

dr Agnieszka Pawłowska

Zachodniopomorska Szkoła Biznesu

Założenia ustawy budżetowej na rok 2016 – próba oceny

Streszczenie:

Celem artykułu jest omówienie założeń uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej na 2016 rok. W artykule poruszono zagadnienia teoretyczne związane z istotą i znaczeniem pojęcia budżetu i ustawy budżetowej w świetle obowiązujących przepisów prawa. Wykorzystując dane zawarte w raportach Ministerstwa Finansów oraz dostępne opinie i ekspertyzy, wskazano na podstawowe wielkości makroekonomiczne determinujące charakter omawianej ustawy. W konkluzji, zestawiono prognozowany poziom dochodów budżetu państwa z planowanymi wydatkami oraz dokonano próby oceny ich wpływu na gospodarkę finansową państwa w analizowanym okresie.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, budżet państwa, ustawa budżetowa, sytuacja makroekonomiczna, polityka fiskalna

Wprowadzenie

Problematyka finansów publicznych regulowana jest we wszystkich konstytucjach współczesnych państw europejskich. W zakresie tej regulacji ważne miejsce zajmują zagadnienia budżetowe. Polityka finansowa państwa odgrywa doniosłą rolę w funkcjonowaniu współczesnych ustrojów państwowych, zaś budżet jest jednym z najważniejszych narzędzi jej kształtowania.

W literaturze przedmiotu, pojęcie budżetu jest różnie definiowane. Według W. Wójtowicz budżet zawiera z jednej strony wielkości i tytuły bezzwrotnych z zasady dochodów państwa (jednostek samorządu terytorialnego), które są przewidziane na objęty planem okres budżetowy, a z drugiej – wielkości i tytuły także bezzwrotnych wydatków na cele publiczne realizowane przez państwo (czy jednostki samorządu terytorialnego)¹. J. Głuchowski definiuje budżet państwa jako jeden z najważniejszych planów finansowych w państwie, obejmujących scentralizowane zasoby pieniężne, stanowiące materialną podstawę realizacji wielu zadań państwa². Z kolei zdaniem E. Chojny-Duch budżet jest aktem decyzji politycznej, zasobem środków pieniężnych i operacji środkami publicznymi w ramach tego zasobu, planem, formą organizacji publicznej gospodarki finansowej, aktem prawnym³.

Konkludując, współczesny budżet pełni ważną rolę społeczno-ekonomiczną w gospodarce, a z uwagi na swój ścisły związek z funkcjami państwa i organami publicznymi ma duże znaczenie polityczne i ustrojowe. W ramach budżetu państwa gromadzi się i rozdziela największą część środków publicznych, zaś władze centralne są podmiotem dominującym w ramach systemu politycznego, gospodarczego i społecznego. Wreszcie to właśnie z budżetu państwa dokonywane są transfery środków pieniężnych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w formie dotacji celowych i subwencji ogólnych) oraz do funduszy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych⁴.

¹ W. Wójtowicz, Podstawy prawa budżetowego i gospodarki budżetowej państwa [w:] W. Wójtowicz (red.), Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2008, s. 68.

² J. Głuchowski, Charakterystyka budżetu państwa, [w:] J. Głuchowski, R. Hutowski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, Finanse publiczne, Toruń 2005, s. 33.

³ E. Chojna-Duch, Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego, Warszawa 2010, s. 118.

⁴ M. Borski, Ustawa budżetowa jako akt zarządzania finansowego państwem – wybrane aspekty prawne, [w:] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas nr 3, Sosnowiec 2015, s. 207.

Istota i znaczenie ustawy budżetowej

Zgodnie z art., 109 ustawy o finansach publicznych, ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym, zaś w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawarte jest jej określenie jako aktu, który zawiera budżet i stąd czerpie swoją nazwę własną, zakres czasowy obowiązywania i pewne odrębności proceduralne. Ustawa budżetowa składa się: **budżetu państwa, załączników oraz postanowień, których obowiązkiem umieszczenia wynika z niniejszej ustawy bądź z odrębnych ustaw**⁵. Analiza powyższego, może prowadzić do błędnego wniosku, że jedynym elementem treści ustawy budżetowej jest budżet państwa. Tymczasem w świetle art. 219 Konstytucji treścią zarówno budżetu państwa, jak i ustawy budżetowej są dochody i wydatki państwa, a nie tylko dochody i wydatki budżetu państwa. Prowadzi to do oczywistej konstatacji, że gospodarka finansowa państwa obejmuje zarówno gospodarkę ujętą w ramach budżetu państwa (dochody i wydatki budżetu państwa), jak i gospodarkę pozostającą poza budżetem⁶.

