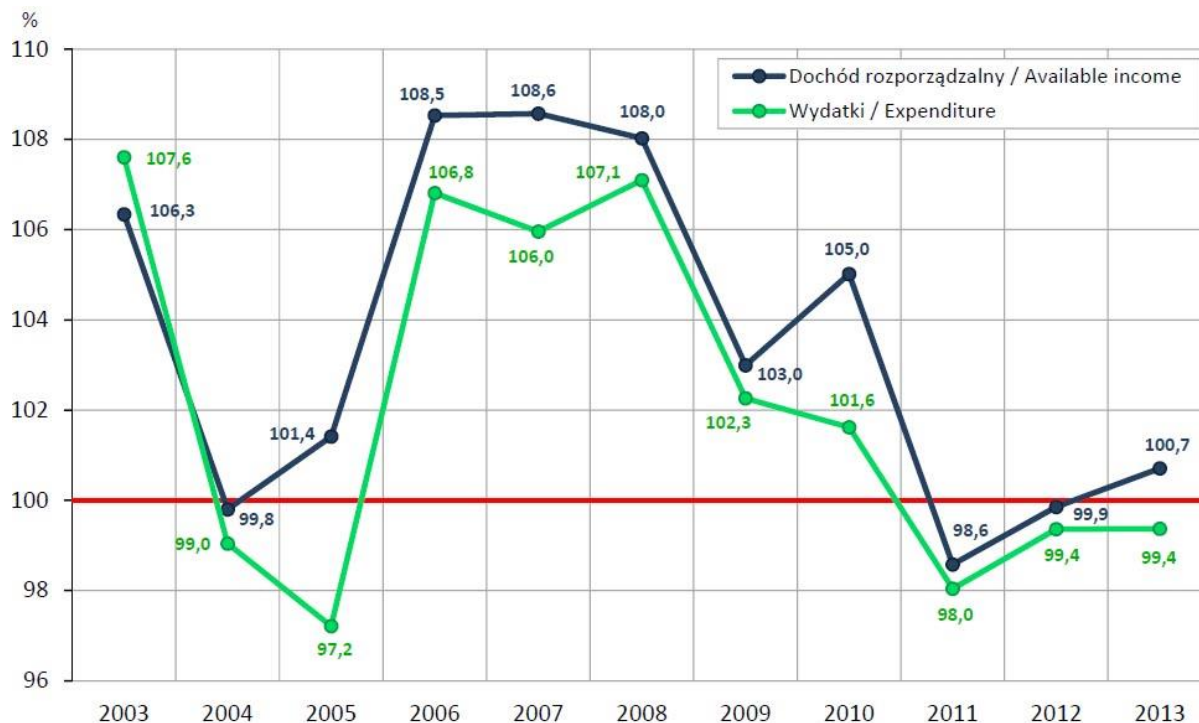
W roku 2013 w gospodarstwach domowych ogółem przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę ukształtował się na poziomie 1299 zł i był realnie wyższy o 0,7% od dochodu z roku 2012.

Najwyższy udział w strukturze wydatków ogółu gospodarstw domowych miały wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe, które podobnie jak przed rokiem wyniosły 24,9%. Istotną pozycję stanowiły również wydatki na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 20,8% (w porównaniu z rokiem poprzednim wzrost o 0,6 pkt. proc.).

W końcu grudnia 2013 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wyniosła 2.157,9 tys. i była większa o 1,0%, tj. o 21,1 tys. niż przed rokiem. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 13,4% i ukształtowała się na poziomie sprzed roku.

² NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 27.

Wykres 1. Dynamika realnych dochodów i wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych w latach 2003-2013.



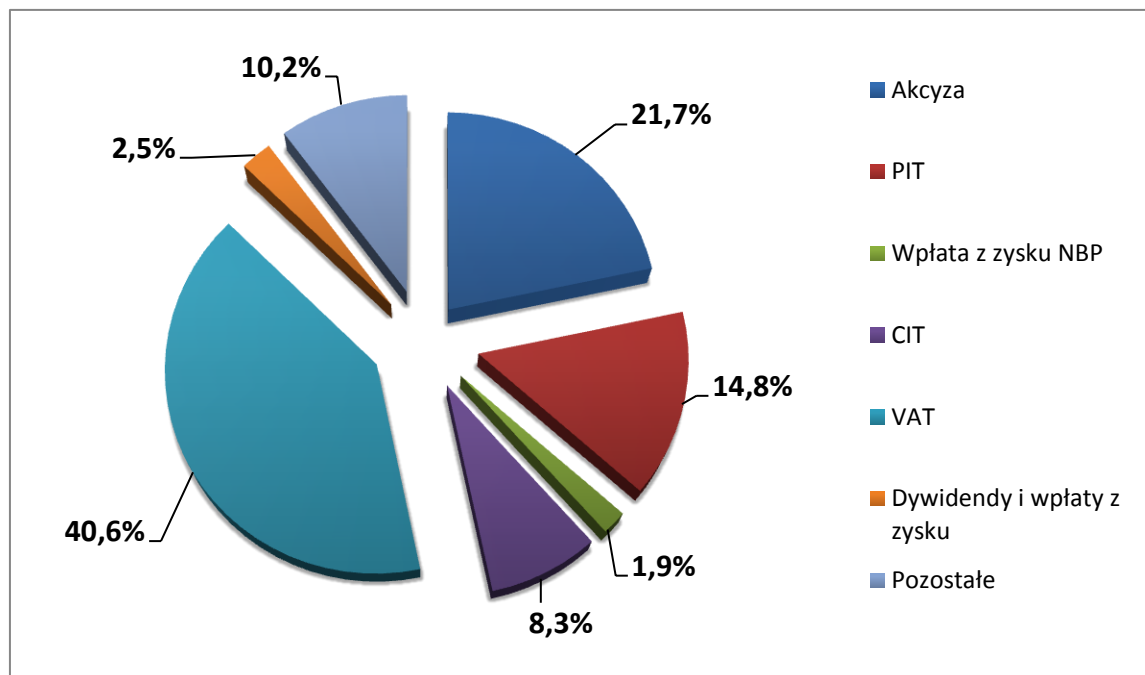
Źródło: GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2013 r.*, s. 43.

