

Marcin Zieliński, główny ekonomista FOR
Mateusz Michnik, młodszy analityk ekonomiczny FOR
Warszawa, dnia 16 października 2024 r.

Komunikat FOR 23/2024: Budżet na 2025 rok – deficyt (nie)odpowiedzialności

- Szacujemy, że wydatki publiczne w Polsce wyniosą w przyszłym roku ok. 48,9% PKB. Oznacza to, że będą wyższe niż w stynących z rozbudowanego państwa opiekuńczego Szwecji i Danii.
- W Polsce w przyszłym roku wydatki publiczne mają być aż o 7,1% PKB wyższe niż 10 lat wcześniej. Tylko w jednym kraju UE wzrost wydatków publicznych będzie większy.
- W efekcie wzrostu wydatków publicznych zwiększy się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. W przyszłym roku ma wynieść 5,5% PKB – wyższy deficyt w Unii Europejskiej będzie miała tylko Rumunia.
- Przyczyną tak szybkiego wzrostu wydatków publicznych i deficytu nie są wydatki zbrojeniowe. Obliczane zgodnie z metodyką unijną wydatki na obronność osiągną w przyszłym roku poziom 3,2% PKB – wzrost o 1,6% PKB w porównaniu z 2015 rokiem. Tymczasem wydatki na transfery socjalne, trafiające nie tylko do najuboższych, wzrosną w tym samym okresie o ponad 3% PKB.
- Przy obecnym poziomie długu publicznego i odsetek oraz planowanych wydatkach na obronność, ale utrzymaniu pozostałych wydatków publicznych w stosunku do wielkości gospodarki na poziomie z 2015 roku, deficyt wyniósłby 0,8% PKB.
- Szacujemy, że wycofanie się z niektórych z najbardziej szkodliwych wydatków, w tym przede wszystkim tych wprowadzonych najpierw przez rząd PiS, a potem rząd tzw. koalicji 15 października, pozwoliłoby obniżyć deficyt z 5,5% PKB do 1,7% PKB. W takim scenariuszu Polska miałaby niższy deficyt od 20 państw UE. Jednak obecny rząd postawił na kontynuację i rozwijanie polityki zapoczątkowanej przez PiS.

28 sierpnia rząd przyjął projekt ustawy budżetowej na 2025 rok. Przewiduje on deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 5,5% PKB, a mimo to rząd opisuje przyszłoroczny budżet jako „odpowiedzialny”¹. Przedstawiciele władz szczytą się, że w przyszłym roku przeznaczone zostaną duże środki na politykę społeczną. Pomimo objęcia Polski przez instytucje unijne procedurą nadmiernego deficytu rządzący chwalią się dalszym utrzymaniem i rozwijaniem zapoczątkowanych przez PiS transferów socjalnych.

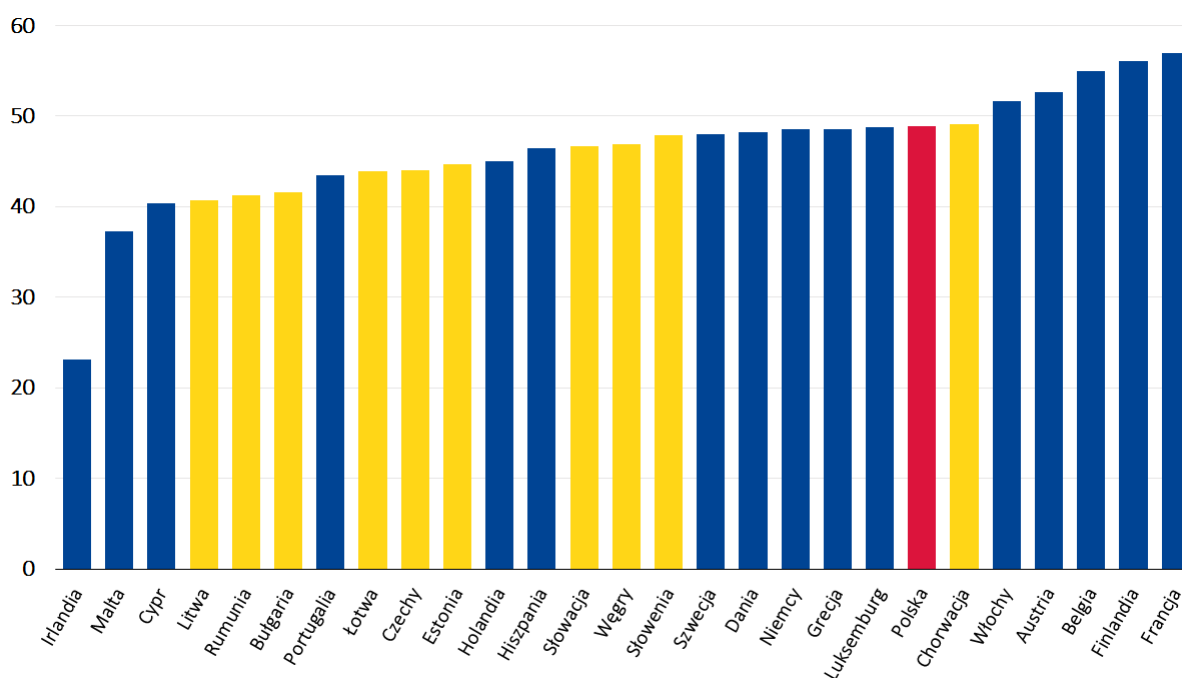
¹ Kancelaria Premiera Rady Ministrów, *Odpowiedzialny, ale hojny – budżet na 2025 rok przyjęty*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 28 sierpnia 2024, <https://www.gov.pl/web/premier/odpowiedzialny-ale-hojny--budzet-na-2025-rok-przyjety>.

Rosnące wydatki publiczne

Wydatki publiczne to nie tylko wydatki budżetu centralnego, lecz także władz lokalnych, NFZ, FUS zarządzanego przez ZUS, KRUS i wielu innych podmiotów, w tym funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, których znaczenie w ostatnich latach wzrosło. Dlatego przy analizie stanu finansów publicznych nie należy skupiać się tylko na budżecie, lecz trzeba patrzeć na całość wydatków wszystkich tych instytucji.

Według wiosennej prognozy AMECO przyszłoroczne wydatki publiczne mają w Polsce osiągnąć poziom 48,5% PKB. Od czasu ogłoszenia prognozy rząd wprowadził jednak nowe wydatki, jak np. renta wdowa. Szacujemy na podstawie projektu budżetu i materiałów Ministerstwa Finansów, że wydatki publiczne wyniosą w przyszłym roku ok. 48,9% PKB. Oznacza to, że w przyszłym roku wydatki publiczne w Polsce będą niemal najwyższe spośród krajów regionu, tj. krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które wstąpiły do Unii Europejskiej, a także wyższe niż w słynących z rozbudowanego państwa opiekuńczego Szwecji i Danii.

