Część V

Sektor finansów publicznych

1. Dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych[1] w 2014 r. zestawione zostały dla sektora finansów publicznych w podziale na następujące podsektory:

a) rządowy – obejmujący budżet państwa (BP), budżet środków europejskich, instytucje gospodarki budżetowej, agencje wykonawcze oraz Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe instytucje kultury i instytucje filmowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej lub inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego, uczelnie publiczne, państwowe fundusze celowe, państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wydzielone rachunki, prowadzone przez państwowe jednostki budżetowe, mające siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, o których mowa w art. 163 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydzielone rachunki, prowadzone przez państwowe jednostki budżetowe, dla których organem prowadzącym są organy administracji państwowej, prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, o których mowa w art. 11a ustawy o finansach publicznych,

b) samorządowy – obejmujący budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz ich związki, samorządowe zakłady budżetowe, samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, wydzielone rachunki samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, o których mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

c) ubezpieczeń społecznych – obejmujący Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), Fundusz Pracy, Fundusz Składkowy, Fundusz Motywacyjny, Fundusz

[1] Obowiązujące regulacje prawne (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 , z późn. zm.)) nie definiują podziału jednostek sektora finansów publicznych na podsektory. Zaprezentowana klasyfikacja jednostek sektora finansów publicznych na podsektory przyjmuje przyporządkowanie zgodne z metodyką unijną (ESA2010).

Administracyjny, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W 2014 r. deficyt sektora finansów publicznych (według metodyki krajowej), w wyniku konsekwentnego wdrażania konsolidacji fiskalnej, zmniejszył się w stosunku do roku 2013 z poziomu 48.354,2 mln zł (2,9% PKB) do 39.698,4 mln zł (2,3% PKB). Na wynik sektora finansów publicznych w 2014 r. złożyły się deficyty:

- podsektora rządowego w wysokości 30.371,7 mln zł (1,8% PKB),
- podsektora ubezpieczeń społecznych w wysokości 7.460,5 mln zł (0,4% PKB),
- podsektora samorządowego w wysokości 1.866,2 mln zł (0,1% PKB).

Pozytywny wpływ na wynik sektora finansów publicznych miała przede wszystkim poprawa wyniku budżetu państwa (ok. 13.217,3 mln zł), natomiast w sposób negatywny na zmianę poziomu deficytu sektora finansów publicznych w roku 2014 w stosunku do 2013 wpłynęło pogorszenie wyniku budżetu środków europejskich (o ok. 6.566,3 mln zł), Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (o ok 1.164,4 mln zł)[2], jednostek samorządu terytorialnego (o ok. 2.036,7 mln zł)[3].

Zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych wynikało zarówno ze wzrostu dochodów w relacji do PKB o 0,1 pkt. proc. PKB jak i spadku wydatków w relacji do PKB o 0,6 pkt. proc. PKB w stosunku do roku poprzedniego. Redukcja deficytu sektora finansów publicznych wspierana była przede wszystkim czynnikami makroekonomicznymi m.in. korzystną dla wpływów podatkowych strukturą wzrostu gospodarczego. Ponadto, podobnie jak w 2013 r., prowadzono działania konsolidacyjne po stronie wydatkowej.

W 2014 r. relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB wzrosła o 0,1 pkt. proc. i wyniosła 39,2%, co oznacza, że dochody sektora finansów publicznych wyniosły w 2014 r. 677.159,0 mln zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosły o 4,1%[4]. Wzrost dochodów sektora finansów publicznych był wynikiem wyższych wpływów podatkowych (stanowiących 47,1% łącznych wpływów sektora) o 0,3 pkt. proc. PKB. Dochody podatkowe wyniosły 319.037,0 mln zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosły o 5,5%. Czynniki mające wpływ na poziom dochodów podatkowych z tytułu głównych podatków (VAT, akcyza, podatki dochodowe) zostały omówione w rozdziale poświęconym dochodom budżetu państwa.

[2] Pogorszenie wyniku funduszu wynikało głównie ze wzrostu wydatków na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (gł. PLL LOT S.A, LOTOS S.A).
[3] Pogorszenie wyniku JST związane jest z wysoką dynamiką wydatków majątkowych jaka została zaobserwowana w roku 2014.
[4] Z uwagi na fakt, iż roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. wyniósł 100,0% (r/r) dynamika realna równa jest dynamice nominalnej.

