

## Rozdział XII

### 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. Poziom dochodów i wydatków sektora finansów publicznych jest wypadkową kształtowania się sytuacji makroekonomicznej kraju oraz przyjętych rozwiązań systemowych 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.

W 2010 r. deficyt sektora finansów publicznych wg obecnych szacunków zwiększy się do poziomu 89,3 mld zł z 51,1 mld zł w 2009 r., tj o 2,5 pkt. proc. PKB. Wzrost deficytu w warunkach porównywalnych jest zdeterminowany pogorszeniem wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Przewiduje się, iż deficyt podsektora ubezpieczeń społecznych w 2010 r. zmniejszy się w relacji do PKB o ok. 0,1 pkt. proc., natomiast deficyt podsektora samorządowego w relacji do PKB utrzyma się na poziomie roku poprzedniego tj. ok. 1,0 % PKB. Należy równocześnie podkreślić, że prognozowanie wyniku podsektora samorządowego jest obarczone bardzo dużą niepewnością i w rzeczywistości może on okazać się gorszy. Na pogorszenie wyniku tego podsektora wpływać mogą działania związane z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r., z koniecznością wydatkowania środków w ramach wkładu własnego (współfinansowanie) w przypadku absorpcji środków unijnych oraz z realizacją rozpoczętych projektów inwestycyjnych (obserwowane przyspieszenie inwestycji przed wyborami samorządowymi). Dodatkowym czynnikiem niepewności jest rozwój sytuacji w zakresie finansów zakładów opieki zdrowotnej i procesy reorganizacji sektora samorządowego (likwidacja gospodarstw pomocniczych, części zakładów budżetowych, funduszy celowych klasyfikowanych w tym podsektorze).

Wzrost wydatków budżetu państwa (nie związanych z finansowaniem projektów UE), w stopniu przewyższającym zmiany po stronie dochodów budżetu państwa, wynika przede wszystkim z wysokiego udziału wydatków sztywnych oraz mechanizmów indeksacyjnych

i waloryzacyjnych. Ponadto wysokie wpływy z prywatyzacji, którymi zostały zasilone niektóre fundusze celowe (wpływy z prywatyzacji nie są dochodem, lecz elementem finansowania), pozwoliły na sfinansowanie zwiększonych wydatków tych funduszy, co pogorszyło deficyt sektora, jednak nie wpłynęło na zwiększenie długu publicznego. Na pogorszenie wyniku sektora finansów publicznych w 2010 r. wpływ będą miały także wyższe wydatki związane z absorpcją środków z bezzwrotnej pomocy UE oraz usuwaniem skutków powodzi jakie dotknęły latem 2010 r. niektóre obszary Polski.

W roku 2011 oczekuje się poprawy sytuacji sektora finansów publicznych. Związane to będzie z jednej strony z działaniami, jakie podejmuje Rząd w celu ograniczenia strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych, a z drugiej strony będzie wypadkową przyspieszenia wzrostu gospodarczego i wygasaniem negatywnych efektów kryzysu finansowego, w szczególności na dochody z tytułu podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne. W związku z powyższym, deficyt sektora finansów publicznych zmniejszy się o ok. 13,9 mld zł, tj. ok. 1,3 pkt. proc. PKB. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB w 2011 r. wyniesie ok. 5% PKB, w porównaniu z 6,3% PKB w roku 2010. Poprawa wyniku sektora finansów publicznych będzie wynikała głównie z ograniczenia deficytu budżetu państwa i deficytu podsektora ubezpieczeń społecznych, których wynik łącznie poprawi się o 14,4 mld zł. W przypadku podsektora samorządowego poprawa wyniesie 3,6 mld zł.

