

Rozdział XIII

Sektor finansów publicznych

1. Dochody, wydatki oraz saldo sektora finansów publicznych

Dochody oraz wydatki sektora finansów publicznych prezentowane są po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora (w postaci skonsolidowanej). Oznacza to, że dochodami sektora są tylko te, które pochodzą spoza sektora finansów publicznych, a wydatkami te, które są realizowane poza sektor. Eliminacja transferów wewnątrz sektora pozwala w sposób bardziej przejrzysty analizować dynamikę dochodów i wydatków poszczególnych podsektorów. Na poziom dochodów i wydatków sektora finansów publicznych wpływ będą miały zarówno czynniki makroekonomiczne, jak i przyjęte rozwiązania systemowe w zakresie polityki fiskalnej, które warunkują kształtowanie się planowanego budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)*, które stanowią załącznik do projektu ustawy budżetowej.

Ogromna niepewność co do rozwoju sytuacji w otoczeniu zewnętrznym, szczególnie w perspektywie 2012 r. sprawiła, że bez podjęcia dodatkowych działań byłaby niemożliwa realizacja celu fiskalnego rządu czyli wyjście z procedury nadmiernego deficytu w 2012 r. Dodatkowe działania w postaci m.in. planowanego przywrócenia wymiaru składki na ubezpieczenie rentowe po stronie pracodawcy, do jej poprzedniego poziomu, poprzez jej podniesienie o 2 punkty procentowe oraz wprowadzenie nowego podatku od wydobycia niektórych kopalin przy jednoczesnym wzmocnieniu dyscypliny wydatkowej zapewnią dalszą redukcję deficytu sektora finansów publicznych.

W tym kontekście należy podkreślić, że już w 2011 r. weszły w życie przepisy nowelizujące ustawę o finansach publicznych zawierające mechanizmy, które pozwalają na bardziej efektywne kształtowanie budżetu i ograniczenie wzrostu wydatków budżetu państwa. Ograniczanie relacji wydatków sektora finansów publicznych w stosunku do PKB w 2012 roku będzie efektem m.in. działania tzw. tymczasowej wydatkowej reguły dyscyplinującej, wprowadzonej nowelizacją ustawy o finansach publicznych, odnoszącej się do wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków prawnie zdeterminowanych budżetu państwa.

Dodatkowym czynnikiem konsolidującym finanse publiczne (w szczególności podsektora samorządowego) będzie obowiązująca od 2011 r. zasada stanowiąca, iż w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie

o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków z bezzwrotnej pomocy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Zasada ta *de facto* oznacza nakaz zrównoważenia lub nadwyżki w części bieżącej budżetu JST.

Czynnikiem instytucjonalnym, który w sposób systemowy ogranicza wzrost nowych wydatków publicznych są nowe regulacje w ustawie o finansach publicznych nakładające na tzw. rządowe projekty ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów obowiązku określenia w treści projektu ustawy maksymalnego limitu tych wydatków wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku. Zamieszczanie maksymalnych skutków finansowych niewątpliwie przyczynia się do ograniczenia presji wydatkowej, wynikającej z niewłaściwego oszacowania kosztu ustawy. Ponadto rządowe projekty ustaw muszą zawierać mechanizmy korygujące, mające zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

Ponadto zostały zaostrzone zasady odnośnie do gospodarki finansowej niektórych form organizacyjnych sektora finansów publicznych. Przykładowo, w planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów (przekroczenie wymaga zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów).

Powyższe działania przyczyniają się do systematycznego obniżania relacji wydatków publicznych do PKB. W szczególności w 2012 r. relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB po odliczeniu wydatków finansowanych w ramach budżetu środków unijnych zmniejszy się w stosunku do 2011 r. o ok. 0,3 pkt. proc. PKB i zbliży się do jednego z najniższych poziomów od początku transformacji.

Zgodnie z aktualnymi planami dotyczącymi wykonania budżetu państwa oraz planami i prognozami dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, deficyt sektora finansów publicznych w 2011 r. zmniejszy się do poziomu 63,3 mld zł z 84,7 mld zł w 2010 r. Z kolei w roku 2012, przede wszystkim na skutek podjętych działań fiskalnych, oczekuje się dalszej poprawy sytuacji sektora finansów publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w obniżeniu planowanego deficytu sektora finansów publicznych w stosunku do roku 2011 o ok. 16,8 mld zł. Oznacza to, że planowany deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB w 2012 r. wyniesie ok. 2,9% PKB, w porównaniu z 4,2% PKB w roku 2011.

Poprawa wyniku sektora finansów publicznych będzie wynikała głównie ze zmniejszenia deficytu budżetu środków europejskich, deficytu podsektora ubezpieczeń społecznych, jak i deficytu podsektora samorządowego.

