

Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość  
do projektu

## **USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2024**

**Podstawowe wielkości**

Opracowali:

Sławomir Dudek  
Bogdan Klimaszewski  
Ludwik Kotecki  
Hanna Majszyk  
Mateusz Szczurek  
Paweł Wojciechowski

Warszawa, październik 2023

# UZUPEŁNIONA (PRAWDZIWA) USTAWA BUDŻETOWA – podstawowe wielkości NA ROK 2024<sup>1</sup>

Projekt z dnia 31 października 2023 r.

W celu przywrócenia odpowiedniej rangi budżetowi państwa i jego roli jako podstawowego planu finansowego państwa, uchwalanego w ustawie budżetowej, zgodnie z Konstytucją RP i właściwym charakterem centralnej pozycji w systemie finansów publicznych, wprowadza się następujące zmiany w proponowanym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa:

Art. 1. 1. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 2, łączną kwotę podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości 652 861 007 tys. zł. ~~684 515 427 tys. zł.~~

2. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 3, łączną kwotę wydatków budżetu państwa w wysokości 929 685 427 tys. zł. ~~849 285 427 tys. zł.~~

3. Prawdziwy deficyt budżetu państwa ustala się na dzień 31 grudnia 2024 r. na kwotę nie większą niż:

~~164 770 000 tys. zł~~

**276 824 420 tys. zł.**

4. Ustala się potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wraz z potrzebami pożyczkowymi netto na zadania dotychczas realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju w kwocie 336 000 000 tys. zł.

Dodaje się art. 33a w brzmieniu:

---

<sup>1</sup> UWAGA! W opracowaniu wykorzystano ogólnodostępne dane Ministerstwa Finansów, m.in. zawarte w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 oraz w projekcie Ustawy Budżetowej na 2024 r. Dokonano reklasyfikacji danych Ministerstwa Finansów aby były zgodne z zapisami art. 219 Konstytucji i art. 109 Ustawy o finansach publicznych. Ponadto uaktualniono prognozę makroekonomiczną i prognozę dochodów podatkowych.

Art. 33a. Ustala się, zgodnie z załącznikiem nr 19, plany finansowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw oraz plan Polskiego Funduszu Rozwoju w zakresie realizowanych programów publicznych (Tarcza Finansowa i Prefinansowanie KPO).

## Uzasadnienie wraz z oceną zagrożeń i opisem procedury nadmiernego deficytu (EDP)

1. Konstytucja wymaga, aby to USTAWA BUDŻETOWA była podstawowym planem finansowym państwa. Art. 219 Konstytucji jest w tym zakresie precyzyjny i stanowi: „Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej”. Precyzuje to Art. 109 Ustawy o finansach publicznych: „Ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym”. Stwierdzenie „w formie ustawy budżetowej” zamyka wszelkie dywagacje. Wysyłanie rzekomo pełnych danych budżetowych do Eurostatu nie spełnia zapisu „w formie ustawy budżetowej”. Prezentowanie danych w biuletynach statystycznych na stronach internetowych resortu finansów czy GUS nie spełnia zapisu „w formie ustawy budżetowej”. Konstytucjoniści nazywają tę zasadę, zasadą „podstawowości budżetu”.
2. W niniejszym opracowaniu przywracamy konstytucyjną rangę i zakres ustawy budżetowej zgodny z art. 219 Konstytucji.
3. Dodatkowo, ustawa o finansach publicznych wprost mówi, że to ustawa budżetowa lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych określają na co (cel) i ile (wysokość) mogą być przeznaczony wydatki publiczne. Tymczasem od kilku lat przejrzystość finansów publicznych jest stopniowo coraz mniejsza, a wydatki są realizowane poza ustawą budżetową.
4. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych gospodarka środkami publicznymi jest jawna i przejrzysta.
5. Przejrzystość finansów publicznych jest fundamentem państwa demokratycznego.
6. Budżet państwa jest niezwykle złożoną kategorią finansową – posiada zarówno wymiar ekonomiczny, prawny jak i polityczny. Charakter ekonomiczny budżetu wyraża się poprzez zestawienie dochodów i wydatków w sposób scentralizowany, pokazujący i odzwierciedlający kierunki w polityce społeczno-gospodarczej rządu w danym roku budżetowym. To pozwala na ocenę tej polityki, z punktu widzenia jej wpływu na wzrost gospodarczy i jego składowe, inflację, dług publiczny, rynek pracy, itp.
7. Współczesny budżet jest niezwykle ważną instytucją finansów publicznych. Budżet państwa uchwalany w formie ustawy budżetowej powinien być konstruowany, uchwalany i wykonywany zgodnie z zasadami budżetowymi, wśród których na szczególną uwagę zasługuje zasada zupełności (powszechności) i zasada jedności.
8. Zasada jedności oznacza postulat objęcia budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa. Parlament, uchwalając ustawę budżetową, powinien decydować o wszystkich dochodach i wydatkach państwowych, a nie tylko o niektórych z nich. Oznacza to również

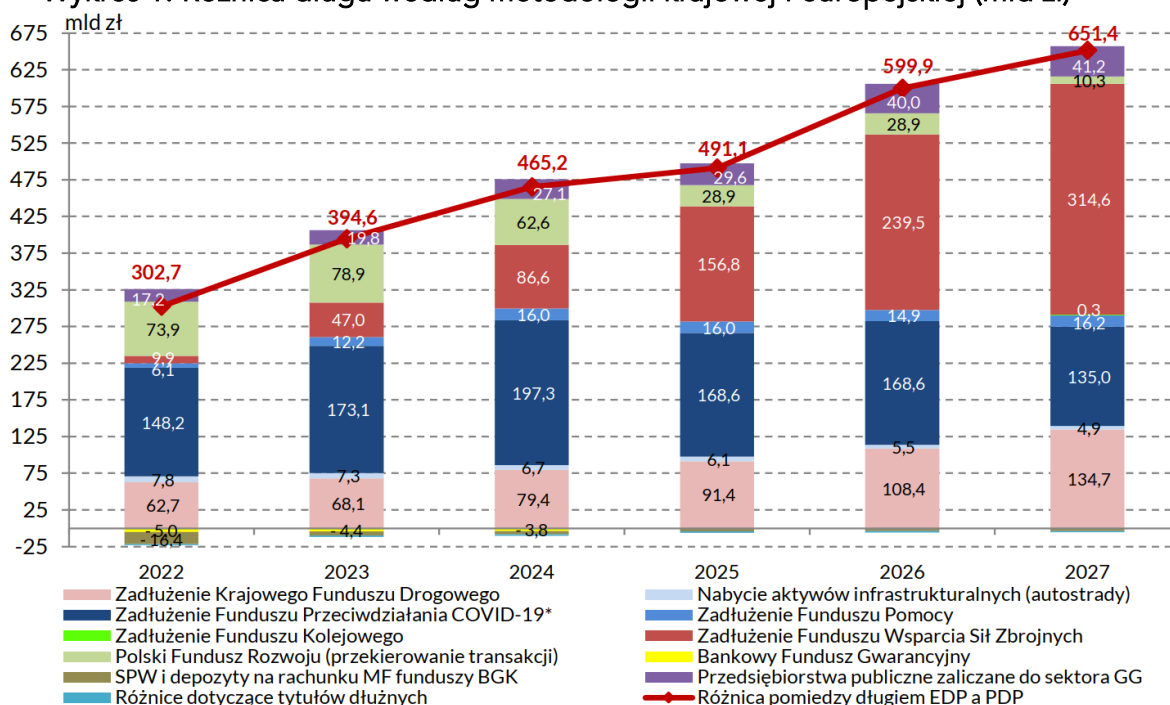
konieczność zapewnienia parlamentowi realnego wpływu na politykę gospodarczą rządu. Uchwalony budżet musi być zatem aktem władzy przedstawicielskiej.

9. Zasada powszechności mówi, że prawidłowy budżet powinien być zupełny, określać wszystkie dochody i wydatki w pełnych kwotach, niełączonych ze sobą. To umożliwia kontrolę budżetową oraz uniemożliwia ukrywanie wydatków za pomocą kompensacji.
10. Warto wspomnieć o jeszcze dwóch zasadach: zasadzie szczegółowości, która postuluje by budżet był uchwalany i wykonywany ze szczegółowym podziałem dochodów i wydatków, nie tylko w ujęciu ogólnym (z tą zasadą związana jest klasyfikacja budżetowa, bez której precyzyjne wykonywanie, kontrola i sprawozdawczość budżetowa nie byłyby możliwe) oraz właśnie z poszanowaniem zasady przejrzystości, wymagającej by budżet państwa był prezentowany w sposób i w układzie, który maksymalnie ułatwia jego ocenę (i poruszanie się po nim) na etapie planowania, realizowanie i kontroli wykonania, w tym przez parlament i obywateli. Tymczasem o skali i kierunkach wydatków niektórych pozabudżetowych funduszy opinia publiczna dowiaduje się z wielomiesięcznym opóźnieniem. Na etapie planowania wydatki te są nieznanne. Co więcej, nawet gdyby były one znane, to zmiana planu finansowego takiego specjalnego funduszu odbywa się bez udziału parlamentu i poza jakąkolwiek kontrolą społeczną.
11. Utrzymanie stabilności finansowej państwa, a w konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa finansowego zależy od rzetelności i ostrożności prognozowania dochodów budżetowych i planowania wydatków budżetu państwa. By spełniały one ten postulat, powinny być oparte na realistycznych założeniach makroekonomicznych oraz innych założeniach warunkujących osiągnięcie dochodów w założonej wysokości i realizowania wydatków w koniecznej wysokości.
12. Konstrukcja budżetu w ostatnich latach w sposób rażąco łamie powyższe zasady, ramy i granice, które organy publicznie powinny uwzględniać podczas planowania, a potem uchwalania i realizowania budżetu. Znajdowało to odzwierciedlenie w opiniach NIK już w 2022 r.: „Zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych” oraz „Efektywna kontrola społeczna i prawo opinii publicznej do wiedzy na temat państwowej kasy są zakłócone, kiedy rząd osłabia przejrzystość finansów publicznych. Przeprowadzona przez NIK analiza wykonania budżetu państwa wykazała, że w zeszłym roku rząd zastosował bezprecedensowe mechanizmy służące wypychaniu wydatków poza budżet.”. Podobna, jeszcze wyraźniejsza, krytyka NIK została wyrażona w tegorocznej opinii dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2022 r. Czytamy w niej: „ustawa ta nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, mających wpływ na wzrost długu Skarbu Państwa. W 2022 r. w dalszym ciągu w szerokim zakresie stosowano różnorodne rozwiązania, które zaburzały przejrzystość i roczność realizacji budżetu państwa, a istotna część zadań państwa była finansowana ze środków ujętych nie tylko poza budżetem państwa czy ustawą budżetową, ale nawet poza sektorem finansów publicznych”. I dalej wciąż NIK: „Na koniec 2022 r. wystąpiła rekordowa, wynosząca 302,6 mld zł, różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii unijnej a ustalonym według zasad krajowych. Różnica ta była głównie