W drugim z kolei roku liczba ludności Polski zmalała. Według szacunków GUS w 2013 r. liczba ludności wyniosła 38.496 tys., tj. o ok. 37 tys. mniej niż w końcu 2012 r. Wystąpił ubytek naturalny ludności, to znaczy liczba urodzeń była mniejsza od liczby zgonów o ponad 17 tys. Zjawisko niskiego poziomu dzietności przy jednoczesnym wydłużaniu się trwania życia będzie powodować zmniejszenie podaży pracy oraz coraz szybsze starzenie się społeczeństwa.

Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa ogółem w 2013 r. wyniosły 279,2 mld zł i były niższe o ponad 20,2 mld zł wobec poziomu dochodów zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2013 r. oraz o 3,4 mld zł wyższe w stosunku do planu wydatków w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Wykres 2. Struktura dochodów budżetu państwa w 2013 r.



Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 77.

Wykonanie dochodów podatkowych ogółem było niższe od pierwotnego planu o 9,5%. Jednocześnie obniżyła się skuteczność poboru podatków. Skala rozbieżności między prognozą dochodów podatkowych przyjęto w ustawie budżetowej a faktycznym wykonaniem dochodów spowodowała konieczność nowelizacji budżetu.

Tabela 1. Wybrane dochody podatkowe w roku 2013 (w mln zł).

Wyszczególnienie	2013	
	Pierwotna budżetowa	ustawa Wykonanie
Dochody podatkowe, w tym:	266.982,7	241.650,9
- podatek od towarów i usług	126.414,5	113.441,5
- podatek akcyzowy	64.543,7	60.653,1
- podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	29.638,5	23.075,3
- podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	42.936,0	41.290,5
- podatek od wydobycia niektórych kopalin	2.200,0	1.916,3

Źródło: Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.*, s. 37.

Podatek od towarów i usług

W 2013 r. dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 113,4 mld zł i były niższe o ponad 13,0 mld zł względem poziomu zapisanego w ustawie budżetowej (oznacza to wykonanie prognozy dochodów z podatku VAT na poziomie 89,7%) oraz wyższe o 0,4 mld zł od kwoty przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2013 r. W porównaniu do 2012 r. dochody z podatku VAT były niższe o blisko 6,6 mld zł³.

Podobnie jak w roku 2012 zaobserwowano obniżenie udziału dóbr i usług opodatkowanych stawką podstawową 23%, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału dóbr i usług opodatkowanych stawkami obniżonymi (5% i 8%). Obniżenie efektywnej stawki opodatkowania może wynikać ze zmiany struktury zakupów dokonywanych przez konsumentów ostatecznych, które przesunęły się w kierunku dóbr podstawowych, kosztem dóbr opodatkowanych stawką 23% - np. dóbr wyższego rzędu.

³ W 2012 r. wykonanie prognozy dochodów z podatku VAT zrealizowano na poziomie 90,8%.

Resort finansów wskazuje na niekorzystne oddziaływanie spadku inwestycji sektora finansów publicznych (o 13,6% wobec planowanych 12,4%), niski wzrost spożycia prywatnego (1,4% wobec prognozowanych 5,0%), lukę produktową i powiązany z nią najniższy od wstąpienia Polski do UE potencjalny poziom wzrostu gospodarczego⁴.

Podatek akcyzowy

W 2013 r. dochody z podatku akcyzowego wyniosły blisko 60,7 mld zł i były niższe o 3,9 mld zł względem poziomu zapisanego w ustawie budżetowej (oznacza to wykonanie dochodów z podatku akcyzowego na poziomie 94,0% pierwotnego planu). W porównaniu do 2012 r. dochody z podatku akcyzowego były wyższe zaledwie o 0,3%.

