

## 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.), z uwzględnieniem zmian w formule reguły wydatkowej wynikających z ustawy z dnia 10 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2150) oraz nowych działań po stronie dochodowej planowanych na rok 2016.

W ustawie o finansach publicznych, w art. 112aa wprowadzono dwie modyfikacje. Pierwsza ze zmian polega na zastąpieniu w formule reguły jednorocznego wskaźnika CPI i korekty błędów prognoz CPI celem inflacyjnym NBP (obecnie 2,5%). Dzięki temu, polityka fiskalna nie będzie musiała być modyfikowana w efekcie bardzo dużej zmienności inflacji, co zwiększy efektywność planowania wieloletniego. Zaletą oparcia formuły reguły o cel Rady Polityki Pieniężnej (RPP) jest nie tylko prostota, ale i spójność z polityką monetarną. W długim okresie zastąpienie jednorocznej, prognozowanej inflacji wraz z korektami aktualizacyjnymi stałym celem inflacyjnym powinno być neutralne dla stabilności finansów publicznych (inflacja powinna oscylować wokół celu inflacyjnego RPP).

Druga z wprowadzanych zmian polega na wprowadzeniu możliwości przejściowego zwiększania limitu wydatków o kwoty działań jednorazowych i tymczasowych. Ponieważ działania te będą uwzględniane w limicie, a nie w kwocie wydatków, jednorazowe dochody pozwolą na zwiększenie wydatków w jednym roku, ale nie wpłyną na wydatki w roku następnym. Wydatki objęte zakresem stabilizującej reguły wydatkowej obejmują wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (GG) z wyłączeniem:

- 1) 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.);
- 2) wydatków jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów;
- 3) wydatków jednostek, które zostały włączone do zakresu ww. sektora w latach 2014-2015 w związku z implementacją Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych

i Regionalnych (ESA 2010) i nie mają systemowego znaczenia dla finansów publicznych<sup>1</sup>.

Aktualna kwota planowanych wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na rok 2016 wynosi 728.465.733 tys. zł. Kwota ta została ustalona w oparciu o:

- 1) skorygowaną 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 oraz aktualizację prognoz inflacji kwotę wydatków na rok 2015, określoną w ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych uchwalonej przez Sejm 10 grudnia 2015 r., która wynosi 689.654.826 tys. zł;
- 2) ogłoszoną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego dnia 17 kwietnia 2015 r. zgodnie z art. 38b pkt 2 ustawy o finansach publicznych łączną dynamikę wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2009–2014 oraz prognozy wzrostu gospodarczego na lata 2015-2016 wykorzystane do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2016;
- 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 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 dyskrecyjnych.

Zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych działania dyskrecyjne 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 aktualizacji kwoty wydatków dla 2016 r. uwzględniono następujące działania dyskrecyjne:

- 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

---

<sup>1</sup> Do tej grupy nie zalicza się Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który ma istotne znaczenie systemowe oraz może wywierać silny wpływ na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, więc został objęty stabilizującą regułą wydatkową, ustawą z dnia 22 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2015 poz. 1190).

- 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 1.032.609 tys. zł, co stanowi kwotę zwiększenia składek w roku 2015 względem roku 2014 skorygowaną zgodnie z nowym, projektowanym brzmieniem 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, wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. z 2015 poz. 1925), którego wpływy w roku 2016 szacowane są na 600.000 tys. zł;
  - 4) skutki ustanowienia podatku od niektórych instytucji finansowych, projektowane w poselskim projekcie ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, wniesionym do Sejmu dnia 3 grudnia 2015 r., szacowane na 5.500.000 tys. zł;
  - 5) skutki wprowadzenia podatku od sklepów wielkopowierzchniowych szacowane na 2.000.000 tys. zł.

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 wynosi w roku 2016 -2,2 pkt. proc.

Kwota planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w roku 2016 wynosi 553.444.380 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 obowiązującego na dzień 1 grudnia 2015 r.;
  - 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;
- 3) kwotę prognozowanych na 2016 rok działań jednorazowych i tymczasowych po stronie dochodów, uwzględniających dochody z aukcji na rezerwację częstotliwości (800 i 2600 MHz) - dywidenda cyfrowa.