wynikiem ujmowania w długi sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań zaciągniętych w celu sfinansowania zadań państwa ze środków funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) oraz zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.” Podobne zastrzeżenia od dawna zgłaszali konstytucjonaliści: „Pominięcie w ustawie budżetowej planów finansowych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne o znaczeniu podstawowym dla oceny wykonywania przez państwo swoich konstytucyjnych i ustawowych funkcji albo nadanie tym planom informacyjnego, niewiążącego znaczenia prowadzi wprost do naruszenia art. 219 ust. 3 Konstytucji RP.” (prof. T. Dębowska-Romanowska (2016)).

13. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła kierunki zmian w systemie finansów publicznych, w wyniku których gospodarka finansowa państwa prowadzona jest w znacznej części poza budżetem państwa. W związku z tym, Kolegium NIK nie wyraziło w tym roku pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022. Jest to pierwsza taka decyzja od 1994 r.!
14. Syntetycznym, choć niedoskonałym wskaźnikiem skali tego łamania jest różnica pomiędzy różnymi miarami długu publicznego zgodnymi z metodologią krajową a miarą unijną (tzw. długiem EDP). Ta różnica (wykres poniżej), choć wciąż nieuwzględniająca wszystkich wydatków publicznych zapowiadanych na 2023 rok i bazująca na optymistycznym scenariuszu makroekonomicznym, rośnie zgodnie ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027” do 465,2 mld w 2024 r. i do astronomicznej kwoty 651,4 mld zł w 2027 r. (14,4% PKB) Dla porównania różnica ta w 2016 r. wynosiła około 44 mld (2,4%PKB).

Wykres 1: Różnica długu według metodologii krajowej i europejskiej (mld zł)



\*) FPC uwzględni realizację wypłat na dofinansowanie inwestycji z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych

15. Niniejsze opracowanie ma na celu zwiększenie przejrzystości w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. poprzez przywrócenie temu dokumentowi odpowiedniego znaczenia i kształtu. Należy tego dokonać poprzez cztery kategorie zmian:
  - a. aktualizację i urealnienie scenariusza makroekonomicznego: założenia makroekonomiczne służące do planowania budżetowego nie mogą być nadmiernie optymistyczne, szczególnie w sytuacji tak dużej niepewności z jaką wciąż mamy do czynienia,
  - b. aktualizację dochodów budżetu państwa zgodnie z urealnionym scenariuszem makroekonomicznym,
  - c. przeniesienie z powrotem do budżetu państwa wydatków, które zostały z niego stopniowo, w latach 2016-2023, i ostatecznie w projekcie na rok 2024 wyprowadzone, nie uwzględnione lub uwzględnione w zaniżonej wysokości,
  - d. uwzględnienie w wydatkach i dochodach budżetu państwa wydatków/dochodów, których nie uwzględniono z niejasnych powodów, a które zostały już ogłoszone i/lub z bardzo dużym prawdopodobieństwem będą realizowane w przyszłym roku.
  
16. Nowy rząd, z uwagi na zasadę dyskontynuacji, będzie musiał wnieść ponownie do Sejmu projekt ustawy budżetowej. Jednak w sytuacji wydłużenia czasu powołania nowego rządu, będzie bardzo mało czasu na wypełnienie konstytucyjnych terminów uchwalenia budżetu państwa (do końca stycznia 2024). Przekroczenie terminu skutkowałoby możliwością skrócenia przez Prezydenta dopiero co rozpoczętej kadencji Sejmu. Niniejsze opracowanie ukazuje kierunki potencjalnych i podstawowych zmian projektu ustawy budżetowej i/lub nowelizacji w ciągu roku budżetowego. Zakres zmian projektu budżetu będzie uwarunkowany bardzo krótkim czasem na dokonanie zmian i uzyskaniem, przeanalizowaniem i uwzględnieniem w zmianach pełnej informacji.
  
17. Niniejsze opracowanie sporządzono na podstawie ogólnie dostępnych informacji z zachowaniem rzetelności i zasad metodologicznych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę brak wielu informacji dotyczących gospodarowania środkami publicznymi, należy przyjąć, że powyższe szacunki mogą być niepełne i nieprecyzyjne. Dotyczy to zarówno dochodów, jak i, w szczególności, wydatków publicznych w 2024 r.
  
18. Jednym z wyzwań rozwojowych, zidentyfikowanych i opisanych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), jest zapewnienie stabilnych finansów publicznych. Przyznaje się w tym dokumencie, że „pożądane staje się zwiększenie transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ich ściślejsze powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami, podniesienie jakości i dostępności danych budżetowych i finansowych oraz wzmocnienie budżetowego procesu decyzyjnego poprzez uwzględnienie w nim perspektywy wieloletniej”. Co więcej, podkreśla się także że „znaczenie ma również rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) na większą liczbę jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy jednoczesnym zachowaniu operacyjności tej reguły (uwzględnienie państwowych

funduszy celowych)”. Oba te postulaty są w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 zlekceważone. Na jakości projektu budżetu na 2024 r. odcisnąć musiały wybory parlamentarne, które odbywały się około 2 tygodnie po przedłożeniu, zgodnie z terminem konstytucyjnym (art. 222 Konstytucji RP), projekt budżetu państwa na rok. 2024, do Sejmu.

19. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej z marca 2023 r., w kwietniu 2024 r. Komisja zaproponuje Radzie UE utworzenie procedury nadmiernego deficytu według obowiązujących przepisów i wykonania budżetu sektora finansów publicznych za 2023 rok. Tym samym, zgodnie z procedurą opisaną poniżej, po 8 latach Polska znajdzie się ponownie w Procedurze Nadmiernego Deficytu (EDP). Może to mieć konsekwencje dla kształtu finansów publicznych już w 2024 r., a z pewnością będzie istotnym uwarunkowaniem dla ich kształtowania w latach następnych.

## Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski

20. Wzrost gospodarczy w otoczeniu zewnętrznym polskiej gospodarki znalazł się w 2023 r. w fazie znaczącego spowolnienia, w niektórych krajach UE nawet w recesji. Aktywność gospodarcza w UE w pierwszej połowie 2023 r. hamowała i na chwilę obecną nie widać wyraźnych perspektyw wzrostu na tym obszarze. Słaby popyt krajowy, a zwłaszcza słaba konsumpcja, pokazuje, że wysokie i wciąż rosnące ceny konsumpcyjne większości towarów i usług (inflacja) są dotkliwsze niż oczekiwano na początku roku. Działo się tak pomimo spadających cen energii i wyjątkowo silnego rynku pracy, na którym odnotowano rekordowo niski wskaźnik bezrobocia, stały wzrost zatrudnienia i rosnące płace. W ostatniej prognozie Komisji Europejskiej wzrost unijnej gospodarki skorygowano w dół do 0,8 proc. w 2023 r. (z 1 proc. prognozowanego wiosną) oraz do 1,4 proc. w 2024 r. (z 1,7 proc.). Zrewidowano również w dół wzrost w strefie euro: do 0,8 proc. w 2023 r. (z 1,1 proc.) i 1,3 proc. w 2024 r. (z 1,6 proc.). Ta niska aktywność gospodarcza u naszych głównych partnerów gospodarczych ma wpływ na spowolnienie polskiego eksportu. Stąd prognozowany w 2023 r. do projektu ustawy budżetowej na 2024 r. wzrost eksportu wydaje nam się bardzo mało prawdopodobny.
21. Po recesji w pierwszym półroczu br. oczekujemy ustabilizowania się aktywności gospodarczej w Polsce na niskim poziomie i początku wychodzenia z recesji w IV kwartale br. W efekcie oczekujemy w całym bieżącym roku wzrostu PKB w Polsce na poziomie 0%. Na tak niski rezultat historycznie i w porównaniu z innymi krajami wpływ ma przede wszystkim recesja konsumencka (konsumpcja obniży się w tym roku o prawie 2%), na którą wpływ miała przede wszystkim bardzo wysoka inflacja, jedna z najwyższych w UE. Średnio inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 11,5%. Można więc mówić o silnie stagflacyjnym środowisku makroekonomicznym w Polsce w bieżącym roku (przewidywanym przez nas rok temu w analogicznym opracowaniu dotyczącym projektu budżetu na rok 2023). W efekcie wygasających szoków zewnętrznych, dzięki efektom bazowym (statystycznym) oraz niskiej aktywności gospodarczej (wzrost gospodarczy wyniesie, po stagnacji w roku bieżącym, w 2024 r.



około 2%, co jest prognozą zbliżoną do aktualnej prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (2,3%) oczekujemy, że inflacja będzie stopniowo się obniżała i średniorocznie w przyszłym roku wyniesie 6,7%, co będzie wynikiem bliskim prognozie Ministerstwa Finansów (6,6%) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (6,5%). Oznacza to, że oczekujemy od połowy przyszłego roku zahamowania dezinflacji i pozostawanie inflacji w drugiej połowie przyszłego roku w przedziale 5-7%.

