

**Andrzej Wernik**

Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń  
i Bankowości

**Ekspertyza nr 327**

**IP-109 G**

## Opinia o autopoprawce do projektu ustawy budżetowej na rok 2006

### 1. Uwagi ogólne

Autopoprawka do przedłożonego w końcu września br. przez poprzedni Rząd projektu ustawy budżetowej na rok 2006 (dalej będę go nazywał projektem wrześniowym) przede wszystkim zwiększa przewidywane dochody budżetowe (o 2,9 mld zł, to znaczy 1,5%), zwiększa także, ale nieznacznie wydatki (tylko o 823 mln zł, to znaczy 0,4 %), natomiast poważnie redukuje wielkość deficytu. Ma się on zmniejszyć z 32,6 mld zł do 30,5 mld zł, to znaczy o 6,4%.

Pozytywną niewątpliwie stroną autopoprawki jest nieznaczne tylko – wbrew obawom – zwiększenie wydatków budżetowych, co świadczy, że Rząd potrafił odciąć się od – nierealistycznych z finansowego punktu widzenia – zapowiedzi zgłaszanych w czasie kampanii wyborczej. Jednakże słabością autopoprawki jest ograniczona realność zaplanowanych dochodów. Już w projekcie wrześniowym przyjęty poziom dochodów budził poważne obawy, czy będzie rzeczywiście możliwy do osiągnięcia. Wprowadzone w autopoprawce zwiększenie przewidywanych dochodów w 2006 r. obawy te umacnia, mimo iż pomyślna realizacja dochodów budżetowych w ciągu września i października upoważnia do nieco większego optymizmu w tym zakresie. Do sprawy realnego poziomu dochodów budżetowych w 2006 r. ustosunkuję się dalej bardziej szczegółowo.

Do zapowiedzianego w autopoprawce obniżenia deficytu budżetowego – należałoby tutaj powiedzieć oficjalnego deficytu – nie można przywiązywać zbyt dużej wagi, bo nie jest to pełny deficyt budżetu państwa. Rzeczywisty poziom deficytowości budżetu wynikający z autopoprawki przedstawię dalej.

W sumie autopoprawkę ocenić trzeba jednak pozytywnie. Stanowi ona wyraz dobrych chęci Rządu, świadectwo racjonalnego podejścia do polityki budżetowej, nie ulegania pokusom populizmu ekonomicznego. Trzeba pamiętać o ograniczeniach czasowych, na jakie Rząd natrafił w pracach budżetowych, a które wykluczyły możliwości dokonania głębszych zmian systemowych. Trzeba też zauważyć, iż poprzedni Rząd ze względu na szczególną sytuację, w jakiej się znajdował, sytuację wygasającego mandatu, nie mógł zaproponować takich zmian w projekcie wrześniowym. W rezultacie powstał swoisty impas w procesie wprowadzania niezbędnych zmian w polskich finansach publicznych.

### 2. Poziom deficytu budżetu państwa

Prezentowany zarówno w projekcie wrześniowym, jak i w autopoprawce deficyt budżetu państwa nie jest prawdziwym deficytem w sensie teoretycznym, ściślej jest to deficyt niepełny a więc sztucznie zaniżony. Zgodnie z powszechnie przyjętą na świecie definicją deficytu jest to niepokryta dochodami część wydatków budżetowych. Niepokryta dochodami to znaczy pokryta w inny sposób, konkretnie zaciągniętymi pożyczkami (na ogół w formie emisji skarbowych papierów wartościowych) bądź przychodami z prywatyzacji, inaczej mówiąc prawdziwy deficyt stanowią potrzeby pożyczkowe budżetu (ile trzeba zaciągnąć nowych pożyczek, aby zrealizować ustawę budżetową) plus przychody z prywatyzacji. Niestety ani

w projekcie wrześniowym, ani w autopoprawce nie podaje się, ile wyniosą w 2006 r. potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Trochę to dziwne, bo potrzeby pożyczkowe to kategoria ustawowa, zdefiniowana w art. 8 i 64 ciągle jeszcze obowiązującej ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. (nowa z 20 maja 2005 r. także w art. 9 i 98 mówi o potrzebach pożyczkowych).

