

Rozdział XIII

Sektor finansów publicznych

1. Dochody, wydatki oraz saldo sektora finansów publicznych

Celem fiskalnym rządu jest zapewnienie tempa konsolidacji finansów publicznych w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Obniżanie deficytu i w konsekwencji długu sektora finansów publicznych poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe i obniżenie się premii za ryzyko kraju sprzyja akumulacji kapitału przyczyniając się do wzrostu gospodarczego.

Zgodnie z unijnym Paktem Stabilności i Wzrostu, strategię równoważenia finansów publicznych powinny skupiać się na poprawie wyniku strukturalnego, który odgrywa ważną rolę przy ocenie stabilności finansów publicznych. Szacuje się, że średnioroczny wysiłek fiskalny w latach 2010-2012 wyniósł 1,6% PKB, czyli znacząco przewyższał zalecany przez Radę Ecofin poziom 1¼% PKB. Co więcej oceniając pod koniec maja br. postęp Polski w zakresie redukcji nadmiernego deficytu w latach 2009-2012 Komisja Europejska uznała, że Polska – pomimo niezredukowania deficytu do poziomu pozwalającego na zakończenie procedury nadmiernego deficytu – podjęła skuteczne działania w tym zakresie. W raporcie za 2012 r. nt. stabilności fiskalnej (*Fiscal Sustainability Report 2012*) Komisja Europejska stwierdza dodatkowo, że w krótkim okresie Polska nie jest zagrożona ryzykiem problemów ze stabilnością finansów publicznych, a w długim okresie to ryzyko jest niskie.

Ograniczanie nierównowagi finansów publicznych w zasadniczym stopniu wynikać będzie z działań już podjętych i nakierowanych na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych, które zostały wprowadzone poprzez m.in. przepisy nowelizujące ustawę o finansach publicznych (ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw).

Do istotnych regulacji, które w sposób systemowy ograniczają wzrost nowych wydatków publicznych są przepisy ww. ustawy 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 obowiązek 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. Dodatkowo w okresie do czasu uchylecia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu Rada Ministrów nie może przyjmować

projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów lub powodujących zwiększenie wydatków, o których mowa w art. 112 a ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

Ponadto zostały zastrzeżone 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).

Warto również podkreślić, iż wzmocnieniu dyscypliny będą sprzyjać także zmiany legislacyjne wprowadzające poniżej wymienione zasady, iż:

- uczelnia publiczna, w której suma strat netto w okresie nie dłuższym niż pięć ostatnich lat przekracza 25% kwoty dotacji otrzymanej z budżetu państwa jest obowiązana do opracowania programu naprawczego, którego celem jest odzyskanie równowagi finansowej przez zrównoważenie planowanych kosztów działalności z przychodami w okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia uchwalenia programu naprawczego;
- jeżeli podmiot tworzący samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, nie pokryje ujemnego wyniku finansowego za rok obrotowy tego zakładu, jeżeli wynik ten, po dodaniu kosztów amortyzacji, ma wartość ujemną - do wysokości tej wartości, musi w ciągu roku podjąć decyzję o zmianie formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej albo o jego likwidacji;
- w celu zaciągnięcia zobowiązania przewyższającego 30% rocznych przychodów instytucja gospodarki budżetowej musi uzyskać zgodę organu wykonującego funkcje organu założycielskiego.