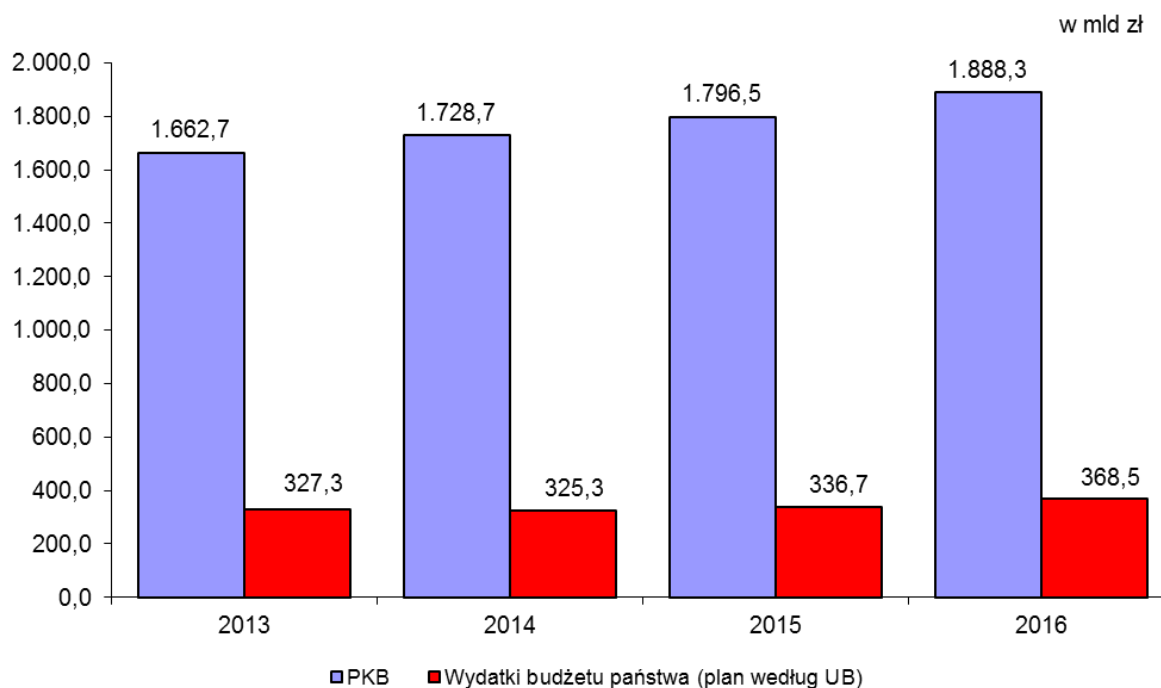
## **2. Wydatki budżetu państwa – informacje ogólne**

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 368.528.526 tys. zł i jest wyższy od zaplanowanego w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. o 31.848.526 tys. zł, tj. o 9,5%.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w 2016 r. wyniesie 19,5% wobec 18,7% w roku 2015, co oznacza wzrost o 0,8 punktu procentowego.

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 2013 – 2016 wynosi odpowiednio 19,7%, 18,8%, 18,7% oraz 19,5%.



2015 rok - znowelizowana ustawa budżetowa

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

Kryzys gospodarczy, którego początek datuje się na rok 2008, spotęgował problem wysokiego deficytu finansów publicznych. Decyzja Rady Ecofin w 2009 r. nakładająca na Polskę procedurę nadmiernego deficytu spowodowała, że polityka gospodarcza w ciągu ostatnich lat była zorientowana na ograniczenie nierównowagi fiskalnej. W rezultacie dokonanego procesu konsolidacji fiskalnej Rada Ecofin w dniu 19 czerwca 2015 r. przyjęła decyzję, która zakończyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. Powyższe działania, wraz z zapewnieniem nowych źródeł wpływów do budżetu państwa, stworzyły możliwość realizacji w roku 2016 szeregu istotnych, zarówno nowych jak i kontynuowanych, przedsięwzięć oraz inicjatyw. Jednocześnie prognozuje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 2,8% PKB.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 zapewniono:

- 1) finansowanie Programu „Rodzina 500+” jako priorytetu Rządu. Program ten stanowi instrument z zakresu aktywnej polityki prorodzinnej. Jego celem jest przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, poprzez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego.  
Jest to rozwiązanie, które ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji

o posiadaniu większej liczby dzieci. Należy podkreślić, iż dla większości polskich rodzin, w tym w szczególności dla rodzin wieloosobowych, utrzymanie i wykształcenie dzieci wiąże z dużym obciążeniem finansowym. Program „Rodzina 500+” jest rozwiązaniem, które pozwala wyeliminować lub przynajmniej w istotnym stopniu ograniczyć powyższą barierę ekonomiczną. Celem programu jest także zachęcenie osób, szczególnie młodych ludzi, do posiadania potomstwa. Wzrost urodzeń w konsekwencji powinien przeciwdziałać spadkowi demograficznemu, spowodować odwrócenie trendu demograficznego oraz zmniejszać negatywne skutki wynikające ze starzenia się polskiego społeczeństwa;