Na wagę i znaczenie ustawy budżetowej wskazują regulacje konstytucyjne. Odnoszą się one zasadniczo nie do treści czy też kształtu ustawy, lecz dotyczą głównie zagadnień proceduralnych związanych z przygotowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej⁷. Ta problematyka ma istotny wpływ dla określenia relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, ich wzajemnych uprawnień i obowiązków związanych ze stanowieniem budżetu. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na kategoryczność stwierdzeń odnoszących się do uchwalenia ustawy budżetowej i obowiązki nałożone na poszczególne organy władzy publicznej biorące udział w procedurze budżetowej. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej; ustawa o finansach publicznych stanowi zaś, iż ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego. Przytoczone regulacje odnoszą się i wskazują z jednej strony na formę, w jakiej budżet państwa jest zawarty (ustawa budżetowa), z drugiej zaś na czas, na jaki ma być on uchwalony (rok budżetowy), który obecnie pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Regulacje konstytucyjne i ustawowe zmierzają do zapewnienia istnienia budżetu w określonej formie prawnej i tym samym podstawy prawnej do prowadzenia gospodarki budżetowej przez państwo. Ta konstytucyjnie chroniona wartość pozostaje w związku z istnieniem zasady uprzedniości i roczności budżetu. Dzięki temu działalność publiczna polegająca na prowadzeniu gospodarki finansowej staje się zjawiskiem stałym i powtarzalnym oraz z założenia nieprzerwanym⁸.

Prognozy makroekonomiczne

W dniu 25 lutego Sejm uchwalił ustawę budżetową na rok 2016. Założenia makroekonomiczne, na których oparto budżet nie odbiegają istotnie od prognoz głównych instytucji finansowych (patrz tab. 1).

W budżecie przyjęto m.in., prognozowany wzrost: 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%, zaś stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2016 r. stanowić będzie 9,7 % (wobec 10,5 % na koniec 2015 r.). Istnieją jednak zagrożenia realizacji tych wskaźników na poziomie niższym niż założono, zwłaszcza w przypadku średniorocznej inflacji konsumentów, która ma wynieść 1,7 %. Biorąc pod uwagę, iż wstępne dane za styczeń pokazały wskaźnik inflacji na poziomie minus 0,7 % r/r, osiągnięcie średniej zgodnej z założeniami budżetowymi w 2016 r. wydaje się nierealne. W ocenie Narodowego Banku Polskiego wzrost stopy inflacji CPI może ukształtować się na poziomie niższym niż wskazują założenia do ustawy, nawet przy uwzględnieniu wprowadzenia podatku

⁵ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240).

⁶ Ibidem, s. 208.

⁷ Projekt ustawy budżetowej jest rozpatrywany w trzech czytaniach. Pierwsze czytanie projektu odbywa się zawsze na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu. Pierwsze czytanie kończy się skierowaniem projektu do Komisji Finansów Publicznych. Drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Trzecie czytanie projektu ustawy budżetowej odbywa się po przygotowaniu i doręczeniu posłom dodatkowego sprawozdania Komisji Finansów Publicznych lub niezwłocznie po drugim czytaniu, jeżeli projekt nie został skierowany do komisji. Obejmuje ono przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie. Po przyjęciu projektu w trzecim czytaniu Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy Marszałkowi Senatowi oraz Prezydentowi; źródło: T. Augustyniak-Górna, Procedura uchwalania ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym, [w:] Praktyczne aspekty uchwalania i kontroli budżetu państwa, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2001, s.21-22.

⁸ M. Kępa, S. Patyra, Znaczenie ustawy budżetowej z perspektywy doktryny prawa finansowego i konstytucyjnego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012 nr 3, s. 32-33.

od sklepów wielkopowierzchniowych, który przyczyniłby się do przejściowego zwiększenia inflacji w 2016 i 2017r. Niepewność co do kształtu i terminu wprowadzenia tego podatku stanowi czynnik ryzyka dla kształtowania inflacji. Głównym źródłem prognozowanego w scenariuszu NBP utrzymywania się w 2016 r. niskiej inflacji są silne spadki cen surowców energetycznych, w szczególności ropy naftowej na rynkach światowych w drugiej połowie ubiegłego roku. Spadki te z pewnym opóźnieniem przełożą się na niższe ceny energii obniżając inflację CPI w 2016 r. poniżej poziomu przyjętego w projekcie ustawy⁹.