22. Sytuacja dotycząca inflacji w nadchodzących miesiącach jest jednak w chwili obecnej niejasna. Po pierwsze należy założyć, że kontynuowana będzie korekta cen paliw w Polsce. Ceny te w ostatnich miesiącach odbiegały o co najmniej 18% od wartości wyznaczonych przez warunki rynkowe na świecie, po trwającym już od końca czerwca br. wzroście cen ropy naftowej na rynkach światowych. Podobnie niejasna sytuacja dotyczy cen gazu i energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych. Według ekspertów są one zaniżone nawet o kilkadziesiąt procent. Zakładamy, że ceny gazu i energii elektrycznej wzrosną w styczniu 2024 r. o około 20-30%. Zwiększy to inflację, ale też zwiększy dochody podatkowe. Jeżeli zaś chodzi o tzw. tarczę antyinflacyjną, zakładamy, podobnie jak rządowy projekt budżetu państwa na 2024 r., że nie zostanie ona przedłużona i na początku przyszłego roku VAT na towary żywnościowe zostanie podniesiony do poziomu z 2021 r. (co będzie miało istotny wpływ na inflację w 2024 r.). Podsumowując, ceny paliw, ceny energii i ceny żywności w perspektywie kilku miesięcy wzrosną na skutek działań administracyjnych, przyczyniając się do skokowego, choć relatywnie krótkotrwałego, wzrostu inflacji.
23. Zakładamy relatywnie neutralną i odpowiedzialną politykę pieniężną. Nie pozwoli ona osiągnąć celu inflacyjnego w 2024 r. Będzie to oznaczać, że okres w jakim inflacja pozostanie powyżej celu inflacyjnego (2,5% +/- 1 pkt. proc.) wydłuży się i zakładając optymistycznie, że inflacja wróci w okolice górnego odchylenia od celu inflacyjnego (tj. do około 3,5%) w II połowie 2025 r., wyniesie ponad 50 miesięcy. Zakładamy także, że rynkowe stopy procentowe (rentowności polskich obligacji) będą kształtowały się na podwyższonym poziomie, co będzie skutkiem bardzo dużej podaży papierów skarbowych w związku z bardzo wysokimi potrzebami pożyczkowymi Skarbu Państwa.
24. Rynek pracy pozostanie silny, co jednak oznaczać będzie, w warunkach bardzo niskiego wzrostu gospodarczego, silną presję na obniżenie zyskowności przedsiębiorstw. W efekcie spodziewamy się w 2024 r. nieznacznego w porównaniu do 2023 r. spowolnienia wzrostu inwestycji, które i tak są na bardzo niskim poziomie (w 2022 r. Polska stopa inwestycji była po Grecji i Bułgarii najniższa w Europie). Dodatkowo, w 2024 r., w ślad za spadkiem transferów kapitałowych z UE wraz z zakończeniem wydawania środków z perspektywy finansowej na lata 2014-2020 wyraźnie obniżą się inwestycje publiczne. Jednocześnie jednak na wzrost inwestycji wpływać będzie zakładane odmrożenie dostępu do środków KPO.
25. Główne ryzyka dla prognozy makroekonomicznej to: większe spowolnienie w najbliższym otoczeniu gospodarczym Polski, eskalacja działań wojennych w Ukrainie, problemy ze sfinansowaniem rekordowo wysokich potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych, gwałtowna i znacząca deprecjacja złotego, zahamowanie dezinflacji w Polsce

na wyższym niż zakładany poziomie i powrót do podwyżek stóp procentowych. Bilans ryzyk dla scenariusza makroekonomicznego, w szczególności będącego podstawą projektu ustawy budżetowej na 2023 r., ale także będącego podstawą tego opracowania, jest niestety jednoznacznie negatywny.

26. Główne wskaźniki makroekonomiczne scenariusza, który wydaje się nam dużo bardziej prawdopodobny niż ten będący podstawą konstruowania budżetu państwa na przyszły rok, zaprezentowane są w załączniku 1.

## Dochody budżetu państwa

27. Prognoza dochodów budżetu państwa musi być oparta na realistycznych i ostrożnych założeniach makroekonomicznych oraz na realistycznych i ostrożnych założeniach elastyczności podatkowych względem parametrów makroekonomicznych. Ponadto musi uwzględniać najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian systemowych oraz najbardziej aktualny punkt startowy, tj. realizację dochodów w 2023 r. Prognoza dochodów w projekcie budżetu na 2024 r. przyjętym przez dotychczasową Radę Ministrów nie spełnia powyższych uwarunkowań, dlatego musi być urealniona.
28. Po pierwsze w prognozie na 2023 r. i 2024 r. założono optymistyczne, niespotykane w tej fazie cyklu koniunkturalnego z jakim mamy do czynienia w roku bieżącym i prawdopodobnie w części 2024 r., elastyczności względem bazy podatkowej. W sytuacji znacznego spowolnienia gospodarczego dochody podatkowe rosną mniej proporcjonalnie niż baza podatkowa (są procykliczne). Pokazuje to jednoznacznie historia ostatnich kilku kryzysów, co pokazano na wykresach 2 i 3. Na tych wykresach pokazano prognozę rządową, która jest bardzo optymistyczna w ujęciu cyklu koniunkturalnego. W warunkach tak dużego szoku ekonomicznego, wzrostu kosztów w firmach, wzrostu wydatków gospodarstw domowych, efektywne stawki podatkowe ulegają obniżeniu. W przypadku podatku VAT dodatkowo następuje zmiana struktury konsumpcji, ograniczone zostaną wydatki na dobra wyższego rzędu, dobra luksusowe, które są opodatkowane wyższą stawką. To jest widoczne w bieżących danych dotyczących dochodów z podatku VAT i CIT.
29. Dane za sierpień i wrzesień 2023 r., opublikowane po 15 października br., potwierdzają, że nierealne jest wykonanie prognozy Ministerstwa Finansów w zakresie dochodów podatkowych w całym 2023 r. Łącznie dochody podatkowe w IV kw. musiałyby wzrosnąć o 50% podczas gdy w okresie styczeń-wrzesień br. wzrosły zaledwie o 4,2%, a w III kw. o 6,9% (por. Tablica 1).

Tablica 1. Dynamika dochodów budżetu państwa niezbędna do wykonania planu na 2023 r.

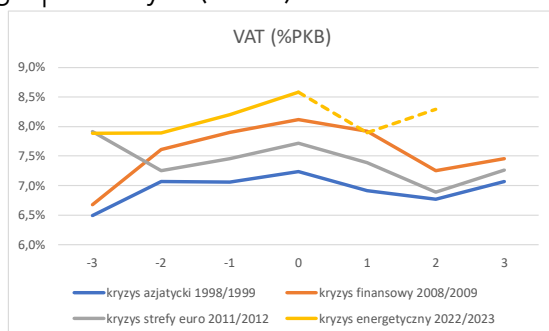
Wyszczególnienie	Dynamika dochodów budżetowych r/r		
	I-III kw - wykonanie	III kw - wykonanie *)	IV kw - aby zrealizować Ustawę Budżetową
Dochody ogółem *)	9,1%	14,2%	50,7%
Dochody podatkowe	4,2%	6,9%	50,0%
VAT	6,8%	6,0%	51,1%
Akcyza	4,9%	5,0%	5,5%
PIT	-2,4%	36,3%	158,7%
CIT	1,9%	-20,1%	38,1%
reszta	5,6%	-0,3%	28,3%
Dochody niepodatkowe *)	66,8%	119,0%	58,4%

\*) III kw. - bez zysku NBP, który zaburza dynamikę

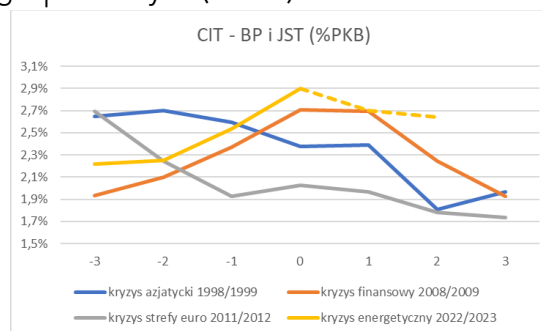
Źródło: IFP/IOF, opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

### Wykres 2 i 3. Dochody z podatku VAT i CIT

Dochody z podatku VAT w czasie kryzysów gospodarczych (%PKB).



Dochody z podatku CIT w czasie kryzysów gospodarczych (%PKB).



Źródło: IFP/IOF, opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, „0” rok od którego rozpoczął się kryzys. Linia przerywana – prognoza MF, w celu porównywalności VAT skorygowany o efekt obniżki stawek w 2022-2023

30. Dochody z tytułu VAT rosną w roku bieżącym dużo wolniej niż wskazywałyby na to tendencje makroekonomiczne oraz wdrożone zmiany systemowe, tj. przywrócenie stawek VAT na paliwa, gaz i energię. We wrześniu dochody z VAT zwiększyły się jedynie o 1,7 mld zł r/r (w sierpniu było podobnie, wzrost wyniósł 1,9 mld zł r/r) podczas gdy samo przywrócenie stawek na prąd, gaz i paliwa powinno dać przyrost 2,2 mld zł miesięcznie, a konsumpcja nominalna, która z uwagi na inflację jest nadal na „plusie”, dodatkowo ok. 2 mld zł miesięcznie. Aby zrealizować dochody z VAT zapisane w ustawie budżetowej, w IV kw. br. musiałyby one wzrosnąć o ponad 51% r/r. Tymczasem w okresie styczeń-wrzesień bieżącego roku wzrosły one o 6,9% r/r, a w III kw. o 6% r/r. Rząd obniżył już dochody z VAT w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023 oraz w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024. I nawet ta prognoza nie jest już realna. Aby wykonać nawet bieżącą prognozę resortu w IV kw. VAT musiałby wzrosnąć o prawie 30%. W IV kw. założono w niniejszym opracowaniu dynamikę 12% r/r, co jest dwukrotnie więcej niż przeciętnie w III kw. i więcej niż we wrześniu (tj. 10,5% r/r). Nawet przy tym optymistycznym założeniu dochody z VAT w całym 2023 r. szacowane są na kwotę 249,2 mld zł wobec 272,9 mld zł założonych w nowelizacji budżetu. To oznacza ubytek 23,7

mld zł wobec planu budżetowego i 10,4 mld zł wobec planowanego wykonania (tzw. PW) w ostatniej prognozie MF do ustawy budżetowej na 2024 r.