- 2) wprowadzenie bezpłatnych leków dla osób, które ukończyły 75 rok życia. Jest to kolejne nowe działanie, którego realizacja była zapowiadana przez Rząd. Celem przedmiotowego zadania jest przeciwdziałanie zjawisku realnego braku dostępu osób starszych do leczenia ze względów ekonomicznych;
- 3) zwiększenie o ponad 2 mld zł wynagrodzeń dla grup pracowniczych, które – co do zasady – od 2010 r. były objęte tzw. „zamrożeniem” wynagrodzeń;
- 4) środki na jednorazowe dodatki pieniężne dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. – łączny koszt wypłaty tych dodatków wynosi 1,41 mld zł;
- 5) dofinansowanie zadań restrukturyzacyjnych w sektorze górnictwa węgla kamiennego w kwocie ponad 0,9 mld zł;
- 6) podniesienie wydatków na obronę narodową do wysokości 2% PKB, tj. o blisko 3 mld zł więcej w stosunku do roku 2015 (w warunkach porównywalnych);
- 7) środki na zwiększenie wydatków na świadczenia rodzinne 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;
- 8) dodatkowe środki 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;
- 9) 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;
  - 10) 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 zdrowia został zobowiązany do koordynowania i monitorowania wykonywania zadań z zakresu zdrowia publicznego;
  - 11) finansowanie specjalizacji lekarzy w ramach rezydentur wszystkich absolwentów uczelni medycznych;
  - 12) 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;
  - 13) finansowanie budowy Centrum Medycyny Nieinwazyjnej Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego;
  - 14) realizację rządowego programu „Studia dla wybitnych”, mającego na celu wspieranie wybitnych studentów w podejmowaniu kształcenia w zagranicznych uczelniach;
  - 15) realizację Programu 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);
  - 16) 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;
  - 17) środki na świadczenie pieniężne w wysokości 400 zł miesięcznie oraz jednorazową pomoc pieniężną przyznawaną dla osób uprawnionych na podstawie przepisów ustawy o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych;

- 18) realizację budowy 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;
- 19) wspieranie realizacji polskich interesów gospodarczych oraz procesu umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw i promocji gospodarczej Polski, poprzez rozwój Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP;
- 20) zwiększone dopłaty do paliwa rolniczego.

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

- 21) zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego;
- 22) 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);
- 23) ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej;
- 24) modernizacja infrastruktury, w tym w szczególności transportu drogowego i kolejowego. W 2016 r. będą kontynuowane programy w zakresie budowy dróg krajowych oraz inwestycji kolejowych. Realizowany będzie Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury na lata 2016-2019, 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;
- 25) działalność Krajowego Ośrodka Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym;
- 26) kontynuacja realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego;
- 27) dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dożywiania;
- 28) zabezpieczenie środków na realizację Narodowego Programu Zwalczania Chorób Nowotworowych na lata 2016-2024.



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	Znowelizowana 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	336.680.000	368.528.526	31.848.526	109,5	100,0	100,0
w tym:						
1. Dotacje i subwencje	168.143.348	196.938.111	28.794.763	117,1	49,9	53,4
2. Świadczenia na rzecz osób fizycznych	24.831.956	25.320.750	488.794	102,0	7,4	6,9
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych	65.841.651	68.734.550	2.892.899	104,4	19,6	18,7
4. Wydatki majątkowe	19.794.431	17.585.190	-2.209.241	88,8	5,9	4,8
5. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	29.751.584	31.799.900	2.048.316	106,9	8,8	8,6
6. Środki własne Unii Europejskiej	18.164.538	19.243.582	1.079.044	105,9	5,4	5,2
7. Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej	10.152.492	8.906.443	-1.246.049	87,7	3,0	2,4

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w wydatkach ogółem będą stanowić dotacje i subwencje (53,4%), następnie wydatki bieżące jednostek budżetowych (18,7%) oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (8,6%).

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.