W tabeli poniżej przedstawiona została prognoza poziomu wyniku sektora finansów publicznych oraz jego relacji do PKB w latach 2010 – 2011 z podziałem na podsektory:

	2010	2011	2010	2011
	mld zł		% PKB	
<b>Wynik sektora</b>	<b>-89,3</b>	<b>-75,4</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,0</b>
w tym:				
- budżetu państwa	-48,3	-40,2	-3,4	-2,7
- budżetu środków europejskich	-11,2	-15,4	-0,8	-1,0
- podsektora ubezpieczeń społecznych	-13,2	-6,9	-0,9	-0,5
- podsektora samorządowego	-13,6	-10,0	-1,0	-0,7

Podobnie jak w przypadku roku 2010, również w 2011 r. prognoza deficytu podsektora samorządowego obarczona jest dużym ryzykiem. Niemniej, w przeciwieństwie do ww. ryzyka realizacji większego deficytu, w kierunku ograniczenia nierównowagi mogą wpływać wymogi w zakresie opracowywania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, które w przypadku części jednostek samorządu terytorialnego mogą ograniczyć ich możliwości dalszego zwiększania zadłużenia.

Szacuje się, że dochody sektora finansów publicznych w relacji do PKB w latach 2010-2011 będą kształtowały się odpowiednio na poziomie 39,6% i 41,6%. Mimo znacznego wzrostu wydatków związanych z realizacją projektów finansowanych ze środków UE, łączne wydatki sektora finansów publicznych w relacji do PKB wzrosną w mniejszym stopniu z poziomu 45,9% w 2010 r. do 46,6% w roku 2011.

W strukturze dochodów sektora finansów publicznych dominujący udział mają dochody podatkowe, stanowiące w latach 2010-2011 odpowiednio 49,3% i 47,9% dochodów ogółem oraz składki na ubezpieczenia społeczne, na które przypada odpowiednio 24,3% i 23,2% dochodów. Łączny udział podatków i składek w dochodach ogółem, a więc elementów decydujących o poziomie obciążeń fiskalnych, wyniesie w latach 2010-2011 odpowiednio 73,6% i 71,1%, tj. 29,1% PKB i 29,6% PKB. Po stronie wydatków sektora finansów publicznych znaczącym obciążeniem pozostają wydatki socjalne (głównie wydatki na emerytury i renty), które w 2011 r., w stosunku do 2010 r., wzrosną nominalnie o 2,9%. Wydatki socjalne w relacji do PKB wyniosą 16,6% w 2011 roku, wobec 17,1% w 2010 r. Szacuje się, że składka płacona przez Polskę na rzecz UE stanowić będzie w latach 2010-2011 ok. 1,0% PKB. Prognozuje się, iż wydatki kapitałowe w 2011 r., w stosunku do roku poprzedniego, wzrosną o ok. 25,4%, co w dużym stopniu zdeterminowane będzie przewidywaną absorpcją środków unijnych.

Istotne obciążenie dla finansów publicznych stanowią również koszty obsługi długu publicznego, będące pochodną potrzeb pożyczkowych, w tym zwłaszcza deficytu sektora. W roku 2011 przewiduje się, że koszty obsługi długu osiągną poziom 2,8% PKB, wobec 2,7% PKB w roku 2010.

Poniższa tabela przedstawia dochody, wydatki oraz wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2009-2011.

Wyszczególnienie	2009	2010 PW	2011
	mld zł		
<b>Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>539,7</b>	<b>558,6</b>	<b>622,3</b>
Dochody bieżące	497,2	506,6	542,4
1. dochody podatkowe	268,0	275,4	298,0
a) podatki pośrednie	154,8	164,8	179,4
b) pozostałe podatki	113,2	110,6	118,6
2. składki na ubezpieczenie społeczne	128,2	135,7	144,4
3. dochody niepodatkowe	101,0	95,5	100,0
Dochody kapitałowe	6,5	8,7	8,9
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	36,0	43,2	71,0
<b>Wydatki ogółem, w tym:</b>	<b>590,8</b>	<b>647,9</b>	<b>697,7</b>
Wydatki bieżące	521,3	551,2	576,5
1. wydatki socjalne	223,8	241,5	248,6
2. obsługa długu publicznego	34,1	38,5	42,2
3. pozostałe	263,4	271,2	285,7
a) wydatki własne	250,0	257,1	270,0
b) środki własne UE	13,4	14,1	15,7
Wydatki kapitałowe	69,6	96,6	121,2
<b>Wynik kasowy</b>	<b>-51,1</b>	<b>-89,3</b>	<b>-75,4</b>
<b>Wynik pierwotny</b>	<b>-17,0</b>	<b>-50,8</b>	<b>-33,2</b>