31. Również w przypadku dochodów z CIT zakłada się gorszą realizację niż zakładano w nowelizacji ustawy budżetowej. Aby zrealizować dochody z CIT zapisane w ustawie budżetowej to w IV kw. br. dochody te musiałyby wzrosnąć o ponad 38% r/r. W okresie styczeń-wrzesień wzrosły o 1,9% r/r, a w III kw. zanotowano spadek o ponad 20% r/r. W IV kw. założono dynamikę 0%. Nawet przy tym optymistycznym założeniu dochody z CIT w całym 2023 r. szacowane są na 71,2 mld zł wobec 77,6 mld zł założonych w nowelizacji budżetu. To oznacza ubytek 6,4 mld zł wobec planu i 1,8 mld zł wobec PW.
32. Ocena tendencji w podatku PIT jest bardzo utrudniona z uwagi na liczne zmiany systemowe wprowadzane w tym i ubiegłym roku. W ubiegłym roku na skutek „upadku” tzw. „Polskiego Ładu” w ciągu roku wprowadzano liczne korekty systemowe, a w IV kw. 2022 r. z PIT wypłacono specjalne udziały dla JST w kwocie ponad 13 mld zł. Z tego powodu dynamiki r/r dla tego podatku są mocno zakłócone. W IV kw. założono w niniejszym opracowaniu dynamikę 200% r/r. Uwzględniając te zamiany i wzrost nominalnych wynagrodzeń w całym 2023 r. dochody z PIT powinny się ukształtować na poziomie 87,2 mld zł, czyli o 3,6 mld zł wyższym niż w planie budżetu na rok bieżący. Ale będzie to niżej o 2,5 mld zł niż w prognozie (PW) Ministerstwa Finansów z września tego roku, z projektu ustawy na rok 2024.
33. Wszystkie pozostałe kategorie dochodowe przyjęto zgodnie z projektem ustawy budżetowej, zarówno w 2023 r. i 2024 r.
34. Niższy punkt startowy prognozy VAT, CIT i PIT wpływa negatywnie na prognozę tych dochodów w 2024 r. W przypadku dochodów z PIT i CIT na 2024 r. założono identyczną dynamikę jak Ministerstwo Finansów. Odpowiednio 21,4% r/r i 7,2% r/r. Są to założenia relatywnie optymistyczne. W przypadku VAT założono dynamikę zgodną ze wzrostem nominalnym konsumpcji, tj. 9,4% oraz uwzględniono dodatkowy skutek z tytułu przywrócenia, zgodnie z założeniem rządu, stawek VAT na żywność, zaktualizowany dynamiką konsumpcji (+13,5 mld zł).
35. Szacujemy, że łącznie dochody podatkowe będą w roku bieżącym mniejsze o 26,2 mld zł od planu i o 14,7 mld zł od zaktualizowanej prognozy resortu finansów, która była punktem startowym do ustawy budżetowej na 2024 r. (por. Załącznik 2).
36. W rezultacie skorygowania punktu startowego prognozy oraz uwzględnienia niższego wzrostu gospodarczego i niższych elastyczności podatkowych można oszacować w ostrożnym scenariuszu, że łącznie dochody podatkowe budżetu państwa w 2024 r. są przeszacowane na kwotę ok. 31,7 mld zł (por. załącznik 2), w tym:

VAT:	-26,7 mld zł
CIT:	-2,0 mld zł
PIT:	-3 mld zł

37. W projekcie budżetu państwa na rok 2024 zaplanowano dochody budżetu państwa w wysokości 684,5 mld zł. Po aktualizacji wyniosą zatem one 652,9 mld zł, tj. o 31,7 mld zł mniej, tj. 0,9% PKB.
38. Czynniki ryzyka dla prognozy dochodów budżetu państwa w roku przyszłym (w sumie ze skutkiem negatywnym w wysokości ok. 0,8% PKB):
- a. Biorąc pod uwagę kształtowanie się kursu walutowego wątpliwe jest uzyskania dochodów z wpłaty zysku NBP w kwocie 6 mld zł (0,16% PKB),
  - b. Biorąc pod uwagę presję polityczną pewnym czynnikiem ryzyka dla prognozy dochodów w 2024 r. jest utrzymanie stawek VAT na żywność na obecnym poziomie. Jeżeli podwyżka zostanie wycofana to oznacza dodatkowy ubytek (0,3% PKB),
  - c. Niższe elastyczności CIT (0,3% PKB),
  - d. Słabsze wyniki w spółkach skarbu państwa (np. utrzymywania przez ORLEN niskich cen paliw) mogą skutkować niższymi dochodami z dywidendy i wpłat z zysku o 0,5 mld zł.

### **Wydatki budżetu państwa**

39. W projekcie budżetu państwa na rok 2024 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 849,3 mld zł. Planowane na rok 2024 wydatki są wyższe aż o 22,5% w stosunku do wielkości wydatków zaplanowanych na rok 2023. W jakimś zakresie jest to wynikiem uwzględnienia już na etapie planu budżetu wydatków, które były dotychczas „wypychane” do państwowych funduszy celowych (czego nie było w projekcie budżetu na rok 2023 pomimo deklaracji dokonania takich zmian w zakresie wydatków) – np. środki na sfinansowanie 13 i 14 emerytury. W porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2023 projekt budżetu na rok 2024 zawiera niewielką, kierunkowo poprawną, jakościową zmianę w podejściu do konstrukcji budżetu jako planu finansowego państwa, tj. brak wymienionych explicite dodatkowych rozwiązań polegających na finansowaniu różnych zadań poprzez przekazywanie niektórym podmiotom skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji, przy pomocy których te zadania powinny być finansowane. Trzeba jednocześnie zauważyć, że utrzymano i przewidziano limit dodatkowej emisji obligacji, które były wykorzystywane na ten cel.
40. W tej formie finansowano np. media publiczne. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 nie przewidziano tego wydatku.
41. W tym aspekcie należy jednak poczynić zastrzeżenie, że dotychczas nie została przyjęta przez odchodzący Rząd ostateczna ustawa o budżecie. W projekcie przekazanym w sierpniu na Radę Dialogu Społecznego nie przewidziano przekazywania obligacji. Jednak w wielu ustawach wprowadzone zostały zapisy umożliwiające wykorzystanie takiego instrumentu, jak np. w ustawie o obronie Ojczyzny zakładającej możliwość przekazywania skarbowych papierów wartościowych na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych czy

przewidziana w ustawie z 13 stycznia 2023 r. o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego możliwość przekazania takich papierów na rzecz tego Funduszu w celu podwyższenia jego kapitału zakładowego. Z innych ustaw wynika możliwość przekazania ok. 2,5 mld zł do Polskich Linii Kolejowych. Ponadto dotychczas w ciągu roku były przyjmowane *ad hoc* specjalne ustawy, które wydatkowały środki budżetowe w formie przekazywania obligacji.

42. Stosowanie tego instrumentu zniekształcało obraz finansów publicznych i jest wskazywane w opiniach pokontrolnych NIK oraz raportach wielu ekonomistów jako instrument naruszający zasady przejrzystości finansów publicznych. W związku z tym należy ostatecznie zaniechać tego proceduru.
43. Niestety poza tym przypadkiem, podobnie jak w poprzednich latach, utrzymane jest finansowanie zadań państwa z wykorzystaniem instrumentów znajdujących się poza sektorem finansów w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i Konstytucji, a tym samym poza kontrolą Parlamentu.  
W efekcie, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 (podobnie jak przy ustawie budżetowej na rok 2023) mamy do czynienia z:
  - a. naruszeniem art. 219 Konstytucji,
  - b. naruszeniem art. 109 ustawy o finansach publicznych,
  - c. ograniczeniem przejrzystości finansów publicznych,
  - d. zaniżeniem zaplanowanych wydatków i deficytu budżetu państwa na rok 2024.
44. Art. 109 ustawy o finansach publicznych, wyraźnie określa, że budżet państwa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa. Wszelkie zatem dane dotyczące gospodarki finansowej państwa powinny mieć odzwierciedlenie w tym właśnie akcie prawnym. Przyjęty przez Rząd projekt ustawy budżetowej na rok 2024 nie spełnia tych wymogów. W dalszym ciągu (pomimo pewnej poprawy sytuacji) nie oddaje pełnego obrazu finansów państwa, co ogranicza możliwość oceny tych finansów, a tym samym zdecydowanie ogranicza przejrzystość finansów publicznych.
45. Finansowanie różnych zadań państwa poprzez wykorzystanie instrumentów pozostających poza sektorem finansów publicznych w ujęciu ustawy o finansach publicznych daje fałszywy obraz zarówno deficytu, jak i państwowego długu publicznego. Dotyczy to w szczególności wydatków realizowanych przez fundusze ulokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego.
46. Na szczególną uwagę zasługują wydatki realizowane w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID -19, w ramach którego finansowane są również zadania, które zasadniczo finansowane są (powinny być) z budżetu państwa lub z dotacji z budżetu państwa. Środki tego Funduszu na finansowanie różnych zadań państwa przekazywane są, co do zasady, do właściwych ministrów (jednostek budżetowych), którzy przekazują je następnie do upoważnionych jednostek. Wydatki te powinny być zatem ujęte w ustawie budżetowej. Fakt, że ustawa o Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przewiduje zakładanie odrębnych rachunków bankowych przez które przepływają środki z Funduszu jest tylko zabiegiem

technicznym i rachunkowym umożliwiającym wydatkowanie środków publicznych przez jednostki budżetowe poza budżetem państwa. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 jest de facto równoległym budżetem państwa (w roku 2022 – jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za ten rok – jednostki budżetowe dokonały wydatków z tego Funduszu w kwocie prawie 43,2 mld zł), pozostającym jednakże poza kontrolą Parlamentu. Przekazanie zagregowanych informacji o przychodach i wydatkach z tego Funduszu w sprawozdaniu z wykonania budżetu za miniony rok podatkowy nie stanowi o przejrzystości wydatkowania tych środków. Informacje takie przekazywane są przede wszystkim ex post, a dodatkowo są one zagregowane. Nie jest też jasne na jakich zasadach środki Funduszu są przydzielane.