Wykres 1. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w 2025 roku jako %PKB (na żółto zaznaczono pozostałe kraje regionu)

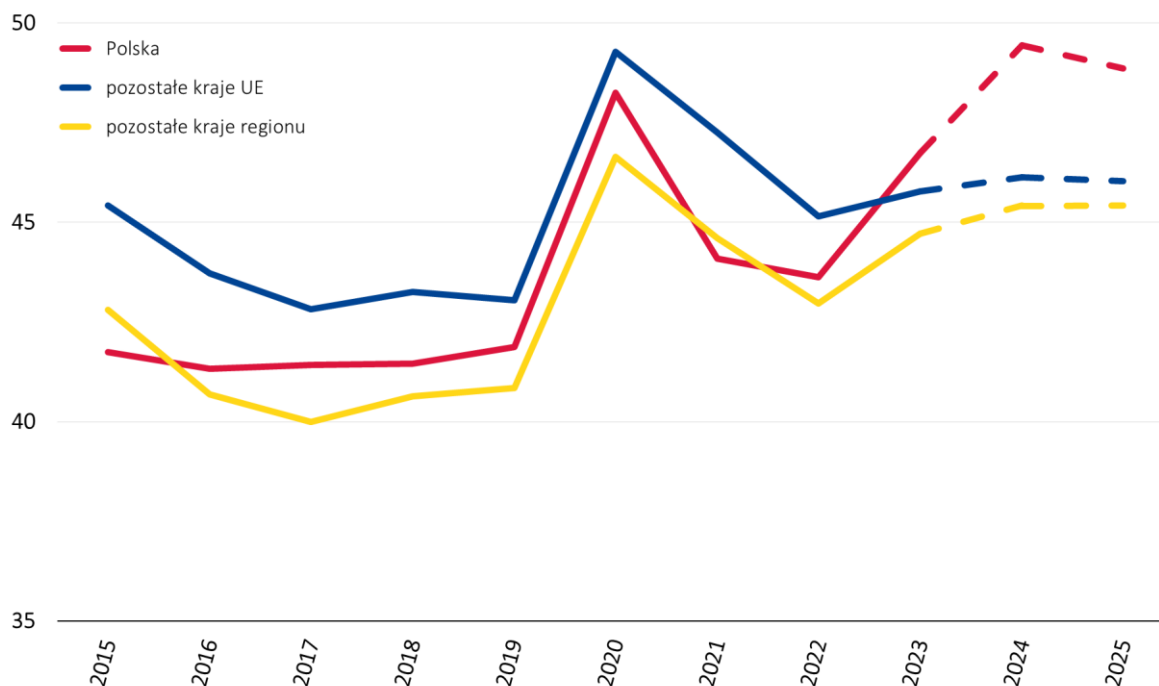


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO, MF i projektu ustawy budżetowej

Polska jest jednym z zaledwie pięciu krajów UE, w których w przyszłym roku wydatki publiczne mają być wyższe niż w 2020 roku, gdy wybuchła pandemia COVID-19 i państwa uruchomiły programy rekompensat dla przedsiębiorstw za *lockdowny*. Po początkowym ograniczeniu wydatków publicznych w stosunku do PKB w 2021 i 2022 roku Polska zaczęła ponownie je zwiększać w 2023 roku. W efekcie

obecnie wydatki publiczne w Polsce mają być w przyszłym roku wyższe od średniej dla pozostałych krajów UE o prawie 3% PKB.

Wykres 2. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle pozostałych krajów UE i regionu w latach 2015–2025 jako %PKB (linią przerywaną prognoza)

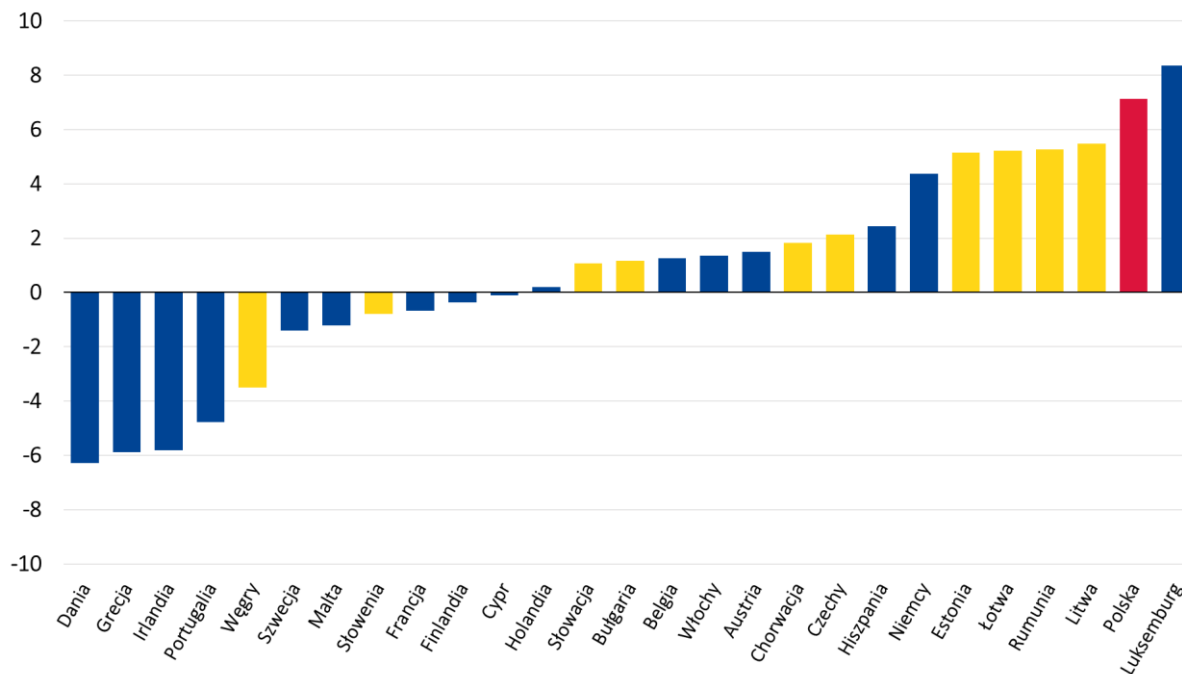


Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO, MF i projektu ustawy budżetowej

W latach 2015–2025 wydatki publiczne w pozostałych krajach UE wzrosną średnio o 0,6% PKB, a w pozostałych krajach regionu o 2,6% PKB. Tymczasem w Polsce w przyszłym roku wydatki publiczne mają być aż o 7,1% PKB wyższe niż 10 lat wcześniej. Tylko w jednym kraju UE wzrost wydatków publicznych będzie większy.