Równocześnie należy podkreślić, że prezentowany tu wynik sektora finansów publicznych oparty jest na założeniu pełnej realizacji planowanych wydatków. Niemniej, biorąc pod uwagę fakt, że wydatki planowane są w większości przypadków jako maksymalny limit, a ich wykonanie kształtuje się zwykle poniżej dopuszczalnego w ustawie budżetowej limitu, pozwala to oczekiwać znacznie korzystniejszego wyniku sektora. W rezultacie, deficyt sektora finansów publicznych w 2011 i 2012 r. powinien być znacząco niższy niż tu prezentowany w oparciu o plany finansowe jednostek sektora.

Poniższa tabela przedstawia dochody, wydatki oraz planowany wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2010-2012.

Wyszczególnienie	2010	2011 PW	2012
	w mld zł		
1	2	3	4
Dochody ogółem, w tym:	551,1	609,8	668,4
Dochody bieżące	503,0	548,0	584,2
1. dochody podatkowe	276,0	305,4	326,5
2. składki na ubezpieczenie społeczne	133,8	150,5	172,9
3. dochody niepodatkowe	93,3	92,1	84,8
Dochody kapitałowe	7,1	9,6	9,8
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	41,0	52,3	74,4
Wydatki ogółem, w tym:	635,8	673,1	714,9
Wydatki bieżące	553,8	583,8	616,8
1. wydatki socjalne	237,4	246,0	258,9
2. obsługa długu publicznego	36,5	40,5	45,9
3. pozostałe	279,9	297,3	312,0
Wydatki kapitałowe	81,9	89,3	98,1
Wynik kasowy	-84,7	-63,3	-46,5

Wyszczególnienie	2010	2011 PW	2012
	% PKB		
1	2	3	4
Dochody ogółem, w tym:	38,9	40,3	42,0
Dochody bieżące	35,5	36,2	36,7
1. dochody podatkowe	19,5	20,2	20,5
2. składki na ubezpieczenie społeczne	9,5	10,0	10,9
3. dochody niepodatkowe	6,6	6,1	5,3
Dochody kapitałowe	0,5	0,6	0,6
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	2,9	3,5	4,7
Wydatki ogółem, w tym:	44,9	44,5	44,9
Wydatki bieżące	39,1	38,6	38,8
1. wydatki socjalne	16,8	16,3	16,3
2. obsługa długu publicznego	2,6	2,7	2,9
3. pozostałe	19,8	19,7	19,6
Wydatki kapitałowe	5,8	5,9	6,2
Wynik kasowy	-6,0	-4,2	-2,9

2. Dług publiczny

Przedstawiona prognoza poziomu państwowego długu publicznego i jego relacji do PKB w latach 2011–2012 jest zgodna z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015, przedkładanej wraz z niniejszym uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej. Prognoza długu uwzględnia przedstawiony w niniejszym uzasadnieniu wynik sektora finansów publicznych, oparty na założeniu pełnej realizacji planowanych wydatków.

Wyszczególnienie	2010	2011	2012
Państwowy dług publiczny			
mld zł	747,9	812,3	832,5
% PKB	52,8	53,7	52,4
Dług Skarbu Państwa			
mld zł	701,9	767,0	782,9
% PKB	49,6	50,7	49,3

W 2012 r. 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.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2010 r. wyniosła 747,9 mld zł, a jego relacja do PKB wyniosła 52,8%. Oznacza to, że w 2010 r. relacja długu do PKB przekroczyła próg 50%, ale ukształtowała się poniżej progu 55%. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, przekroczenie progu 50% w 2010 r. oznacza konieczność przyjęcia w ustawie budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetowego do dochodów nie wyższej niż założona w budżecie na 2011 r. Relację tę w ustawie na 2011 r. ustalono na poziomie 14,7%, natomiast relacja założona w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. wynosi 11,9%.

Zakłada się, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 64,4 mld zł w 2011 r. i o 20,2 mld zł w 2012 r. Relacja długu do PKB, po wzroście do 53,7% w 2011 r., w 2012 r. obniży się do 52,4%. Główną przyczyną wzrostu długu w ujęciu nominalnym będzie, podobnie jak w ubiegłych latach, finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Zakłada się, że zmiany kursu złotego będą czynnikiem powiększającym dług publiczny wyrażony w złotych na koniec 2011 r. i pomniejszającym tę wartość na koniec 2012 r.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2012 r. znaczącą większość (powyżej 90%) państwowego długu publicznego będzie stanowić dług Skarbu Państwa. Po dynamicznym przyroście długu sektora samorządowego w latach 2009-2010, przewidywane jest zmniejszenie tempa tego przyrostu spowodowane m.in. wejściem w życie mechanizmów przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.