47. Nie jest publicznie znany plan finansowy Funduszu COVID – 19 na rok 2024 (podobnie jak nie były znane plany finansowe tego Funduszu za lata poprzednie). W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 zaplanowane zostały środki na dotacje do Funduszu COVID-19 (np. w specjalnej rezerwie celowej w wysokości 12 mld zł). Mając jednak na uwadze źródła finansowania wydatków tego Funduszu przewidziane ustawą, tj. przede wszystkim możliwość finansowania wydatków Funduszu ze środków pochodzących z emisji papierów wartościowych przez BGK (gwarantowanych przez Skarb Państwa), nie ma pewności, jaki jest planowany na rok 2024 poziom wydatków tego Funduszu. Zasadniczo całość środków krajowych przewidzianych do wypłaty z tego Funduszu w roku 2024 należałoby uwzględnić w wydatkach budżetu państwa. Nawet zakładając, że ww. Fundusz będzie zasilany w drodze dotacji pochodzących z budżetu państwa, a co za tym idzie środki na jego funkcjonowanie są uwzględnione w wydatkach budżetowych, to rozwiązanie takie i tak nie spełnia zasady przejrzystości finansów publicznych. Podobnie zresztą jak innych zasad, jak zasady celowości czy ekonomicznej efektywności. Środki z budżetu (dotacje) przekazywane są do jednostki spoza sektora finansów publicznych, a następnie w większości przypadków ponownie wracają do jednostek finansowanych z budżetu państwa. Taki „okrężny” przepływ środków publicznych – za pośrednictwem Funduszu zamiast dotacji z budżetu państwa – wyłącza spod kontroli Parlamentu wydatkowanie tych środków, pozbawia zarówno władzę ustawodawczą jak i opinię publiczną bieżących informacji co do kierunków wydatkowania środków publicznych pochodzących. Brak takich informacji wpływa także na prace Parlamentu nad samą ustawą budżetową. Skoro nie wiadomo, jakie wydatki z Funduszu COVID – 19 są planowane z przeznaczeniem np. na ochronę zdrowia (brak publicznie dostępnych informacji o planie finansowym Funduszu na rok 2024) trudno ocenić, w jakiej faktycznie wysokości planuje się wydatkować środki publiczne na określone cele, np. ochronę zdrowia. Nie są też jasne jakie obowiązywały i będą obowiązywać zasady przy podziale środków z tego Funduszu. Pierwotnie Fundusz ten był projektowany jako państwowy fundusz celowy (który nie może się zadłużać). Zresztą w pierwotnym rozwiązaniu (tzw. pierwsza Tarcza antykryzysowa) ten fundusz był państwowym funduszem celowym, który nie może się zadłużać i funkcjonowałby na podstawie dotacji z budżetu państwa. Zostało to jednak zmienione.
48. Nie są również znane publicznie plany finansowe pozostałych prowadzonych w BGK funduszy. Na potrzeby niniejszego opracowania założono, że te fundusze funkcjonowałyby jak państwowe fundusze celów. Założono, że dotacja z budżetu państwa do tych funduszy jest równa przyrostowi zadłużenia w tych funduszach wyliczonemu na

podstawie „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027”.

49. Na podstawie danych dotyczących przyrostu zadłużenia w tych funduszach (por. Wykres 1) można oszacować, że dotacja do tych funduszy w roku 2024 powinna wynieść ok. 78,9 mld zł.
50. W związku z wyższymi potrzebami pożyczkowymi netto zwiększono o 1,5 mld zł wydatki na obsługę długu.
51. Fundusze ulokowane w BGK, przy wykorzystaniu którego organy władzy wykonawczej realizują określone zadania, istniały wcześniej. Przykładem takich funduszy jest Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy. Sposób funkcjonowania tych funduszy i skala wydatków oraz plan wydatkowania, istniejące źródła dochodów, są jednak zasadniczo odmienne od działania Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Krajowy Fundusz Drogowy utworzono w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez wsparcie realizacji rządowego programu budowy dróg krajowych. Głównym zadaniem Funduszu jest gromadzenie środków finansowych i finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.
52. Nie można oczywiście bezrefleksyjnie odrzucać potrzeby wykorzystywania różnych instrumentów dla zapewnienia pewnej elastyczności zarządzania finansami państwa, np. funduszy celowych, dla realizacji ściśle określonych celów, czy też realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Wykorzystywanie takich instrumentów nie może się jednak odbywać bez poszanowania podstawowych zasad gospodarki finansami publicznymi – jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz udziału w procesie decyzyjnym Parlamentu.
53. Mając na uwadze art. 219 Konstytucji i art. 109 ustawy o finansach publicznych docelowo nie tylko Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, ale również inne fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego powinny zostać włączone do ustawy budżetowej. Pominięcie tych funduszy w ustawie budżetowej ogranicza zasadę jawności finansów publicznych, a także ogranicza funkcję kontrolną Parlamentu w zakresie stanowienia o finansach państwa.
54. W projekcie budżetu państwa na rok 2024 zaplanowano wydatki z budżetu państwa w wysokości 849,3 mld zł. Po urealnieniu (z uwzględnieniem szacowanych wydatków funduszy ulokowanych w BGK) wyniosłyby one 929,7 mld zł. Szczegóły przedstawiono w załączniku nr 3.



## Deficyt kasowy budżetu państwa

55. Projekt ustawy budżetowej na rok 2024 nie daje pełnego obrazu finansów państwa w przyszłym roku, stanowi jedynie fragment gospodarki finansowej państwa. Projekt budżetu nie odpowiada zatem definicji budżetu państwa zawartej w art. 109 ustawy o finansach publicznych i nie wypełnia art. 219 Konstytucji.
56. W roku 2024 podobnie jak w latach 2020-2023 zakłada się wykorzystanie do finansowania zadań państwa instrumentów pozabudżetowego finansowania przy wykorzystaniu funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Fundusze te znajdują się poza kontrolą Parlamentu (a plany finansowe tych funduszy nie są dołączane do ustawy budżetowej) przez co ogranicza się jawność finansów publicznych. Co więcej plany tych funduszy mogą być zmieniane na bieżąco i właściwie bez ograniczeń.
57. Wprowadzenie koniecznych zmian urealnających szacunki dochodów oraz przywracających i zwiększających przejrzystość w projekcie budżetu państwa zmieniałoby obraz podstawowych wielkości budżetowych:
- |   |                                    |                      |
|---|------------------------------------|----------------------|
| ▪ | dochody budżetu państwa wyniosłyby | 652 861 007 tys. zł. |
| ▪ | wydatki budżetu państwa wyniosłyby | 929 685 427 tys. zł. |
| ▪ | deficyt budżetu państwa wyniósłby  | 276 824 420 tys. zł. |
58. Oszacowany na potrzeby niniejszego opracowania deficyt budżetu państwa może wydawać się bardzo duży, ale nie odbiega od zakładanych nawet przez rząd przyrostów zadłużenia (9% PKB). Respektując art. 219 Konstytucji i art. 109 ustawy o finansach publicznych należałoby w projekcie ustawy budżetowej pokazać deficyt budżetu państwa w kwocie 277 mld zł, tj. 7,5% PKB. Jest to deficyt kasowy sektora centralnego, uwzględniający pełne wykorzystanie limitów wydatkowych.

## Deficyt sektora finansów publicznych

59. Deficyt sektora finansów publicznych według memoriałowej metodologii ESA, zgodnie z prognozą rządową pokazaną w notyfikacji fiskalnej, w 2023 r. miał wynieść 5,6% PKB, jednak uwzględniając oszacowane w niniejszym opracowaniu niższe wykonanie dochodów budżetu państwa, na kwotę ok. 0,4% PKB, deficyt całego sektora finansów publicznych może wynieść 6,0% PKB w 2023 r.
60. Tu trzeba zaznaczyć, że w notyfikacji fiskalnej rząd założył kasowy deficyt budżetu państwa na ok. 52 mld zł<sup>2</sup> mimo planowanego w nowelizacji budżetu 92 mld zł. Rząd przyjął z góry

---

<sup>2</sup> W notyfikacji fiskalnej pozycja „working balance” ukazuje deficyt ok. 68,5 mld zł. Pozycja ta powinna wynosić 108,5 mld zł, na co składa się planowany deficyt budżetu państwa w nowelizacji w kwocie 92

tw. oszczędności naturalne. W przestrzeni medialnej premier poinformował, że deficyt budżetu państwa może być niższy niż planowane 92 mld zł, ale to nie zmienia szacunku deficytu całego sektora finansów publicznych, bo oszczędności w kwocie 40 mld zł zostały już w nim uwzględnione.