Innym przykładem niezgodności przyjętych w budżecie założeń ze stanem aktualnym jest skala umocnienia złotego. W założeniach do ustawy przyjęto, że średnioroczny kurs EUR/PLN w 2016 r. ma ukształtować się na poziomie 4,03 zł, natomiast bieżące wykonanie (po trzech miesiącach 2016 r.) wynosi 4,32 zł¹⁰.

Wyszczególnienie	jedn.	2014	2015 PW	2016 prognoza	2017 prognoza	2018 prognoza	2019 prognoza
Procesy realne							
PKB	%	103,4	103,4	103,8	103,9	104,0	103,9
Eksport	%	105,7	106,8	106,0	105,6	105,4	105,4
Import	%	109,1	107,5	106,5	106,0	105,8	105,8
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
- prywatne	%	103,0	103,4	103,7	103,8	103,8	103,8
- 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
Ceny							
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	100,0	99,8	101,7	101,8	102,5	102,5
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	98,5	98,6	101,4	101,6	102,0	102,0
Wynagrodzenia							
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gosp. narodowej	zł	3783	3915	4055	4207	4403	4624
- w sektorze pb-stw	zł	3980	4131	4288	4476	4710	4979
Rynek pracy							
Przeciętne zatrudnienie w gosp. narodowej	tys. etatów	9659	9746	9824	9892	9962	10031
- w sektorze pb-stw	tys. etatów	5529	5602	5661	5715	5766	5813
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	tys. osób	1825	1661	1541	1395	1255	1113
Stopa bezrobocia	%	11,5	10,5	9,7	8,9	8,0	7,1
Kurs walutowy							
PLN/UEUR	PLN	4,19	4,15	4,03	3,91	3,79	3,74
Stopy procentowe							
- w ujęciu nominalnym	%	2,4	1,6	1,5	2,1	3,0	4,1

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2014-2019

Źródło: Ustawa budżetowa za 2016 rok; www.mf.gov.pl, (13.03.2016).

Kolejną, godną uwagi grupą agregatów makroekonomicznych są wskaźniki spożycia (konsumpcji). Zgodnie z założeniami ustawy w 2016 r. nastąpi przyspieszenie wzrostu konsumpcji indywidualnej z 3,4% w 2015 r. do 3,7% w 2016 r., natomiast wzrost spożycia publicznego obniży się w tym okresie z 3,1% do 1,4%. Wyższa dynamika spożycia prywatnego w 2016 r. ma być związana z pozytywnymi tendencjami na rynku pracy oraz zwiększeniem pomocy państwa dla rodzin z dziećmi. Przewidywane w założeniach kształtowanie się dynamiki funduszu płac i konsumpcji prywatnej w bieżącym roku można ocenić jako realistyczne. W przypadku spożycia publicznego, zaplanowany poziom wydatków bieżących jednostek budżetowych uzasadnia oczekiwanie obniżenia realnej dynamiki tej kategorii w 2016 r., jednak dynamika ta będzie wyższa niż założone w projekcie 1,4%¹¹.

Istotny wpływ na realizację zakładanego poziomu wskaźników makroekonomicznych ma nie tylko sytuacja w kraju, ale również trudna do przewidzenia sytuacja na świecie. Jej źródła należy upatrywać w coraz głębszym spowolnieniu wzrostu w gospodarkach wschodzących, w tym w szczególności w Chinach. Niepewność zewnętrzna

⁹ Opinia Rady Polityki Pieniężnej do Projektu Ustawy budżetowej na rok 2016, www.nbp.pl, (14.03.2016).

¹⁰ Tabela kursów średnich NBP nr 49/A/NBP/2016 z dnia 2016-03-11, www.nbp.pl, (14.03.2016).

¹¹ Opinia Rady Polityki Pieniężnej do Projektu Ustawy budżetowej na rok 2016, www.nbp.pl, (14.03.2016).

związana jest również z utrzymującym się niskim tempem wzrostu w gospodarkach Unii Europejskiej oraz polityką pieniężną Europejskiego Banku Centralnego. Niekorzystne zmiany w koniunkturze mogą skutkować ucieczką inwestorów z polskiego rynku, dalszym osłabieniem złotego oraz wzrostem oprocentowania polskich obligacji skarbowych, co w efekcie przełoży się na wzrost kosztów obsługi długu.