Wprawdzie w autopoprawce nie podano kwoty potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2006 r., ale można je obliczyć na podstawie danych zawartych w załączniku nr 3 do ustawy (Przychody i rozchody budżetu państwa). Załącznik ten zawiera między innymi pozycję „Przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie”, która o tyle jest dziwna, że jej saldo jest ujemne. Nie oznacza to jednak, że do prywatyzacji trzeba dopłacać, lecz że przychody z prywatyzacji chce się „rozdysponować” w zakresie większym – i to znacznie – niż rzeczywiście mają wynieść ( w szczególności z tych przychodów ma zostać skompensowany ubytek składek w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z odprowadzeniem ich części do otwartych funduszy emerytalnych). Ujemne saldo przychodów z prywatyzacji to w gruncie rzeczy drugi deficyt – obok oficjalnego – wymagający tak samo finansowania z emisji skarbowych papierów wartościowych i tym samym kreujący potrzeby pożyczkowe.

Dodatkowo potrzeby pożyczkowe zwiększają udzielenie ze środków budżetowych pożyczki podmiotom krajowym (np. dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej; w ramach restrukturyzacji jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego) i rządowi zagranicznym (w związku z umowami handlowymi) oraz rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej (niektóre płatności dla Polski przyznawane są w trybie refundacji wydatków poniesionych ze środków budżetowych).

Odrębnym czynnikiem kreującym potrzeby pożyczkowe jest refinansowanie długu Skarbu Państwa. W warunkach deficytu budżetowego zobowiązania Skarbu Państwa, na które zapadają terminy, mogą być spłacane tylko ze środków uzyskiwanych z nowych pożyczek. Zadania w zakresie refinansowania długu nie są oczywiście powiązane z finansowaniem bieżącego deficytu budżetowego, ale obydwa cele są realizowane w drodze emitowania tych samych papierów wartościowych. Kształtowanie się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2006 r. wynikających z autopoprawki, na tle roku bieżącego, przedstawia poniższa tabela.

**Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2005 i 2006 (w mln zł)**

	2005 r.	2006 r.	2005 r. = 100%
Potrzeby pożyczkowe ogółem		131846,2	
z tego:			
związane z bieżącym deficytem	41615,7	44682,2	107,3
– deficyt budżetu państwa	28569,1	30546,7	106,3
– ujemne saldo prywatyzacji	8928,2	8615,1	96,5
– pożyczki udzielone krajowe <sup>a</sup>	1039,2	1414,7	136,1
– pożyczki udzielone zagraniczne <sup>a</sup>	117,8	896,7	761,2
– rozliczenia z budżetem Unii <sup>b</sup>	2961,4	3210,0	108,4
związane z refinansowaniem długu Skarbu Państwa		37163,4	
– krajowego	92876,6	77161,7	83,1
– zagranicznego	.	1001,7	.

Źródło: autopoprawka i uzasadnienie projektu wrześniowego.

<sup>a</sup> saldo (pożyczki udzielone pomniejszone o spłaty), <sup>b</sup> saldo rozliczeń. Uwaga: pominięto zmiany stanu rachunków bankowych oraz ewentualną przedterminową spłatę zobowiązań zagranicznych szacowaną w autopoprawce na 26,8 mld zł.

W świetle tabeli pełny deficyt budżetu państwa ma wynieść w 2006 r. 44,7 mld zł, co odpowiada 4,83% nominalnego PKB. W roku bieżącym analogicznie liczony pełny deficyt budżetu państwa szacuje się na 41,6 mld zł, co odpowiada 4,57% PKB.

Dla sfinansowania tego deficytu oraz wywiązania się z zobowiązań z lat poprzednich Skarb Państwa będzie musiał pożyczyć w kraju i za granicą łącznie 131,8 mld zł. Oznacza to, że trzeba będzie codziennie, licząc tylko dni robocze, pożyczać pół miliarda złotych.

