

# Tomasz Uryszek

---

## Kondycja finansów publicznych w Polsce

---

Finanse i Prawo Finansowe 1/1, 88-90

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## DODATEK KWARTALNY

## Kondycja finansów publicznych w Polsce

**Tomasz Uryszek**

Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów, Katedra Finansów Publicznych

Spowolnienie gospodarcze ostatnich lat nie pozostało bez wpływu na sytuację w obszarze finansów publicznych zarówno w Polsce, jak i w całej Europie. Jest to widoczne zarówno w wartościach i strukturze dochodów i wydatków publicznych, kwotach deficytów całego sektora, jak i w poziomie zadłużenia publicznego. Do analiz wykorzystano dane Eurostatu oraz Ministerstwa Finansów RP.

**Dochody, wydatki i deficyt sektora finansów publicznych**

Spowolnienie gospodarcze spowodowało ograniczenie dochodów i wzrost wydatków publicznych. W Polsce wartość dochodów spadła z ponad 40% PKB w 2007 do nieco ponad 37% PKB w 2009 roku. Przeciętnie w UE spadek ten był nieco mniejszy. Jednocześnie wydatki publiczne w tym okresie wzrosły (w Polsce z około 42% PKB do niemal 45% PKB, średnio w UE z 45,5% PKB do 51% PKB). Taka sytuacja wywoła-

ła bardzo znaczący wzrost wartości deficytu budżetowego – w Polsce z 1,9% PKB w 2007 roku do 7,9% PKB w 2010 roku (szczegóły w tab. 1). Z uwagi na znaczącą centralizację polskiego sektora finansów publicznych, wartości dochodów i wydatków publicznych oraz kwoty deficytów były generowane przede wszystkim na poziomie budżetu państwa. Wysokie wartości deficytu sektora finansów publicznych uniemożliwiają spełnienie kryterium fiskalnego Traktatu z Maastricht związanego w maksymalną wysokością tego deficytu.

Należy w tym miejscu zauważyć, że spowolnienie gospodarcze nie jest jedyną przyczyną nierównowagi polskiego sektora finansów publicznych. Dane Eurostatu wskazują, że Polska (jak wiele innych krajów Europejskich) charakteryzuje się ujemnym wynikiem finansowym sektora publicznego także na poziomie strukturalnym. Oznacza to, że nawet po wyeliminowaniu wpływu wahań koniunkturalnych Polska realizowałaby deficyty finansów publicznych. Można więc stwierdzić, że nadal niezbędne są głębokie, strukturalne reformy funkcjonowania tego sektora w Polsce.

Tabela 1. Dochody, wydatki i saldo sektora publicznego w Polsce na tle UE (w % PKB)

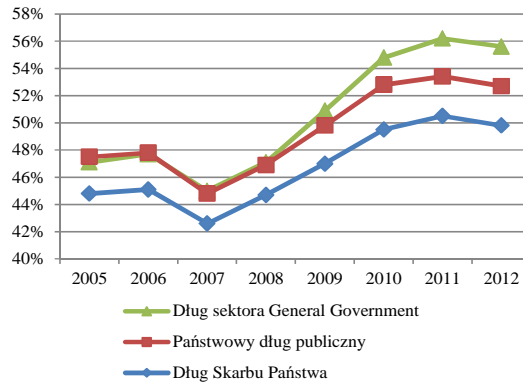
Rok	Dochody sektora publicznego		Wydatki sektora publicznego		Saldo	
	UE	PL	UE	PL	UE	PL
2005	44,2	39,4	46,7	43,4	-2,5	-4,1
2006	44,7	40,2	46,2	43,9	-1,5	-3,6
2007	44,6	40,3	45,5	42,2	-0,9	-1,9
2008	44,6	39,5	47,0	43,2	-2,4	-3,7
2009	44,1	37,2	51,0	44,6	-6,9	-7,5
2010	44,1	37,5	50,6	45,4	-6,5	-7,9
2011	44,6	38,4	49,1	43,4	-4,4	-5,0
2012	45,4	38,3	49,3	42,2	-3,9	-3,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

## Zadłużenie publiczne

Centralizacja polskiego sektora finansów publicznych powoduje, że – podobnie jak w przypadku dochodów, wydatków i deficytu – największy wpływ na poziom zadłużenia publicznego ma sektor rządowy, w tym – przede wszystkim – dług Skarbu Państwa. Wartości zadłużenia publicznego w odniesieniu do PKB zaprezentowano na wykresie. W okresie od stycznia 2005 r. do czerwca 2013 r. dług publiczny przyrastał nominalnie o średnio około 13,4 mld PLN na kwartał (i według danych na koniec czerwca 2013 r. stanowił 888,1 mld PLN, w tym dług Skarbu Państwa – 818,9 mld PLN). Największy przyrost zadłużenia publicznego nastąpił między wrześniem a grudniem 2008 r. (było to ponad 59 mld PLN). W tym czasie dług Skarbu państwa wzrósł o ponad 53 mld PLN. Należy to łączyć z rosnącymi potrzebami pożyczkowymi władz publicznych, które miały swoje źródło w konieczności finansowania zwiększającego się bardzo szybko deficytu budżetowego w okresie spowolnienia gospodarczego. Należy w tym miejscu zauważyć, że – mimo przyrostu kwot długu publicznego – Polska (według danych na koniec 2 kwartału 2013 r.) spełniała kryterium fiskalne dotyczące maksymalnej wysokości długu publicznego.

