

Małgorzata Markiewicz
Fundacja Naukowa CASE

Ekspertyza nr 314
(IP-106 G)

Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2005 w części 19 – (budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe)

W części 19 dochody i wydatki składają się z pozycji ogólnobudżetowych i resortowych. Po stronie dochodów główną część stanowią dochody budżetu państwa, zaś po stronie wydatków dominują wydatki resortowe przeznaczone na utrzymanie aparatu skarbowego.

Podobnie jak w latach ubiegłych część dochodów ma charakter warunkowy, tzn. ich uzyskanie jest uzależnione od przyjęcia przez Parlament dodatkowych ustaw. Prognoza dochodów budżetu państwa w 2005 r. bazuje na założeniu przyjęcia zmian w ustawie o finansach publicznych dotyczących likwidacji środków specjalnych². W wyniku tej zmiany dochody budżetu państwa mają wzrosnąć o 591,4 mln zł, a wydatki o 464,7 mln zł. W części 19 likwidacja środków specjalnych oznacza wzrost dochodów o 548 mln zł, oraz wzrost wydatków o 449,9 mln zł - widać zatem, że likwidacja środków specjalnych niemal w całości dotyczy części 19.

Likwidacja środków specjalnych postępuje etapami. W 2004 r. zobowiązano urzędy i ministerstwa dysponujące środkami specjalnymi do odprowadzania do budżetu państwa 40% tych środków. Oczekiwane dochody z tego tytułu miały wynieść 1,4 mld zł. Tymczasem oczekiwane dochody jednostek budżetowych w 2004 r. mają być niższe od planu o niemal 591 mln zł. Oznacza to, że odzyskanie kontroli nad środkami specjalnymi niesie ze sobą koszt fiskalny - uzyskane dochody są mniejsze, gdy ich część lub całość musi być przekazana do budżetu. Na 2005 r. zaplanowano zniesienie środków specjalnych. Oczekiwany wzrost dochodów budżetu państwa o 591,4 mln zł z tego tytułu jest znacznie niższy niż możnaby oczekiwać (łącna kwota zaplanowanych wpływów na rachunki środków specjalnych w budżecie na 2004 r. wynosiła 3,6 mld zł).

Podstawową przyczyną jest zaproponowany sposób likwidacji środków centralnych. Uważna lektura rządowego projektu zmian w ustawie o finansach publicznych wskazuje, że likwidacji środków specjalnych towarzyszy wprowadzenie nowych mechanizmów tj. utworzenie 13 nowych funduszy celowych o łącznych wydatkach 2,6 mld zł, możliwość tworzenia rachunków dochodów własnych i funduszy motywacyjnych. Oznacza to zamianę środków specjalnych na inne, równie nieprzejrzyste formy i brak odzyskania kontroli nad środkami budżetowymi. W ten sposób likwidacja środków specjalnych zamiast służyć zwiększeniu przejrzystości budżetu może prowadzić do skutków całkowicie przeciwnych.

Dochody resortowe w dziale administracja publiczna będą w 2004 r. wyższe od planu o ponad 10%. Założony na 2005 r. spadek tych dochodów o 85% nie jest opatrzony żadnym komentarzem. Spadek dochodów następuje w sytuacji, gdy zakłada się włączenie środków specjalnych, co zwiększy dochody w części 19 w dziale administracja publiczna o ponad 4,8 mln zł. Przyczyny spadku tych dochodów pozostają niezrozumiałe.

² Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych (druk nr 1844-B - wpłynął do Sejmu 9 września 2004 r.).

Wielkość *dochodów od osób prawnych i od osób fizycznych i od innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej* stanowi rezultat przyjętych założeń makroekonomicznych. Te z kolei nie budzą większych zastrzeżeń.

Wątpliwości budzi prognoza wpływów z podatku PIT, która nie znajduje uzasadnienia w prognozowanych zmianach funduszu płac i świadczeń społecznych. W porównaniu do założeń do projektu ustawy budżetowej z czerwca b.r. obniżono fundusz płac i liczbę emerytów i rencistów a jednocześnie podwyższono o ponad 1 mld prognozę wpływów z podatku PIT w 2004 r. – jest to niespójne.

W budżecie państwa na 2004 r. najbardziej przeszacowano dochody z podatku VAT. Według dostępnych obecnie prognoz Ministerstwa Finansów dochody z podatku VAT w 2004 r. będą niższe od planu o 4,5 mld zł. Korekta ta nie wynika ze zmiany założeń makroekonomicznych, bo oczekiwana dynamika popytu krajowego niemal nie uległa zmianie. Jedną z przyczyn niższych niż zakładano wpływów z podatku VAT w 2004 r. ma być niezrealizowanie w pełni założeń co do zakładanych dodatkowych dochodów wynikających z poprawy ściągальności. Pomimo takiego wniosku nie uniknięto pokusy wpisania do projektu budżetu na 2005 r. poprawy działania służb skarbowych i wynikających z niej wyższych dochodów podatkowych.