61. Deficyt kasowy budżetu państwa, czyli sektora centralnego bez samorządów i funduszy społecznych w niniejszym opracowaniu jest prognozowany na 7,5% PKB. Ten deficyt wyniósłby tyle, gdyby wszyscy dysponenci zrealizowali w pełni swoje limity wydatkowe. Zazwyczaj występują tzw. „naturalne oszczędności” w skali 1,1% PKB<sup>3</sup>. Zakładając realizację naturalnych oszczędności deficyt kasowy budżetu państwa ukształtuje się na poziomie 6,4%. I tu należy poczynić kolejne wyjaśnienie. Deficyt kasowy zawiera bardzo duże kasowe wydatki militarne, jednak według metodologii europejskiej wydatki militarne są rejestrowane nie w momencie kasowego wydatku, ale w momencie dostawy np. sprzętu wojskowego. W 2024 r. realizowane są duże płatności, ale dostawy będą w latach kolejnych. Różnica między wydatkami kasowymi a realnymi dostawami może wynosić nawet 2% PKB, prawdopodobnie nie mniej niż 1% PKB. Według rozliczenia reguły wydatkowej SRW, „klauzula obronna” wynosi 1,3% PKB. Korygując o tę wielkość deficyt memoriałowy budżetu państwa wynosi 5,1% PKB. Przy założeniu zbilansowania sektora społecznego i samorządowego deficyt całego sektora finansów publicznych szacujemy na ok. 5,1%.
62. Z drugiej strony rząd prognozuje deficyt całego sektora finansów publicznych według metodologii europejskiej na 4,5% PKB w 2024 r. Uwzględniając niższe szacowane dochody budżetowe na kwotę ok. 0,9% PKB deficyt wyniósłby ok. 5,4% PKB.
63. Biorąc pod uwagę powyższe prognozy prognozowany deficyt sektora finansów publicznych według ESA wyniesie w:
  - 2023: 6,0% PKB
  - 2024: 5,1-5,4% PKB

---

mld zł i deficyt budżetu środków europejskich (BŚE) w kwocie 16,2 mld zł. Rezydualnie można więc wyliczyć, że przy stałym deficycie BŚE, deficyt budżetu państwa założono na poziomie 52,5 mld zł.

<sup>3</sup> W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa znajduje się następujące wyjaśnienie: „Od 2016 roku prognozowane w Programie konwergencji wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w poszczególnych latach systematycznie przewyższały ich rzeczywiste wykonanie. Ze względu na opieranie się na limitach wydatkowych średnia różnica pomiędzy prognozą a wykonaniem w okresie 2016–22 wyniosła 1,4% PKB; wykluczając lata kryzysowe, tj. w okresie 2016–19 różnica ta wyniosła 1,1% PKB. W obecnym Programie prognoza makrofiskalna na rok bieżący uwzględnia wspomniane różnice w realizacji wydatków sektora (prognozowane – według planów finansowych - wydatki zostały skorygowane o 1,1% PKB), w celu urealnienia scenariusza gospodarczego.”

## Potrzeby pożyczkowe netto i finansowanie

64. W projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. przedstawione zostały prognozy odnośnie do potrzeb pożyczkowych netto i brutto oraz struktury ich finansowania. Wynika z nich, że potrzeby pożyczkowe netto rosną ze 143 mld zł w 2023 r. do 225,4 mld zł w 2024 r. tj. o ok. 82 mld zł (o ok. 58%), a potrzeby pożyczkowe brutto z 281 mld do 421,6 mld zł (o prawie 50%). Głównym źródłem ich finansowania ma być sprzedaż skarbowych papierów wartościowych (spw) na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. O ile refinansowanie zapadających skarbowych papierów wartościowych stanowi jedynie zamianę starego długu na nowy w portfelach często tych samych inwestorów, to podaż nowego długu finansującego rosnące potrzeby pożyczkowe netto może napotkać istotną barierę popytu.
65. Wskazany wyżej poziom potrzeb pożyczkowych netto podobnie jak i główny jego składnik w postaci deficytu jest niepełny z uwagi na fakt, że ustawa budżetowa jak już wcześniej sygnalizowano nie obejmuje całego obrazu tej części finansów publicznych, która powinna być objęta kontrolą Parlamentu. Poza ustawą budżetową znajdują się fundusze BGK o znaczących potrzebach pożyczkowych, a których plany finansowe nie są publicznie dostępne, ponieważ według swoistej nadinterpretacji przepisów prawa są objęte tajemnicą bankową oraz Polski Fundusz Rozwoju (mimo zakończenia programu Tarcz Finansowych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-27 przewidziano w 2023 r. dalszy wzrost o 5 mld zł zadłużenia PFR klasyfikowanego jako dług sektora instytucji rządowych i samorządowych). Mimo braku pełnych informacji można określić skalę potrzeb pożyczkowych netto funduszy BGK w 2024 r. na podstawie ich zmian zadłużenia, przedstawionych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-27. Łączny przyrost zadłużenia głównych funduszy BGK nieujętych w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. (Fundusz Przeciwdziałania Covid-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Krajowy Fundusz Drogowy) osiąga poziom 78,9 mld zł. Zakładając, że to fundusze BGK będą prawie w całości odpowiedzialne za wygenerowanie dodatkowych potrzeb pożyczkowych netto można przyjąć, że potrzeby pożyczkowe powinny być prezentowane w projekcie ub. na 2024 r. na poziomie 304 mld zł.
66. W przypadku większego deficytu budżetu państwa lub wyższego deficytu któregoś z funduszy BGK te potrzeby odpowiednio rosną. W związku z tym, że dochody budżetu państwa w ustawie budżetowej na rok przyszły zostały przeszacowane, potrzeby pożyczkowe netto w 2023 i 2024 r. mogą w rzeczywistości być jeszcze wyższe.

Tablica 2. Korekta potrzeb pożyczkowych netto

Wyszczególnienie	2023	2024
Potrzeby pożyczkowe netto ujęte w projekcie ub	143,0	225,4
Potrzeby funduszy BGK nieujętych w projekcie ub (na podstawie prognozy długu ze Strategii)	73,5	78,9
Dodatkowe potrzeby pożyczkowe wynikające z przeszacowania dochodów	16,4	31,7
<b>łącznie potrzeby pożyczkowe</b>	<b>232,9</b>	<b>336,0</b>

Źródło: IFP/IOF, opracowanie własne na podstawie danych MF.

67. Poziom potrzeb pożyczkowych jest niezwykle istotny dla uczestników rynku finansowego. Większość potrzeb pożyczkowych netto zarówno budżetu państwa w obecnym wymiarze jak i funduszy BGK jest finansowana z emisji spw lub w przypadku BGK obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa (SP) o charakterystyce podobnej do obligacji skarbowych. W przypadku projektu budżetu państwa finansowanie netto z emisji wszystkich rodzajów spw planowane jest na poziomie 199,4 mld zł (161,7 mld zł na rynku krajowym i 37,7 mld jako równowartość ok. 8 mld EUR na rynkach zagranicznych). Oznacza to wzrost finansowania netto z emisji spw w łącznym segmencie obligacji hurtowych, oszczędnościowych i bonów skarbowych na rynku krajowym oraz obligacji na rynkach zagranicznych łącznie o ponad 122 mld zł tj. o ok. 160 % w stosunku do przewidywanego wykonania 2023 r. Dodając do tego potrzeby netto funduszy BGK, kwota środków netto (bez uwzględniania wykupów), które będą musiały być pozyskane z emisji na rynku krajowym i rynkach zagranicznych przez bp i BGK zagranicznych rośnie do 278 mld zł. Po uwzględnieniu niedoszacowania dochodów to już prawie 336 mld zł.
68. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest uwzględnienie w finansowaniu zagranicznym potrzeb budżetu państwa potencjalnych wpływów z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności UE w kwocie 28,6 mld zł. W przypadku braku zgody KE na wypłatę Polsce środków, w tym tych w postaci pożyczek, w takiej wysokości, brak tych środków będzie musiał być pokryty z emisji długu na rynku krajowym lub zagranicznym. Podnosi to oczywiście poziom potrzeb w zakresie finansowania netto o kolejne prawie 29 mld zł. Trzeba pamiętać, że pożyczki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności UE nawet w przypadku ich uruchomienia są uwarunkowane spełnianiem kamieni milowych.
69. Należy zakładać, że struktura finansowania potrzeb netto, realizowana przez MF i BGK, jeżeli te fundusze nie zostaną włączone do ustawy budżetowej, będzie dopasowana do warunków rynkowych, jednak potencjalna skala nowej podaży generuje dodatkowe poważne ryzyka dotyczące stabilności rynku, kosztów obsługi oraz struktury zadłużenia. O ile w sytuacji braku zaburzeń na międzynarodowych rynkach finansowych kwestia sfinansowania potrzeb jest zwykle kwestią akceptowalnego poziomu kosztów, o tyle w przypadku turbulencji mogą wystąpić istotne ograniczenia w zakresie popytu nawet przy skokowym wzroście kosztów finansowania (rentowności). Takie ryzyko dotyczy głównie rynku krajowego i zmaterializowało się w listopadzie 2022 r., kiedy to odwoływane były

przetargi obligacji BGK na finansowanie Funduszu Covid-19 i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, a rząd musiał zapewniać inwestorów o dążeniu do ograniczania deficytu. Skala potrzeb pożyczkowych netto, ujawniona w samym projekcie ustawy budżetowej, generuje ryzyko nie tylko dla realizacji celów określonych w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027”, ale stawia też pytanie co do możliwości ich sfinansowania. Trzeba też pamiętać, że wzrost kosztu pozyskiwania finansowania będzie miał wpływ na budżety kolejnych lat „wypychając” miejsce na inne wydatki albo przestrzeń na obniżenie deficytu.