Największe odchylenia wykonania dochodów od prognoz zapisanych w ustawie budżetowej zarejestrowano w kategorii: wyroby węglowe⁵ (67,0% planu), paliwa opałowe (84,5% planu), wino (86,9% planu), wyroby tytoniowe (89,3% planu), paliwa silnikowe (93,3% planu).

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody budżetu państwa w 2013 r. z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych zostały zrealizowane w kwocie 23,1 mld zł i były niższe w porównaniu do prognozy przyjętej w ustawie budżetowej o blisko 6,6 mld zł, tj. o 22,1% oraz wyższe o 4,9% względem planu po nowelizacji. W porównaniu do 2012 r. dochody te były niższe o 2,1 mld zł, tj. o 8,2%.

Zdaniem resortu finansów⁶, na niższy od prognozowanego w ustawie budżetowej, poziom wpłat z tytułu podatku CIT, miała negatywna sytuacja makroekonomiczna oraz niekorzystny wynik rozliczenia podatku dochodowego za 2012 r.

W 2013 r., podobnie jak w 2012 r., pogorszyła się skuteczność poboru podatków. Obniżyła się ściągальność przez urzędy skarbowe wpływów bieżących oraz zaległości podatkowych z lat ubiegłych.

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na koniec 2013 r. wyniosły 45,9 mld zł i w porównaniu do stanu na koniec 2012 r. zwiększyły się o 20,1%. Zaległości podatkowe na koniec 2013 r. wyniosły 33,1 mld zł i wzrosły o 22,2%.

⁴ Pogorszenie koniunktury w Polsce w latach 2012-2013 było jednym z najgłębszych w UE, obok Cypru, Grecji, Czech i Włoch.

⁵ Z dniem 2 stycznia 2012 r. wprowadzono podatek akcyzowy od wyrobów węglowych.

⁶ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.*, s. 45.

Tabela 2. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2011-2013.

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	4:2	4:3
	Wykonanie			%	
	mln zł				
1	2	3	4	5	6
Dochody podatkowe, w tym:	243.210,9	248.274,6	241.650,9	99,4	97,3
podatek od towarów i usług	120.832,0	120.000,7	113.411,5	93,9	94,5
podatek akcyzowy	57.963,7	60.449,9	60.653,1	104,6	100,3
podatek od gier	1.477,0	1.441,6	1.303,9	88,3	90,4
podatek dochodowy od osób prawnych	24.861,9	25.145,7	23.075,3	92,8	91,8
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	38.074,9	39.809,4	41.290,5	108,4	103,7
zryczałtowany podatek dochodowy	6.253,8	6.966,6	7.121,0	113,9	102,2
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych	1.177,4	951,5	774,2	65,8	81,4
podatek z wydobycia niektórych kopalin	x	1.426,9	1 916,3	x	134,3

Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 82.

Tabela 3. Zaległości budżetu państwa w latach 2011-2013.

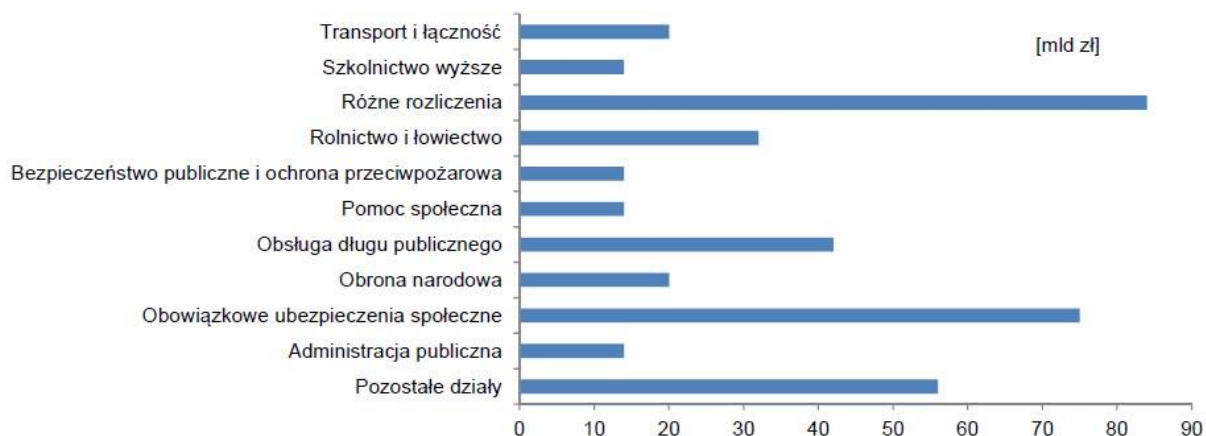
Wyszczególnienie	2011	2012	2013	4:2	4:3	2011	2012	2013
	Stan zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych na dzień 31 grudnia					Struktura zaległości		
	mln zł			%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Zaległości ogółem	32.872,6	38.237,3	45.925,0	139,7	120,1	100,0	100,0	100,0
Dochody podatkowe, w tym:	22.915,2	27.100,1	33.111,6	144,5	122,2	69,7	70,9	72,1
VAT	12.352,8	15.298,3	19.824,2	160,5	129,6	37,6	40,0	43,2
akcyza	5.402,4	5.816,3	6.145,2	113,7	105,7	16,4	15,2	13,4
CIT	1.032,0	1.162,7	1.761,1	170,6	151,5	3,1	3,0	3,8
PIT	4.060,8	4.757,2	5.293,8	130,4	111,3	12,4	12,4	11,5
Pozostałe dochody,	9.957,4	11.137,2	12.813,4	128,7	115,1	30,3	29,1	27,9

Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 94.

Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa ogółem w 2013 r. wyniosły 321,3 mld zł i były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o ponad 13,6 mld zł (tj. o 4,1%). W porównaniu do planu po zmianach wydatki budżetu były o 1,8% niższe niż zakładano. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w 2013 r. 385,2 mld zł, tj. spadek o 1,1 mld zł r/r. Zmniejszenie to wynikała z ograniczenia wydatków budżetu środków europejskich o 6,5%, podczas gdy wydatki budżetu państwa wzrosły o 1,1%.

Wykres 3. Wydatku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2013 r. według działów klasyfikacji budżetowej.



Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 104.

Podobnie jak w latach poprzednich, największe środki (prawie 84 mld zł) przeznaczono na realizację zadań finansowych w dziale *Różne rozliczenia*. Wydatki te zaliczają się do kategorii sztywnych, gdyż wpłata środków do budżetu UE oraz finansowanie regionalnych programów operacyjnych i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wynika z międzynarodowych porozumień.

Na drugim miejscu, finansowanie zadań działu *Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne*, pochłonęło prawie 75 mld zł. Trzecie miejsce pod względem wielkości wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (42,5 mld zł) zajmuje *Obsługa długu publicznego*. Mimo stosunkowo niskich stóp procentowych oraz zmniejszenia się rentowności papierów skarbowych nie udało się zatrzymać wzrostu wydatków w tym dziale.

Deficyt budżetu państwa

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły w 2013 r. 57,4 mld zł. Największy udział (73,5%) w tej kwocie miał deficyt budżetu państwa, który wyniósł 42,2 mld zł, co stanowi 118,6% deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2013 r. oraz 81,8% deficytu według planu po nowelizacji. Deficyt budżetu państwa wzrósł nominalnie o blisko 11,8 mld zł r/r, tj. o 38,8%.

Tabela 4. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2012-2013.

Wyszczególnienie	2012	2013		
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Ustawa o zmianie ustawy budżetowej	Wykonanie
	mln zł			
Potrzeby pożyczkowe netto	37.338	45.730	66.830	57.444
Deficyt budżetu państwa	30.407	35.566	51.565	42.194
Deficyt/Nadwyżka budżetu środków europejskich	3.654	-6.155	-6.155	-6.249
Refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE	8.181	11.315	10.887	10.728
Saldo pożyczek udzielonych i spłaconych	3.039	5.392	12.477	12.105
Zarządzanie płynnością sektora publicznego	-3.875	0	0	276
Wpływy z prywatyzacji netto	-3.491	-1.225	-1.455	-1.662
Pozostałe	-577	838	-489	51
Wykupy długu	131.433	99.266	99.756	99.795
na rynku krajowym	114.108	84.082	84.074	84.117
na rynkach zagranicznych	17.325	15.184	15.682	15.679
Potrzeby pożyczkowe brutto	168.771	144.996	166.586	157.239