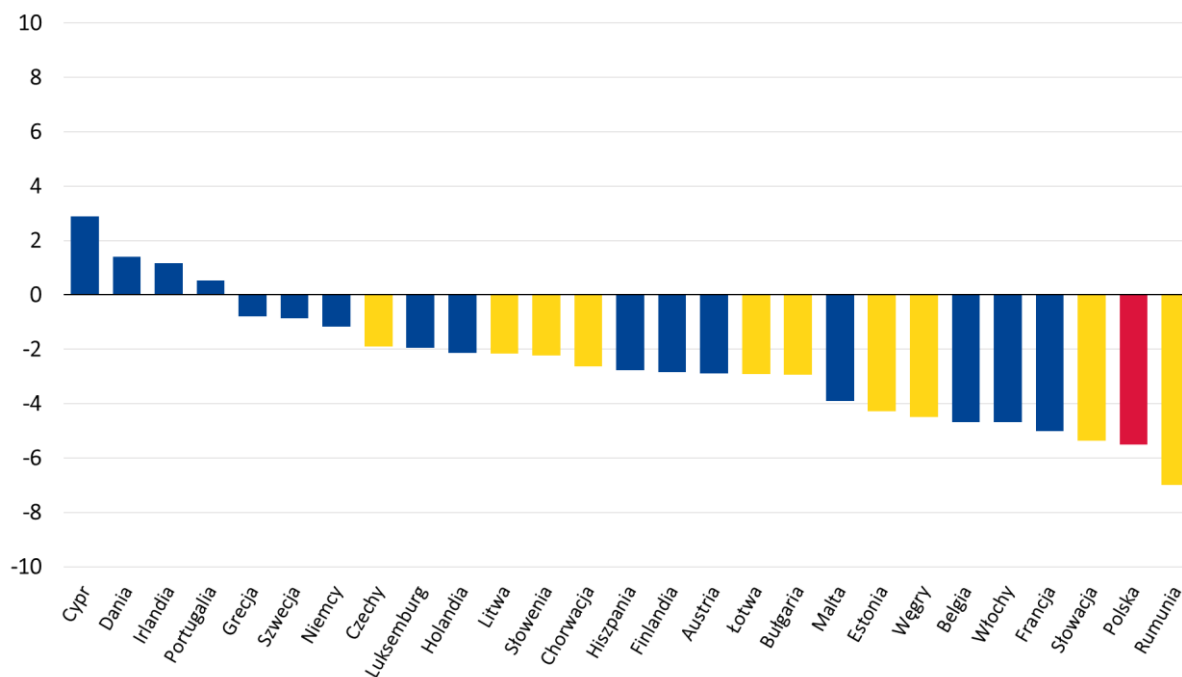
W efekcie wzrostu wydatków publicznych zwiększy się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych – w przyszłym roku ma być on wyższy o 2,9% PKB niż 10 lat wcześniej (tylko w czterech krajach UE saldo pogorszy się bardziej). W przyszłym roku wyższy deficyt w UE będzie miała tylko Rumunia.

Wykres 3. Zmiana wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w latach 2015–2025 w %PKB (na żółto zaznaczono pozostałe kraje regionu)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO, MF i projektu ustawy budżetowej

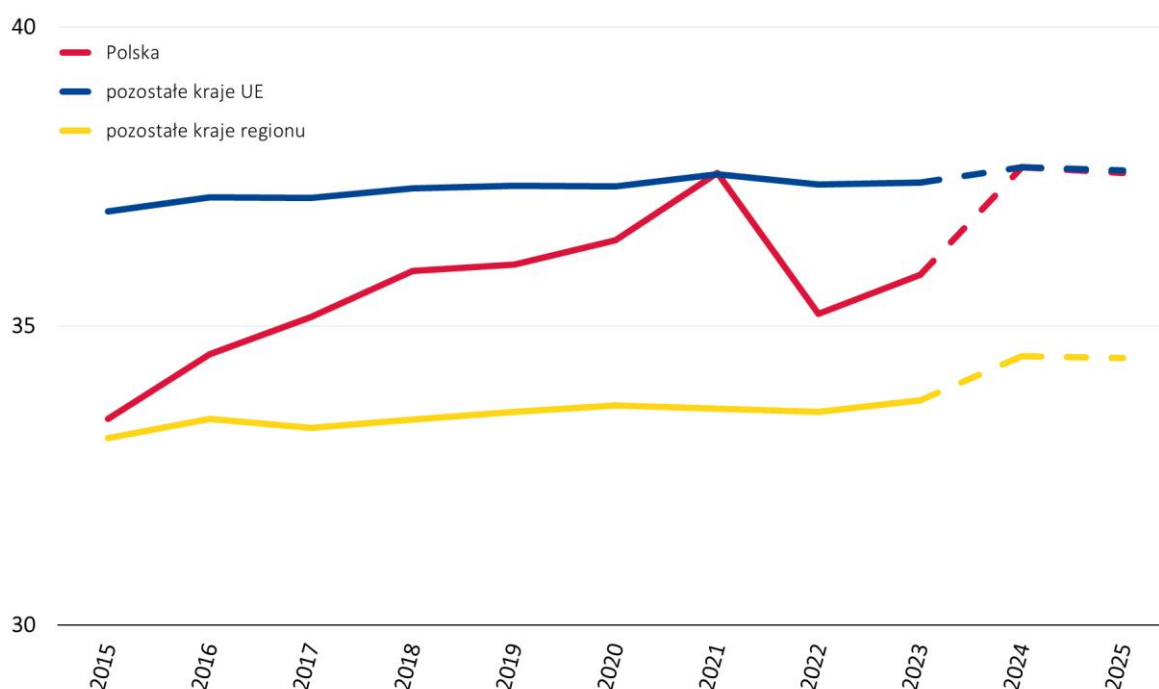
Wykres 4. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach UE w 2025 roku jako %PKB (na żółto zaznaczono pozostałe kraje regionu)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO i projektu ustawy budżetowej

Zwiększenie wydatków publicznych wymagało też zwiększenia dochodów państwa, zwłaszcza podatkowo-składkowych. W latach 2015–2025 obciążenia podatkowo-składkowe w stosunku do wielkości gospodarki wzrosną w Polsce o 4,1% PKB przy średnim wzroście w pozostałych krajach UE na poziomie 0,7% PKB i pozostałych krajach regionu na poziomie 1,3% PKB. Tylko w trzech krajach UE obciążenia podatkowo-składkowe zwiększą się w tym czasie bardziej niż w Polsce. W efekcie Polska zajmie trzecie miejsce spośród krajów regionu pod względem wysokości obciążeń podatkowo-składkowych (po Chorwacji i Słowenii).

Wykres 5. Obciążenia podatkowo-składkowe w Polsce na tle pozostałych krajów UE i regionu w latach 2015–2025 jako %PKB (linią przerywaną prognoza)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

Pierwszą ofiarą wojny jest prawda

Wzrost wydatków publicznych w Polsce w ostatnich latach często tłumaczony jest koniecznym w obliczu rosyjskiej inwazji na Ukrainę zwiększeniem wydatków na modernizację armii. Faktycznie Polska wydaje najwięcej spośród krajów NATO na obronę narodową. W tym roku ma wydać 4,3% PKB (przy średniej na poziomie 2,2% PKB), a w przyszłym roku 4,7% PKB. Polska jest w tym roku jedynym krajem NATO, który ma przeznaczyć na sprzęt więcej niż połowę wydatków na armię. W 2015 roku Polska wydała na obronę narodową 2,2% PKB. Oznacza to, że wydatki na armię wzrosną w latach 2015–2025 o 2,5% PKB². Tymczasem wydatki publiczne ogółem zwiększą się w tym czasie o 7,1% PKB.

² NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, 17 czerwca 2024, s. 9, tab. 3, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf.

Co więcej, Polska ma wydać w przyszłym roku na obronę narodową 4,7% PKB w tzw. ujęciu kasowym. Tymczasem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych jest obliczany na podstawie dochodów i wydatków w tzw. ujęciu memoriałowym – w przypadku zakupu sprzętu wojskowego wydatek będzie powiększać deficyt dopiero w chwili dostawy. Zauważa to samo Ministerstwo Finansów w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025–2028*:

Nie wszystkie wydatki obronne w ujęciu kasowym znajdują odzwierciedlenie w wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wpływ na obliczany zgodnie z unijną metodyką ESA 2010 wynik sektora ma bowiem dostarczenie sprzętu wojskowego, a nie sama płatność za tę dostawę (transakcja rejestrowana jest dopiero w momencie dostawy sprzętu). Wydatki obronne wpływają na razie na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w znacząco niższym stopniu niż na wynik budżetu państwa w ujęciu kasowym (w którym są rejestrowane z chwilą ich poniesienia).³

Według sprawozdania Komisji Europejskiej obliczane zgodnie z metodyką ESA 2010 wydatki na obronność osiągną w przyszłym roku poziom 3,2% PKB⁴. W 2015 roku Polska według metodyki ESA 2010 wydała na obronność 1,6% PKB – oznacza to wzrost wydatków na armię w latach 2015–2025 o 1,6% PKB.

Na podstawie projektu budżetu i materiałów Ministerstwa Finansów szacujemy, że dochody publiczne wyniosą w przyszłym roku ok. 43,4% PKB. W 2015 roku wydatki publiczne bez odsetek od długu publicznego wyniosły 40% PKB. W efekcie wzrostu długu publicznego i jego oprocentowania w przyszłym roku koszt odsetek wyniesie według Ministerstwa Finansów 2,6% PKB (dla porównania: w 2015 roku było to 1,8% PKB). Oznacza to, że przy obecnym poziomie długu publicznego i odsetek oraz planowanych wydatkach na obronność, ale utrzymaniu pozostałych wydatków publicznych w stosunku do wielkości gospodarki na poziomie z 2015 roku, polskie państwo wydałoby w przyszłym roku 44,2% PKB. W takim scenariuszu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósłby zaledwie 0,8% PKB. Tymczasem rząd planuje deficyt na poziomie 5,5% PKB.

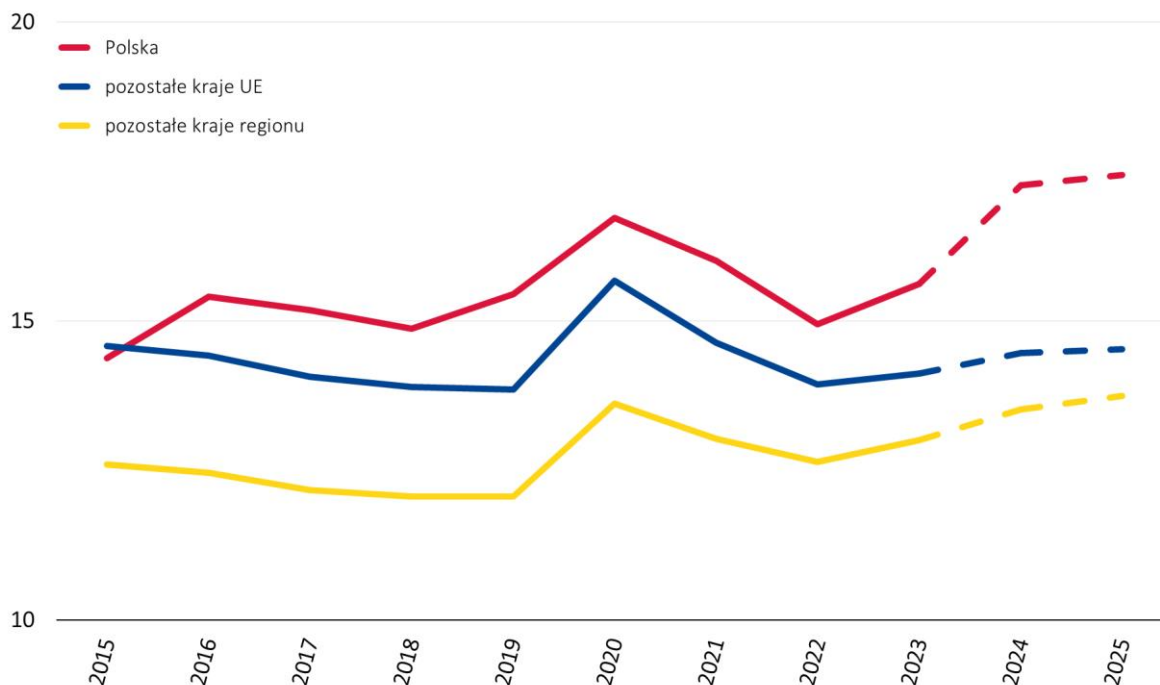
Nie jest więc prawdą, że wysoki deficyt to konsekwencja wydatków na modernizację polskiej armii. Za wzrost wydatków publicznych w ostatnich 10 latach w Polsce w największym stopniu odpowiadają rosnące świadczenia socjalne. Na transfery socjalne Polska ma w przyszłym roku przeznaczyć 17,4% PKB – o ponad 3% PKB więcej niż 10 lat wcześniej. Dla porównania: w 2025 roku wydatki na świadczenia socjalne w pozostałych krajach UE będą średnio takie same jak w 2015 roku, a w pozostałych krajach regionu wyższe o 1,1% PKB.

Jedynym krajem UE, który w latach 2015–2025 w większym stopniu podniesie wydatki na świadczenia socjalne niż Polska, jest Litwa, gdzie jednak ta kategoria wydatków wciąż będzie miała o wiele mniejsze znaczenie. Polska wyda w 2025 roku na świadczenia socjalne najwięcej spośród krajów regionu, a także więcej niż słynące z rozbudowanego państwa opiekuńczego Szwecja i Dania. Wyższe niż Polska wydatki w tej kategorii planuje na przyszły rok tylko pięć krajów UE.

³ Ministerstwo Finansów, *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 8 października 2024, s. 23, <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>.