70. W projekcie ustawy budżetowej zakłada się duży udział bonów skarbowych (54,5 mld zł), które w ostatnich latach nie były stosowane jako instrument finansowania potrzeb pożyczkowych. Finansowanie netto w projekcie ustawy z samych obligacji hurtowych na rynku krajowym rośnie o 55 mld zł tj. do 99,8 mld zł (o 120%), a z obligacji zagranicznych o 24,4 mld zł, tj. o ok 183% (z ok 2,9 mld EUR do 8,3 mld EUR). Brak pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności UE oznaczałby konieczność pozyskania tych środków w całości na rynku krajowym lub zagranicznym. Podobnie jest w przypadku finansowania wyższego deficytu spowodowanego niższymi dochodami. Wzrost podaży obligacji hurtowych na rynku krajowym stworzy większą presję na ceny, a więc i wzrost kosztów obsługi długu. Okresowe zwiększenie finansowania instrumentami krótkoterminowymi jest możliwe przy obecnej dużej nadpłynności sektora bankowego, mierzonej skalą operacji otwartego rynku NBP. Jest to jednak zwiększenie ryzyka refinansowania w kolejnym roku (2025 r.) i skrócenie średniej zapadalności długu publicznego, a zwiększenie emisji obligacji na rynkach zagranicznych oznacza wzrost ryzyka kursowego. Na rynek finansowy i warunki emisji spw wpływ będzie miała też struktura emisji obligacji przez BGK. W I półroczu 2023 r. zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych łącznie zwiększyło się o ok. 27,8 mld zł z czego jedynie ok. 6,5 mld zostało pozyskane na rynku krajowym. Są to ryzyka dla płynności budżetu i kosztów obsługi w kolejnych latach.
71. Z uwagi na brak w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 informacji na temat kredytów zaciąganych na finansowanie programów modernizacji uzbrojenia, należy przypuszczać, że umowy kredytowe w tym obszarze są podpisywane przez BGK i gwarantowane przez Skarb Państwa. Brak przejrzystości i jakichkolwiek informacji o skali zaciąganych w ten sposób zobowiązań oraz warunkach finansowych uniemożliwia jednak ocenę ich kosztów i wpływu na realizację ustawy budżetowej w przyszłym roku i latach następnych. Koszt ten jednak prawie na pewno jest wyższy niż w przypadku zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa (podobnie jak to wykazały publikowane przez NIK informacje dotyczące porównania kosztów zaciągania zobowiązań rynkowych przez SP i BGK w imieniu funduszy).
72. Ustawa budżetowa nie przedstawia także ścieżki finansowania wykupu obligacji PFR zapadających w 2024 r. (16 mld zł) i w latach następnych, wyemitowanych w celu finansowania tarcz finansowych oraz obligacji BGK, których terminy wykupu zaczynają się w istotnej skali w 2025 r. Dotychczas odsetki od obligacji PFR były płacone ze środków pozyskiwanych przez Fundusz Covid-19. Brak jest natomiast rozwiązania docelowego,

informacji w jaki sposób finansowana będzie obsługa i spłata zadłużenia obligacji PFR oraz obligacji emitowanych przez BGK, zwłaszcza przy deklaracjach tymczasowości funduszu Covid-19. To tworzy kolejne niewiadome i ryzyka dla zarządzania zobowiązaniami Skarbu Państwa w najbliższych latach.

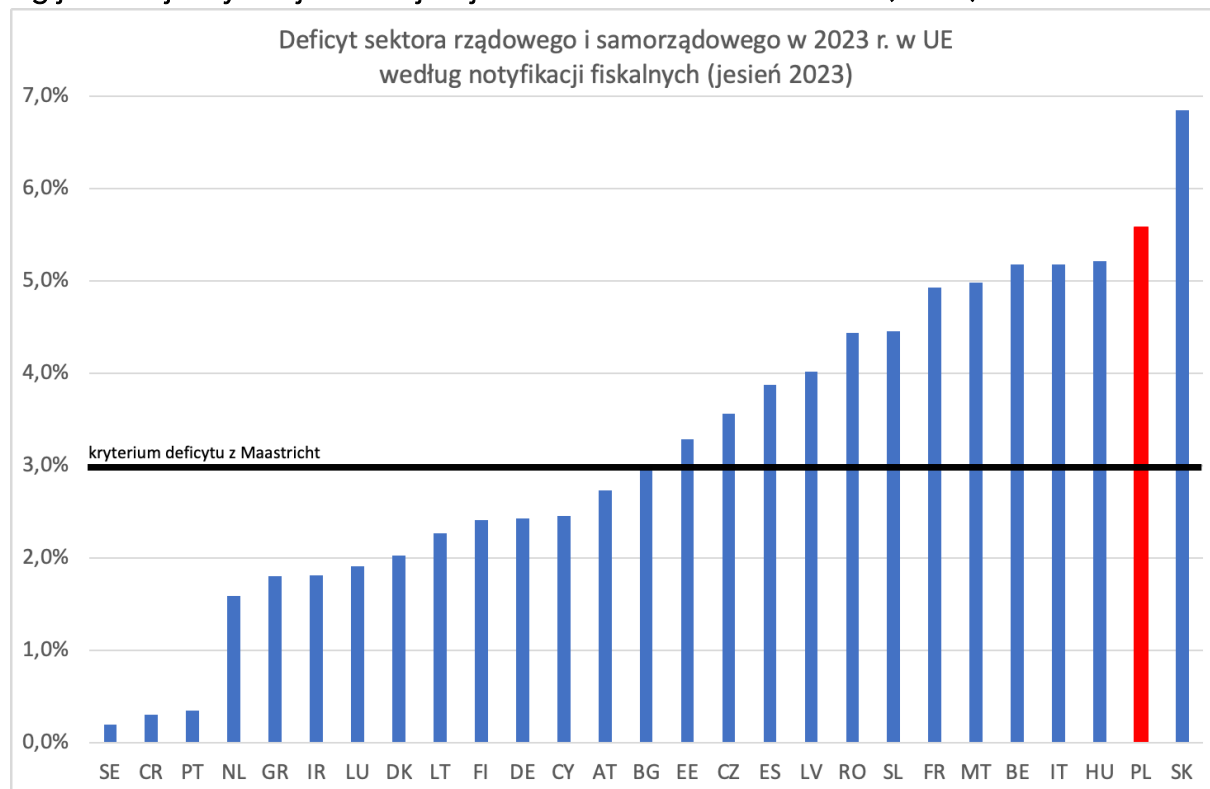
73. Generalnie największym ryzykiem jest niepewność jaka w rzeczywistości może być skala podaży spw na rynek krajowy i zagraniczny. Przy tej nieprzejrzystości inwestorom trudno będzie ocenić, poza ryzykiem związanym z nieprzewidywalnością polityki pieniężnej, ryzyko związane z wielkością emisji, co oczywiście z dużym prawdopodobieństwem przyłoży się na koszty obsługi nowo emitowanego długu. Trzeba też pamiętać o dodatkowej podaży obligacji przekazywanych zamiast dotacji (29 mld zł w 2022 r. oraz prawie ponad 14 mld zł w 2023 r.). Podmioty, które je otrzymały mogą w każdej chwili, poza kontrolą MF, dokonać ich sprzedaży wpływając na warunki panujące na rynku finansowym.

### **Europejskie konsekwencje związane z nadmiernym deficytem i długiem.**

74. Zgodnie z pkt 6 komunikatu Komisji Europejskiej z marca 2023 r., w kwietniu przyszłego roku Komisja zaproponuje Radzie UE otwarcie procedury nadmiernego deficytu (EDP) według obowiązujących przepisów i salda sektora finansów publicznych za 2023 rok.
75. Jedyne wyjątki pozwalające na uniknięcie EDP przewidziane w TFUE to: 1) deficyt obniżył się istotnie i jest bliski 3% PKB, 2) przekroczenie jest a) nadzwyczajne i b) tymczasowe, a deficyt jest c) ciągle blisko 3%. Deficyt będzie w 2023 rosnący i znacznie wyższy niż 3% PKB. Załamanie koniunktury w 2023 r. przy zerowym lub lekko dodatnim wzroście może być trudne do zastosowania, ale wojna w Ukrainie i napływ uchodźców mogą uzasadniać pewną nadzwyczajność przekroczenia referencyjnego poziomu 3%. Deficyt będzie jednak znacznie większy od 3% i nie wróci poniżej tego poziomu, więc także drugi wyjątek traktowy nie będzie miał zastosowania.
76. Tym samym, po 8 latach Polska znajdzie się ponownie w procedurze nadmiernego deficytu (EDP).
77. Polska nie będzie jedynym objętym nią krajem, choć zapowiada się, że Polska będzie w ścisłej europejskiej czołówce nierównowagi fiskalnej (por. Wykres 3). Według wiosennej prognozy KE EDP objęte będą również: FR, IT, MT, SK, BG, RO, być może także LV, CZ, SI i ES (zależy to o ile wyższe od 3% PKB będą deficyty tych krajów i czy prognozowane będzie zejście ich poniżej 3% w 2024).
78. Realne konsekwencje samego przebywania w EDP mogą być istotne jedynie po pewnym czasie i jedynie w przypadku „nie podjęcia skutecznych działań, aby skorygować nadmierny deficyt”, czyli niestosowania się do wynegocjowanej ścieżki dojścia do 3% deficytu. Dla krajów spoza strefy euro potencjalne konsekwencje to zawieszenie części lub całości zobowiązań lub płatności z funduszy europejskich. Zawieszeniu podlegają

także (zgodnie z Art. 10 rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności) środki KPO. Pierwszeństwo mają tu także zobowiązania, do 25% (lub 0,25% PKB) całości środków, z możliwością rozszerzenia także na płatności w przypadku utrzymania się powyższej niezgodności.

**Wykres 3. Deficyty finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych) według jesiennej notyfikacji fiskalnej krajów członkowskich UE w 2023 r. (%PKB).**



Źródło: IFP/IOF, opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

79. Kluczowa jest więc wynegocjowana ścieżka dostosowania deficytu. Zgodnie z „Vademecum w sprawie paktu stabilności i wzrostu”<sup>4</sup>, co do zasady wymagane jest coroczne ograniczenie deficytu strukturalnego przynajmniej o 0,5% PKB oraz zmniejszenie deficytu poniżej 3% PKB w kolejnym roku po nałożeniu EDP. Wynikałoby z tego, że deficyt finansów publicznych miałby obniżyć się nawet do około ~3.5% PKB (dopuszczalne jest pewne odchylenie) w 2025 roku. Od zasady terminu t+1 istnieją jednak wyjątki (str. 57 Vademecum). W przypadku istotnych reform strukturalnych, ogromnej wymaganej skali poprawy deficytu, lub też niskiego poziomu długu publicznego i niewielkiego ryzyka niewypłacalności można liczyć na wolniejszą wymaganą ścieżkę dostosowania, ciągle jednak przy zachowanym minimum 0,5% PKB rocznego dostosowania.

