

Prof. dr hab. Emilia Denek

prof. nadzw. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu

Ekspertyza nr 306

(IP-106 G)

Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2005

Uwagi ogólne

1. Prognoza kształtowania się zjawisk makroekonomicznych, przyjęta przy opracowaniu projektu budżetu państwa na 2005 r., jest bardzo optymistyczna. Nie jestem w stanie zweryfikować analizowanych danych a więc jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy optymizm ten jest uzasadniony. Mogę jedynie wyrazić obawę, że w trakcie ustalania tej prognozy opierano się zbyt szeroko na danych, które dotyczyły pierwszego półrocza 2004 r. i następnie na szacunku odnoszącym się do II półrocza wymienionego roku. Rok 2004 jest rokiem nietypowym, procesy gospodarcze i reakcje podmiotów związane były w znacznym stopniu z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, z wprowadzonymi regulacjami prawnymi (m.in. dotyczącymi podatków, świadczeń społecznych), sytuacją na rynkach światowych itd.¹ Sądzę, że w takich warunkach do prognozy opartej na danych z 2004 r. należy podchodzić z dużą ostrożnością.

2. Krótki okres, w którym trzeba było przygotować opinię wpłynął na to, że dalsze uwagi zostaną ograniczone do wybranych kwestii odnoszących się do dochodów i wydatków budżetu państwa oraz tzw. gospodarki pozabudżetowej. Pominięte zostaną całkowicie problemy związane z przychodami i rozchodami budżetu, deficytem budżetowym oraz długiem publicznym.

Uwagi szczegółowe

Dochody budżetu państwa

1. Przewiduje się znaczący wzrost dochodów budżetu państwa w stosunku do 2004 r. (nominalne o 11,3%). Zachowana zostaje przy tym dotychczasowa ogólna struktura dochodów: podstawową rolę odgrywają dochody podatkowe (w 2005 r. 88,9% a w 2004 r. 87,6% dochodów ogółem); udział podatków dochodowych w dochodach budżetu ma wynieść 22% (w 2004 r. 20,5%). Wśród podatków pośrednich największe znaczenie ma podatek od towarów i usług (42,1% dochodów ogółem budżetu, w 2004 r. 24%). Udział akcyzy ma kształtować się na poziomie 24,3% (w 2004 r. 22,5%). Dochody niepodatkowe stanowią 9,5% (w 2004 r. 10,6%). W grupie tej mają znaczenie przede wszystkim wpłaty jednostek budżetowych i wpłaty z zysku NBP. Udział wpłat zagranicznych będzie kształtował się na tym samym poziomie co w roku poprzednim (1,9% dochodów ogółem).

Wspomniany wzrost dochodów wiąże się z przewidywanym wzrostem wszystkich rodzajów podatków, przy czym największy wzrost dotyczy podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i podatku dochodowego od osób prawnych.

¹ Por. Ustawa budżetowa na rok 2005 – Uzasadnienie, rozdz. I.

2. Czy prognozy wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatków są realne? Nie można na to pytanie odpowiedzieć jednoznacznie. Wymienić tutaj trzeba kilka przyczyn takiego stanowiska.

a) Prognoza została opracowana na podstawie przewidywanych zmian w konstrukcji podatków, szczególnie w podatku akcyzowym oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych. Prace legislacyjne tego dotyczące mają być prowadzone dopiero w miesiącu październiku.

Rząd deklaruje, że nie przewiduje się zasadniczych zmian w tym zakresie, co należy ocenić pozytywnie jedynie z punktu widzenia stabilności systemu podatkowego. Nie zawsze to jest jednak korzystne z punktu widzenia podatników, szczególnie obciążonych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w którym nie zmienia się kwota dochodów zwolnionych od podatku i zamrożone są progi podatkowe. Nie wiadomo jakie stanowisko w sprawie zmian systemu podatkowego zajmie parlament. Może ono zmienić obraz przedstawionych prognoz i tym samym postawić pod znakiem zapytania konstrukcję projektu budżetu.