Dodatkowym czynnikiem konsolidującym finanse publiczne, w szczególności podsektora samorządowego, będzie obowiązująca od 2011 r. zasada stanowiąca, iż w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki bieżące nie 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 jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, w roku 2014 nastąpią istotne zmiany w zakresie regulacji dotyczących zasad ustalania budżetów jednostek samorządu

terytorialnego. Dotychczasowe regulacje dotyczące poziomu zadłużenia (maksymalny poziom zadłużenia 60% dochodów wykonanych, zasada, iż relacja rat kapitałowych i odsetek do dochodów nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego) zostaną zastąpione indywidualnymi wskaźnikami zadłużenia uzależniającymi poziom dopuszczalnego zadłużenia poszczególnych jednostek od ich indywidualnej sytuacji finansowej, a w szczególności zdolności do generowania nadwyżek w części bieżącej. Dodatkowo w celu zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych proponuje się w projekcie ustawy o *zmianie ustawy o finansach publicznych* złagodzenie ograniczeń wynikających dla jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Rozwiązanie przewidziane w nowym brzmieniu ust. 3 w art. 243 zmierza w szczególności do wyłączenia odsetek od zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów UE z limitu spłaty zobowiązań oraz dodatkowego wyłączenia dla zobowiązań dłużnych zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków UE, w wysokości odpowiadającej wydatkom ogółem na wkład krajowy, poniesionym po dniu 1 stycznia 2013 r., wynikającym z umowy o dofinansowanie zawartej po tym dniu.

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.

W roku 2014 planowane są istotne zmiany instytucjonalne mające wpływ na finanse publiczne. Do najważniejszych zaliczyć należy:

- zmiany w systemie emerytalnym, w jego części kapitałowej,
- zmiany w zakresie opieki rodziców nad małym dzieckiem w okresie pierwszego roku jego życia polegające na wprowadzeniu nowej instytucji tj. płatnego urlopu rodzicielskiego

w wymiarze do 26 tygodni niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie¹,

- realizację programu nakierowanego na wzrost dostępności wychowania przedszkolnego²,
- prace nad projektem "Mieszkanie dla Młodych", którego celem jest wsparcie dla młodych małżeństw i singli w zakupie pierwszego własnego mieszkania³.

Istotnym czynnikiem wpływającym na poziom wydatków będą miały m.in. działania w zakresie kształtowania wynagrodzeń. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 przyjęto, iż wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o *kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431, z późn. zm.) ukształtują się na poziomie nominalnym z roku 2013 z uwzględnieniem rozdysponowanych rezerw celowych w 2013 r. oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego zgodnie z ustawowo określonymi zasadami. Wyjątkiem będą m.in. wynagrodzenia sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorów oraz asesorów prokuratorskich. Ponadto będzie realizowany kolejny etap wzrostu wynagrodzeń pracowników szkół wyższych⁴.

Zgodnie z aktualnymi planami dotyczącymi wykonania budżetu państwa oraz planami i prognozami dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, deficyt sektora finansów publicznych w 2013 r. zwiększy się do poziomu 66,6 mld zł z 38,2 mld zł w 2012 r. Na wysokość tegorocznego deficytu wpływa przede wszystkim wyraźne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, obniżające dochody podatkowe. Przewidywane wykonanie dochodów budżetu państwa w 2013 r. będzie najbardziej różnić się od kwot prognozowanych w ustawie budżetowej na 2013 r. w odniesieniu do podatków VAT i CIT. W nowelizacji do ustawy budżetowej na 2013 rok przyjęto, że niższe dochody budżetu państwa zostaną częściowo zniwelowane poprzez ograniczenie wydatków na kwotę 7,7 mld zł. Poziom

¹ Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 675); ustawa weszła w życie z dniem 17 czerwca 2013 r.

² Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 827). Ustawa weszła w życie z dniem 1 września 2013 r.

³ Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych (Druk nr 1421)

⁴ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 5 października 2011 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w uczelni publicznej (Dz. U. Nr 243, poz. 1447)

ograniczenia wydatków, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu deficytu, ma zapewnić sprawne wykonywanie zadań państwa w warunkach dekonunktury.

W roku 2014, przede wszystkim na skutek podjętych działań fiskalnych oraz korzystniejszych uwarunkowań makroekonomicznych, oczekuje się poprawy sytuacji sektora finansów publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w obniżeniu planowanego deficytu sektora finansów publicznych w stosunku do roku 2013 z 4,1% PKB do ok. 3,6% PKB.