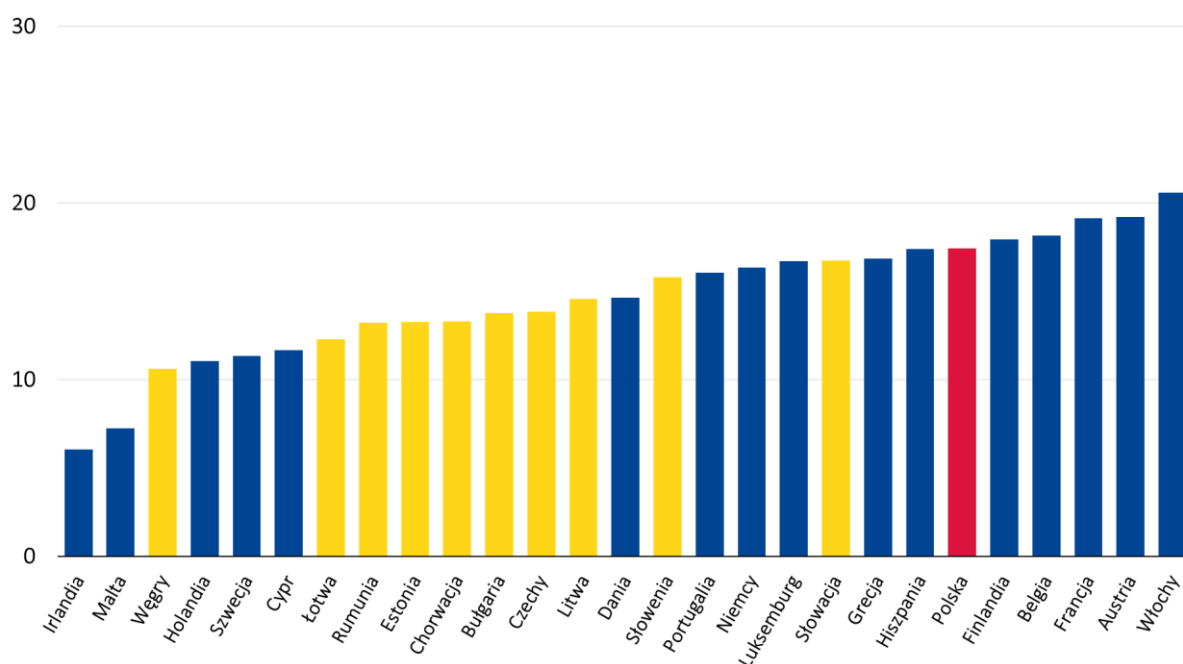
⁴ Komisja Europejska, *Sprawozdanie opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Bruksela, 19 czerwca 2024, s. 25, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0598>.

Wykres 6. Świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze w Polsce na tle pozostałych krajów UE i regionu w latach 2015–2025 jako %PKB (linią przerywaną prognoza)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

Wykres 7. Świadczenia społeczne inne niż transfery socjalne w naturze w krajach UE w 2025 roku jako %PKB (na żółto zaznaczono pozostałe kraje regionu)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

Co z tym zrobić?

W sytuacji, gdy Polskę czeka procedura nadmiernego deficytu, a wysoki deficyt utrzymuje się od dłuższego czasu i – według dostępnych prognoz – będzie problemem również w przyszłych latach, właściwą decyzją jest rozpoczęcie procesu konsolidacji fiskalnej. Ta powinna odbywać się szczególnie przez redukcję wydatków publicznych. Dalsze podnoszenie wydatków publicznych długookresowo może grozić pułapką długu publicznego, przed którą ekonomiści przestrzegali już wcześniej⁵.

Być może „dziura Domańskiego” nie będzie stałym elementem polityki fiskalnej, lecz jednorazowym zjawiskiem mającym na celu zwiększenie wydatków publicznych w budżecie przed rozpoczęciem procedury nadmiernego deficytu, gdyż politycy obecnej koalicji chcą zaprezentować się jako równie „hojni” jak ich poprzednicy. Pod znakiem zapytania znajduje się w takim przypadku konstrukcja konsolidacji fiskalnej, gdyż skuteczniejsze są konsolidacje przeprowadzane w oparciu o cięcia wydatków⁶. Tymczasem realizowana przez rząd doktryna, że „nic co dane, nie będzie zabrane”, jest nie tylko fałszywa, gdyż transfery są koniec końców finansowane z zabranych obywatelom podatków, lecz także świadczy o tym, że ewentualna redukcja deficytu będzie wiązała się ze zwiększeniem obciążeń podatkowych, tym bardziej, że rząd wprowadza nowe wydatki o nieuzasadnionej skali i wątpliwych celach, jak renta wdowia⁷ czy „babciowe”⁸.

Rząd zdecydował się na dalsze zwiększenie wydatków i w konsekwencji deficytu finansów publicznych, mimo że Ministerstwo Finansów zdaje sobie sprawę z drastycznego wzrostu wydatków, w tym społecznych, które nie spełniają swoich celów⁹. Poniżej przedstawiamy przykładowe wydatki, które są niepotrzebne lub szkodliwe – nie realizują wyznaczonych celów albo wręcz są szkodliwe z ekonomicznego punktu widzenia.

Jednym z obszarów, w których można szukać cięć, są emerytury i renty od lat pozostające w czołówce wydatków publicznych¹⁰. Tutaj niezbędne są zmiany, które ograniczą skalę poszczególnych przywilejów emerytalnych i „łatek” (jak renta wdowia) wprowadzanych z powodu niskiego poziomu emerytur, czego przyczyną jest niski wiek emerytalny. Z tego powodu proponujemy odejście od „trzynastek” oraz „cztertnastek”. W obliczu bieżącej sytuacji budżetowej oraz procesu szybkiego starzenia się społeczeństwa należy powrócić do poważnej dyskusji na temat wieku emerytalnego. Obniżenie go przez PiS doprowadzi

⁵ J. Karnowski, A. Rzońca, *Will Poland fall into the debt trap?*, „Zeszyty BRE Bank-CASE” 172, 2022.

⁶ A. Alesina, S. Ardagna, *The Design of Fiscal Adjustments*, „Tax Policy and the Economy” 27(1), 2013, <https://doi.org/10.1086/671243>.

⁷ M. Michnik, *Renta wdowia – kosztowna i politycznie motywowana łatka zamiast reformy systemu*, Komunikat 21/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 3 września 2024, <https://for.org.pl/2024/09/03/komunikat-for-21-2024-renta-wdowia-kosztowna-i-politycznie-motywowana-latkazamiast-reformy-systemu/>.

⁸ A. Sielska, *Babciowe – koszty niewspółmierne do efektów*, Komunikat 15/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 22 maja 2024, <https://for.org.pl/2024/05/22/komunikat-15-2024-babciowe-koszty-niewspolmierne-do-efektow/>.

⁹ Ministerstwo Finansów, *Stan polskich finansów publicznych 2016–2023. Biała księga*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, kwiecień 2024, s. 22–46, <https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2>.