Dochody budżetu państwa

Głównym źródłem dochodów budżetu państwa są dochody podatkowe, stanowiące blisko 90% dochodów ogółem. Najistotniejszymi zmianami podatkowymi, które będą miały wpływ na dochody budżetu państwa w 2016 r. są między innymi¹²:

- wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych;
- wprowadzenie podatku od sklepów wielkopowierzchniowych;
- zmiana zasad odliczania podatku VAT od paliw nabywanych do samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony, będąca wynikiem kompleksowych zmian w zakresie prawa do odliczeń od nabywanych ww. samochodów oraz innych wydatków związanych z tymi samochodami (wprowadzonych ustawą z dnia 7 lutego 2014 r.);
- zmiana w zakresie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, która skutkuje bezwzględnym obowiązkiem ewidencjonowania (bez względu na wysokość obrotu) m.in.: usług naprawy pojazdów silnikowych, prawniczych, doradztwa podatkowego, opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i lekarzy dentyistów, związanych z wyżywieniem, fryzjerskich, kosmetycznych i kosmetycznych, dostaw perfum;
- zmiana miejsca świadczenia usług w odniesieniu do usług telekomunikacyjnych, nadawczych radiowych i telewizyjnych oraz świadczonych drogą elektroniczną na rzecz osób niebędących podatnikami (wprowadzenie systemu mini one-stop-shop).

Jak wynika z tabeli 2., dochody podatkowe budżetu państwa prognozowane są w wysokości: 128.683.000 tys. zł z podatku od towarów i usług, 64.083.000 tys. zł z podatku akcyzowego, 1.383.000 tys. zł z podatku od gier, 26.067.000 tys. zł z podatku dochodowego od osób prawnych, 46.894.000 tys. zł z podatku dochodowego od osób fizycznych, 1.530.000 tys. zł z podatku od wydobywania niektórych kopalin. W prognozie dochodów budżetu państwa uwzględniono również wpływy z nowych podatków – 5.500.000 tys. zł z podatku od niektórych instytucji finansowych oraz 2.000.000 tys. zł z podatku od sklepów wielkopowierzchniowych. Pokreślić należy, że wprowadzenie nowych podatków wymusi na ich podatnikach określone reakcje i podjęcie działań w celu minimalizacji obciążeń fiskalnych m.in. poprzez: zmniejszenia podstawy opodatkowania, czy też 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 przetrzymać podatek, czy też jest ona słaba i zmusza go do ponoszenia ciężaru podatku¹³.

Dochody niepodatkowe i środki z UE oraz innych źródeł niepodlegających zwrotowi stanowią ponad 10% dochodów budżetu państwa. W ramach **dochodów niepodatkowych** przewiduje się następujące wielkości: cło – 3.034.000 tys. zł, dywidendy i wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa – 4.799.670 tys. zł, wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego – 3.200.000 tys. zł, dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe – 22.924.868 tys. zł oraz wpłaty jednostek samorządu terytorialnego – 1.972.438 tys. zł. **Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi** prognozuje się w wysokości 1.737.550 tys. zł. Wskazana kwota wynika z m.in. wpływów pochodzących z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych, Wspólnej Polityki Rolnej oraz pozostałych programów finansowanych z udziałem środków UE.

¹² Projekt ustawy budżetowej na 2016 rok, www.mf.gov.pl, (14.03.2016).

¹³ M. Jastrzębska, *Opinia o ustawie budżetowej na rok 2016 (druk senacki nr 76)*, [w:] *Opinie i Ekspertyzy OE-244*, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Warszawa 2016, s. 7.

