

Rozdział IX

Sektor finansów publicznych

1. Kształt sektora finansów publicznych

Trwały rozwój gospodarczy wymaga stabilnych i zdrowych finansów publicznych. Finanse publiczne są z jednej strony odbiciem stanu gospodarki, z drugiej – fundamentem, na którym opiera się gospodarka. O znaczeniu długu i deficytu sektora finansów publicznych dla prowadzonej polityki gospodarczej świadczy uregulowanie zagadnień z nimi związanych w Konstytucji RP oraz w ustawie o finansach publicznych. Obydwa akty prawne stanowią, że w danym roku relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto nie może przekroczyć 60%. W celu minimalizacji ryzyka przekroczenia konstytucyjnego poziomu zadłużenia i utrzymania poziomu długu na bezpiecznym poziomie w ustawie o finansach publicznych zapisano specjalne mechanizmy (procedury ostrożnościowe i sanacyjne) uruchamiane w przypadku przekroczenia przez relację państwowego długu publicznego do PKB progów 50, 55 i 60%. Wprowadza ona, jako podstawowy akt regulujący funkcjonowanie jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych, również ograniczenia dotyczące zasad konstruowania budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym kształtowania wydatków i rozchodów oraz zaciągania zobowiązań.

Kształt sektora finansów publicznych jest determinowany zarówno przez uwarunkowania instytucjonalne, jak i wynikające z realizowanej polityki gospodarczej. Wraz z wstąpieniem do Unii Europejskiej Polska uczestniczy w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej ze statusem kraju z derogacją. Oznacza to, iż Polskę, jako członka Unii Europejskiej, obowiązują oprócz regulacji krajowych także unijne regulacje dotyczące dopuszczalnego poziomu deficytu i długu publicznego zapisane w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zgodnie z regulacjami unijnymi kraje członkowskie powinny utrzymywać deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych liczony wg zasad ESA'95¹ na poziomie nie wyższym niż 3% PKB, zaś dług nie wyższy niż 60% PKB. Dodatkowo w ramach przeprowadzonej w 2005 r. reformy Paktu Stabilności i Wzrostu zwrócono większą uwagę na strukturalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, ustanawiając średnioterminowy cel budżetowy

¹ ESA'95 (*European System of National and Regional Accounts*) posługuje się pojęciem *general government*, którego oficjalne tłumaczenie to sektor instytucji rządowych i samorządowych. W niniejszym dokumencie przyjęto więc następującą terminologię: sektor instytucji rządowych i samorządowych – dla systemu ESA'95 oraz sektor finansów publicznych – dla metodologii polskiej, jako zgodny z ustawą o finansach publicznych.

(z ang. medium term budgetary objective - MTO) wyznaczany indywidualnie dla poszczególnych krajów członkowskich. Dla Polski MTO zostało wyznaczone na poziomie minus 1% PKB.

2. Prognoza stanu sektora finansów publicznych

2.1. Dochody, wydatki oraz saldo sektora finansów publicznych

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych dochody oraz wydatki sektora finansów publicznych prezentowane są po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora. Oznacza to, że dochodami sektora są tylko te, które pochodzą spoza sektora finansów publicznych, a wydatkami te, które są realizowane poza sektor.

Poziom dochodów i wydatków sektora finansów publicznych jest wypadkową kształtowania się sytuacji makroekonomicznej kraju oraz przyjętych rozwiązań systemowych. Szacuje się, że dochody sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 2008-2009 będą kształtowały się odpowiednio na poziomie 41,1% i 42,4%. Wydatki sektora finansów publicznych w relacji do PKB wzrosną z poziomu 42,5% w 2008 r. do 43,2% w roku 2009. Wzrost relacji w roku 2009 zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków wynika ze wzrostu środków unijnych o 1,1 pkt. procentowego. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB w 2009 r. zostanie ograniczony do 0,9% w porównaniu z 1,4% w roku 2008.

Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom dochodów sektora finansów publicznych w 2009 r. będzie zmiana w systemie podatkowym polegająca na zastąpieniu trzech stawek podatku PIT (19%, 30% i 40%) dwiema (18% i 32%) oraz zmianie wysokości progów podatkowych. Na kształtowanie się wydatków wpływ będzie miał m.in. fakt, że część z nich jest objęta mechanizmami indeksacyjnymi, które powiązane są z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi (np. emerytury i renty – mechanizm waloryzacyjny powiązany z realnym wzrostem płac i poziomem inflacji, wydatki na obronę narodową – z poziomem PKB).