Konieczność zapewnienia płynności budżetowi państwa znalazła odzwierciedlenie w większym wykorzystaniu krótkoterminowych instrumentów dłużnych (bonów skarbowych). Przyrosty zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu bonów skar-



Wykres 1. Zadłużenie publiczne w Polsce (w % PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

bowych w 2008 i 2009 r. były znaczące. W styczniu 2008 r. wynosiły one 15,6 mld PLN i wzrosły do 64,3 mld PLN w lipcu 2009 r. Nawet wtedy jednak udział tych instrumentów w łącznej kwocie długu Skarbu Państwa nie przekroczył 11%. Ponadto bardzo szybko nastąpiła redukcja

publicznego zadłużenia krótkoterminowego (które zastąpiono instrumentami średnio- i długoterminowymi). Zmiany te nie spowodowały jednak dużych różnic w przeciętnym okresie zapadalności zobowiązań Skarbu Państwa, który od 2005 r. wynosi średnio około 5 lat. Dane te wskazują, że poziom ryzyka refinansowania polskiego długu publicznego jest stosunkowo niewielki.

Warto dodać, że obecnie ponad 69% zobowiązań Skarbu Państwa zaciągane jest w polskich złotych. Pozostała część długu denominowana jest głównie w euro. Ogranicza to znacząco poziom ryzyka walutowego długu. Ryzyko stopy procentowej jest z kolei ograniczane poprzez wykorzystywanie na bardzo dużą skalę instrumentów oprocentowanych według stałej stopy procentowej. Według danych na koniec września 2013 r., około 80% długu Skarbu Państwa było oprocentowane w ten właśnie sposób.

Stosunkowo niewielki poziom ryzyka inwestycyjnego związany z polskimi instrumentami dłużnymi ma swoje odzwierciedlenie w relatywnie wysokich ocenach międzynarodowych agencji *ratingowych* (kształtujących się na poziomie pojedynczego A). Wysoki *rating* w po-

wiązaniu z atrakcyjnym oprocentowaniem polskich skarbowych instrumentów dłużnych jest przyczyną dużego zainteresowania tymi instrumentami inwestorów zagranicznych. Nabywają oni zarówno papiery denominowane w walutach obcych, jak i w złotówkach. Według danych na koniec września 2013 r., w rękach inwestorów zagranicznych były instrumenty na łączną kwotę 448,5 mld PLN, co

stanowiło niemal 53% łącznej kwoty zobowiązań Skarbu Państwa. Ich własnością jest także ponad 30% papierów skarbowych wyemitowanych w polskich złotych i przeznaczonych na polski rynek. Duże zainteresowanie zagranicznych inwestorów instrumentami dłużnymi Skarbu Państwa RP pomaga zabezpieczyć finansowanie rosnących potrzeb pożyczkowych sektora publicznego.

---

## Nadchodzące zmiany w świecie podatków

### Radosław Witczak

Dr, Uniwersytet Łódzki, Instytut Finansów

Zbliżający się kolejny Nowy Rok zwiastuje zwykle zmiany. Nie omijają one również świata finansów, a szczególnie podatków. Istotne nowości występują w podatku od towarów i usług, a także w przyszłości w ordynacji podatkowej.

Ustawa o podatku od towarów i usług (dalej VAT) została znowelizowana w bardzo szerokim zakresie. Część zmian dotyczy powstawania obowiązku podatkowego oraz odliczania podatku naliczonego. Do 2013 r. obowiązek podatkowy dla dostawy towarów i świadczenia usług powstawał z chwilą wydania towaru lub wykonania usługi. Jednakże w przypadku, gdy transakcje powinny być potwierdzone fakturą, a taka sytuacja bardzo często występowała w obrocie gospodarczym, obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wystawienia faktury, nie później jednak niż w 7 dniu, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi (por. art. 29 ust. 1 i 4 VAT). Takie sformułowanie przepisów dawało możliwość przesunięcia obowiązku podatkowego w pewnych warunkach.

Od 2014 r. obowiązek podatkowy dla dostawy towarów i świadczenia usług powstaje z chwilą wydania towaru lub wykonania usługi (por. art. 29a VAT). Zmniejsza się jednak znacznie liczba wyjątków. Spowoduje to, że dla znacznie większej liczby zdarzeń obowiązek podatkowy powstanie według zasady ogólnej. Tym samym wydanie towaru, wykonanie usługi będzie decydować o powstaniu obowiązku podatkowego, a nie fakt wystawienia faktury. Prawodawca zdecydował się na wskazanie pewnych wyjątków od ogólnej zasady. Dotyczą one usług świadczonych w sposób ciągły, niektórych rodzajów usług np. usług budowlanych lub budowlano-montażowych lub usług telekomunikacyjnych, dostarczania prądu.

Od 2014 r. podatek naliczony można będzie odjąć od podatku należnego w rozliczeniu za okres, w którym w odniesieniu do nabytych lub importowanych przez podatnika towarów i usług powstał obowiązek podatkowy (por. art. 86 ust. 10 VAT). W efekcie to nabywca będzie również ponosił konsekwencje błędnego zidentyfikowania momentu powstania obowiązku podatkowego przez sprzedawcę, poprzez nieprawidłowe odliczenie podatku naliczonego.

Nowy Minister Finansów zapowiedział wprowadzenie nowego kodeksu podatkowego, który w przyszłości ma zastąpić obecnie obowiązującą ordynację podatkową (por. *Rzeczpospolita* z 25 października 2013 r. wyd. el.) Warto zauważyć, że propozycje znacznych zmian ordynacji podatkowej zgłaszał również świat nauki (por. Dzwonkowski H. (red.), *Konferencja: Zmiany w Ordynacji podatkowej, Projekt ustawy – Ordynacja podatkowa*, Warszawa, 8 stycznia 2013 r., Warszawa 2013 r.).