Wyszczególnienie	2009	2010 PW	2011
	% PKB		
<b>Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>40,2</b>	<b>39,6</b>	<b>41,6</b>
Dochody bieżące	37,0	35,9	36,3
1. dochody podatkowe	19,9	19,5	19,9
a) podatki pośrednie	11,5	11,7	12,0
b) pozostałe podatki	8,4	7,8	7,9
2. składki na ubezpieczenie społeczne	9,5	9,6	9,7
3. dochody niepodatkowe	7,5	6,8	6,7
Dochody kapitałowe	0,5	0,6	0,6
Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	2,7	3,1	4,7
<b>Wydatki ogółem, w tym:</b>	<b>44,0</b>	<b>45,9</b>	<b>46,6</b>
Wydatki bieżące	38,8	39,0	38,5
1. wydatki socjalne	16,6	17,1	16,6
2. obsługa długu publicznego	2,5	2,7	2,8
3. pozostałe	19,6	19,2	19,1
a) wydatki własne	18,6	18,2	18,0
b) środki własne UE	1,0	1,0	1,0
Wydatki kapitałowe	5,2	6,8	8,1
<b>Wynik kasowy</b>	<b>-3,8</b>	<b>-6,3</b>	<b>-5,0</b>
<b>Wynik pierwotny</b>	<b>-1,3</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,2</b>

Uwaga: W zakresie budżetów środków europejskich w latach 2010-2011 przyjęto założenia odnośnie do struktury wydatkowania środków z bezzwrotnej pomocy UE. Z uwagi na przyjęty model wydatkowania środków unijnych struktura ta może ulec zmianie w zależności od struktury napływających wniosków o refundację czy wyników rozstrzygnięć konkursów o dofinansowanie projektu ze środków z pomocy UE.

## 2. Dług publiczny

W tabeli przedstawiona została prognoza poziomu państwowego długu publicznego oraz jego relacji do PKB w latach 2010 – 2011 i wykonanie roku 2009.

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Państwowy dług publiczny			
mld zł	669,5	750,8	811,4
% PKB	49,9	53,2	54,2
Dług Skarbu Państwa			
mld zł	631,5	706,5	763,7
% PKB	47,0	50,0	51,0

Wzrost kosztów obsługi długu SP będzie wynikać przede wszystkim z przyrostu długu, a ich relacja do PKB wzrośnie do 2,7% w latach 2012-13 i obniży się do 2,6% w 2014 r.

Przedstawiona prognoza jest zgodna z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014, przedkładanej wraz z niniejszym uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej.

W 2011 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.

Zakłada się, że relacja państwowego długu publicznego do PKB wzrośnie z 49,9% w 2009 r. do 53,2% w 2010 r., a więc przekroczy 50%, tj. pierwszy próg ostrożnościowy określony w ustawie o finansach publicznych. Oznaczać to będzie konieczność przyjęcia w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów nie wyższej niż relacja deficytu budżetu państwa do jego dochodów przyjęta w ustawie budżetowej na 2011 r. W 2011 r. państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 60,6 mld zł, a relacja do PKB wzrośnie o 1 p.proc. do 54,2%.

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 i wyniku środków europejskich (łącznie 55,6 mld zł) głównym źródłem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa netto będą transfery do FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej do OFE (23,9 mld zł). Potrzeby pożyczkowe pomniejszane będą o przychody netto z prywatyzacji (założono kwotę 7,7 mld zł) oraz o kwotę wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, które w przypadku wejścia w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych będą mogły zostać wykorzystane w zarządzaniu skonsolidowaną płynnością

sektora (założono 19,8 mld zł). Założona w projekcie ustawy aprecjacja złotego będzie wpływała na obniżenie wyrażonej w złotych wartości długu nominowanego w walutach obcych, a w konsekwencji obniżenie łącznej wartości długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego.

Podobnie jak w latach poprzednich, znaczącą większość państwowego długu publicznego stanowił będzie dług Skarbu Państwa (około 94%).