

Rozdział V

Wydatki budżetu państwa w 2016 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 2016 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 w 2016 r. po raz drugi został określony w oparciu o kwotę wydatków, obliczoną zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej, opisaną w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wydatki objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej obejmują wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych 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 i jednostek, które zostały włączone do zakresu ww. sektora w latach 2014-2015 w związku z implementacją Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010)¹.

W efekcie zmian w zakresie sektora instytucji rządowych i samorządowych zgodnego z ESA 2010 wprowadzono² BFG do zakresu jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową.

Kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na rok 2016 wynosi 715.349.952 tys. zł. Kwota ta została ustalona w oparciu o:

- 1) kwotę wydatków na rok 2015, skorygowaną w sposób omówiony powyżej, która wyniosła 700.028.671,57 tys. zł;
- 2) dane i prognozy makroekonomiczne, w tym korektę o błędy w prognozach inflacji zawartą w formule stabilizującej reguły wydatkowej (por. tabela 1);
- 3) wartość korekty, o której mowa w art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wynoszącą w 2016 r. -1,5 p.p., ponieważ relacja państwowego długu publicznego

¹ Między innymi PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

² ustawą z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2015 poz. 1190). Poszerzenie grupy podmiotów objętych zakresem stabilizującej reguły wydatkowej zostało dokonane poprzez powiększenie kwoty wydatków określonej w ust. 3 art. 1 ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. 2015 poz. 153) o określoną w art. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2015 poz. 1190) kwotę odpowiadającą wydatkom BFG w wysokości 3.292.932.570 zł.

przeliczonego zgodnie z art. 38a ustawy o finansach publicznych do PKB w 2014 r. przekracza wartość referencyjną wynoszącą 43% PKB, a na rok 2016 nie są prognozowane tzw. „złe czasy”, rozumiane jako sytuacja gdy prognozowana na dany rok dynamika wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych jest mniejsza o więcej niż dwa punkty procentowe od wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto;

- 4) prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych (por. tabela 1).

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 dany rok. W związku z tym, na etapie określania kwoty wydatków dla 2016 r. uwzględniono następujące działania dyskrejonalne:

- 1) powołanie Funduszu Zapasów Agencyjnych i wprowadzenie składki koniecznej, aby możliwa była realizacja zadań przez Fundusz, wprowadzone ustawą z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 poz. 900), której wpływy w roku 2016 szacowane są na 843.830 tys. zł;
- 2) zwiększenie składek do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego wprowadzone uchwałami z dnia 19 lipca 2014 r. Rady BFG, których skutek na rok 2016 szacowany jest na 1.024.549 tys. zł, co stanowi kwotę zwiększenia składek w roku 2015 względem roku 2014 skorygowaną zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych o wielkości określone w ustawie budżetowej na rok 2015 i 2016;
- 3) powołanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców i wprowadzenie podatku od banków koniecznego, aby możliwa była realizacja zadań przez Fundusz, projektowane w projekcie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którego wpływy w roku 2016 szacowane są na 600.000 tys. zł.

Tabela 1. Dane wykorzystane do obliczenia kwoty i limitu wydatków na rok 2016

	2016
wskaźnik średniookresowej dynamiki PKB	1,0314
inflacja CPI	1,0170
korekta o błędy w prognozach inflacji	0,9852
korekta	-1,5 p.p.
zagregowane działania dyskrecyjne (tys. zł)	2.468.379

Suma różnic, o której mowa w art. 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych, wynosi w roku 2016 -2.2 pkt. proc., co stanowi różnicę pomiędzy relacją wyniku nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który w roku 2014 wyniósł 3,2% PKB, oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego, wynoszącego -1% PKB. Ujemna korekta z tytułu sumy różnic uwzględniana jest przy obliczeniu kwoty wydatków gdy suma różnic przekroczy -6 pkt. proc., o ile w danym roku nie jest uwzględniana korekta związana z przekroczeniem progów zapisanych w mechanizmie korygującym przez wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych ani przez państwowy dług publiczny, przeliczony zgodnie z art. 38a ustawy o finansach publicznych, oraz jeśli nie przyszły rok nie są prognozowane tzw. „złe czasy”.

Kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w roku 2016 wynosi 531.095.927 tys. zł. Kwota ta została wyznaczona w oparciu o:

- 1) planowaną kwotę wydatków;
- 2) prognozowany na 2016 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 2015;
 - b) planowanych kosztów Narodowego Funduszu Zdrowia wyliczonych na podstawie planu finansowego NFZ,
 - c) planowanych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
 - d) planowanych wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego określonych w planie finansowym Funduszu.

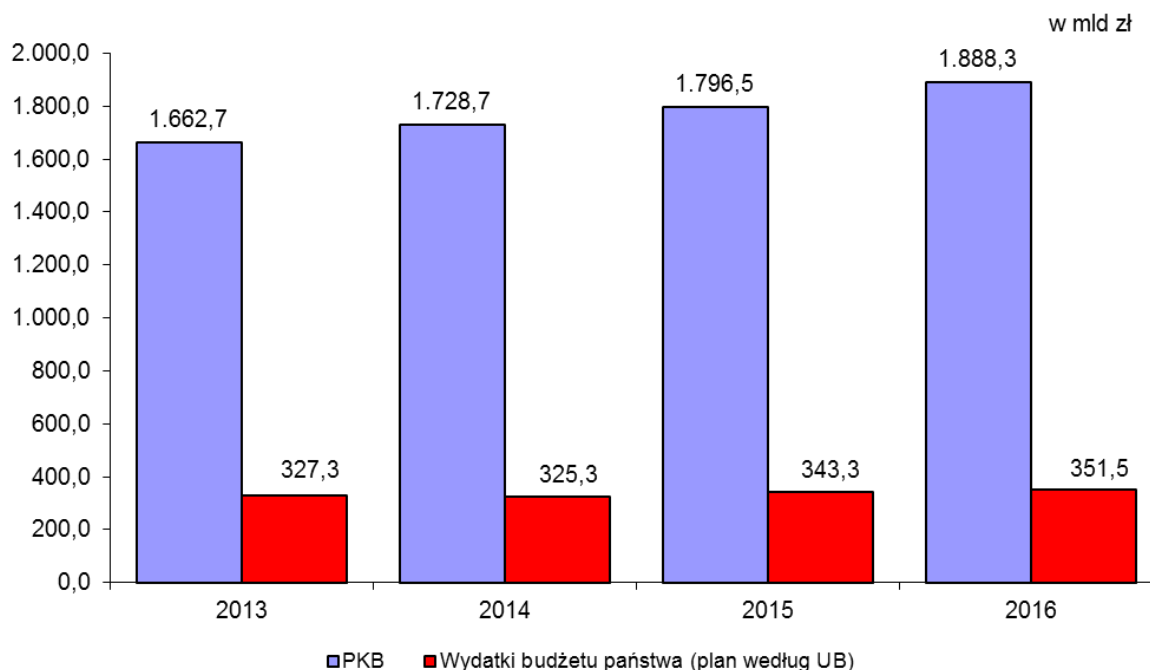
2. Wydatki budżetu państwa – informacje ogólne

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 2016 wynosi 351.499.236 tys. zł i jest wyższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2015 r. o 8.221.418 tys. zł, tj. o 2,4%.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w 2016 r. wyniesie 18,6% wobec 19,1% w roku 2015, co oznacza spadek o 0,5 punktu procentowego.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 2013 – 2016 wynosi odpowiednio 19,7%, 18,8%, 19,1% oraz 18,6%.



Prezentowana kwota wydatków na lata 2013 - 2016 nie obejmuje wydatków zawartych w budżecie środków europejskich

Mającą miejsce w ostatnich latach konsolidacja fiskalna po stronie wydatkowej budżetu państwa polegająca m.in. na ograniczaniu wydatków, a tym samym zwiększaniu efektywności wydatków budżetu państwa, pozwoliła nie tylko na realizację i spełnienie szeregu nowych działań i zamierzeń, ale także zapewniła spadek relacji wydatków budżetu państwa w stosunku do PKB.

Światowy kryzys gospodarczy z 2008 r. wzmocnił bowiem problem wysokiego deficytu finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia na Polskę w 2009 r. przez Radę Ecofin procedury nadmiernego deficytu, zalecającej skorygowanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do wartości poniżej 3% PKB. Decyzja ta była jedną z determinant określających politykę Rządu przez kolejne lata. To właśnie m.in. dzięki konserwatywnej, dostosowanej do aktualnie panującej sytuacji gospodarczej, polityce fiskalno-budżetowej Rządu, Polska odnotowała, w latach 2008-2014, najwyższy skumulowany wzrost gospodarczy spośród wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. Uniknięcie negatywnych skutków kryzysu na gospodarkę wymagało od Rządu podjęcia działań mających na celu redukcję braku równowagi fiskalnej. Jednym z nich było także wprowadzenie „zamrożenia” funduszu wynagrodzeń w większości jednostek sektora finansów publicznych.