Poniższe tabele przedstawiają dochody, wydatki oraz wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2007-2009.

Wyszczególnienie	2007	2008 PW	2009
	mld zł		
Dochody ogółem, w tym:	486,2	525,9	585,3
Dochody bieżące	464,0	498,7	542,0
1. dochody podatkowe	258,4	291,1	314,0
a) podatki pośrednie	146,3	162,5	178,4
b) pozostałe podatki	112,1	128,6	135,6
2. składki na ubezpieczenie społeczne	120,8	121,3	132,4
3. dochody niepodatkowe	84,9	86,3	95,6
Dochody kapitałowe	7,2	7,6	7,8
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	14,9	19,7	35,5
Wydatki ogółem, w tym:	485,2	544,0	597,3
Wydatki bieżące	434,6	486,1	519,0
1. wydatki socjalne	188,5	211,0	224,0
2. obsługa długu publicznego	29,1	30,2	35,3
3. pozostałe	217,0	244,9	259,7
a) wydatki własne	206,4	232,8	247,1
b) środki własne UE	10,6	12,1	12,6
Wydatki kapitałowe	50,6	58,0	78,3
Wynik kasowy	1,0	-18,1	-12,0
Wynik pierwotny	30,1	12,0	23,3

Wyszczególnienie	2007	2008 PW	2009
	% PKB		
Dochody ogółem, w tym:	41,6	41,1	42,4
Dochody bieżące	39,7	38,9	39,2
1. dochody podatkowe	22,1	22,7	22,7
a) podatki pośrednie	12,5	12,7	12,9
b) pozostałe podatki	9,6	10,0	9,8
2. składki na ubezpieczenie społeczne	10,3	9,5	9,6
3. dochody niepodatkowe	7,3	6,7	6,9
Dochody kapitałowe	0,6	0,6	0,6
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	1,3	1,5	2,6
Wydatki ogółem, w tym:	41,5	42,5	43,2
Wydatki bieżące	37,2	38,0	37,6
1. wydatki socjalne	16,1	16,5	16,2
2. obsługa długu publicznego	2,5	2,4	2,6
3. pozostałe	18,6	19,1	18,8
a) wydatki własne	17,7	18,2	17,9
b) środki własne UE	0,9	0,9	0,9
Wydatki kapitałowe	4,3	4,5	5,7
Wynik kasowy	0,1	-1,4	-0,9
Wynik pierwotny	2,6	0,9	1,7

W strukturze dochodów sektora finansów publicznych dominujący udział mają dochody podatkowe, stanowiące w latach 2008-2009 odpowiednio 55,4% i 53,6% dochodów ogółem oraz składki na ubezpieczenia społeczne, na które przypada odpowiednio 23,1% i 22,6% dochodów. Łączny udział podatków i składek w dochodach ogółem, a więc elementów

decydujących o poziomie obciążeń fiskalnych, wyniesie w latach 2008-2009 odpowiednio 78,4% i 76,3%, tj. 32,2% i 32,3% PKB. Wielkości te są wypadkową kondycji gospodarczej Polski oraz przeprowadzonych reform mających na celu zmniejszenie obciążeń fiskalnych obywateli (podwyższenie progów podatkowych, zmniejszenie liczby stawek podatku PIT). Podkreślenia wymaga fakt, iż w roku 2008 przeprowadzono drugi etap redukcji klina podatkowego polegający na zmniejszeniu o 4 pkt proc składki na ubezpieczenie rentowe ubezpieczenia społecznego (po 2 pkt procentowe po stronie pracodawcy i pracownika).

Po stronie wydatków sektora finansów publicznych znaczącym obciążeniem pozostają wydatki socjalne, których główną pozycję stanowią wydatki na emerytury i renty. Udział wydatków socjalnych w wydatkach ogółem zmaleje z ok. 38,8% w roku 2008 do ok. 37,5% w roku 2009.

Nie bez wpływu na poziom dochodów i wydatków sektora finansów publicznych pozostaje członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej. Z uwagi na przyjęty mechanizm środki pomocowe z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności są ujęte w danych o sektorze finansów publicznych (redystrybucja środków dokonywana jest poprzez budżet państwa). Członkostwo Polski w UE wiąże się nie tylko z uzyskaniem dostępu do funduszy unijnych, ale też z koniecznością ponoszenia wydatków na rzecz budżetu unijnego. Szacuje się, że składka płacona przez Polskę na rzecz UE stanowić będzie w latach 2008-2009 równowartość około 0,9% PKB rocznie. Dodatkowo, ze środków budżetu państwa finansowane są koszty związane ze współfinansowaniem projektów realizowanych z wykorzystaniem środków unijnych oraz z uzupełniającym finansowaniem dopłat bezpośrednich dla rolników.

