Rozdział 3

Wydatki budżetu państwa

3.1. Wydatki budżetu państwa

Zgodnie z art. 110 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885, z późn. zm.) budżet państwa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa oraz łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich. W tej części sprawozdania w sposób szczegółowy omówione zostały tylko wydatki krajowe budżetu państwa.

Przy planowaniu budżetu na rok 2014 Rada Ministrów przyjmując założenia, jak co roku, uwzględniać musiała przewidywaną kondycję polskiej gospodarki oraz rozwój sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych Polski. Jednocześnie Rząd pozostawał zdecydowany nie szczędzić dalszych wysiłków w celu ograniczania nierównowagi finansów publicznych. Głównym celem fiskalnym pozostawało bowiem zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w taki sposób, który nie zagrażałby średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Wartym podkreślenia jest to, że zarówno tempo jak i zakres kontynuowanego przez ostatnie lata procesu konsolidacji fiskalnej dobrane było z myślą o dbałość o zrównoważony wzrost gospodarczy, tj. z uwzględnieniem sytuacji budżetowej i gospodarczej kraju. Dowodem na to jest fakt, iż podejmowane wysiłki w powyższym zakresie nie ograniczyły tempa wzrostu gospodarczego – Polska może bowiem poszczycić się największym skumulowanym wzrostem PKB w latach 2008-2014 wśród wszystkich krajów UE.

O skuteczności podjętych przez Rząd działań mających na celu obniżenie nadmiernego deficytu świadczy pozytywna ocena ze strony Komisji Europejskiej, która w dniu 2 czerwca 2014 r. zaleciła zawieszenie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Rekomendację Komisji Europejskiej zatwierdzili w dniu 20 czerwca 2014 r. ministrowie finansów państw UE. Przedmiotowe działania spotkały się także z pozytywną reakcją ze stron międzynarodowych instytucji finansowych w postaci zmniejszenia premii za ryzyko uwzględniane w wycenie rentowności polskiego długu, co w konsekwencji miało swoje przełożenie m.in. na spadek wysokości zaplanowanych na 2014 r. wydatków z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa.

Wydatki budżetu państwa na rok 2014 zaplanowano w kwocie niższej w stosunku do roku 2013. Zadecydowano także o pozostawieniu, co do zasady, funduszu wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem sektora samorządowego oraz wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, na poziomie roku poprzedniego.

W celu wzmocnienia instytucjonalnego finansów publicznych oraz realizacji głównego celu polityki gospodarczej Rządu, jakim jest przyjazna wzrostowi gospodarczemu konsolidacja fiskalna, mocą ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646), wprowadzona została do polskiego systemu prawnego stabilizująca reguła wydatkowa. Reguła ta służyć będzie dokończeniu procesu konsolidacji, a następnie, z uwagi na jej antycykliczny charakter, zrównoważeniu finansów publicznych. Dodatkowo jej wprowadzenie stanowiło implementację dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich w zakresie reguł fiskalnych.
W ustawie budżetowej z dnia 24 stycznia 2014 r. wydatki budżetu państwa zaplanowano w wysokości 325.287.369 tys. zł. Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2014 r. wyniosły 312.519.527 tys. zł i były niższe od zaplanowanych o 12.767.842 tys. zł, tj. o 3,9%.

Zaplanowane w budżecie państwa wydatki stanowią ich nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Ponadto zgodnie z art. 162 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 3 ww. ustawy w toku wykonywania budżetu, dysponentów obowiązuje zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Powyższe działania oraz czynniki obiektywne takie jak np. oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych skutkowały niepełnym wykorzystaniem wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2014.

Wśród wydatków, które zrealizowano w najniższym stopniu w porównaniu do planu po zmianach należy wymienić przede wszystkim środki przeznaczone na:

- wydatki bieżące jednostek budżetowych – 3.891.220 tys. zł, w tym 835.918 tys. zł stanowiła kwota nierozdysponowanych rezerw celowych,
- współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej – 3.357.726 tys. zł, w tym 2.596.460 tys. zł to kwota nierozdysponowanych rezerw celowych,
- pokrycie kosztów obsługi długu publicznego krajowego i zagranicznego – 1.714.017 tys. zł,
- wydatki majątkowe – 1.137.121 tys. zł, w tym 439.360 tys. zł to kwota nierozdysponowanych rezerw celowych.

Szczegółowa analiza wykonania wydatków krajowych w podziale na poszczególne grupy ekonomiczne została omówiona w dalszej części sprawozdania w podrozdziale 3.4.

Nie wykorzystano w pełni środków zaplanowanych w budżecie państwa w rezerwach celowych, tj. niezrealizowana została kwota 4.512.623 tys. zł. Większość nierozdysponowanej kwoty (57,3%) stanowi rezerwa poz. 8 przeznaczona na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem

środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie ujętych w budżecie środków europejskich, finansowanie projektów pomocy technicznej, finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, a także na pokrycie potrzeb wynikających z różnic kursowych przy realizacji programów finansowanych z udziałem środków z UE.

