

## Rozdział V

### Wydatki budżetu państwa w 2015 r.

#### 1. Omówienie kwoty planowanych wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych

Projekt ustawy budżetowej na rok 2015 został przygotowany z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej, wprowadzonej do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646, z późn. zm.). W efekcie, poziom skonsolidowanych wydatków objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej z wyłączeniem wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) oraz z wyłączeniem wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów, w 2015 r. po raz pierwszy został określony w oparciu o kwotę wydatków, obliczoną zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej, opisaną w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Budżet na rok 2015 będzie pierwszym budżetem, w którym reguła jest stosowana w sposób wiążący. Planowana kwota wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na rok 2015 została określona na bazie kwoty startowej, zgodnie z postanowieniami art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W tym celu obliczono:

- 1) planowaną skonsolidowaną sumę wydatków w 2013 r. objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej, która wyniosła 657.582.426 tys. zł;
- 2) skonsolidowaną startową kwotę wydatków na 2014 r., która wyniosła 690.629.525 tys. zł, na podstawie planowanej skonsolidowanej sumy wydatków w 2013 r. z wykorzystaniem wskaźników i korekty określonych w art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, a także prognozowanej na 2014 r. wartości ogółem działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek.

Zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych działania dyskrejonalne w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne są uwzględniane w formule stabilizującej reguły wydatkowej, o ile wartość każdego z nich przekracza 0,03% wartości produktu krajowego brutto, prognozowanej w przedłożonym Sejmowi projekcie ustawy budżetowej na rok n. W związku z tym, na etapie określania kwoty wydatków dla 2014 r., stanowiącej startowy poziom dla reguły, uwzględniono następujące działania dyskrejonalne:

- 1) zmniejszenie wartości transferu składek emerytalnych do OFE w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717) – 4.900.000 tys. zł,
- 2) zwiększenie stawki podatkowej na alkohol etylowy w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1645) – 780.000 tys. zł,
- 3) likwidację zwrotu VAT w budownictwie w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 1304) – 912.000 tys. zł,
- 4) zmianę zasad odliczania VAT przy nabyciu pojazdów samochodowych oraz przy ponoszeniu innych wydatków związanych z tymi pojazdami w efekcie wejścia w życie ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 312) – 842.000 tys. zł.

Kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na rok 2015 wynosi 696.735.739 tys. zł. Kwota ta została ustalona w oparciu o:

- 1) startową kwotę wydatków dla roku 2014;
- 2) dane i prognozy makroekonomiczne, w tym korektę o błędy w prognozach inflacji zawartą w formule stabilizującej reguły wydatkowej. Prognozowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na rok 2014 przyjęto na poziomie określonym w art. 14 ust. 5 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, tj. 1,024. Obecnie przewiduje się, że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. ukształtuje się na znacznie niższym poziomie, tj. 1,001 (por. tabela 1);
- 3) wartość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wynoszącą w 2015 r. (podobnie jak w roku 2014) -2 p.p., ponieważ relacja nominalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych powiększonego o koszty reformy emerytalnej do PKB w 2013 r. przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3% PKB;
- 4) prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych (por. tabela 1).

Kwota planowanych wydatków na rok 2015 r. uwzględnia następujące działania dyskrejonalne:

- 1) zmniejszenie wartości transferu składek emerytalnych do OFE na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku

z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717) – 6.000.000 tys. zł,

2) zmiany w zakresie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe członków rad nadzorczych i osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, przewidziane w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw – 623.333 tys. zł,

3) wprowadzenie ulgi na dzieci, której skutki szacowane są na – 1.100.000 tys. zł.

Tabela 1. Dane wykorzystane do obliczenia kwoty i limitu wydatków na lata 2014 i 2015

	2014	2015
wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB	1,0346*	1,0317
inflacja CPI	1,024*	1,012
korekta o błędy w prognozach inflacji	1**	0,9795**
korekta***	-2 p.p.	-2 p.p.
zagregowane działania dyskrecyjne (tys. zł)	7.434.000	5.523.333
<b>kwota wydatków</b>	<b>690.629.525</b>	<b>696.735.739</b>

\*wskaźniki określone w art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

\*\*zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

\*\*\*zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Suma różnic, o której mowa w art. 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych, tj. skumulowanych różnic pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, w roku 2015 wynosi zero.

Kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w roku 2015 wynosi 521.037.315 tys. zł. Kwota ta została wyznaczona w oparciu o:

- 1) planowaną kwotę wydatków;
- 2) prognozowany na 2015 rok poziom skonsolidowanych:
  - a) wydatków jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz samorządowych jednostek budżetowych z uwzględnieniem m. in. realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w ostatnich latach oraz przewidywanego wykonania roku 2014;

- b) kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia wyliczonych na podstawie zatwierdzonego planu finansowego NFZ, pomniejszonego o koszty realizacji ustawy z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i zwiększonego o planowane uruchomienie środków z funduszu zapasowego;
- c) planowanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

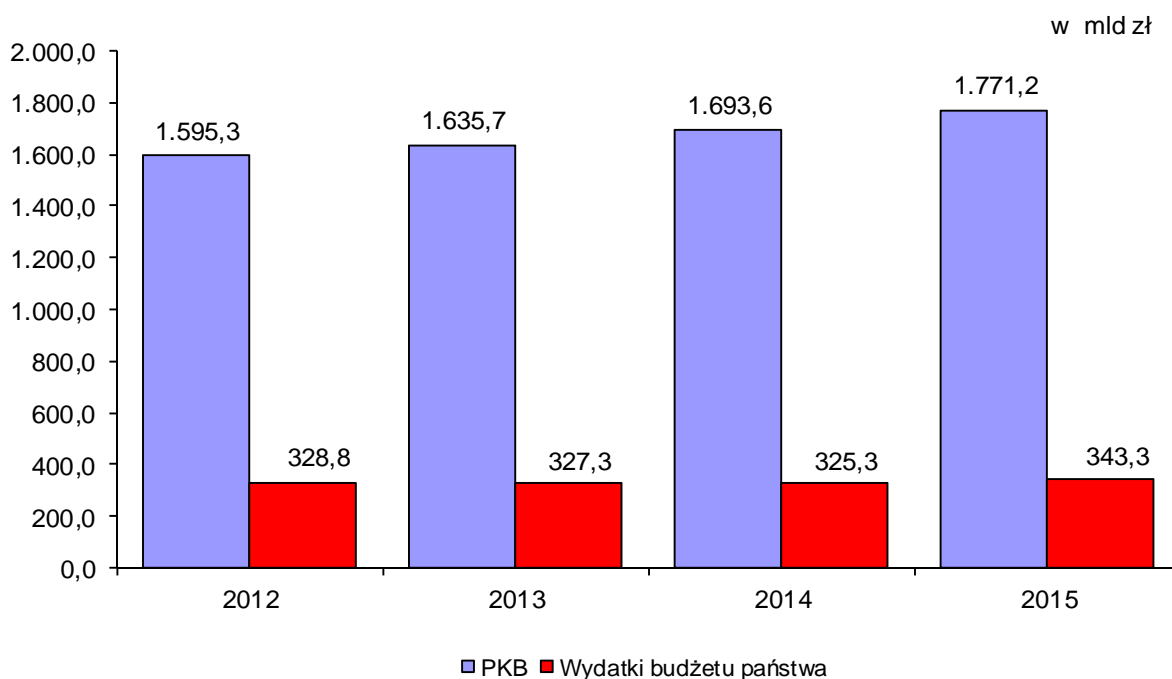
## **2. Wydatki budżetu państwa – informacje ogólne**

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w art. 110 określa konstrukcję budżetu państwa. Główne składowe to podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa, planowane wydatki budżetu państwa, kwota planowanych wydatków, obliczona zgodnie z art. 112aa ust. 1 oraz kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3, planowany deficyt budżetu państwa wraz z informacją dotyczącą źródeł jego pokrycia. W ustawie budżetowej prezentowane są także prognozowane dochody oraz planowane wydatki budżetu środków europejskich, jak również wynik budżetu środków europejskich.

Ustalony w projekcie ustawy budżetowej limit wydatków, o którym mowa w art. 52 ustawy o finansach publicznych, na rok 2015 wynosi 343.332.925 tys. zł i jest wyższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2014 r. o 18.045.556 tys. zł, tj. o 5,5%.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w 2015 r. wyniesie 19,4% wobec 19,2% w roku 2014, co oznacza wzrost o 0,2 punktu procentowego.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 2012 – 2015 wynosi odpowiednio 20,6%, 20,0%, 19,2% oraz 19,4%.



Prezentowana kwota wydatków na lata 2012 - 2015 nie obejmuje wydatków zawartych w budżecie środków europejskich

Wydatki budżetu państwa realizowane są przez kierowników urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, ministrów i kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych. Każdy wydatek budżetu państwa przypisany jest do określonego dysponenta części budżetowej, ponadto określony jest jego charakter ekonomiczny (tj. czy jest to dotacja, subwencja, świadczenie na rzecz osób fizycznych, wydatek bieżący jednostek budżetowych, wydatek majątkowy, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, środki własne Unii Europejskiej, współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej). W ten sposób wydatki prezentowane są w załączniku nr 2 do projektu ustawy budżetowej. Niektóre wydatki uszczegółowione są dodatkowo w pozostałych załącznikach do ustawy budżetowej:

- załącznik nr 6 – prezentowane są kwoty wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych,
- załącznik nr 7 – zawiera zestawienie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami,
- załącznik nr 8 – zawiera wykaz jednostek, dla których zaplanowano dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty tych dotacji,
- załącznik nr 9 – zawiera zakres i kwoty dotacji przedmiotowych i podmiotowych,

- załącznik nr 10 – zawiera zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym,
- załącznik nr 11 – zawiera plany finansowe agencji wykonawczych,
- załącznik nr 12 – zawiera plany finansowe instytucji gospodarki budżetowej,
- załącznik nr 13 – zawiera plany finansowe państwowych funduszy celowych,
- załącznik nr 14 – zawiera plany finansowe państwowych osób prawnych.