Istotne obciążenie dla finansów publicznych stanowią również koszty obsługi długu publicznego, będące pochodną potrzeb pożyczkowych, w tym zwłaszcza deficytu sektora. W roku 2009 przewiduje się, że koszty obsługi długu osiągną poziom 2,6% PKB wobec 2,4% PKB w roku 2008.

2.2. Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych

Polska, podobnie jak inne kraje członkowskie Unii Europejskiej, w celu zachowania jednolitości i porównywalności danych zobligowana jest do sporządzania sprawozdań i prognoz z zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnie z metodologią unijną, opartą na ESA'95. System ESA'95 zawiera jednolite zasady rejestracji przepływów i stanów oraz wyznacza granice sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zasadniczo zakres sektora wg ESA'95 jest zgodny z ramami ustawy o finansach publicznych. Różnice w zakresie sektora wynikają z charakteru przeprowadzanych przez poszczególne jednostki operacji ekonomicznych i dotyczą:

- jednostek, które zgodnie z metodologią krajową są częścią sektora finansów publicznych, a nie są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych (jednostki badawczo-rozwojowe, Polski Klub Wyścigów Konnych, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej),
- jednostek, które zgodnie z wymogami ESA'95 są elementem sektora instytucji rządowych i samorządowych, a wg polskiej metodologii nie są zaliczane do sektora finansów publicznych (Krajowy Fundusz Drogowy).

Szacowanie deficytu według metodologii Unii Europejskiej oraz metodologii krajowej odbywa się przy zastosowaniu odmiennych koncepcji rachunkowych – memoriałowej w przypadku metodologii ESA'95 oraz kasowej według metodologii krajowej. Ponadto podatki i składki na ubezpieczenia społeczne wg ESA'95 są wykazywane w wysokości faktycznie możliwej do ściągnięcia (czyli po korekcie o tzw. wskaźnik nieściągalności).

W poniższej tabeli przedstawiono prognozowane kształtowanie się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w latach 2008-2011 oraz dane za rok 2007.

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
	w % PKB				
Kasowy wynik sektora finansów publicznych	0,1	-1,4	-0,9	-0,3	0,3
Dostosowania zakresu sektora	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Dostosowania metodologiczne	-2,0	-1,0	-1,1	-1,2	-1,3
<i>w tym:</i>					
<i>korekta transferu do FUS z tytułu ubytku</i>					
<i>składki przekazywanej do OFE</i>	-1,4	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	-2,0	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0

2.3. Dług publiczny

W tabeli przedstawione zostały prognozy dotyczące kształtowania się poziomu długu publicznego obliczonego według metodologii polskiej i unijnej oraz jego relacji do PKB w latach 2008–2011 i wykonanie roku 2007.

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011
Państwowy dług publiczny						
	mld zł	527,4	565,9	604,4	637,0	670,0
	% PKB	45,2	44,2	43,7	42,9	41,9
w tym:	mld zł					
<i>podsektor rządowy</i>		500,2	539,1	576,6	606,9	637,4
<i>podsektor samorządowy</i>		24,5	25,0	26,7	29,1	31,5
<i>podsektor ubezpieczeń społecznych</i>		2,7	1,8	1,0	1,0	1,0
Dług Skarbu Państwa						
	mld zł	501,5	541,4	579,6	610,4	641,3
	% PKB	42,9	42,3	42,0	41,1	40,1
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg metodologii UE)						
	mld zł	527,6	567,8	606,9	639,7	673,1
	% PKB	45,2	44,3	43,9	43,1	42,1

Przedstawione prognozy są zgodne z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2009-2011, przedkładanej wraz z niniejszym uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej.

W omawianym okresie zarządzanie długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływanie na dług sektora finansów publicznych będzie ukierunkowane na realizację celu Strategii, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem.

Zakłada się, że w 2009 r. państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 38,5 mld zł, a w kolejnych dwóch latach odpowiednio o 32,7 i 33,0 mld zł. Relacja państwowego długu publicznego do PKB obniży się z 44,2% w 2008 r. do 43,7%, w 2009 r. i w kolejnych dwóch latach będzie spadać odpowiednio do 42,9% i 41,9%. Jeśli nie wystąpią na szeroką skalę zagrożenia opisane w Strategii, w latach 2009-2011 państwowy dług publiczny nie przekroczy 50% PKB, czyli pozostanie poniżej pierwszego progu ostrożnościowego określonego w ustawie o finansach publicznych.