b) W 2005 r. przewiduje się wzrost podatku akcyzowego na niektóre wyroby – benzynę, olej napędowy, autogaz, papierosy i wódkę. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzrost podatku akcyzowego na benzynę i olej napędowy, który wiąże się z podniesieniem kosztów działalności we wszystkich sferach gospodarowania – przedsiębiorców, sfery budżetowej, gospodarstw domowych. Może to mieć wielokierunkowe skutki – przyczynić się do wzrostu cen, zmian w poziomie prognozowanego popytu, niekorzystnych zmian w sytuacji finansowej przedsiębiorców, obniżenia dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także mogą wzrosnąć wydatki jednostek budżetowych itp.

c) Nie mogę w pełni podzielić optymizmu związanego z wpływem obniżenia stawki podatku dochodowego obciążającego podmioty gospodarcze. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w 2004 r., a autorzy prognozy dopatrują się znaczącej roli tego rozwiązania w polepszeniu sytuacji finansowej sektora przedsiębiorstw już w I i II półroczu tegoż samego roku.² Sądzę, że efektów zmian podatkowych nie można oczekiwać w tak krótkim okresie. Mogą się one wyraźnie ujawnić w następnych latach i to pod warunkiem stabilizacji systemu podatków, czego nie można powiedzieć o obowiązującym do tej pory systemie w Polsce.

Ponadto należy pamiętać, że przedsiębiorcy, prowadzący działalność w skali ustalonej przepisami prawnymi mają prawo wyboru między opodatkowaniem dochodów na zasadach ogólnych i opodatkowaniem ryczałtowym, w tym w formie karty podatkowej. Podatek występujący w tej formie jest dochodem budżetów gminnych. Nie wspomina się o tym w uzasadnieniu prognozy, chociaż może to mieć wpływ na realność wpływów z podatków ustalanych na zasadach ogólnych.

3. W grupie dochodów niepodatkowych występują m.in. „Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego”. Wpłat tych nie można traktować jako dochodów budżetu państwa związanych z zadaniami państwowymi. „Wracają” one bowiem do jednostek samorządu terytorialnego w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw.³ Umieszczenie ich w grupie dochodów niepodatkowych budżetu państwa bez odpowiedniego komentarza, daje nieprawidłowy obraz tych dochodów. Dotyczy to także wydatków budżetu państwa, związanych z wymienionymi częściami subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki na te cele

² Ustawa budżetowa na rok 2005 – Uzasadnienie, s. 13, 33.

³ Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966, art. 29,30,31.

stwarzają wrażenie obciążenia budżetu państwa na rzecz samorządu, co nie jest zgodne z prawdą.⁴

Wydatki budżetu państwa

1. W kontekście wysokiego deficytu budżetowego należy pozytywnie odnotować to, że przewidywany wzrost wydatków budżetowych jest niższy od prognozowanego wzrostu dochodów budżetowych.

Z punktu widzenia planowania budżetu państwa ważne jest zahamowanie, obserwowanego w latach 2001-2003, wzrostu udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem. Obniżył się on już w 2004 r. a w 2005 r. planuje się dalsze zmniejszenie tego udziału o 3,4% w stosunku do 2004 r.

Nie można jednak rozpatrywać kwestii zmniejszania udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem tylko z punktu widzenia planowania budżetu państwa. Trzeba także uwzględnić wagę korzyści gospodarczych i społecznych, które można osiągnąć poprzez prawne zdeterminowanie niektórych wydatków. Dążenie „na siłę” do uelastycznienia planowania budżetu państwa doprowadziło na przykład do rezygnacji w ustawie z 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, z procentowego określania udziału subwencji w dochodach budżetu państwa, co niewątpliwie w znacznym stopniu uzależnia gospodarkę finansową tych jednostek od decyzji organów państwowych.