Na zakończenie tej części uwag muszę podkreślić, iż deficyt budżetu państwa – nawet obliczony w sposób możliwie pełny – nie ma znaczenia makroekonomicznego. Znaczenie takie ma dopiero deficyt całego sektora finansów publicznych. Niestety autopoprawka nie zawiera informacji w tym zakresie. W projekcie wrześniowym deficyt całego sektora w 2006 r. liczony zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej szacowany był na 2,8% PKB przy zaliczeniu otwartych funduszy emerytalnych do sektora, natomiast 4,8% PKB bez ich uwzględnienia w ramach sektora. Jakkolwiek Unia generalnie wypowiada się przeciwko zaliczaniu tych funduszy do sektora, to jednak Polska na podstawie decyzji Eurostatu z 23 września 2004 r. ma prawo przejściowo (do końca marca 2007 r.) je zaliczać. Autopoprawka wprawdzie obniżyła nieco deficyt budżetu państwa, ale nie jest jasne jak ukształtują się deficyty innych podmiotów sektora, zwłaszcza funduszy celowych. Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych utrzymany jest na poziomie z projektu wrześniowego, ale jego realność jest dość wątpliwa. Deficyt PFRON poważnie ma wzrosnąć.

### 3. Dochody budżetu państwa

W autopoprawce przyjęto, że przewidywane dochody budżetu państwa mają wynieść w 2006 r. 194 149 mln zł, co oznacza wzrost w stosunku do przewidywanego wykonania w roku bieżącym o 7,8%. Budzić to musi wątpliwości, bo równocześnie przewiduje się wzrost nominalnego PKB tylko o 5,5%. Wątpliwości potęguje fakt, iż dochody podatkowe mają wzrosnąć o 11,0% przy spadku dochodów niepodatkowych o 13,9%. Ocena realności przyjętych założeń powinna dotyczyć konkretnych podatków i dlatego przyjrzymy się kolejno głównym pozycjom podatkowym w projekcie budżetu państwa.

Podatek od towarów i usług (VAT) stanowiący największą pozycję dochodową w budżecie państwa (43,5% całości dochodów) ma według autopoprawki przynieść wpływ w wysokości 82 453 mln zł, co oznacza wzrost o 12,1% w stosunku do przewidywanego wykonania w roku bieżącym. Jakie podano w autopoprawce uzasadnienie dla tak wysokiego wzrostu? Bliżej nieokreślone zmiany systemowe, wzrost efektywnej stawki podatkowej, zmiany strukturalne w gospodarce (nie wiadomo jakie), „efekt zwiększonej sprzedaży w branży budowlanej wynikającej z wdrożenia programu społecznego budownictwa mieszkaniowego” oraz poprawę funkcjonowania aparatu skarbowego. Nie negując wpływu wzrostu efektywnej stawki podatkowej (inne uzasadnienia są raczej wątpliwej natury) trudno przyjąć, że spowoduje on przyspieszenie dynamiki wpływów podatkowych w stosunku do dynamiki nominalnego PKB aż o prawie 7 punktów procentowych (oznaczałoby to elastyczność wpływów podatkowych względem PKB 2,20!). Tym bardziej, że w istocie wzrost wpływów powinien być jeszcze wyższy, bo zakłada się „zwrot osobom fizycznym części wydatków mieszkaniowych dokonanych po 1 maja 2004 r.” (o jaką kwotę tutaj chodzi, nie podano); zwrot nastąpi z bieżących wpływów, a więc musi zmniejszyć ich kwotę prezentowaną w ustawie budżetowej. Uwzględniając wszystkie czynniki wchodzące w grę trzeba szacować, iż efektywne wpływy (pomniejszone o zwroty) raczej nie przekroczą 80 mld zł. Przy założeniu wpływów na tym poziomie wzrost w stosunku do roku bieżącego wynosiłby 7,0%, jednakże gdyby odliczyć zwrot – sza-

cując go bardzo ostrożnie na 1 mld zł – to wzrost musiałby wynieść 8,4%. To niewątpliwie szczyt możliwości.