W rezultacie procesu konsolidacji fiskalnej nastąpiło znaczne ograniczenie deficytu finansów publicznych. Wysiłek i działania podjęte przez Rząd w ciągu ostatnich lat zostały docenione i przyniosły oczekiwany rezultat. W dniu 13 maja 2015 r. Komisja Europejska zarekomendowała zamknięcie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Następnie Rada Ecofin, w skład której wchodzi ministrowie finansów wszystkich państw członkowskich UE, przyjęła w dniu 19 czerwca 2015 r. decyzję, która zakończyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski (rok wcześniej niż było to rekomendowane przez Radę). Polska obecnie podlega przepisom części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu, zgodnie z którymi celem polityki fiskalnej będzie dążenie do średniookresowego celu budżetowego, tj. wartości deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB.

Powyższe miało m.in. wpływ na możliwość podjęcia przez Rząd decyzji o realizacji w roku 2016 szeregu istotnych i oczekiwanych zamierzeń. Do najważniejszych z nich należą:

- 1) zwiększenie o ponad 2 mld zł środków na wynagrodzenia dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte tzw „zamrożeniem” wynagrodzeń;
- 2) jednorazowe dodatki pieniężne dla niektórych emerytów, rencistów, osób pobierających świadczenia i zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe lub nauczycielskie świadczenia kompensacyjne – łączny koszt wypłaty tych dodatków wynosi 1,41 mld zł;

- 3) ponad 0,9 mld zł na dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego - kontynuacja;
- 4) wydatki na obronę narodową podniesiono do wysokości 2% PKB tj. o blisko 3 mld zł więcej w stosunku do roku 2015 (w warunkach porównywalnych);
- 5) w projekcie budżetu na 2016 r. uwzględniono ponad 1 mld zł na wyższe wydatki na świadczenia rodzinne, w tym: na weryfikację świadczeń rodzinnych (tj. podwyższenie kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych oraz niektóre świadczenia), na realizację nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych dotyczącej przyznania świadczenia rodzicielskiego w wysokości 1.000 zł dla osób nieuprawnionych do zasiłku macierzyńskiego, a także na realizację tzw. mechanizmu „złotówka za złotówkę” - rodzina, której dochód przekroczy kryterium dochodowe nadal będzie mogła otrzymywać świadczenia rodzinne ale w obniżonej wysokości;
- 6) ponadto uwzględniono dodatkowe wydatki na weryfikację świadczeń z pomocy społecznej jako skutek podniesienia kwot kryteriów dochodowych oraz niektórych świadczeń z pomocy społecznej od 1 października 2015 r. Podniesienie kryteriów wpłynie na zwiększenie dostępności do świadczeń;
- 7) dofinansowanie działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior-WIGOR”. W domach tych seniorzy będą mogli aktywnie spędzać czas wolny - program wieloletni "Senior-Wigor" na lata 2015-2020;
- 8) środki na realizację zadań przewidzianych w ustawie o zdrowiu publicznym. Ustawa tworzy m.in. podstawę do przyjęcia Narodowego Programu Zdrowia, w ramach którego nowym zadaniem będzie program profilaktyki otyłości, nieobjęty finansowaniem w chwili obecnej. Minister właściwy do spraw kultury fizycznej będzie, zgodnie z projektem ustawy, prowadzić działania mające na celu popularyzację aktywności fizycznej, sportu masowego, rekreacji i zdrowego stylu życia;
- 9) zostanie zapewnione finansowanie specjalizacji lekarzy w ramach rezydentur wszystkich absolwentów uczelni medycznych;
- 10) zaplanowano środki na reorganizację Instytutu Reumatologii im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher w Warszawie – powstanie Narodowego Instytutu Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. dr hab. med. Eleonory Reicher;
- 11) budowa Centrum Medycyny Nieinwazyjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego;