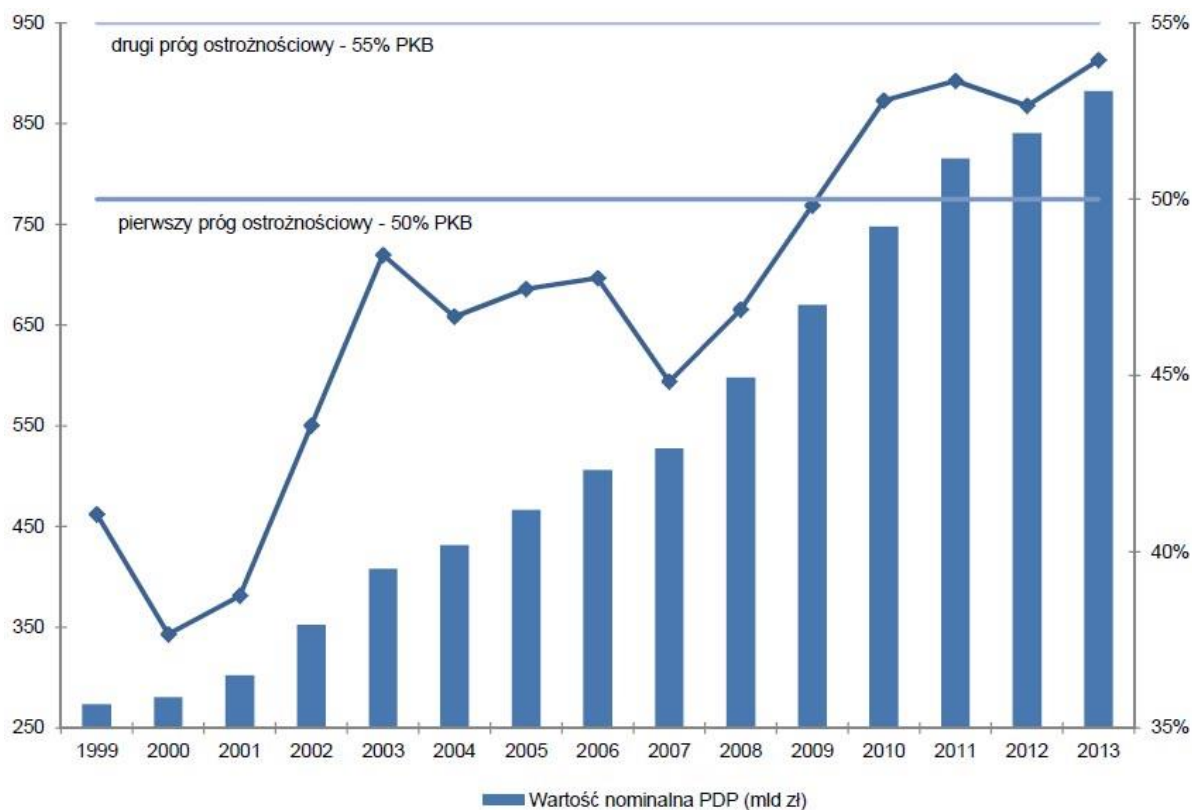
Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 143.

W 2013 r., tak jak w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje, przeprowadzone jako rozchody budżetu państwa, poza rachunkiem wydatków, pomimo, że nie znajduje to uzasadnienia ze względu na ich charakter ekonomiczny. Do takich operacji formalnie zaniżających wielkość deficytu budżetu o blisko 22,1 mld zł należała pożyczka do FUS, refundacja FUS ubytku składek przekazanych do OFE niepokryta wpływami z prywatyzacji oraz operacje zmniejszające, a następnie zwiększające fundusze własne BGK.

Państwowy dług publiczny

Na koniec 2013 r. PDP wyniósł 882,3 mld zł, co oznacza wzrost w stosunku do końca 2012 r. o ponad 41,8 mld zł (tj. o 5,0%). W relacji do PKB, PDP wzrósł z 52,6% do 53,9%. Podobnie jak w latach poprzednich, przyrost PDP w 2013 r. wynikał głównie ze wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 42,7 mld zł, tj. 5,6%. To przede wszystkim efekt konieczności zapewnienia środków na finansowanie deficytu budżetu państwa i środków na pożyczki dla FUS.

Wykres 4. Wartość nominalna PDP oraz jego relacja do PKB w latach 1999-2013.



Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 300.

Jednocześnie w roku 2013 r. wartość długu krajowych instytucji rządowych i samorządowych, po korekcie NIK, odpowiadała wielkości 57,1% PKB (tj. 934,6 mld zł). Jeszcze w 2000 r. dług ten stanowił 36,8% PKB, czyli był o ponad 20 pkt. proc. mniejszy.

Od 2007 r. systematycznie powiększa się różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz PDP. W 2013 r. wyniosła ona 52,3 mld zł i była ponad 27-krotnie wyższa niż w 2007 r. Głównym powodem obserwowanej różnicy jest zadłużenie

Krajowego Funduszu Drogowego, które doliczane jest do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ustawa o finansach publicznych nie zalicza KFD do jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego jego zobowiązania nie są wykazywane w długi publiczny liczonemu według metodologii krajowej. Zdaniem NIK⁷ utrzymywanie różnic w metodologii liczenia długu publicznego nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Należności Skarbu Państwa

Na koniec 2013 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 89,1 mld zł i były o 19,3 mld zł, tj. o 27,6% wyższe niż na koniec 2012 r.

Należności budżetu państwa podatkowe i niepodatkowe pozostałe do zapłaty na konie 2013 r. wzrosły w porównaniu z końcem 2012 r. o blisko 7,9 mld zł, tj. o 20,3% i wyniosły ponad 46,8 mld zł. Jedną z przyczyn wzrostu zaległości podatkowych był brak płynności finansowej niektórych firm prowadzących działalność gospodarczą. Dodatkowo resort⁸ wskazuje na poważne trudności z egzekwowaniem należności pozostałych do zapłaty w podatku od towarów i usług m.in. z powodu występowania zjawiska tzw. słupów, powszechnych oszustw podatkowych, emigracją dłużników poza granice Polski, trudności z ustaleniem miejsca zamieszkania dłużników oraz umarzania postępowań z uwagi na bezskuteczność egzekucji.