Wpływy z akcyz przyjmuje się w autopoprawce w wysokości 43 737 mln zł, co oznacza wzrost o 8,8% w stosunku do przewidywanego wykonania w roku bieżącym. Wątpliwe by takie przyspieszenie w stosunku do dynamiki PKB miało zapewnić podwyższenie stawek akcyzy od wyrobów tytoniowych, podczas gdy stawki akcyzy na wyroby spirytusowe, wino i piwo mają pozostać bez zmiany. Brak jakiegokolwiek wzmianki o akcyzie na paliwo silnikowe. Jeśli miałyby być utrzymane stawki na poziomie obniżonym we wrześniu, to – zważywszy, iż akcyza na paliwa stanowi ponad 40% całości wpływu z akcyz – przyjęty poziom wpływów z akcyz jest całkowicie nierealny.

Podatek dochodowy od osób prawnych ma według autopoprawki przynieść w 2006 r. 20 126 mln zł, co oznacza wzrost w stosunku do roku bieżącego o 16,3%. Także i w tym przypadku zachodzi rażąca dysproporcja pomiędzy przewidywanym wzrostem wpływów podatkowych, a wzrostem nominalnego PKB (tylko 5,5%). Uzasadnia się to przewidywanym „utrzymaniem wysokiej dynamiki zysków przedsiębiorstw finansowych i poprawą sytuacji finansowej przedsiębiorstw niefinansowych”. Jednakże podatek od przedsiębiorstw finansowych to niewielka część wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (poniżej 15%), a poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstw niefinansowych tak wysokiego wzrostu wpływów nie zapewni. Wątpliwe jest też założenie, że saldo rozliczenia za rok poprzedni ustabilizuje się i pozostanie na poziomie roku bieżącego (tzn. 1,1 mld zł). Saldo rozliczeń za rok 2004 było wysokie, bo w roku tym nastąpiła nieoczekiwana eksplozja zysków przedsiębiorstw, natomiast w roku bieżącym zyski, jak można sądzić na podstawie danych za 3 kwartały, obniżą się w porównaniu z 2004 r. (w okresie 3 kwartałów były niższe o 10,7%). Dlatego też saldo rozliczeń za rok bieżący (to znaczy nadwyżka należnego podatku ponad płacone w ciągu roku podatkowego zaliczki) będzie prawdopodobnie znacznie niższe. Dlatego też oceniam, że przyjęta w autopoprawce prognoza wpływów z podatku od osób prawnych jest zawyżona o co najmniej 1 mld zł.

W podatku dochodowym od osób fizycznych założono, że wpływy w 2006 r. wyniosą 26 126 mln zł i będą wyższe w porównaniu z rokiem bieżącym o 7,2%. Także i te szacunki wydają się zbyt optymistyczne. Wynagrodzenia za pracę, których opodatkowanie przynosi 56% wpływów, mają wzrosnąć według założeń przyjętych w autopoprawce o 4,3% (zaznaczam, że chodzi tu o łączną kwotę wynagrodzeń w gospodarce, a nie wynagrodzenie przeciętne). Wzrost świadczeń emerytalnych i rentowych będzie w związku z ich waloryzacją wyższy i wyniesie 6,4%; opodatkowanie emerytur i rent przynosi 32,3% wpływów. Jak widać dynamika dochodów osób fizycznych zarówno z tytułu wynagrodzeń, jak i emerytur i rent, jest wyraźnie niższa od przewidywanej dynamiki wpływów podatkowych. Jest całkowicie niemożliwe, by wyrównała to super wysoka dynamika wpływów z opodatkowania działalności gospodarczej, działalności wykonywanej osobiście itd. Dlatego też uważam, że szacunek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych jest mało realny i zawyżony o co najmniej 1 mld zł.

W sumie oceniam przyjęty w autopoprawce poziom dochodów budżetu państwa za zawyżony o jakieś 5-6 mld zł. Można oczywiście „zrekompensować” to zawyżenie w drodze przesunięcia pewnej części dochodów z roku bieżącego – przekraczających zapisy w tegorocznej ustawie budżetowej, zwłaszcza w zakresie podatku od towarów i usług – na rok 2006. Tak postąpiono już w roku bieżącym, gdy „przesunięto” około 2 mld zł zmieniając zasady rozliczeń podatków na przełomie lat. Można taki zabieg powtórzyć, ale będzie to manipulacja zacierająca obraz sytuacji budżetu wbrew ustawie o finansach, która postuluje przejrzystość. Jednakże nawet takie „przesunięcie” dochodów jest możliwe w skali co najwyżej 3 mld zł i nie spowoduje, że przyjęte w autopoprawce dochody będą mogły być w pełni zrealizowane.