- 12) zgodnie z zapowiedziami przewidziano środki na realizację rządowego programu „Studia dla wybitnych”, mającego na celu wspieranie wybitnych studentów w podejmowaniu kształcenia w zagranicznych uczelniach;
- 13) Program Bezpieczna +, cele programu obejmują m.in. działania dotyczące bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie przeciwpożarowym (doposażanie sal w komendach powiatowych Państwowej Straży Pożarnej „ogniki” do praktycznych zajęć);
- 14) zapewniono finansowanie regulacji z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, gdzie są określone zasady udzielania pomocy prawnej m.in. dla osób fizycznych, którym przyznano świadczenie z pomocy społecznej, posiadających Kartę Dużej Rodziny, kombatanów, weteranów, osób, które nie ukończyły 26 roku życia lub ukończyły 65 lat;
- 15) na podstawie przepisów ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych, osoby uprawnione będą otrzymywały świadczenie pieniężne w wysokości 400 zł miesięcznie oraz jednorazową pomoc pieniężną;
- 16) budowa Muzeum Historii Polski w Warszawie na terenie Cytadeli Warszawskiej, które będzie jedną z najnowocześniejszych tego typu placówek w Polsce. Muzeum będzie prezentować najważniejsze wątki polskiej historii ze szczególnym uwzględnieniem tematyki wolności – tradycji polskiego parlamentaryzmu, instytucji i ruchów obywatelskich, walki o wolność i niepodległość.
- 17) wspieranie realizacji polskich interesów gospodarczych oraz procesu umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw i promocji gospodarczej Polski, poprzez rozwój Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP.

Ponadto, w projekcie budżetu zapewniono finansowanie kontynuacji priorytetowych zadań rozpoczętych w latach ubiegłych takich jak:

- 18) zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego;
- 19) zabezpieczenie wypłat z Funduszu Dopłat w związku z realizacją Programu Rodzina na Swoim oraz wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych - Mieszkanie dla Młodych (MdM);
- 20) ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej;
- 21) modernizacja infrastruktury, w tym w szczególności transportu drogowego i kolejowego. W 2016 r. będą kontynuowane programy w zakresie budowy dróg

krajowych oraz inwestycji kolejowych. W dalszym ciągu będzie realizowany Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych – Etap II Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój, którego celem jest podniesienie poziomu i jakości życia społeczności lokalnych oraz zwiększenie efektywności instytucji publicznych, dzięki intensyfikacji rozwoju bezpiecznej, spójnej, funkcjonalnej i efektywnej infrastruktury drogowej;

- 22) działalność Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dys socjalnym;
- 23) kontynuacja realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego;
- 24) dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dożywiania.

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 2015	Projekt ustawy budżetowej 2016	Różnica (3-2)	Wskaźnik (3/2)	Struktura	
					2015 r.	2016 r.
		w tys. zł				%
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem	343.277.818	351.499.236	8.221.418	102,4	100,0	100,0
w tym:						
1. Dotacje i subwencje	168.596.366	180.324.759	11.728.393	107,0	49,1	51,3
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25.314.974	25.392.239	77.265	100,3	7,4	7,2
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	66.862.568	68.335.671	1.473.103	102,2	19,5	19,4
4. Wydatki majątkowe	20.187.969	17.614.782	-2.573.187	87,3	5,9	5,0
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	32.249.900	31.799.900	-450.000	98,6	9,4	9,0
6. Środki własne Unii Europejskiej	18.164.538	19.243.582	1.079.044	105,9	5,3	5,5
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	11.901.503	8.788.303	-3.113.200	73,8	3,5	2,5

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w wydatkach ogółem będą stanowić dotacje i subwencje (51,3%), następnie wydatki bieżące jednostek budżetowych (19,4%) oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (9,0%).

Zasadniczy podział poszczególnych wydatków określają działy klasyfikacji budżetowej, takie jak na przykład: transport i łączność, nauka, obrona narodowa, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia, pomoc społeczna.

Należy podkreślić, iż wydatki zaplanowane w danym dziale budżetu państwa nie odzwierciedlają wszystkich nakładów zaplanowanych do poniesienia na realizację zadań z zakresu określonej dziedziny działalności państwa. Nakłady te ponoszone są także z budżetu środków europejskich oraz w ramach planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Opis wydatków zaplanowanych na realizację zadań publicznych wraz z celami oraz wartościami mierników przedstawia budżet w układzie zadaniowym.