Dochody niepodatkowe stanowiące 42,4% łącznych wpływów sektora wyniosły w 2014 r. 287.278,9 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 4,4%. Wzrost dochodów niepodatkowych był przede wszystkim zdeterminowany wzrostem o 7,2% wpływów ze składek, które stanowią ok. 63,5% skonsolidowanych dochodów niepodatkowych sektora. Wzrost dochodów niepodatkowych w znacznym stopniu wynikał ze zmian w części kapitałowej systemu emerytalnego, polegającego na wprowadzeniu dobrowolności przynależności do otwartych funduszy emerytalnych. W przypadku osób, które nie wybrały przynależności do otwartych funduszy emerytalnych całość składki na ubezpieczenia społeczne przekazywana jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W 2014 r. kontynuowana była konsolidacja po stronie wydatkowej, a wydatki sektora finansów publicznych wyniosły w 2014 r. 716.857,5 mln zł (41,5% PKB) i w porównaniu z 2013 r. wzrosły o 2,6%. W efekcie w 2014 r. odnotowano spadek udziału wydatków publicznych do PKB o 0,6 pkt. proc.

W 2014 r. konsolidacja po stronie wydatkowej była wspierana, w sposób pośredni lub bezpośredni, poniższymi regułami określającymi zasady konstrukcji budżetu:

- pomocnicze zastosowanie przy konstruowaniu budżetu na rok 2014 stabilizującej reguły wydatkowej, która zastąpiła tymczasową regułę wydatkową (wzrost wydatków dyskrecjonalnych budżetu państwa nie wyższy niż 1% realnie) – w wyniku tego nastąpiło zwiększenie zakresu wydatków publicznych objętych regułą wydatkową,
- zasada, iż w planie i wykonaniu w części bieżącej budżetów jednostek samorządu terytorialnego, (powiększonej o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki), co do zasady, nie może być deficytu,
- zasada, zgodnie z którą w planie dochodów i wydatków agencji wykonawczej planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów (naruszenie tej reguły jest możliwe za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów),
- nowe limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – wejście w życie od roku 2014 limitów zadłużenia (indywidualne limity zadłużenia uzależnione od wysokości średniej arytmetycznej z obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących JST powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu) determinuje wypracowanie odpowiedniej nadwyżki w części bieżącej budżetu JST powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku, do ustalenia wskaźnika na rok 2015 wykorzystywane są dane z lat 2012-2014.

W roku 2014 zaobserwowano spadek udziału w PKB wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych tj. wydatków przeznaczonych na finansowanie emerytur, rent, zasiłków rodzinnych, zasiłków dla bezrobotnych, innych zasiłków i świadczeń oraz stypendiów. Relacja wydatków na rzecz osób fizycznych do PKB w 2014 r obniżyła się w stosunku do roku 2013 o 0,1 pkt. proc. Na wydatki te w 2014 r. przypadało 39,8% łącznych wydatków sektora finansów publicznych, wobec 39,6% w 2013 r. W stosunku do 2013 r. zwiększyły się one o 3,1%. Poziom wydatków zdeterminowany był przede wszystkim poziomem waloryzacji emerytur i rent - wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2014 r. wynosił 101,6% (Komunikat Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 150)). W 2014 r. także w sposób istotny podwyższono świadczenia pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Na poziom wydatków socjalnych miały wpływ także wprowadzone do Kodeksu pracy w 2013 r. zmiany prorodzinne (urlopy rodzicielskie) oraz wypłata zawieszonych emerytur w wyniku realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w zakresie zgodności niektórych postanowień ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim z powodu uzyskiwania przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego po nabyciu prawa do emerytury bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą skutkuje zawieszeniem prawa do emerytury również wobec emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury na mocy wcześniejszych przepisów, bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy, z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[5]. Czynnikiem wpływającym na zmniejszenie presji na wzrost wydatków socjalnych była przeprowadzona reforma emerytalna przewidująca stopniowe podnoszenie i wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (67 lat).

Wydatki na obsługę długu w 2014 r. w stosunku do 2013 r. zmniejszyły się o 18,7%. Udział tych wydatków w ogólnej kwocie wydatków sektora wyniósł 5,1% (wobec 6,4% w roku poprzednim). Istotny wpływ na wysokość wydatków w tej kategorii miała sytuacja na rynku finansowym (obniżki stóp procentowych) oraz zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (umorzenie obligacji Skarbu Państwa przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych[6]) .

[5] Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r.

[6] Skarb Państwa nabył od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych obligacje i bony emitowane przez Skarb Państwa przekazane przez otwarte fundusze emerytalne do ZUS w zamian za gwarancję wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach, o których mowa w art. 40a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wartości nabytych aktywów.