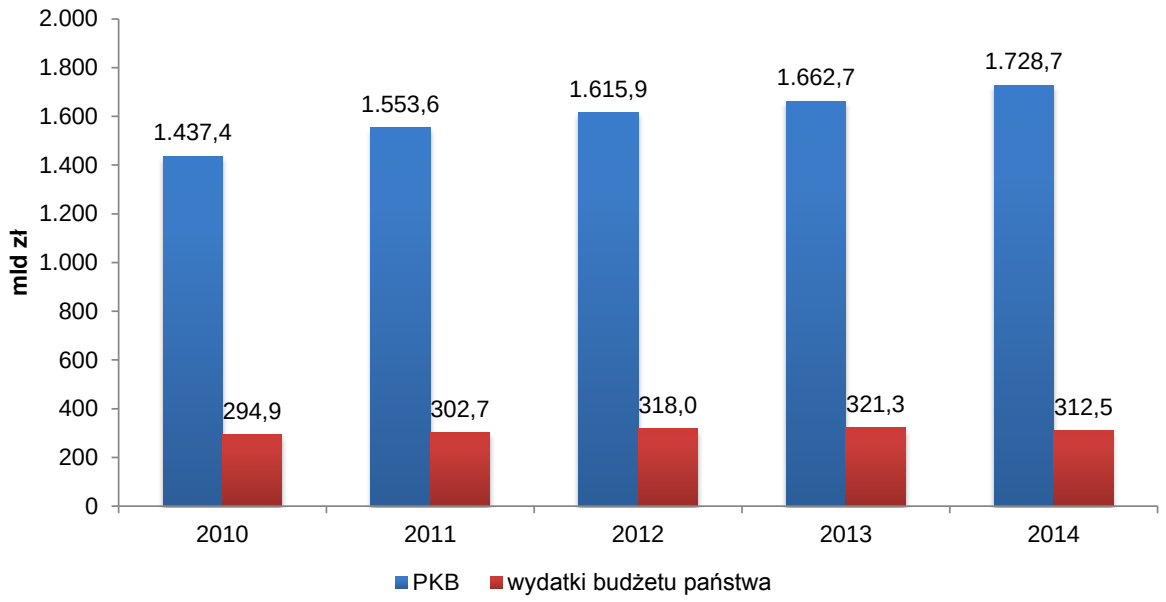
Niewykonanie w 2014 r. w pełnej wysokości środków ujętych w ww. rezerwie wynikało przede wszystkim:

1) ze zmian w harmonogramach realizacji projektów, co wiązało się z mniejszym zapotrzebowaniem na środki z rezerwy celowej w danym roku budżetowym, a niejednokrotnie z przesunięciem terminów zapotrzebowania na kolejny rok,
2) z oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych,
3) z przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy,
4) zabezpieczenia w ramach rezerwy celowej środków na Nową Perspektywę Finansową 2014-2020. Należy podkreślić, że Komisja Europejska dopiero pod koniec 2014 roku rozpoczęła zatwierdzanie programów operacyjnych.

Wskutek powyższych zdarzeń opisanych w pkt 1-3 środki ujęte w budżetach dysponentów pozwoliły sfinansować większe wydatki w ramach części budżetowych, których są dysponentami. Dodatkowo w trakcie roku budżetowego, stosownie do art. 194 ustawy o finansach publicznych, dokonywano licznych przeniesień wydatków między częściami, działami i programami w celu finansowania bieżących kosztów. W związku z powyższym środki z przedmiotowej rezerwy celowej uruchamiane były w ostatniej kolejności.

W pozostałej kwocie nierozdysponowanych rezerw znajdują się przede wszystkim środki przeznaczone na:

- zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – 243.344 tys. zł. Zmniejszone zapotrzebowanie na środki z przedmiotowej rezerwy było wynikiem zidentyfikowania przez dysponentów części budżetowych oszczędności, które pozwoliły na przeznaczenie w pierwszej kolejności środków w ramach dysponowanych przez nich części na skutki wzrostu składki rentowej po stronie pracodawcy,
- dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 208.384 tys. zł. Niepełne wykorzystanie rezerwy związane było głównie z mniejszą niż prognozowano liczbą zawartych umów oraz mniejszymi kosztami zaplanowanych zadań,
- sfinansowanie wypłat z Funduszu Dopłat wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych – 200.000 tys. zł. Niepełne wykorzystanie rezerwy było przede wszystkim rezultatem niższego niż prognozowano zainteresowania nowym programem pn. „Mieszkanie dla

Młodych", który rozpoczął swoje funkcjonowanie w 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi przez potencjalnych beneficjentów. Rezerwa nie została wykorzystana w pełnej wysokości w związku z mniejszą niż przewidywano na starcie programu liczbą złożonych wniosków o finansowe wsparcie.

W porównaniu z 2013 r. zrealizowane wydatki budżetu państwa w roku 2014 były niższe o 8.825.759 tys. zł, tj. o 2,7% (zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym). Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w 2014 r. w szacowanym PKB (tj. 1.721,5 mld zł) wyniósł 18,2%, natomiast w faktycznie odnotowanym PKB (1.728,7 mld zł) wyniósł 18,1%. Przy konstrukcji budżetu państwa na 2014 r. zakładano, że udział ten wyniesie 19,0%. Na przestrzeni lat 2010-2014 udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa ogółem w faktycznym PKB wyniósł odpowiednio: 20,5% w 2010 r., 19,5% w 2011 r., 19,7% w 2012 r., 19,3% w 2013 r. oraz 18,1% w 2014 r., co przedstawiono na wykresie.