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
		PW	Prognoza
	w tys. zł		
DOCHODY OGÓŁEM	283 542 707	286 700 000	313 788 526
Dochody podatkowe, w tym:	254 780 985	257 591 000	276 120 000
podatek od towarów i usług	124 262 243	121 301 000	128 683 000
podatek akcyzowy	61 570 439	62 952 000	64 083 000
podatek od gier	1 234 718	1 250 000	1 383 000
podatek dochodowy od osób prawnych	23 266 188	25 610 000	26 047 000
podatek dochodowy od osób fizycznych	43 021 971	45 028 000	46 894 000
podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 425 044	1 450 000	1 530 000
podatek od niektórych inst. finansowych			5 500 000
podatek od sklepów wielko powierzchniowych			2 000 000
Dochody niepodatkowe	27 231 861	27 561 067	35 930 976
dywidendy i wpłaty z zysku	4 213 495	6 158 310	4 799 670
wpłaty z zysku NBP			3 200 000
cło	2 440 718	2 789 751	3 034 000
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	18 149 476	16 716 427	22 924 868
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 428 173	1 896 579	1 972 438
Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	1 529 860	1 547 933	1 737 550

Tabela 2. Dochody budżetu państwa

Źródło: *Ustawa budżetowa za 2016 rok*; www.mf.gov.pl, (13.03.2016).

Oprócz wynikających z ustawy budżetowej wielkości planowanych dochodów na 2016 rok, rząd zadeklarował podjęcie działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych i poprawę efektywności działania administracji podatkowej. W związku z powyższym, warto zwrócić uwagę na planowany wzrost należności Skarbu Państwa z tytułu należności podatkowych i niepodatkowych. 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 2015r. wyniosły ponad 29.000.000 zł i były wyższe 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 latach¹⁴.

Wydatki budżetu państwa

Ustalony w ustawie budżetowej limit wydatków na rok 2016 wynosi 368.528.526 tys. zł i jest wyższy od zaplanowanego w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. o 31.848.526 tys. zł, tj. o 9,5%. Jak wynika z tab. 3 w strukturze wydatków ogółem budżetu państwa, według kategorii ekonomicznych dominują wydatki transferowe, czyli wydatki na dotacje i subwencje, które w roku 2015 stanowiły około 49,9% tych wydatków, a w 2016 r. 53,4%. W omawianej grupie wydatków największy udział mają wydatki na dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, których znaczna część kierowana jest na realizację zadań z zakresu pomocy

¹⁴ Ibidem, s. 7-8.

społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia. I tak w ramach postanowień ustawy budżetowej zapewniono m.in.¹⁵:

- finansowanie programu „Rodzina 500+” jako priorytetu rządu. Program ten stanowi instrument z zakresu aktywnej polityki prorodzinnej. Jego celem jest przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, poprzez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego;
- wprowadzenie bezpłatnych leków dla osób, które ukończyły 75 rok życia. Jest to kolejne nowe działanie, którego realizacja była zapowiadana przez rząd. Celem przedmiotowego zadania jest przeciwdziałanie zjawisku realnego braku dostępu osób starszych do leczenia ze względów ekonomicznych;
- środki na jednorazowe dodatki pieniężne dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. – łączny koszt wypłaty tych dodatków wynosi 1,41 mld zł;
- realizację Programu Bezpieczna +. Cele programu obejmują m.in. działania dotyczące bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie przeciwpożarowym (doposażenie sal w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej „ogniki” do praktycznych zajęć);
- realizację zadań przewidzianych w ustawie o zdrowiu publicznym. Ustawa tworzy m.in. podstawę do przyjęcia Narodowego Programu Zdrowia, w ramach którego nowym zadaniem będzie program profilaktyki otyłości, nieobjęty finansowaniem w chwili obecnej.

Kolejne rodzaje wydatków budżetu państwa mają raczej ustabilizowany udział w strukturze wydatków ogółem. Założone w ustawie wielkości wydatków kształtują się następująco: wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych stanowią około 18,7% wydatków ogółem, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa -8,6%, wydatki majątkowe - 4,8%, natomiast wydatki na środki własne Unii Europejskiej i wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej odpowiednio - 5,2% i 2,4%.

Godnym uwagi jest fakt, iż 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**, podlegających w miarę swobodnemu kształtowaniu, należą wydatki na zdrowie, oświatę, badania i rozwój oraz inwestycje. Aby móc dokonać koniecznych zmian w celu redukcji wydatków sztywnych, konieczne jest wcześniejsze wprowadzenie zmian w odpowiednich ustawach. 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 wzrasta wydatków socjalnych, w tym na ubezpieczenia społeczne i opiekę społeczną, nie stwarza podstaw dla stabilnego rozwoju gospodarczego w kolejnych latach¹⁶.

¹⁵ Projekt ustawy budżetowej na 2016 rok, www.mf.gov.pl, (14.03.2016).