<sup>4</sup> Patrz: [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition\\_pl](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2019-edition_pl)

80. W dotychczasowej historii UE sankcje finansowe (dla członków strefy euro) lub zawieszenie funduszy europejskich (dla wszystkich) jeszcze się nie miały miejsca. Teoretycznie rekomendacja zawieszenia środków unijnych (ESI i KPO) jest automatyczna w przypadku oceny przez Radę UE „nie podjęcia skutecznych działań” przez kraj członkowski (ta ocena jednak wymaga takiej rekomendacji przez Komisję Europejską). W takim przypadku, przy braku sprzeciwu kwalifikowanej większości w Radzie, środki są zawieszane od początku następnego roku (a więc najwcześniej od stycznia 2026 r. przy negatywnej ocenie dostosowania za 2024, raczej jednak od stycznia 2027 r.).
81. Biorąc powyższe pod uwagę należy stanowczo stwierdzić, że nie ma wątpliwości, że Polska zostanie objęta procedurą EDP od 2024 r. To oznacza, że polityka budżetowa w kraju będzie prowadzona w rygorach tej procedury. Dwa razy do roku nowy rząd będzie musiał raportować jakie podejmuje działania w celu zredukowania deficytu i rozliczać się z efektów tych działań. W tej procedurze nie ma miejsca na „tzw. rozluźnianie pasa”. Można jedynie prowadzić dialog i uzgodnić wiarygodną, realistyczną i akceptowalną przez unijne procedury ścieżkę redukcji deficytu.
82. Pakiet nowych reguł fiskalnych negocjowany obecnie w Radzie UE nie będzie raczej zawierał istotnych zmian w obszarze EDP wynikającego z nadmiernego deficytu.



## Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne

## Załącznik 1

Wyszczególnienie	jedn.	2022	2023 (BP_2024)	2023 (Poprawione)	2024 (BP_2024)	2024 (Poprawione)
<b>Procesy realne</b>						
PKB	rok poprzedni = 100	105,1	100,9	100,0	103,0	102,0
Eksport	rok poprzedni = 100	106,2	102,0	98,9	103,6	104,0
Import	rok poprzedni = 100	106,2	98,5	93,6	103,9	104,9
Popyt krajowy	rok poprzedni = 100	105,1	98,7	96,8	103,2	102,3
Spożycie	rok poprzedni = 100	102,0	99,5	99,4	103,1	102,4
- prywatne	rok poprzedni = 100	103,3	99,1	98,1	103,3	102,5
- publiczne	rok poprzedni = 100	98,0	100,9	103,1	102,5	102,1
Akumulacja	rok poprzedni = 100	115,9	96,1	88,5	103,4	102,0
- nakłady brutto na środki trwałe	rok poprzedni = 100	105,0	103,8	106,9	104,4	103,1
<b>PKB w cenach bieżących</b>	mld PLN	3078,3	3444,4	3398,4	3770,9	3674,4
<b>Ceny</b>						
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (średniorocznie)	rok poprzedni = 100	114,4	112,0	111,5	106,6	106,7
Ceny produkcji sprzedanej przemysłu (średniorocznie)	rok poprzedni = 100	122,4	104,8	104,5	103,9	103,5
Deflator PKB	rok poprzedni = 100	111,3	110,9	110,4	106,2	106,0
<b>Wynagrodzenia</b>						
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	PLN	6346,0	7128,0	7139,3	7824,0	7746,1
- w sektorze przedsiębiorstw	PLN	6654,0	7474,0	7445,8	8208,0	8116,0
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	111,7	112,3	112,5	109,8	108,5
- w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	113,0	112,3	111,9	109,8	109,0
<b>Rynek pracy</b>						
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	tys. etatów	11031,0	11060,0	11053,1	11191,0	11141,5
- w sektorze przedsiębiorstw	tys. etatów	6509,0	6526,0	6515,5	6608,0	6561,1
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	101,4	100,3	100,2	101,2	100,8
- w sektorze przedsiębiorstw	rok poprzedni = 100	102,6	100,3	100,1	101,3	100,7
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (koniec okresu)	tys. osób	812,3	840,0	790,0	804,0	770,0
Stopa bezrobocia rejestrowanego (koniec okresu)	%	5,2	5,4	5,1	5,2	5,0
<b>Kurs walutowy*</b>						
EUR/PLN (średni w roku)	PLN	4,7	4,5	4,6	4,5	4,6
<b>Stopy procentowe**</b>						
Stopa referencyjna NBP (średnio w okresie)	%, nominalnie	5,3	6,8	6,5	5,8	6,0
<b>Bilans płatniczy na bazie transakcji</b>						
Saldo obrotów bieżących	% PKB	-3,0	0,1	0,0	0,0	0,5

(BP\_2024) – wskaźniki przyjęte w projekcie budżetu państwa na 2024 r.

(Poprawione) – skorygowane (bardziej prawdopodobne) wskaźniki na lata 2023 i 2024

## DOCHODY PRAWDZIWEGO BUDŻETU PAŃSTWA W 2024 R.

## Załącznik nr 2

Wyszczególnienie	Ustawa Budżetowa 2023	Planowane wykonanie 2023 (MF)	Skorygowane planowane wykonanie 2023	Różnica (4-2)	Różnica (4-3)	Plan na 2024 r. (MF)	Skorygowany plan na 2024 r.	Różnica (7-6)
	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł	w tys. zł
1	2	3	4	5	5a	6	7	8
<b>DOCHODY OGÓŁEM</b>	<b>601 378 366</b>	<b>594 576 738</b>	<b>579 866 657</b>	<b>-21 511 709</b>	<b>-14 710 081</b>	<b>684 515 427</b>	<b>652 861 007</b>	<b>-31 654 420</b>
<b>1. Dochody podatkowe</b>	<b>536 833 242</b>	<b>525 415 099</b>	<b>510 705 018</b>	<b>-26 128 224</b>	<b>-14 710 081</b>	<b>607 790 884</b>	<b>576 136 464</b>	<b>-31 654 420</b>
1.1. Podatek od towarów i usług	272 900 000	259 600 000	249 170 792	-23 729 208	-10 429 208	312 625 000	285 909 385	-26 715 615
1.2. Podatek akcyzowy	83 800 000	84 500 000	84 500 000	700 000	0	88 763 000	88 763 000	0
1.3. Podatek od gier	4 500 000	4 400 000	4 400 000	-100 000	0	4 700 000	4 700 000	0
1.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	77 606 988	73 000 000	71 172 700	-6 434 288	-1 827 300	78 283 405	76 323 853	-1 959 552
1.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych	83 570 254	89 635 099	87 181 526	3 611 272	-2 453 573	108 839 479	105 860 226	-2 979 253
1.6. Podatek od wydobycia niektórych kopalin	4 600 000	4 400 000	4 400 000	-200 000	0	3 700 000	3 700 000	0
1.7. Podatek od niektórych instytucji finansowych	5 980 000	5 930 000	5 930 000	-50 000	0	6 250 000	6 250 000	0
1.8. Podatek od sprzedaży detalicznej	3 876 000	3 950 000	3 950 000	74 000	0	4 630 000	4 630 000	0
<b>2. Dochody niepodatkowe</b>	<b>60 751 758</b>	<b>65 368 273</b>	<b>65 368 273</b>	<b>4 616 515</b>	<b>0</b>	<b>72 800 638</b>	<b>72 800 638</b>	<b>0</b>
2.1. Dywidendy i wpłaty z zysku	3 363 986	3 005 177	3 005 177	-358 809	0	3 070 698	3 070 698	0
2.2. Wpłaty z zysku z Narodowego Banku Polskiego	0	0	0	0	0	6 000 000	6 000 000	0
2.3. Cło	9 237 000	8 661 000	8 661 000	-576 000	0	9 602 000	9 602 000	0
2.4. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	44 478 932	50 021 125	50 021 125	5 542 193	0	49 139 301	49 139 301	0
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 671 840	3 680 971	3 680 971	9 131	0	4 988 639	4 988 639	0
<b>3. Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi</b>	<b>3 793 366</b>	<b>3 793 366</b>	<b>3 793 366</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3 923 905</b>	<b>3 923 905</b>	<b>0</b>

Wyszczególnienie	Plan na 2024 r.	Skorygowany plan na 2024 r.
	w tys. zł	w tys. zł
1	2	3
Ogółem	849 285 427	929 685 427
w tym:		
1. Dotacje i subwencje, w tym	356 259 455	435 159 455
1a. Dotacje do programów publicznych zarządzanych przez PFR *)	0	0
1b. Dotacje do funduszy przy BGK	0	78 900 000
1c. Dotacje w miejsce obligacji **)	0	0
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	143 567 036	143 567 036
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	155 563 726	155 563 726
4. Wydatki majątkowe	74 826 410	74 826 410
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	66 500 000	68 000 000
6. Środki własne Unii Europejskiej	37 180 298	37 180 298
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	15 388 502	15 388 502

\*) w Strategii zarządzania długiem przyjęto przyrost zadłużenia w PFR w 2023 r. na kwotę 5 mld zł. To może potencjalnie oznaczać zobowiązania na prefinansowanie KPO w 2024 r. Ponadto w 2024 r. PFR musi wykupić ok. 16 mld zł obligacji. Jeżeli nie będzie dysponował tymi środkami to będzie musiał otrzymać środki z budżetu państwa. To ryzyko wyższych wydatków.

\*\*\*) w projekcie ustawy budżetowej istnieje limit na takie operacje w kwocie 25 mld zł, to element dodatkowego ryzyka większych wydatków.