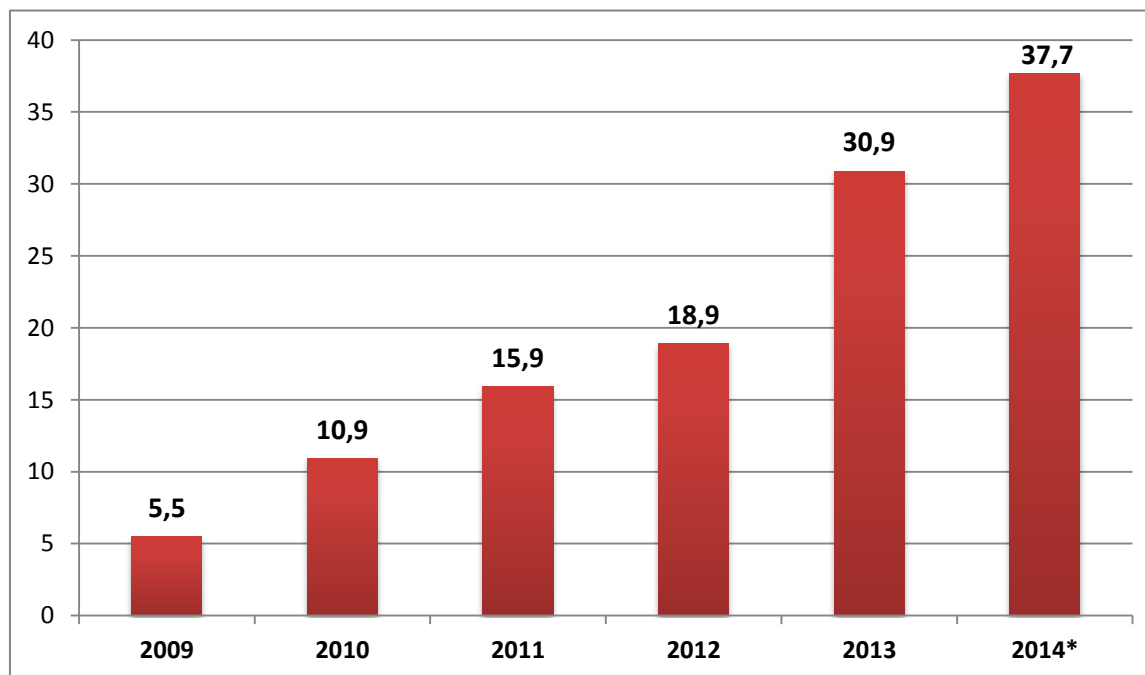
Największy wpływ na wzrost należności Skarbu Państwa miała nieoprocentowana pożyczka udzielona dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z budżet państwa w kwocie 12,0 mld zł, której termin spłaty do budżetu ustalono na 30 kwietnia 2016 r. Całkowity poziom należności z tytułu pożyczek udzielonych dla FUS wynosił na koniec 2013 r. blisko 30,9 mld zł, tj. wzrost o 63,6% r/r.

Rząd podczas nowelizacji budżetu w 2009 r. przegłosował również nowelizację ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dzięki czemu FUS może otrzymać nieoprocentowane pożyczki z budżetu państwa, które przeznaczy wyłącznie na wypłatę świadczeń emerytalno – rentowych oraz zasiłków gwarantowanych przez państwo. Od 2009 żadna z kolejnych udzielanych pożyczek nie została spłacona, nawet w części. Na koniec 2012 r. zobowiązania FUS z tytułu pożyczek z budżetu państwa wynosiły 18,877 mld zł, tymczasem w okresie 2013 – 2014 planuje się ich wzrost o blisko 100%, tj. o 18,824 mld zł. Suma nieoprocentowanych pożyczek z budżetu państwa dla FUS z lat 2009-2014 ma wynieść łącznie 37,7 mld zł.

⁷ NIK, *Analiza wykonania budżetu...*, op. cit., s. 305.

⁸ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, op. cit. s. 270.

Wykres 5. Łączne należności Skarbu Państwa z tytułu nieoprocentowanych pożyczek udzielonych dla FUS (w mld zł).



Źródło: Opracowanie własne.

*W planie finansowym FUS na rok 2014 przyjęto, że w celu zapewnienia płynności wypłat świadczeń fundusz otrzyma w 2014 r. nieoprocentowaną pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 6,8 mld zł.

Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa na koniec 2013 r. ukształtował się on na poziomie ponad 838,0 mld zł, co oznacza wzrost w stosunku do końca 2012 r. o blisko 44,2 mld zł tj. 5,6%. W tym samym okresie dług Skarbu Państwa w relacji do PKB wzrósł z 49,7% do 51,2%. Głównymi czynnikami przyrostu długu Skarbu Państwa w 2013 r. były: finansowanie emisją skarbowych papierów wartościowych deficytu budżetu państwa (42,2 mld zł); pożyczki udzielone do FUS (12,0 mld zł); ubytek składek z FUS do OFE (10,7 mld zł).