¹⁰ M. Zieliński, B. Jabrzyk, *Rachunek od państwa za 2023 rok*, Komunikat 18/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 25 czerwca 2024, <https://for.org.pl/2024/06/25/komunikat-18-2024-rachunek-od-panstwa-za-2023-rok/>.

do spadku PKB na mieszkańca w przyszłości nawet o 7%¹¹. Z kolei wyższy wiek emerytalny przełożyłby się na wyższe emerytury – w takiej sytuacji nie byłyby konieczne dodatkowe transfery socjalne dla emerytów. „Trzynastki” i „czternastki” będą kosztować podatników w przyszłym roku 31,5 mld zł, a renta wdowia – 4,2 mld zł. Łącznie jest to 0,9% PKB.

Kolejnym obszarem jest tzw. polityka prorodzinna. Ministerstwo Finansów pokazuje porażkę „500+” oraz jego nieefektywną redystrybucję – najbogatsi korzystają ze świadczeń społecznych w podobnym stopniu jak najbiedniejsi¹². W świetle tych faktów należy rozważyć, czy i w jakim zakresie zachować programy takie jak „800+”, „babciowe” czy „Dobry Start”. Program „800+” będzie kosztować w przyszłym roku niemal 63 mld zł, a „babciowe” i „Dobry Start” razem prawie 10 mld zł. Łącznie jest to 1,8% PKB.

Rząd Donalda Tuska chce utrzymać także kurs w stronę dalszej nacjonalizacji gospodarki. Planuje wydać 1,9 mld zł z Funduszu Inwestycji Kapitałowych, a także zasilić Fundusz kwotą 3 mld zł – razem to prawie 5 mld zł. Jest to narzędzie, które PiS stworzyło do rozbudowywania państwowych molochów¹³. Biorąc pod uwagę fakt, że problemem Polski nie jest niedobór spółek państwowych na rynku, lecz ich nadmiar i niedokończona prywatyzacja, dalsze utrzymywanie Funduszu Inwestycji Kapitałowych jest zupełnie nieuzasadnione. Jego trwanie nie tylko obciąża finanse publiczne, ale też krępuje rozwój sektora prywatnego. Przyszłoroczny koszt utrzymywania tego Funduszu to 0,1% PKB.

Dobrym rozwiązaniem jest też przyspieszenie wygaszania kopalń, na które rząd w przyszłym roku planuje przeznaczyć 9 mld zł¹⁴. Zamiast ograniczać zbędne wydatki na nierentowne kopalnie węgla kamiennego rząd – z przyczyn politycznych – będzie je dotować. Co więcej, mają one, na podstawie ustawy o kołobudżetowej, otrzymać nawet 5,4 mld zł w obligacjach zamiast dotacjach. Jest to kontynuacja PiS-owskich praktyk budżetowych, które krytykowała Najwyższa Izba Kontroli¹⁵. Rząd chce przeznaczyć na górnictwo o 2 mld zł więcej niż w 2024 roku, choć nawet ta mniejsza kwota nie miała żadnego uzasadnienia¹⁶. Dlatego też proponujemy usunięcie wszelkiego publicznego wsparcia dla górnictwa, zwłaszcza że kosztuje ono 0,2% PKB.

Inny sektor, który od lat jest wspierany z przyczyn politycznych, to rolnictwo. W przyszłym roku rolnicy mają otrzymać ze środków krajowych (bez dotacji dla KRUS) ponad 20 mld zł¹⁷. Takie wsparcie nie jest

¹¹ M. Malec, J. Tyrowicz, *Niski wiek emerytalny, wysoka cena*, w: P. Lewandowski, J. Rutkowski (red.), *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2017, s. 29–33.

¹² Ministerstwo Finansów, *Stan polskich finansów publicznych 2016–2023*, s. 137.

¹³ M. Zieliński, *Fundusz Inwestycji Kapitałowych – kolejny instrument nacjonalizacji gospodarki*, Komunikat 7/2019, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 6 marca 2019, <https://for.org.pl/2019/03/06/komunikat-7-2019-fundusz-inwestycji-kapitalowych-kolejny-instrument-nacjonalizacji-gospodarki/>.

¹⁴ L. Kadej, R. Zasuń, *W 2025 r. rząd dosypie do górnictwa ponad 9 miliardów złotych*, wysokienapiecie.pl, 3 września 2024, <https://wysokienapiecie.pl/103754-w-2025-r-rzad-dosypie-do-gornictwa-ponad-9-miliardow-zlotych/>.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku. Tom I*, 6 czerwca 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf>.

¹⁶ M. Wandas, *Ile jeszcze będziemy dopłacać kopalniom? Dopłaty do gasnących interesów, które wykreśliły „krocie”*, OKO.press, 30 marca 2024, <https://oko.press/doplaty-kopalnie-2024-7mld>.

¹⁷ A. Kozłowska, *Jaki budżet na rolnictwo w 2025 r. zaplanował rząd? Co na to PiS?*, Farmer.pl, 13 października 2024, <https://www.farmer.pl/finanse/jaki-budzet-na-rolnictwo-w-2025-r-zaplanowal-rzad-co-na-to-pis,152569.html>.

uzasadnione – podatnicy o wiele więcej dokładają do rolnictwa, niż generuje ono wartości dodanej¹⁸. Przykład Nowej Zelandii pokazuje, że rolnictwo może funkcjonować, a nawet rozwijać się bez dotacji¹⁹. Z tego powodu proponujemy również cięcia w tym obszarze, które pozwolą zaoszczędzić 0,7% PKB.

Ponadto trzeba się zastanowić też nad sensownością ulgowego traktowania wybranych branż. W 2024 roku rząd sprezentował branży *beauty* obniżenie stawki VAT na usługi kosmetyczne z 23% do 8%. Rozwiązanie to może obniżyć wpływy podatkowe o 7,2 mld zł. Tymczasem jeszcze przed tą zmianą w Polsce utracone wpływy z tytułu VAT z powodu stosowania zwolnień i obniżonych stawek były, jak pokazywała analiza Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych dla Komisji Europejskiej, jednymi z najwyższych w UE. W 2021 roku wpływy z VAT były z powodu obniżonych stawek i zwolnień mniejsze o ponad 26% od potencjalnych przy średniej dla UE na poziomie 15,7%²⁰. Tak więc przywrócenie podstawowej stawki VAT dla branży *beauty* nie tylko pozwoliłoby na zmniejszenie deficytu, ale też byłoby krokiem w kierunku większej neutralności polskiego systemu podatkowego. Utracone dochody z powodu obniżenia stawki VAT dla branży *beauty* to 0,2% PKB.

Zaproponowane powyżej rozwiązania pozwoliłyby na zmniejszenie deficytu o 3,8% PKB. W takim wariantcie deficyt mógłby wynieść 1,7% PKB.