Poziom wydatków w 2005 r. w części 19 jest wyższy niż w latach ubiegłych z racji likwidacji środków specjalnych. Po wyeliminowaniu tego czynnika wydatki rosną nominalnie o 2,5% w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2004 r. Oznacza to realny spadek, ale należy zauważyć, że według wstępnych danych wykonanie wydatków w części 19 w 2004 r. będzie wyższe od planów.

Najwyższa dynamika wzrostu wydatków odnosi się do finansowania partii politycznych. Subwencje dla partii politycznych na sfinansowanie działalności statutowej rosną o 48% w porównaniu do 2004 r., a dotacje podmiotowe dla partii politycznych i komitetów wyborczych za uzyskane mandaty posłów i senatorów rosną niemal 4-krotnie (po raz pierwszy są tu uwzględnione dotacje za uzyskane mandaty do Parlamentu Europejskiego). Przedstawione materiały nie umożliwiają odpowiedzi na pytanie o źródła wzrostu subwencji dla partii politycznych – nie wiadomo czy wynika to zapisów ustawowych i jaki jest mechanizm tego wzrostu.

Kolejną pozycją o wysokiej dynamice wzrostu wydatków są koszty poboru podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych. Koszty te rosną od kilku lat i jest to bardzo niepokojąca tendencja. W budżecie na 2003 r. zaplanowano wzrost wydatków na ten cel o 11,9%, rok później założono wzrost o 25,6% i w projekcie budżetu na 2005 r. koszty poboru podatków rosną dalej o 23,9%! Ta dynamika wynika po części z włączenia do kosztów poboru podatków w 2005 r. dystrybucji znaków wartościowych, ale nawet bez tego czynnika mamy do czynienia ze wzrostem kosztów poboru o 8,3% - to bardzo dużo i niewątpliwie wymagałoby wyjaśnienia, którego nie przedstawiono.

Wysoko ocenić należy likwidację gospodarstwa pomocniczego obsługującego Ministerstwo Finansów. Likwidacja oznacza w tym przypadku włączenie części zadań do Centrali Ministerstwa. W wyniku tej zmiany zatrudnienie w resorcie finansów w 2005 r. wzrośnie o 179 etatów. Dostępne materiały nie pozwalają dokonać pełnej oceny tego kroku. Użyte sformułowanie oznacza, że część zadań została całkowicie zlikwidowana. Nie wiadomo jednak, czy resort finansów będzie je kontraktować poza sektorem, czy też celem likwidacji jest chęć rezygnacji z części zadań.

Wydatki na wynagrodzenia w Centrali Ministerstw Finansów i jednostkach podległych mają wynieść 2977,1 mln zł, przy czym po części wzrost wynagrodzeń ma wynikać z włączenia środków specjalnych do budżetu. Z tej przyczyny wynagrodzenia wzrosną o 292,5 mln zł.

Sposób prezentacji danych nie pozwala na ocenę dynamiki wynagrodzeń w tej części w porównaniu z latami poprzednimi. Wiemy jednak, że zakładany wzrost wynagrodzeń o przyjęty średnioroczny wskaźnik wzrostu wynoszący 103% w stosunku do roku poprzedniego nie wyczerpuje wartości rzeczywistych podwyżek wynagrodzeń.

Wydatki na wynagrodzenia ogółem w części 19 w 2005 r. mają wzrosnąć o 17,3%, przy czym wzrost o 12,2% wynika z włączenia środków specjalnych do budżetu (głównie „funduszu premiowego” funkcjonującego w jednostkach skarbowych), wzrost o 3% wynika z założonego wskaźnika na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, zaś pozostałe 2,1% wzrostu wynagrodzeń wynika ze zwiększenia podstawy w wyniku uchwał Rady Ministrów w sprawie podziału rezerwy celowej na wynagrodzenia w 2004 r., likwidacji gospodarstwa pomocniczego, realizacji projektów w ramach funduszy strukturalnych oraz dodatkowych wynagrodzeń rocznych.

Podsumowując, dochody ogólnobudżetowe w cz. 19 mogą się okazać nieznacznie przeszacowane. Spadek dochodów resortowych stanowi zagadkę. Wydatki realnie rosną, co po części stanowi efekt włączenia środków specjalnych. Koszty poboru podatków rosną od kilku lat w tempie znacznie przekraczającym dynamikę pozostałych wydatków, co świadczy o tym, że efektywność ich poboru maleje. Sposób likwidacji środków specjalnych budzi poważne zastrzeżenia, bowiem nie prowadzi do wzrostu przejrzystości finansów publicznych.

Warszawa, 25 października 2004 r.