Grupą wydatków w której obserwujemy wzrost udziału wydatków sektora finansów publicznych do PKB (r/r) są wydatki majątkowe. Zgodnie z rekomendacjami Rady Ecofin wydatki majątkowe nie powinny być obszarem konsolidacji. W relacji do PKB zwiększyły się one o 0,5 pkt. proc., tj. 15,6% (r/r). Było to rezultatem przede wszystkim znacznego ożywienia inwestycyjnego w podsektorze samorządowym. Wydatki tego podsektora wzrosły w 2014 r o 16,4% (r/r).

Powiązania między poszczególnymi segmentami sektora finansów publicznych w 2014 r. i wpływ tych powiązań na ich wyniki finansowe obrazuje poniższe zestawienie.

Wyszczególnienie	**Podsektor rządowy**	Budżet państwa	agencje wykonawcze	pozostałe jednostki	**Podsektor samorządowy**	budżety jst	pozostałe jednostki	**Podsektor ubezpieczeń społecznych**	FUS	FER	pozostałe jednostki	**Sektor finansów publicznych**
	w mld zł											
1. Dochody ogółem	**412,6**	283,5	10,5	118,5	**239,4**	194,3	45,1	**288,9**	183,6	19,6	85,8	**940,9**
w tym:												
transfery wewnątrz sektora fin. publicznych	**45,8**	6,3	6,4	33,1	**132,1**	98,6	33,5	**85,9**	54,5	18,0	13,3	**263,8**
2. Dochody bez transferów	**366,7**	277,2	4,1	85,5	**107,3**	95,8	11,6	**203,1**	129,1	1,5	72,5	**677,2**
3. Wydatki ogółem	**443,0**	312,5	10,5	119,9	**241,3**	196,8	44,5	**296,4**	191,7	19,5	85,2	**980,6**
w tym:												
Transfery wewnątrz sektora fin. publicznych	**187,5**	159,8	4,4	23,3	**30,5**	26,9	3,5	**45,8**	5,3	2,2	38,3	**263,8**
4. Wydatki bez transferów	**255,5**	152,7	6,1	96,7	**210,8**	169,8	41,0	**250,6**	186,4	17,2	47,0	**716,9**
5. Wynik (1-3)	**-30,4**	-29,0	0,0	-1,4	**-1,9**	-2,4	0,6	**-7,5**	-8,2	0,1	0,6	**-39,7**
6. Wynik "netto" (2-4)	**111,3**	124,5	-2,0	-11,2	**-103,5**	-74,1	-29,4	**-47,5**	-57,3	-15,7	25,5	**-39,7**

Szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w podziale na podsektory zawiera tablica zamieszczona w załączniku.

2. Fiskalne kryteria konwergencji

Polska jako członek Unii Europejskiej zobligowana jest do wypełnienia nominalnych kryteriów konwergencji (zbieżności) zawartych w Traktacie z Maastricht oraz w dołączonym do niego Protokole nadmiernego deficytu.

Fiskalne kryteria konwergencji dotyczą poziomu deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Stanowią one podstawę do oceny sytuacji fiskalnej kraju i odnoszą się do maksymalnego, dopuszczalnego poziomu deficytu i długu instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z tymi kryteriami deficyt i dług sektora liczony jest według zasad Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych[7] (ESA2010).

Od września 2014 r. dane na temat sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowywane są zgodnie z *rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej* (tzw. ESA2010).

Najważniejsze zmiany wprowadzone przez ESA2010 dotyczą następujących kategorii:

- kapitalizacja wydatków na badania i rozwój;
- kapitalizacja wydatków na systemy uzbrojenia;
- wyroby wysłane za granicę do uszlachetnienia;
- systemy emerytalne[8].

W zakresie wpływu wprowadzenia ESA2010 na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych największe zmiany dotyczyły reformy emerytalnej. Zgodnie z ESA2010 jednorazowe przejęcie aktywów emerytalnych oraz coroczny transfer aktywów w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa" z OFE do sektora instytucji rządowych i samorządowych jest traktowane jako transakcja finansowa (w momencie transferu aktywów), bez wpływu na wynik sektora. Rejestracja jako dochód sektora będzie miał miejsce dopiero w momencie wypłaty świadczenia emertytalnego w wysokości proporcjonalnej do przejętych aktywom z OFE. Według zasad ESA'95 tego typu transakcje rejestrowało się jako dochód podsektora ubezpieczeń społecznych w momencie przejęcia aktywów.