Oznacza to kłopoty w końcu roku dla Rządu, który nie mogąc przekroczyć zapisanego w ustawie budżetowej poziomu deficytu, będzie musiał „ciąć” wydatki.

#### 4. Wydatki budżetu państwa

W odniesieniu do wydatków budżetu państwa planowanych na rok 2006 uzasadnienie autopoprawki jest bardzo lakoniczne i mało przejrzyste. Ogranicza się tylko do stwierdzenia proponowanych zmian w stosunku do projektu wrześniowego bardzo rzadko podając ich przyczynę. Pominięto całkowicie sprawę dynamiki zaplanowanych wydatków i nie wiadomo, czy podane kwoty oznaczają wzrost czy spadek w stosunku do roku bieżącego. Zachodzi rażąco kontrast w porównaniu do uzasadnienia strony dochodowej, gdzie skrupulatnie podaje się zachodzące zmiany w stosunku do roku bieżącego.

Brak także analitycznych przekrojów strukturalnych wydatków, bo podane w uzasadnieniu projektu wrześniowego są nieaktualne ze względu na wprowadzone zmiany. Taka sytuacja właściwie uniemożliwia dokonania analizy strony wydatkowej planowanego budżetu, niemniej zwrócę uwagę na niektóre problemy wykorzystując informacje zawarte w autopoprawce, ale z reguły nie w części uzasadnienia dotyczącej wydatków, bo tam znaleźć ich nie można.

Stopę wzrostu łącznej kwoty wydatków budżetowych w 2006 r. w stosunku do roku bieżącego można obliczyć tylko dlatego, że podano w autopoprawce przewidywane wykonanie dochodów (w tabeli 2 na samym końcu materiału) oraz przewidywany deficyt (w załączniku 3). Sumując przewidywane wykonanie dochodów i przewidywany deficyt uzyskujemy kwotę przewidywanych wydatków w roku bieżącym, wynoszącą 208 695 mln zł. Pozwala to ustalić zaplanowany na rok 2006 poziom wydatków budżetowych (224 459 mln zł); oznacza to wzrost o 7,6%.

Uwzględniając, iż nominalny PKB wzrosnąć ma według autopoprawki o 5,5% elastyczność wydatków budżetu państwa względem PKB wyniesieć ma 1,41; oznacza to że wzrostowi nominalnego PKB o 1% towarzyszy wzrost wydatków o 1,41%. Stanowi to, że przyjęty w autopoprawce wzrost wydatków jest bardzo wysoki, nadmiernie wysoki, zważywszy, iż dość powszechnie uważa się, że elastyczność wydatków względem PKB nie powinna przekraczać 1,0; to znaczy że wzrostowi PKB o 1% powinien towarzyszyć wzrost wydatków budżetowych co najwyżej też o 1,0%.

Jedna z mocno akcentowanych zapowiedzi, jakie padały przy tworzeniu obecnego Rządu, dotyczyła taniego państwa, czyli oszczędności w wydatkach na administrację publiczną. W autopoprawce obniżono wydatki w dziale „Administracja publiczna” w porównaniu z projektem wrześniowym o 20 mln zł. Mają one wynieść 8 802 mln zł, co oznacza wzrost w stosunku do roku bieżącego o 3,5%. Nie ulega wątpliwości, że jest to wzrost raczej skromny, co trzeba ocenić pozytywnie.

Trzeba brać pod uwagę, że oszczędzanie na administracji jest trudne, bo sprawna administracja zatrudniająca ludzi o wysokich kwalifikacjach jest potrzebna. Niemniej wydaje się, że coś zrobić można już w chwili obecnej. Dobrym przykładem są stanowiska kierownicze (tzw. „R”). W autopoprawce przyjęto, że będzie ich 235, to znaczy tyle samo co w projekcie wrześniowym, choć stosunkowo łatwo można liczbę ich zredukować zmniejszając w ministerstwach liczbę podsekretarzy stanu przy równoczesnym rozszerzeniu kompetencji dyrektorów departamentów. To byłby istotny krok w stronę taniego państwa.

Wątpliwości budzi dotacja dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ma ona wynieść w 2006 r. 23 416 mln zł, co oznacza wzrost w porównaniu z rokiem bieżącym o 25,7%. Wzrost jest wprawdzie ogromny, uzasadniony waloryzacją emerytur i rent, ale mimo to dotacja jest zbyt niska, bo nie zapewnia zrównoważenia kasowego Funduszu. Pozostanie deficyt

w wysokości około 1,6 mld zł, który Fundusz musi pokryć – o ile ma wypłacić emerytury, renty i inne świadczenia terminowo i w pełnej wysokości – kredytem zaciągniętym w bankach komercyjnych.

Polityka taka prowadzona już od kilku lat pozwala wprawdzie prezentacyjnie obniżyć deficyt budżetu państwa (gdyby dotacja była przyznana w pełnej wysokości byłby wyższy o te 1,6 mld zł), ale nie zmniejsza on łącznego sektora finansów publicznych ani też wzrostu długu publicznego. Kredyty bankowe na FUS też stanowią składnik państwowego długu publicznego i uwzględniane być muszą w obliczeniach dotyczących jego poziomu w związku z art. 45 ustawy o finansach publicznych dotyczących procedur ostrożnościowych. Równocześnie trzeba brać pod uwagę, że kredyty bankowe jako źródło finansowania deficytu są droższe niż skarbowe papiery wartościowe, a więc niepełne dotowanie FUS oznacza stratę środków publicznych rzędu kilkudziesięciu milionów złotych.

### **5. Finansowanie deficytu i dług publiczny**

Na s.41 uzasadnienia autopoprawki podano nieco informacji na temat zmian w finansowaniu deficytu budżetowego w porównaniu z projektem wrześniowym. Nie zasygnalizowano jednak istotnych zmian w strukturze finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a mianowicie wzrostu udziału źródeł zagranicznych.

O ile w 2005 r. finansowanie ze źródeł krajowych ma w układzie saldowym wynieść 24,7 mld zł, a finansowanie ze źródeł zagranicznych 13,3 mld zł, to na rok 2006 zakłada się, że ze źródeł krajowych finansowanie wyniesie 20,6 mld zł, a ze źródeł zagranicznych prawie tyle samo – 20,5 mld zł. Oznacza to przyspieszony wzrost zadłużenia zagranicznego w stosunku do zadłużenia krajowego. Niestety całkowicie w autopoprawce pominięto przewidywane kształtowanie się długu publicznego na koniec 2006 r. Trudno więc powiedzieć, jak się ukształtuje w wyniku zmian w strukturze finansowania struktura długu.

Powstaje jednak pytanie, czy taka polityka w zakresie finansowania deficytu jest słuszna. W autopoprawce nie ma ani jednego słowa uzasadnienia tych zmian, a powszechnie wiadomo, że zadłużenie zagraniczne wiąże się z większym ryzykiem niż zadłużenie krajowe.

\* \* \*

Ogólnie rzecz biorąc obraz budżetu państwa nie jest w pełni zadawalający, ale w istniejącej sytuacji trudno oczekiwać by mógł być lepszy. Zasadniczą wadą jest nadmierny optymizm w zakresie przewidywanych dochodów. Jeśli idzie o stronę wydatkową, to zasadniczym wyzwaniem dla polityki budżetowej jest obniżenie poziomu wydatków, co stanowi warunek obniżenia deficytu i stworzenia pola dla ewentualnego obniżenia obciążeń podatkowych. Jest to jednak zadanie dla budżetów na lata następne.

Zaproponowane w autopoprawce zmiany w zakresie wydatków wprawdzie zwiększają wydatki socjalne, ale są dobrze przemyślane i celowe z punktu widzenia rozwiązywania istotnych problemów społecznych, a równocześnie pod względem finansowym niewielkie.

*Warszawa, 3 grudnia 2005 r.*