Z kolei przyrost długu Skarbu Państwa został ograniczony o blisko 11,5 mld zł w wyniku przeprowadzenia w ostatnim kwartale 2013 r. przedterminowych odkupów obligacji na rynku krajowym i zagranicznym, o 6,2 mld zł poprzez uzyskanie nadwyżki budżetu środków europejskich oraz o 1,9 mld zł na skutek umocnienia się złotego wobec walut obcych.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa wg kryterium miejsca emisji na koniec 2013 r. wyniosło blisko 584,3 mld zł i wzrosło w stosunku do końca grudnia 2012 r. o ponad 41,3 mld zł, tj. o

7,6%. W strukturze podmiotowej długu Skarbu Państwa w roku 2013 zaszły następujące zmiany⁹:

1) wzrost zadłużenia wobec krajowego sektora bankowego o blisko 23,2 mld zł, tj. o 25,3%; udział zadłużenia wobec tego sektora w długi krajowym wzrósł z poziomu 16,9% na koniec grudnia 2012 r. do 19,6%,

2) wzrost zadłużenia wobec krajowego sektora pozabankowego o blisko 15,5 mld zł, tj. o 5,9%, przy równoczesnym spadku jego udziału w długi krajowym z poziomu 48,1% do 47,3%,

3) wartość krajowych SPW w portfelu inwestorów zagranicznych wzrosła o 2,7 mld zł tj. o 1,4%, jednocześnie udział zadłużenia tego sektora w długi krajowym spadł z poziomu 35,1% do 33,1% na koniec 2013 r.

Dług zagraniczny Skarbu Państwa na koniec 2013 r. w ujęciu złotowym wyniósł 253,8 mld zł i wzrósł w ciągu roku o blisko 2,9 mld zł, tj. o 1,1%.

Tabela 5. Stan zadłużenia zagranicznego w złotych w latach 2010-2013.

Wyszczególnienie	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	Zmiana 2013-2012	
	mln zł				%	
DŁUG SKRABU PAŃSTWA	701.850,6	771.127,5	793.853,7	838.025,4	44.171,7	5,6
Dług zagraniczny	194.840,0	246.438,0	250.883,8	253.752,3	2.868,6	1,1
Dług z tytułu SPW	155.468,1	195.271,1	199.955,1	193.781,9	-6.173,2	-3,1
Kredyty	39.370,9	51.166,8	50.928,6	59.970,4	9.041,8	17,8
Klub Paryski	306,7	271,7	136,4	36,9	-99,5	-73,0
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	38.874,5	50.716,8	50.688,1	59.883,8	9.195,7	18,1
Bank Światowy	15.682,5	19.628,0	20.855,6	25.112,8	4.257,2	20,4
Europejski Bank Inwestycyjny	22.361,5	30.295,3	29.130,2	34.024,6	4.894,4	16,8
Bank Rozwoju Rady Europy	830,6	793,4	702,4	746,4	44	6,3
Pozostałe	189,6	178,4	104,1	49,8	-54,3	-52,2
Pozostałe zadłużenie zagraniczne	0,9	0,003	0,1	0,003	-0,1	-95,7
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 USD)	2,9641	3,4174	3,0996	3,012	-0,0876	-2,8
Kurs przyjęty do obliczeń (1 PLN/1 EUR)	3,9603	4,4168	4,0882	4,1472	0,059	1,4

Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 309.

⁹ Ibid., s. 264.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Podobnie jak w latach ubiegłych, znaczącemu pogorszeniu uległa kondycja FUS. Stan Funduszu w ciągu 2013 r. obniżył się o 12,9 mld zł, mimo uzyskania nieoprocentowanej pożyczki z budżetu państwa w kwocie 12,0 mld zł i zaciągnięcia kredytu w wysokości 0,7 mld zł, a także uzupełnienia niedoboru funduszu emerytalnego kwotą 2,5 mld zł ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej. Na koniec 2013 r. stan Funduszu wynosił minus 31,9 mld zł.

Przekazane do FUS pożyczki nie są ewidencjonowane jako wydatki, ze względu na brak zdolności FUS do ich spłaty. Potrzeby pożyczkowe nieujmowane w wydatkach wiązały się także z przekazaniem FUS 9,1 mld zł pochodzących z emisji skarbowych papierów wartościowych na pokrycie ubytku składek przekazanych do OFE.

Sektor finansów publicznych

Analiza wykonania ustawy budżetowej jest niewystarczająca do sformułowania oceny sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, a nawet oceny sytuacji finansowej państwa. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze duża część zadań publicznych jest wykonywana przez jednostki inne niż państwowe jednostki budżetowe. Po drugie niektóre transfery z budżetu państwa są wykazywane nie jako wydatki, tylko jako rozchody, co służy przede wszystkim wykazaniu niższego deficytu budżetu państwa oraz niższego deficytu sektora finansów publicznych względem faktycznego przepływu środków. Po trzecie budżet państwa i budżet środków europejskich pełni funkcję redystrybucyjną w sektorze publicznym, do którego są zaliczane również niektóre przedsiębiorstwa publiczne, np. Polskie Koleje Państwowe PKP i Bank Gospodarstwa Krajowego. Po czwarte coraz częściej obserwuje się zjawisko współfinansowania tych samych zadań publicznych jednocześnie za pomocą budżetu państwa lub budżetu środków europejskich i środków pozabudżetowych. Warto również zwrócić uwagę na niespójności metodologii unijnej i krajowej w prezentowaniu podstawowych danych finansowych.