2. W układzie zadaniowym przeważają wydatki związane z funkcjonowaniem organów władzy i administracji państwowej, obroną narodową, ochroną państwa i obsługą długu. W 2005 r. udział tych wydatków w wydatkach ogółem ma wynosić 31,9%. Wydatki w tej grupie zadań wzrosną nominalnie o około 6%, a realnie 3% w stosunku do 2004 r. Najwyższy wzrost dotyczy obrony narodowej i władzy publicznej. Wątpliwości budzi bardzo duży wzrost wydatków władzy publicznej (nominalnie o 15% a realnie o 11,7%). Aż 59% wydatków zaplanowanych w tej grupie zadań dotyczy urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, przy czym są to w większości wydatki bieżące. Sądzę, że w tej grupie zadań trzeba szukać rezerw zarówno w wydatkach bieżących, jak i inwestycyjnych. Przykładowo zaplanowano 27.300 tys. zł na modernizację obiektów Kancelarii Prezydenta, zaplecza technicznego Augustówka, obiektu w Wiśle, zaplecza Pałacu Prezydenckiego itp. – nasuwa się pytanie, czy faktycznie są to pierwszoplanowe potrzeby?

W skład omawianej grupy zadań wchodzi także wydatki na administrację publiczną, których poziom jest stosunkowo wysoki (przeszło 12% wydatków omawianej grupy), planuje się jednak ich obniżenie w stosunku do roku poprzedniego (nominalnie o 4,3% realnie o 1,4%). Należy to – ze względu na wielość podmiotów i zadań objętych tym działem – ocenić pozytywnie, co nie oznacza, że nie należy szukać tutaj rezerw, nie potrafię jednak bez głębszej analizy ich wskazać.

Pomijam sprawę obsługi długu, z którą wiąże się przeszło 41% omawianej grupy zadań, gdyż będzie to – jak sądzę – przedmiotem innej recenzji.

3. Drugą grupę pod względem wysokości stanowią wydatki na wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego i wydatki socjalne (30,5% wydatków ogółem). Planuje się obniżenie tych wydatków w stosunku do roku poprzedniego (realnie o 1,9%). W tej grupie zadań przeważają wydatki prawnie zdeterminowane (dotacje dla FUS, dotacje dla KRUS itd. (por. s. 58 – Uzasadnienia projektu budżetu państwa na 2005 r.), trudno więc bez zmiany przepisów prawnych ingerować w tym zakresie.

⁴ Ustawa budżetowa na 2005 r. – Uzasadnienie, s. 71.

4. W ocenie planu wydatków budżetu państwa nie można pominąć wydatków na tzw. „inwestycje w człowieka”, tzn. na naukę, szkolnictwo wyższe, oświatę i wychowanie, kulturę, sport itp., które w 2005 r. będą stanowiły 21,1% wydatków ogółem. Wydatki te mają tylko nieznacznie wzrosnąć (nominalnie 4,2%, realnie 1,1%). Duży nacisk położono na oświatę i wychowanie (nominalny wzrost 18,3%, realny 14,9%) oraz szkolnictwo wyższe, w tym na dydaktykę i stypendia dla młodzieży – należy to ocenić pozytywnie. Niestety, poważny niepokój budzi spadek wydatków związanych z pozostałymi dziedzinami, tzn. na naukę, kulturę, kulturę fizyczną, sport i ochronę zdrowia.

5. W 2005 r. obniżone zostaną wydatki na szeroko pojętą gospodarkę (nominalnie 9,4%, realnie o 12,0%), które będą kształtować się na poziomie 8,4% wydatków ogółem. Zmniejszenie wydatków na wymieniony cel jest bardzo niekorzystne, gdyż wydatki te dotyczą m.in. transportu i łączności, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, gospodarki mieszkaniowej, turystyki, a więc dziedzin, na które należy zwrócić uwagę ze względu na bardzo szeroki zakres niezaspokojonych potrzeb.

6. W ostatniej grupie zadaniowej ujęto m.in. wydatki budżetu państwa związane z działalnością samorządu terytorialnego. Zakłada się, że subwencje dla tych jednostek nieznacznie wzrosną (nominalnie o 4,8%), dotyczy to głównie części oświatowej. Planuje się znaczne zwiększenie dotacji dla gmin, dotyczących głównie zadań z zakresu administracji rządowej i zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, natomiast dotacje dla powiatów zostaną obniżone w stosunku do 2004 r. o około 20%, a dla województw aż o około 30%! Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego zależeć więc będzie przede wszystkim od warunków, w których działają oraz od aktywności ich organów. Może to rodzić obawy pogorszenia tej sytuacji w świetle pojawiających się coraz częściej deficytów jednostek samorządu terytorialnego oraz konieczności absorpcji środków z UE.