## Wydatki według grup ekonomicznych

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa 2014	Projekt ustawy budżetowej 2015	Różnica (3-2)	Wskaźnik (3/2)	Struktura	
					2014 r.	2015 r.
					%	
1	2	3	4	5	6	7
<b>Ogółem</b>	<b>325.287.369</b>	<b>343.332.925</b>	<b>18.045.556</b>	<b>105,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
w tym:						
1. Dotacje i subwencje	153.487.393	168.520.903	15.033.510	109,8	47,2	49,1
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25.077.804	25.317.367	239.563	101,0	7,7	7,4
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	65.553.682	66.999.825	1.446.143	102,2	20,2	19,5
4. Wydatki majątkowe	14.934.646	20.178.889	5.244.243	135,1	4,6	5,9
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	36.169.900	32.249.900	-3.920.000	89,2	11,1	9,4
6. Środki własne Unii Europejskiej	17.765.160	18.164.538	399.378	102,2	5,5	5,3
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	12.298.784	11.901.503	-397.281	96,8	3,8	3,5

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w wydatkach ogółem będą stanowić dotacje i subwencje (49,1%), następnie wydatki bieżące jednostek budżetowych (19,5%) oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (9,4%).

Wydatki budżetu państwa rosną ogółem o 18.045,5 mln zł w stosunku do roku 2014. Wzrost wydatków krajowych (bez współfinansowania) wynosi 18.442,8 mln zł i dotyczy przede wszystkim:

- części 73 ZUS o 10.121,8 mln zł w związku z określeniem wyższej kwoty dotacji dla FUS na finansowanie uzupełniające oraz w związku ze wzrostem wydatków na waloryzację emerytur i rent (o 1,08% plus gwarantowana podwyżka nie mniej niż 36 zł),
- części 29 Obrona narodowa – wzrost o 6.346 mln zł, z tego 5.363,3 mln zł przeznaczony na sfinansowanie wykupu odroczonej płatności (voucherów B) wynikających z realizacji programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” oraz z tytułu ustalenia wydatków na poziomie 1,95% PKB z roku 2014,

- wzrostu wydatków o 1.040,3 mln zł z tytułu wdrożenia kolejnego, III etapu podwyżek dla pracowników szkolnictwa wyższego,
- części 72 KRUS – wzrost o 867,1 mln zł z tytułu waloryzacji emerytur i rent rolniczych o 1,08% plus gwarantowana podwyżka nie mniej niż 36 zł oraz przewidywanego wzrostu liczby emerytur i rent dla dodatkowych 28 tys. osób,
- części 38 Szkolnictwo wyższe – wzrost o 819,6 mln zł, z tego kwota 783,5 mln zł dotyczy podwyżek dla pracowników szkół wyższych (II etap z roku 2014),
- części 39 Transport o 510,5 mln zł przede wszystkim z tytułu zwiększenia wydatków na finansowanie infrastruktury transportu lądowego (drogi i kolej),
- części 84 Środki własne UE o 399,4 mln zł – wyższa niż w 2014 r. prognoza wysokości polskiej składki członkowskiej wynika przede wszystkim z wyższego planowanego na ten rok poziomu budżetu UE (134 mld EUR wobec 140 mld EUR w projekcie budżetu UE na 2015 r.) oraz rosnącego tempa wzrostu polskiego DNB w relacji do innych państw członkowskich. Ponadto w rezerwie celowej zostały zabezpieczone dodatkowe środki na uzupełnienie składki do budżetu UE w wysokości 400.000 tys. zł, m. in. w związku z wprowadzeniem nowych mechanizmów korekcyjnych dla państw płatników netto,
- części 42 Sprawy wewnętrzne o 350,2 mln zł przede wszystkim z tytułu waloryzacji emerytur i rent,
- części 28 Nauka – wzrost o 324,2 mln zł związany ze zwiększeniem wydatków na projekty badawcze oraz na dotacje statutowe dla jednostek naukowych,
- części 24 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – wzrost o 302,4 mln zł w związku z realizacją postanowień Paktu dla Kultury (na kulturę przeznacza się 1% wydatków budżetu państwa),
- części 82 Subwencje ogólne dla jst – wzrost o 254 mln zł i jest ustalona zgodnie z ustawowymi zasadami,
- część 15 Sądy powszechne – wzrost o 227,6 mln zł przede wszystkim z tytułu wzrostu wynagrodzeń sędziów i referendarzy sądowych oraz z tytułu skutków nowelizacji kodeksu postępowania karnego.

Spadają wydatki w części 78 i 79 Obsługa długu Skarbu Państwa o 3.920 mln zł – jest to wynikiem obniżenia kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych o 13,8% oraz kosztów obsługi skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym o 9,4%.