Wykorzystywane przez Komisję Europejską dane statystyczne w odniesieniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010) różnią się od danych opracowywanych w oparciu o ustawę *o finansach publicznych* w kwestii zakresu podmiotowego sektora (lista

[7] *European System of Integrated Economic Accounts*
[8] Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie wdrożenia nowego Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010)

jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13) zgodnie z ESA2010 dostępna jest na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego[9]), innej klasyfikacji niektórych transakcji oraz odmiennej koncepcji rachunkowej (dane prezentowane są na bazie memoriałowej, polegającej na rejestrowaniu operacji w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, a nie w momencie kasowego przepływu środków pieniężnych; dodatkowo należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne są wykazywane w wysokości możliwej do ściągnięcia).

Wielkość liczonego wg zasad ESA2010 deficytu sektora nie może przekroczyć 3% PKB, natomiast wielkość długu 60% PKB. Jeśli na podstawie przesyłanych przez kraj tzw. notyfikacji fiskalnych o wysokości deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych lub swojej własnej oceny sytuacji fiskalnej Komisja Europejska stwierdzi przekroczenie lub ryzyko przekroczenia wyżej wymienionych wartości referencyjnych uzyskuje prawną podstawę do podjęcia w stosunku do kraju procedury, służącej ograniczeniu nadmiernego deficytu.

Jednocześnie zgodnie z *Rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu* w przypadku państw członkowskich, w których przekroczenie deficytu ponad wartość odniesienia jest następstwem wdrażania reformy emerytalnej wprowadzającej wielofilarowy system, obejmujący obowiązkowy filar kapitałowy, Rada i Komisja uwzględniają również koszt takiej reformy podczas dokonywania oceny zmian wielkości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile deficyt nie przekracza znacząco poziomu, który można uznać za bliski wartości odniesienia, a relacja długu do PKB nie przekracza wartości odniesienia, pod warunkiem zachowania stabilności finansów publicznych.

13 maja 2009 r. Komisja Europejska przygotowała raport w trybie obowiązującego art. 126(3) TWE (dawny art. 104(3) TWE) w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Zgodnie z najnowszą rekomendacją Rady Ecofin z 10 grudnia 2013 r., Polska jest zobowiązana do korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. W nowych rekomendacjach sformułowano cele budżetowe dla Polski w okresie 2013-15 jako deficyty nominalne odpowiednio: 4,8% PKB, 3,9% PKB i 2,8% PKB (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych).

[9] http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/lista-jednostek-zaliczonych-do-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-s-13-wg-podsektorow-i-pkd-zgodnie-z-esa2010-stan-na-31-grudnia-2014-r-,6,1.html

Według wstępnego szacunku GUS[10] deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA'2010 wyniósł w 2014 r. 55,2 mld zł, tj. 3,2% PKB i w stosunku do 2013 r. spadł o ok. 11,5 mld zł tj. 0,8 pkt. proc r/r. kształtując się na poziomie dalece poniżej rekomendowanego przez Radę Ecofin celu 3,9% PKB.

Wielkość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych była zdeterminowana przez:

- deficyt podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym, który wyniósł 36,2 mld zł (2,1% PKB) i w stosunku do 2013 r. spadł o ok. 23,1 mld zł tj. 1,5 pkt. proc r/r;
- deficyt podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym w wysokości 2,9 mld zł (0,2% PKB) i w stosunku do 2013 r. wzrósł o ok. 0,1 mld zł, tj. o 0,0 pkt. proc r/r;
- deficyt podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych w kwocie 16,1 mld zł (0,9% PKB) i w stosunku do 2013 r. nastąpiło pogorszenie wyniku o ok. 11,5 mld zł tj. o 0,6 pkt. proc r/r.

W dniu 13 maja 2015 r. Komisja Europejska (KE) przyjęła projekt decyzji Rady Unii Europejskiej z art. 126.12 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dotyczący zakończenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Podstawą do zakończenia procedury nadmiernego deficytu były dane przekazane przez Polskę w ramach wiosennej notyfikacji fiskalnej, zgodnie z którymi deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. został zredukowany do poziomu bliskiego 3% PKB (3,2% PKB). Umożliwiło to uwzględnienie, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ponoszonych w I połowie 2014 r. kosztów systemowej reformy emerytalnej (wprowadzonej w 1999 r.) w wysokości 0,4% PKB i obniżenie deficytu poniżej 3% PKB tj. do 2,8% PKB . Oczekuje się, że Rada Unii Europejskiej przyjmie decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w dniu 19 czerwca br.

[10] Komunikat GUS dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2014 r. (tzw. notyfikacja fiskalna) z dnia 17 kwietnia 2015 r.