7. Biorąc pod uwagę ogólne dane, dotyczące zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2005 r. można stwierdzić, że nie ulegnie ono zmianie (zmniejszy się ono o 0,1% w stosunku do 2004 r.), nieznacznie wzrosną wydatki z tytułu wynagrodzeń (nominalnie o 7,4%, realnie o około 4%). Pewne zmiany występują w ramach poszczególnych części, zmniejszenie jednak liczby pracowników w jednych częściach jest równoważone zwiększeniem zatrudnienia w ramach innych części budżetowych. Nie widać więc w tym zakresie dążenia do ograniczania „sztabu” urzędników państwowych, a tym samym do ograniczania wydatków z tym związanych.⁵

8. W 2005 r. wydatki majątkowe mają stanowić 4,6% wydatków ogółem, wskaźnik ten jest niższy od danych z 2004 r., w którym wynosił on 5,4%. Planowane wydatki majątkowe na 2005 r. będą niższe o około 12% w stosunku do ustawy budżetowej na 2004 r. Najwyższe wydatki dotyczą obrony narodowej.

W 2005 r. planuje się realizację 11 inwestycji wieloletnich, udział budżetu państwa w nakładach z tym związanych wyniesie 48% (oznacza to znaczny spadek w stosunku do roku poprzedniego). Trzeba podkreślić, że w omawianym roku nakłady będą dotyczyły inwestycji kontynuowanych. Nie planuje się nowych inwestycji. Biorąc pod uwagę znaczne potrzeby inwestycyjne i rolę inwestycji w rozwoju gospodarczym nie może to budzić optymizmu.

9. Bardzo niski stan rezerw ogólnych w wysokości 0,05% planowanych wydatków budżetów w stosunku do ustawowych możliwości w tym zakresie (0,2%) sprawia wrażenie, że plan budżetu jest bardzo napięty. Łagodzą to jednak wyraźnie rezerwy celowe, które stanowią 5,3% planowanych wydatków budżetowych (w 2004 r. 6,9% planowanych wydatków), w tym

⁵ Pomijam informacje dotyczące liczby osób, które nie są objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń, gdyż nie dysponuję odpowiednimi danymi porównawczymi z 2004 r.

3% rezerw nie rozdzielono na poszczególne działy. To ostatnie utrudnia analizę i ocenę projektu budżetu państwa. Uderza znaczące rozdrobnienie rezerw celowych, w 2005 r. dotyczą one 67 rozmaitych zadań (w 2004 r. wg planu – 75 pozycji). Celowość rezerw – kształtujących się na stosunkowo wysokim poziomie – należy traktować jako usztywnienie gospodarki budżetowej.

Gospodarstwa pomocnicze, fundusze celowe, agencje rządowe

1. W od wielu lat toczonych dyskusjach na temat racjonalizacji wydatków publicznych zwraca się uwagę na działalność gospodarstw pomocniczych, występujących w wielu instytucjach publicznych. Gospodarstwa te są elementem sektora finansów publicznych, o którym niewiele wiadomo, gdyż informacje na ten temat zarówno w projekcie ustawy budżetowej, jak w jego uzasadnieniu są bardzo ogólnikowe. Nie wiadomo nawet ile jest tych gospodarstw, z fragmentarycznych informacji na ten temat wynika, że jest ich bardzo dużo (tylko w obronie narodowej działa 128, a w wymiarze sprawiedliwości 63 gospodarstwa pomocnicze). Część tych gospodarstw korzysta z dotacji budżetu państwa (planowana kwota na 2005 r. wynosi 3.1626 tys. zł). Tak znacząca część sektora publicznego jest w zasadzie poza kontrolą parlamentu, i tam – jak sądzę – należy szukać możliwości zaoszczędzenia pieniędzy publicznych.

