

Rozdział XIII

Sektor finansów publicznych

1. Dochody, wydatki oraz saldo sektora finansów publicznych

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w 2016 r. determinowane są w głównej mierze przez budżet państwa, budżet środków europejskich oraz agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe i państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, których plany finansowe stanowią załącznik do projektu ustawy budżetowej.

Deficyt sektora finansów publicznych w 2016 r. planowany jest na poziomie 69,9 mld zł. Największy wpływ na wynik sektora finansów publicznych będą miały planowany wynik budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, których łączny deficyt w 2016 r. planowany jest na poziomie 63,9 mld zł, wobec 49,5 mld zł w 2015 r. Analiza zmiany wyniku sektora finansów publicznych, w ujęciu rok do roku, utrudniona jest m.in. przez wynik budżetu środków europejskich. Deficyt lub nadwyżka w budżecie środków europejskich wynika z przesunięcia w czasie kasowych strumieni dochodów i wydatków, natomiast zgodnie z zasadami unijnymi (ESA'2010) rejestrowanie przepływów z budżetem UE odbywa się na zasadzie neutralności dla wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (dochody rejestrowane są w wysokości wydatków). Mając powyższe na uwadze planowany wynik sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wyniku budżetu środków europejskich ukształtuje się w 2016 r. na poziomie 60,6 mld zł.

Dodatkowo, analizując poziom deficytu sektora finansów publicznych należy mieć na uwadze, że wydatki planowane są w większości przypadków jako maksymalny limit, a ich wykonanie kształtuje się zwykle poniżej dopuszczalnego w ustawie budżetowej limitu, co pozwala oczekiwać znacznie korzystniejszego wyniku sektora niż planowany w projekcie ustawy zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. Sprzyjać temu także będą wprowadzone w poprzednich latach działania nakierowane na wzmocnienie dyscypliny finansów publicznych, takie jak 10-letnie limity wydatków i mechanizmy korygujące w przypadku rządowych projektów ustaw powodujących zmianę poziomu wydatków publicznych. Rozwiązanie to nakłada na 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 przewidzianego na realizację określonego zadania ze środków publicznych, a także wskazywać organ, który monitoruje wykorzystanie limitu wydatków na wykonywanie zadania publicznego przez jednostki sektora finansów publicznych oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmów korygujących.

Dodatkowo, w 2016 r. wchodzi w życie przepisy pozwalające na zwiększenie efektywności wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy te pozwalają na tworzenie przez gminy, powiaty i województwa jednostek zapewniających wspólną obsługę (w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną) ich jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych samorządowych (odpowiednio gminnych, powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Rozwiązanie to przyczynić się może, poza obniżeniem kosztów administracyjnych funkcjonowania jednostek samorządowych, wykorzystania efektu skali (szczególnie w zamówieniach publicznych), także do wzrostu elastyczności zarządzania jednostkami i poprawy jakości procesów.

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.

19 czerwca 2015 r. Rada Ecofin przyjęła decyzję o zakończeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Tym samym Polska zredukowała nadmierny deficyt o rok wcześniej niż było to rekomendowane przez Radę, co świadczy o skuteczności przyjętej strategii konsolidacji i podejmowanych działań. W 2014 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 3,2% PKB, a przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB wynikało wyłącznie z poniesionego w tym roku kosztu wdrożenia systemowej reformy emerytalnej z 1999 r. (0,4% PKB). Dług sektora osiągnął natomiast 50,1% PKB, znacznie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB. Zakończenie procedury nadmiernego deficytu oznacza możliwość kształtowania polityki fiskalnej w sposób bardziej elastyczny, ale wciąż w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego, w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej oraz wynikających z części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu. Uwzględniając m.in. przewidywane niższe wykonanie wydatków sektora finansów publicznych od planu oraz dostosowania metodyki krajowej do metodyki europejskiej przedstawiony wynik sektora finansów publicznych w 2016 r. w ujęciu kasowym pozwala prognozować deficyt wg metodyki unijnej (ESA'2010) na poziomie 2,8% PKB.

Poniższa tabela przedstawia dochody, wydatki oraz planowany wynik kasowy sektora finansów publicznych w latach 2015-2016.

Wyszczególnienie	2015 PW	2016 projekt
	w mld zł	
1	2	3
Dochody ogółem, w tym:	685,9	694,9
1. Dochody podatkowe	323,0	335,6
2. Składki na ubezpieczenie społeczne	195,0	204,2
3. Inne dochody niepodatkowe	97,8	91,0
4. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	70,1	64,1
Wydatki ogółem, w tym:	743,5	764,7
1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	296,9	307,6
2. Dotacje i subwencje	63,4	68,1
3. Obsługa długu publicznego	33,2	34,4
4. Środki własne Unii Europejskiej	17,8	19,3
5. Inne wydatki	247,8	254,8
6. Wydatki majątkowe	84,5	80,5
Wynik kasowy	-57,6	-69,9
Wynik kasowy bez budżetu środków europejskich	-54,2	-60,6
Wyszczególnienie	2015 PW	2016 projekt
	% PKB	
1	2	3
Dochody ogółem, w tym:	38,2	36,8
1. Dochody podatkowe	18,0	17,8
2. Składki na ubezpieczenie społeczne	10,9	10,8
3. Inne dochody niepodatkowe	5,4	4,8
4. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	3,9	3,4
Wydatki ogółem, w tym:	41,4	40,5
1. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	16,5	16,3
2. Dotacje i subwencje	3,5	3,6
3. Obsługa długu publicznego	1,8	1,8
4. Środki własne Unii Europejskiej	1,0	1,0
5. Inne wydatki	13,8	13,5
6. Wydatki majątkowe	4,7	4,3
Wynik kasowy	-3,2	-3,7
Wynik kasowy bez budżetu środków europejskich	-3,0	-3,2

2. Dług publiczny

Przedstawiona prognoza poziomu państwowego długu publicznego i jego relacji do PKB w latach 2015–2016 jest zgodna z wielkościami zawartymi w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019, przedkładanej wraz z niniejszym uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej.

Wyszczególnienie	2014	2015	2016
Państwowy dług publiczny			
mld zł	826,8	870,4	924,7
% PKB	47,8	48,4	49,0
Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych*			
mld zł	777,5	852,4	918,3
% PKB	45,0	47,4	48,6
Dług Skarbu Państwa			
mld zł	779,9	828,6	883,5
% PKB	45,1	46,1	46,8

*) 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 2016 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 2014 r. wyniosła 826,8 mld zł, a jego relacja do PKB wyniosła 47,8%. 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 2014 roku pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2014 r. wyniosła 777,5 mld zł, a w relacji do PKB 45,0%.

Zakłada się, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 43,6 mld zł w 2015 r. i o 54,3 mld zł w 2016 r. Relacja długu do PKB wzrośnie do 48,4% na koniec 2015 r., a następnie do 49,0% w 2016 r. 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 2015 i 2016 r. odpowiednio 47,4% oraz 48,6%.

Wzrost długu w latach 2015-16 będzie rezultatem finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa poprzez zaciąganie zobowiązań na rynku krajowym i rynkach zagranicznych. Zakłada się, że zmiany kursu złotego będą zarówno w 2015, jak i w 2016 roku czynnikiem pomniejszającym dług publiczny wyrażony w złotych.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2015 r. znaczącą większość (powyżej 90%) państwowego długu publicznego będzie stanowić dług Skarbu Państwa. Tempo przyrostu długu sektora samorządowego w latach 2015-16 przewidywane jest na umiarkowanym poziomie.