Tabela 1. Koszt wybranych wydatków publicznych

Wydatek	Kwota w mld PLN	%PKB
„trzynastki” i „czternastki”	31,5	0,79
renta wdowia	4,2	0,11
„800+”	62,8	1,58
„Dobry Start”	1,4	0,04
„babciowe”	8,4	0,21
Fundusz Inwestycji Kapitałowych	4,9	0,12
górnictwo	9,0	0,23
rolnictwo	20,0	0,50
VAT dla branży <i>beauty</i>	7,2	0,18

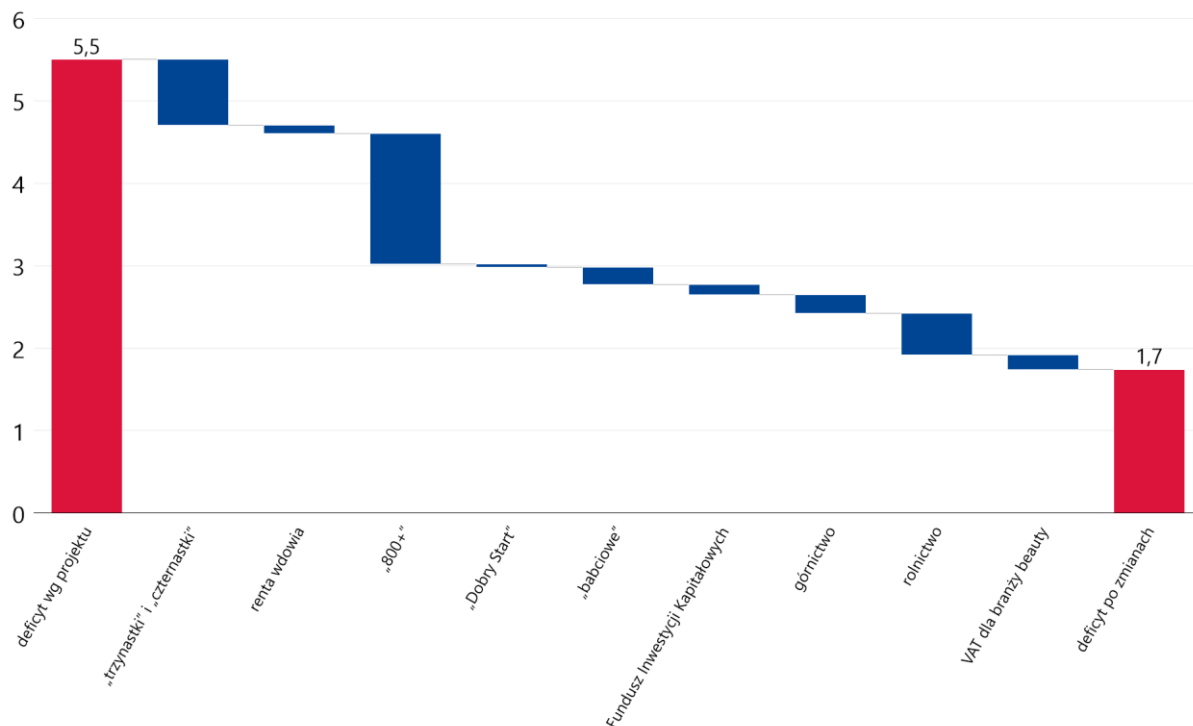
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie projektu ustawy budżetowej

¹⁸ R. Trzeciakowski, *Podatnicy nie mają powodu spełniać żądań rolniczych związkowców*, Komunikat 22/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 17 sierpnia 2018 <https://for.org.pl/2018/08/17/podatnicy-nie-maja-powodu-spelniac-zadan-rolniczych-zwiazkowcow/>.

¹⁹ C. Edwards, *New Zealand’s Free Market Farming*, Cato Institute, 21 września 2023, <https://www.cato.org/blog/new-zealands-free-market-farming>.

²⁰ G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, A. Sojka, *VAT gap in the EU – 2023 report*, Publications Office of the European Union, Brussels 2023, s. 45, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/911698>.

Wykres 8. Wpływ proponowanych rozwiązań na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 roku jako %PKB



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie projektu ustawy budżetowej

Nie jest to jednak wszystko. Po 8 latach rządów PiS polskie finanse publiczne potrzebują gruntownego audytu – należy zastanowić się, w jakim stopniu publiczne środki powinny wspierać sport, kulturę czy społeczeństwo obywatelskie. Ostatnie lata dostarczyły licznych przykładów nadużywania wydatków w celach politycznych (np. wspieranie powiązanych z władzą fundacji).

Jawna nieprzejrzystość

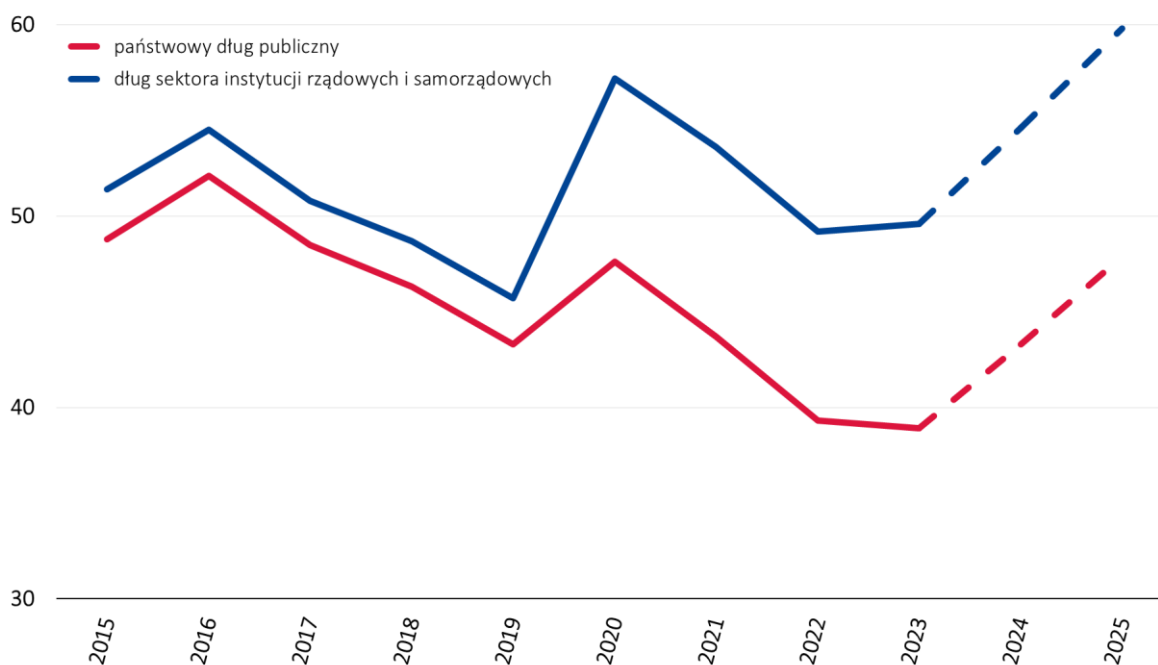
Trzeba też przyrzeć się deficytowi budżetu państwa – ma on wynieść 289 mld zł, czyli 7,3% PKB. Jak podaje Ministerstwo Finansów, w warunkach porównywalnych do 2024 roku, wyniósłby on 180,8 mld zł, czyli 4,6% PKB. Różnica ta wynika ze spłat zobowiązań niektórych jednostek pozabudżetowych, reformy dochodów samorządów, wzrostu nakładów na zdrowie czy braku wpłaty zysku NBP. Jest to więc w dużej mierze przenoszenie środków w obrębie sektora finansów publicznych, w wyniku którego deficyt budżetu państwa staje się wyższy niż deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ten pierwszy dotyczy tylko transakcji budżetowych, z kolei ten drugi opisuje cały sektor finansów publicznych.