¹⁶ M. Jastrzębska, Opinia o ustawie budżetowej na rok 2016 (druk senacki nr 76), [w:] Opinie i Ekspertyzy OE-244, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Warszawa 2016, s. 10.

Wyszczególnienie	Znowelizowana ustawa budżetowa 2015	Projekt ustawy budżetowej 2016	Różnica (3-2)	Wskaźnik (3/2)	Struktura	
					2015	2016
	1	w tys. zł			%	
Ogółem, w tym:	336 860 000	368 528 526	31 848 526	109,5	100,0	100,0
dotacje i subwencje	168 143 348	196 938 111	28 794 763	117,1	49,9	53,4
świadczenia na rzecz osób fizycznych	24 831 956	25 320 750	488 794	102,0	7,4	6,9
wydatki bieżące jednostek budżetowych	65 841 651	68 734 550	2 892 899	104,4	19,6	18,7
wydatki majątkowe	19 794 431	17 585 190	- 2 209 241	88,8	5,9	4,8
wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29 751 584	31 799 900	2 048 316	106,9	8,8	8,6
środki własne UE	18 164 538	19 243 582	1 079 044	105,9	5,4	5,2
współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	10 152 492	8 906 443	-1 246 049	87,7	3,0	2,4

Tabela 3. Wydatki budżetu państwaŹródło: *Ustawa budżetowa za 2016 rok*; www.mf.gov.pl, (13.03.2016).

Wnioski

Z zaprezentowanych w artykule założeń wynika, że ustawa budżetowa na 2016 r. stanowi efekt ekspansywnej polityki fiskalnej nastawionej na utrzymywanie wysokiego poziomu wydatków publicznych. W 2016 r. w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2015 r. dochody i wydatki ogółem budżetu państwa mają rosnąć w tempie wyższym w porównaniu do zakładanego tempa wzrostu PKB. Warto przypomnieć, iż zaproponowane przez rząd nowe podatki (od niektórych instytucji finansowych oraz od sklepów wielkopowierzchniowych) finansują jedynie część docelowych kosztów nowych programów społecznych (łącznie wpływy z nowych podatków szacowane są przez rząd na poziomie 7.500.000 tys. zł rocznie, podczas gdy koszty programu Rodzina 500+ szacowane są docelowo na ok. 22.000.000 tys. zł rocznie). Śmiało można rzec, iż dużym wyzwaniem będzie więc **poprawa ściągalności podatków** (głównie pośrednich, w tym VAT), która w kolejnych latach będzie musiała sfinansować koszty programów społecznych. Nie jest możliwe, aby owa poprawa nastąpiła już w roku 2016, ale sukcesywny wzrost dochodów z tego tytułu w kolejnych latach mógłby skompensować planowane na rok 2016 przychody jednorazowe¹⁷.

Realizując postanowienia ustawy budżetowej należałoby również podjąć konieczne działania 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 dotyczących grupy osób rozliczających się za pośrednictwem KRUS (zwykle rolników). Wskazane byłoby również dokonanie zmian w: zasadach udzielania pomocy społecznej (integracja nowych i istniejących świadczeń), strukturze organizacyjnej Sektora Finansów Publicznych (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). Dalsze oddziaływanie na stronę wydatkową obejmuje ocenę zasadności i efektywności ponoszonych wydatków oraz poszukiwanie rozwiązań w kierunku ich redukcji. Temu celowi winien służyć wymagający modyfikacji budżet zadaniowy (budżet zorientowany na rezultaty osiągnięte w związku z ponoszonymi wydatkami)¹⁸.

¹⁷ Ustawa budżetowa na 2016, Internetowy serwis bankowości spółdzielczej, www.bs.net.pl, (14.03.2016).

¹⁸ M. Jastrzębska, Opinia o ustawie budżetowej na rok 2016 (druk senacki nr 76), [w:] Opinie i Ekspertyzy OE-244, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Warszawa 2016, s. 14.

The founding of the budgetary act for the year 2016 – evaluation

Summary:

The article presents the founding of the budgetary act adopted by the government for the year 2016. The first part of the paper focuses on the theoretical aspects related to the essence and meaning of the budget and budgetary act. The last part of the article summarizes macroeconomic situation and fiscal policy (planned level of revenues and expenditures) and assess their impact on the financial economy in Poland.

Keywords: public finances, budget, budget law, macroeconomic situation, fiscal policy