Szczególną uwagę należy zwrócić na fundusze celowe jako element sektora finansów publicznych. Propozycje rządu w tym zakresie zawarte w projekcie budżetu państwa na 2005 r. są pełnym zaskoczeniem. Wbrew dyskusjom i zapowiedziom dotyczącym ograniczenia liczby funduszy celowych – ze względu na ich liczne ujemne strony, a w szczególności ograniczoną kontrolę parlamentu, usztywnienie gospodarki finansów publicznych, możliwość nadużyć – zaproponowano zwiększenie ich ilości do 25!

Zgodnie z planem na 2005 r. wydatki funduszy celowych miałyby stanowić około 68% wydatków budżetu państwa! Zwiększenie ilości funduszy celowych związane jest z likwidacją środków specjalnych, które także były powszechnie krytykowane. Tego rodzaju „racjonalizacja” wydatków publicznych jest działaniem pozorowanym, nie wymaga to dalszego komentarza.

Rok 2005 ma być kolejnym okresem, w którym rozwijają swoją działalność agencje rządowe, przy czym wzrosła ich ilość z 7 w okresie poprzednim do 8 w 2005 r. Jest to znacząca sfera, w której gospodaruje się pieniędzmi publicznymi. Zgodnie z planem na rok 2005 agencje będą zatrudniać 16.432 pracowników, koszty ich działalności wyniosą 18.407.604 tys. zł, co w porównaniu z budżetem państwa wynosi około 9% jego wydatków. Agencje te skorzystają z dotacji budżetu państwa, które – bez Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁶ – wyniosą 1.501.782 tys. zł. Uważam, że działalność omawianych agencji wymaga gruntownej i szybkiej analizy z punktu widzenia ich celowości. Przyczyniają się one do rozbudowy administracji a co za tym idzie kosztów z tym związanych. Mimo nieustających od lat dyskusji na te tematy i świadomości, że w tych formach organizacyjnych tkwią rezerwy, nadal się ich nie tylko nie weryfikuje, lecz tworzy nowe jednostki.

Konkluzja

Z powyższych uwag wynika, że przedstawiony parlamentowi projekt budżetu państwa na 2005 r. ma raczej charakter zachowawczy. Prognoza dochodów została oparta na optymistycznych założeniach makroekonomicznych oraz wykonaniu budżetu na 2004 r. (też w znacznej mierze szacunkowym), który jest rokiem nietypowym w rozwoju gospodarczym i społecznym. W prognozie tej przyjęto też optymistycznie, że nie wprowadzi się zasadniczych

⁶ Brak danych o przychodach tej Agencji w wydruku projektu ustawy.

zmian w konstrukcji podatków dochodowych (co z punktu widzenia podatników jest kontrowersyjne), a zmiany w tym zakresie wprowadzone w 2004 r. przyniosą pożądane efekty.

Planuje się obniżenie wydatków budżetowych, co w znacznej mierze zostało ułatwione przez przesunięcie rewaloryzacji rent i emerytur na lata następne, oraz zmiany organizacyjne w sferze socjalnej, obniżono też wydatki na działalność w tak ważnych – dotychczas w znacznym stopniu niedofinansowanych – dziedzinach jak nauka, kultura, turystyka oraz na szeroko pojętą gospodarkę. Nadal nie widać znaczących oszczędności w działach, dotyczących władzy i administracji państwowej.

O zachowawczym charakterze świadczy także niepodejmowanie nowych wieloletnich zadań inwestycyjnych, braku poszukiwania oszczędności w działalności gospodarstw pomocniczych. Natomiast projekt utworzenia wielu nowych funduszy celowych w związku z likwidacją środków specjalnych należy uznać nie tylko za pozorowanie racjonalizacji wydatków publicznych lecz wręcz za „krok wstecz” w tym zakresie. Podobnie negatywnie oceniam stosunek organów państwowych do agencji rządowych, których ilości nie tylko się nie zmniejsza, lecz wręcz przeciwnie powiększa.

Poznań, 10.10.2004 r.