Kontrola metodologii obliczania przez Ministra Finansów dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, przeprowadzona przez NIK w latach 2012-2013, wykazała poważny błąd w sposobie liczenia dochodów publicznych. Na skutek tej nieprawidłowości Ministerstwo Finansów publikuje istotnie zaniżoną wartość deficytu sektora finansów publicznych. W całym okresie, jaki nastąpił po zmianie sposobu finansowania kosztów reformy emerytalnej, czyli w latach 2004-2013, łączne zaniżenie deficytu wyniosło 152,0 mld zł, czyli średnio 15,2 mld zł rocznie. Dane Ministerstwa Finansów za 2013 r. prezentują deficyt niższy o 10,7 mld zł, w stosunku do przyjętych standardów¹⁰.

Po wyeliminowaniu z dochodów publicznych wszystkich środków przekazywanych z budżetu państwa do FUS rzeczywiste dochody sektora finansów publicznych w 2013 r. wyniosły 639,6 mld zł, co odpowiada 39,1% wartości PKB. Po tej korekcie deficyt sektora finansów publicznych w 2013 r. wyniósł 59,6 mld zł, czyli 3,6% PKB.

¹⁰ NIK, *Analiza wykonania budżetu...*, op. cit., s. 207.

Po dwóch latach prowadzenia stosunkowo restrykcyjnej polityki fiskalnej, która skutkowałą ograniczeniem skali wydatków bieżących do poziomu nieprzekraczającego 37,7% PKB, w 2013 r. wydatki te ponownie przekroczyły 38% PKB. Wynikało to ze wzrostu wydatków socjalnych, które zwiększyły się z 16,0% PKB do 16,9% PKB i wyniosły w 2013 r. 276,2 mld zł. W tym samym okresie, po raz pierwszy wielkość wpłat jakich Polska dokonuje na rzecz Unii Europejskiej przekroczyła poziom 1% PKB. W efekcie końcowym znacząco ograniczyła się skala realizowanych inwestycji. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem zmniejszył się z 12,8% w 2012 r. do 10,2% w 2013 r., co oznacza, że dla sektora finansów publicznych był to najmniej proinwestycyjny rok w całej siedmioletniej perspektywie finansowej.

Tabela 6. Podstawowe dane o nadwyżce lub deficycie oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007-2013.

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	mld zł						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-22,1	-46,9	-99,6	-110,9	-77,3	-61,7	-70,7
Sektor rządowy	-35,3	-49,8	-73,2	-90,1	-64,6	-61,0	-59,9
Sektor samorządowy	0,5	-2,3	-14,3	-17,7	-11,3	-4,1	-2,9
Sektor ubezpieczeń społecznych	12,7	5,2	-12,1	-3,1	-1,3	3,5	-7,8
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	529,4	600,8	684,1	777,4	859,2	886,9	934,6
	PKB = 100						
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Sektor rządowy	-3,0	-3,9	-5,4	-6,4	-4,2	-3,8	-3,7
Sektor samorządowy	0,0	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7	-0,3	-0,2
Sektor ubezpieczeń społecznych	1,1	0,4	-0,9	-0,2	-0,1	0,2	-0,5
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	45,0	47,1	50,9	54,9	56,2	55,6	57,1

Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, s. 212.

W 2013 r. NIK zidentyfikowała¹¹ szereg działań, które miały wpływ na wykazywanie odpowiednio niższego deficytu budżetu państwa. Zalicza się do nich, m.in.:

- przekazanie do FUS, w formie rozchodów budżetu państwa, środków na refundację utraconych przez FUS wpływów ze składki stanowiącej dochody OFE – 10,7 mld zł,
- udzielenie pożyczki z budżetu państwa na sfinansowanie niedoborów FUS – 12,0 mld zł,
- przekazanie do wybranych jednostek, w formie rozchodów, środków uzyskanych w wyniku prywatyzacji Skarbu Państwa – 2,7 mld zł,
- podwyższenie funduszków własnych BGK przez otrzymanie obligacji Skarbu Państwa – 2,0 mld zł,
- pozyskanie przez Krajowy Fundusz Drogowy środków w formie kredytów i obligacji przeznaczonych na finansowanie bieżących inwestycji GDDKiA – 2,6 mld zł,

Łączne skutki finansowe opisanych działań wyniosły 31,0 mld zł, co stanowiło 1,9% PKB. Zaniżanie deficytu budżetu państwa, deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego jest niepokojącym zjawiskiem, ponieważ wielkości te stanowią podstawę do dokonania przez społeczeństwo oceny sytuacji finansowej państwa.

¹¹ Ibid., s. 215.