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 2013 i 2014 r. powinien być 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 2012-2014.

Wyszczególnienie	2012	2013 PW	2014
	w mld zł		
1	2	3	4
Dochody ogółem, w tym:	651,1	659,3	678,6
1. Dochody podatkowe	307,4	299,6	312,9
2. Składki na ubezpieczenie społeczne	168,3	171,6	177,5
3. Inne dochody niepodatkowe	106,7	105,0	108,6
4. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	68,7	83,0	79,6
Wydatki ogółem, w tym:	689,3	725,9	741,1
1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	255,2	273,3	282,1
2. Obsługa długu publicznego	46,2	46,8	40,9
3. Środki własne Unii Europejskiej	15,9	18,2	17,8
4. Inne wydatki	284,0	315,2	319,4
5. Wydatki majątkowe	88,0	72,4	80,9
Wynik kasowy	-38,2	-66,6	-62,5

Wyszczególnienie	2012	2013 PW	2014
	% PKB		
1	2	3	4
Dochody ogółem, w tym:	40,8	40,1	39,4
1. Dochody podatkowe	19,3	18,2	18,2
2. Składki na ubezpieczenie społeczne	10,6	10,4	10,3
3. Inne dochody niepodatkowe	6,7	6,4	6,3
4. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	4,3	5,1	4,6
Wydatki ogółem, w tym:	43,2	44,2	43,0
1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	16,0	16,6	16,4
2. Obsługa długu publicznego	2,9	2,9	2,4
3. Środki własne Unii Europejskiej	1,0	1,1	1,0
4. Inne wydatki	17,8	19,2	18,6
5. Wydatki majątkowe	5,5	4,4	4,7
Wynik kasowy	-2,4	-4,1	-3,6

2. Dług publiczny

Przedstawiona prognoza poziomu państwowego długu publicznego i jego relacji do PKB w latach 2013–2014 jest zgodna z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017, przedkładanej wraz z niniejszym uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej.

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Państwowy dług publiczny			
mld zł	840,5	899,5	810,9
% PKB	52,7	54,8	47,1
Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych*			
mld zł	818,9	887,5	803,7
% PKB	51,3	54,0	46,7
Dług Skarbu Państwa			
mld zł	793,9	841,5	771,0
% PKB	49,8	51,2	44,8

*) Kwota ustalona w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego i pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

W 2014 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 2012 r. wyniosła 840,5 mld zł, a jego relacja do PKB wyniosła 52,7%. Natomiast kwota ustalona w wyniku przeliczenia wartości państwowego długu publicznego na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze 2012 roku pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2013 r. wyniosła 818,9 mld zł, a w relacji do PKB 51,3%.

Zakłada się, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 59,1 mld zł w 2013 r., natomiast w 2014 r. spadnie o 88,6 mld zł. Relacja długu do PKB, po wzroście do 54,8% w 2013 r., w 2014 r. spadnie do 47,1%. Z kolei relacja do PKB kwoty ustalonej w wyniku przeliczenia państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów walut obcych i pomniejszenia o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb

pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym wyniesie na koniec 2013 i 2014 r. odpowiednio 54% oraz 46,7%.

Głównym czynnikiem wpływającym na wzrost 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. Spadek wysokości długu w 2014 r. będzie głównie skutkiem planowanych zmian w systemie emerytalnym. Zakłada się, że zmiany kursu złotego będą zarówno w 2013, jak i w 2014 roku czynnikiem pomniejszającym dług publiczny wyrażony w złotych.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2014 r. znaczącą większość (powyżej 90%) państwowego długu publicznego będzie stanowić dług Skarbu Państwa. Po dynamicznym przyroście długu sektora samorządowego w latach 2009-2010 i nieco mniejszym w 2011 i 2012 r., przewidywane jest dalsze zmniejszenie tempa tego przyrostu.