Główną przyczyną wzrostu długu w ujęciu nominalnym będzie, podobnie jak w ubiegłych latach, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Obok deficytu budżetu państwa głównym źródłem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa netto będą: transfery do FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE (ich udział w potrzebach pożyczkowych będzie rósł i przewiduje się, że w 2011 r. osiągnie 26,2 mld zł wobec 19,6 mld zł w 2008 r.), saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz pożyczki udzielane ze środków budżetu państwa.

Podobnie jak w latach poprzednich, znaczącą większość państwowego długu publicznego stanowił będzie dług Skarbu Państwa (około 96%).

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB jest zbliżona do relacji państwowego długu publicznego do PKB liczonej według metodologii krajowej. Główne różnice dotyczące zakresu sektora i tytułów dłużnych zostały przedstawione w tabeli.

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
	% PKB				
Państwowy dług publiczny	45,2	44,2	43,7	42,9	41,9
1) Dostosowania zakresu sektora	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
<i>w tym:</i>					
dług Krajowego Funduszu Drogowego	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
2) Różnice dotyczące tytułów dłużnych	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
zobowiązania wymagalne	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
przejęcie długu gwarantowanego	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	45,2	44,3	43,9	43,1	42,1

2.4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Przewidywane wykonanie dotyczące udzielenia poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa w 2008 r. jest prognozowane w kwocie ponad 2,4 mld zł, w tym:

- do końca sierpnia 2008 r. zostały udzielone gwarancje na łączną kwotę około 0,63 mld zł na wsparcie sektora kolejowego oraz bankowego,
- planowane jest udzielenie poręczeń i gwarancji na łączną kwotę ponad 1,77 mld zł, głównie na wsparcie sektorów: bankowego, drogowego i kolejowego.

W ustawie budżetowej na 2009 r. zaplanowano udzielenie przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń na łączną kwotę 15,0 mld zł. Przewiduje się możliwość udzielenia poręczeń i gwarancji wspierających m.in. realizację strategicznych programów rządowych, takich jak budowa autostrad oraz wspieranie rozwoju infrastruktury i ochrony środowiska, a także tworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Prognoza kształtowania się kwoty łącznych potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji jest następująca:

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
	mld zł			
Potencjalne zobowiązania z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji	31,6	42,6	47,0	49,5

3. Podsumowanie

W związku z faktem, że w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej Polska nie spełniała fiskalnego kryterium konwergencji w zakresie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych Rada Ecofin uruchomiła w stosunku do Polski w lipcu 2004 r. procedurę nadmiernego deficytu (z ang. excessive deficit procedure – EDP). Dynamicznie rozwijająca się gospodarka oraz podjęte działania pozwoliły na ograniczenie w sposób wiarygodny i trwały poziomu nierównowagi fiskalnej w wyznaczonym przez UE terminie (do końca 2007 r.). W dniu 8 lipca 2008 r., zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej², Rada Ecofin abrogowała procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. Od lipca 2008 r. Polska formalnie spełnia fiskalne kryterium konwergencji.

Ścieżka fiskalna przedstawiona w uzasadnieniu jest zbieżna z prezentowaną w aktualizacji Programu Konwergencji z marca 2008 roku. Zgodnie z nią w 2011 r. Polska powinna osiągnąć średnioterminowy cel budżetowy (z ang. medium term budgetary objective - MTO), tj. deficyt strukturalny sektora po wyłączeniu czynników jednorazowych nie powinien być wyższy niż 1% PKB.

Przedstawione ścieżki kształtowania się poziomu długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oznaczają, że Polska będzie wypełniać w tym okresie kryterium fiskalne (dług niższy niż 60% PKB, deficyt niższy niż 3% PKB) pozwalające na wejście do strefy euro w 2012 roku.

² Komisja Europejska dokonuje oceny polityki fiskalnej na podstawie przesłanych przez kraj członkowski notyfikacji fiskalnych (danych o faktycznym poziomie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz aktualizacji programów konwergencji/stabilności (w tym zawartych w nich średnioterminowych prognoz). Zgodnie z obowiązującymi przepisami notyfikacje fiskalne opracowywane są 2 razy do roku (wiosną i jesienią), zaś programy przesyłane są do Komisji Europejskiej do 1 grudnia każdego roku.