W budżecie przewidziano spłatę zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w Banku Gospodarstwa Krajowego, nie jest to jednak włączenie ich do budżetu państwa.

Jest to jedynie spłata części zobowiązań, które były poza budżetem. Rząd dodał jako załączniki do uzasadnienia ustawy budżetowej plany finansowe poszczególnych funduszy pozabudżetowych. Jednak środki te dalej znajdują się poza budżetem państwa.

Jednocześnie należy wskazać na dalszy wzrost różnicy w wysokości długu publicznego według unijnej i krajowej metodologii. W 2025 roku różnica ta ma wynieść 11,9% PKB wobec 11,3% PKB w 2024 roku. Wzrost różnicy w poziomie długu według metodologii krajowej i unijnej wskazuje, że problem dalej się pogłębia.

Wykres 9. Dług publiczny w latach 2015–2025 jako %PKB (linią przerywaną prognoza)



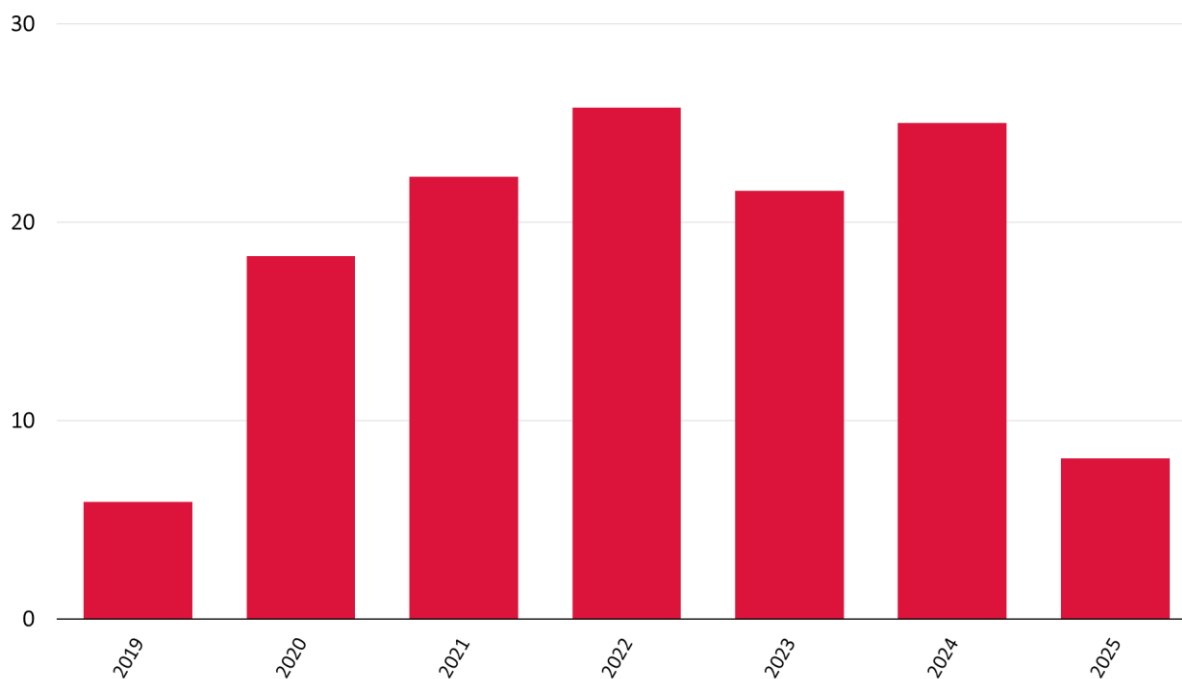
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF

Wątpliwe jest też to, że rząd przyspieszy działania prowadzące do zniwelowania różnicy długu według metodologii krajowej i unijnej. Według prognozy z projektu budżetu dług według metodologii unijnej w przyszłym roku wyniesie 59,8% PKB. Gdyby wartość ta odpowiadała krajowej definicji, konieczne byłoby wdrożenie procedury sanacyjnej związanej ze zbliżaniem się do konstytucyjnego limitu zadłużenia. Oznacza to, że przy obecnym stanie finansów publicznych w Polsce włączenie wszystkich funduszy do budżetu jest właściwie niemożliwe.

Ponadto rząd Donalda Tuska kontynuuje praktyki rządu PiS w zakresie finansowania podmiotów publicznych poprzez przekazywanie obligacji zamiast dotacji. W przyszłym roku rząd zamierza w mniejszym stopniu stosować tę praktykę, jednak sama w sobie jest ona niebezpieczna i wiąże się z poważnym ryzy-

kiem wzrostu nieprzejrzystości finansów publicznych. Nawet po uszczelnieniu reguły wydatkowej i objęciu nią skarbowych papierów wartościowych proceder ten zwiększa nieprzejrzystość finansów publicznych, gdyż to dotacje są właściwym środkiem do wspierania poszczególnych jednostek.

Wykres 10. Wartość obligacji przekazanych nieodpłatnie w latach 2019–2025 w mld zł



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i NIK

Podsumowanie

W obecnych warunkach rząd powinien postępować odpowiedzialnie, a nie tylko to deklarować. Oznacza to szybsze działania w przywracaniu konstytucyjnej roli ustawy budżetowej. Przyspieszenie włączania funduszy pozabudżetowych do budżetu w oczywisty sposób wiązać się będzie z ograniczeniem przestrzeni fiskalnej. Jednak cięcie wydatków jest konieczne też z innego powodu: Polska utrzymuje i będzie utrzymywać według prognoz bardzo wysoki deficyt finansów publicznych, a koszty obsługi zadłużenia są coraz wyższe. Według Ministerstwa Finansów na odsetki od długu publicznego wydamy w przyszłym roku ok. 103 mld zł – kwota ta stanowi niemal połowę planowanego deficytu. Sytuacja ta powinna skłaniać rządzących do przeprowadzenia cięć wydatków i rozpoczęcia stabilizacji finansów publicznych.

W świetle tego, że zadłużenie publiczne jest odłożonym w czasie opodatkowaniem, nie można mówić o hojności rządu. Obecna koalicja próbuje przekonać ludzi do siebie, wydając ich pieniądze. Twierdzenia o hojności i odpowiedzialności są w tym przypadku zwyczajnym kłamstwem.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Marcin Zieliński

Prezes zarządu i główny ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Twitter: [@MA_Zielinski](https://twitter.com/MA_Zielinski)



Mateusz Michnik

Młodszy analityk ekonomiczny FOR

e-mail: mateusz.michnik@for.org.pl

Twitter: [@mateusz_michnik](https://twitter.com/mateusz_michnik)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl