

Dr hab. Emilia Denek i dr Sławomira Kańduła
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Ekspertyza nr 329
IP-109 G

Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2006

Założenia makroekonomiczne

1. Prognozy makroekonomiczne na rok 2006 – jako podstawy opracowania budżetu – zostały sporządzone w oparciu o dane wykonane w 2004 r., które były w znacznej mierze związane z tzw. „efektem akcesyjnym”. Ponadto dane dotyczące roku 2005 opierają się na szacunkach wykonania, w szczególności w odniesieniu do II półrocza wymienionego roku, które mogą być z kolei uwarunkowane przez „efekt wyborczy”. To powinno skłaniać do pewnej rezerwy w ocenie omawianych prognoz.

Do ostrożności oceny omawianych zjawisk skłania też zestawienie uwarunkowań prognoz makroekonomicznych¹, w którym w szerokim zakresie, lecz ogólnikowo, zwraca się uwagę na uwarunkowania związane z otoczeniem zewnętrznym Polski i z faktem przynależności do Unii Europejskiej. Aktualnie dla przedstawienia oceny założeń makroekonomicznych Polski nie wystarczy ogólnikowe wskazanie uwarunkowań prognoz wynikających z kontaktów Polski z otoczeniem zewnętrznym. Konieczne jest poparcie tego prognozowania wskaźnikami – chociażby zagregowanymi. Brak tego rodzaju informacji utrudnia dokonanie konstruktywnej oceny założeń makroekonomicznych i tym samym ich wpływu na planowane dochody i wydatki budżetu państwa.

Sądzymy, że zakres prognoz makroekonomicznych jako podstawy dla ustawy budżetowej powinien w latach następnych ulec zmianie, uwzględniając szerzej związki Polski z otoczeniem zewnętrznym.

Zaletą przedstawionych prognoz makroekonomicznych jest ustalenie zagregowanych danych na lata 2007-2008.

2. Na kształtowanie się wielkości makroekonomicznych, a następnie budżetu państwa, może mieć negatywny wpływ sytuacja, której w etapie opracowywania prognozy nie można było przewidzieć, a mianowicie ograniczenie eksportu przetworów mięsnych i produktów rolnych do krajów wschodnich i niektórych krajów zachodnich. Wpływa to na straty przedsiębiorców, na podaż produktów w kraju, dalej na ceny i co za tym idzie dochody budżetowe.

Zbyt optymistyczny wydaje się wskaźnik dotyczący eksportu ze względu na aprecjację złotego. Nie wiadomo też, jaki wpływ na hodowlę i eksport drobiu będzie miała obawa przed „ptasią grypą”.

3. Kształtowanie się wskaźnika stopy bezrobocia w 2005 r. upoważnia do stwierdzenia, że prognoza w tym zakresie jest optymistyczna w rozsądnych granicach. Dla wyraźnego poparcia przedstawionego stanowiska brakuje nam szczegółowych danych dotyczących prognozowania bezrobocia, które należałoby ująć w „uzasadnieniu” do projektu budżetu państwa. Mamy tutaj na uwadze informacje na temat bezrobocia w układzie regionalnym, wieku, wykształcenia itp. Wiedza ta jest potrzebna dla oceny absorpcji środków unijnych, dochodów i wydatków budżetowych, planów różnych państwowych funduszy celowych itp.

¹ Ustawa budżetowa na rok 2006 – Uzasadnienie, s. 19-20.

4. Wpływ na kształtowanie się wielkości makroekonomicznych i budżetu może mieć „efekt wyborczy”, a więc niepewność odnośnie polityki Rządu w zakresie preferencji inwestycyjnych, stwarzania warunków dla rozwoju przedsiębiorczości inwestorów krajowych i zagranicznych. To będzie można ocenić dopiero po pewnym czasie działania Rządu.

Można obawiać się, czy uda się osiągnąć cele odnośnie wzrostu inwestycji w 2006 r. Argumentacja autorów prognozy opiera się w pewnym stopniu na zamierzeniach nieznanymi w szczegółach, dotyczących budownictwa mieszkaniowego. Dopóki zamierzenia te nie zostaną skonkretyzowane w postaci odpowiednich instrumentów trudno mieć przekonanie co do realności zamierzeń. Ponadto działanie nowych, projektowanych instrumentów może przynieść rezultaty w latach następnych a nie w rozpatrywanym roku budżetowym. Zachodzi przy tym obawa, że zniesienie ulgi remontowej i wzmożony ruch inwestycyjny z tym związany w II półroczu 2005 r. dotyczący mieszkalnictwa obniżą wyraźnie skłonność do inwestowania w tym zakresie w 2006 r., co wpłynie na zmniejszenie się produkcji materiałów budowlanych, zatrudnienia itp.

Natomiast z zadowoleniem należy przyjąć projektowane przekazanie określonych środków z dwóch funduszy celowych na zadania związane z drogownictwem².

Nie można jednoznacznie pozytywnie ustosunkować się do stwierdzeń, że wyraźnie wzrośnie absorpcja środków z UE na inwestycje bo nie znamy instrumentów, które miałyby poprawić istniejącą sytuację.

Przedstawione wątpliwości związane z prognozami makroekonomicznymi skłaniają do refleksji, że prognozy dotyczące wzrostu dochodów budżetowych i obniżenia deficytu budżetowego powinny być umiarkowane ze względu na wiele niewiadomych dotyczących warunkowań wpływających na ich kształtowanie się.

Dochody budżetu państwa

1. W 2006 r. przewiduje się pewien wzrost dochodów budżetu państwa w stosunku do 2005 r. – nominalnie o 7,8%. Zachowana została ogólna struktura dochodów: podstawową rolę odgrywają dochody podatkowe (w 2006 r. 89,8%), dochody niepodatkowe mają kształtować się na poziomie 9,1%, wpłaty z Unii Europejskiej 1,1%, dochody zagraniczne 0,6%.

Wśród podatków – podobnie jak w roku poprzednim – największe znaczenie ma podatek od towarów i usług (43,5% dochodów ogółem). Udział akcyzy ma wynosić 22,0%. Udział podatków dochodowych w podatkach ogółem ma kształtować się na nieznacznie wyższym poziomie w porównaniu z danymi z 2005 r. (w 2006 r. 23,9%, a w 2005 r. przewidywane wykonanie 23,6%).

Wzrost przewidywanych dochodów budżetowych jest wynikiem wzrostu wszystkich dochodów podatkowych, przy czym najwyższą dynamiką charakteryzują się dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych.

2. Prognoza wzrostu dochodów budżetowych w stosunku do 2005 r. obciążona jest wątpliwościami, które wskazano w ramach oceny założeń makroekonomicznych.

Nadmiernie optymistyczne są – naszym zdaniem – założenia odnośnie wzrostu dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Wprawdzie zachowanie stawek tego podatku z poprzedniego roku może budzić zaufanie przedsiębiorców, że ich warunki działania nie zmienią się w przyszłym roku, co skłania do rozwoju działalności. Jednak nie są jeszcze w pełni jasne wszystkie warunki związane z „efektem wyborczym” oraz rozwojem kontaktów z zagranicą, co stwarza ryzyko w podejmowaniu decyzji długoterminowych.

² Autopoprawka do projektu ustawy budżetowej na rok 2006, pkt 3, s. 5.

Pozytywnie należy ocenić zaniechanie decyzji o wzroście stawek akcyzy na paliwa silnikowe, co ma wpływ na ceny, koszty, dochody wszystkich podmiotów gospodarujących.

3. W grupie dochodów niepodatkowych występują m.in. „Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego”. Wpłat tych nie można traktować jako dochodów budżetu państwa. Wiążą się one bowiem z redystrybucją środków między jednostkami samorządu terytorialnego. Dochody te powiększają „sztucznie” wpływy do budżetu państwa, chodzi przy tym o znaczącą kwotę 1.683.967 tys. zł. Analogiczna uwaga dotyczy wydatków tego budżetu z tym związanymi. Podkreślałam to już w opinii do projektu budżetu państwa na 2005 r.

Wydatki budżetu państwa

1. W projekcie budżetu państwa z września br. przewidywano wzrost wydatków w stosunku do wykonania w 2005 r. nominalnie o 6,8%, w autopoprawce przewidziano dalszy wzrost wydatków o 823 mln zł w stosunku do poprzedniego projektu.

Niepokojący jest wzrost – w stosunku do lat 2004-2005 – udziału wydatków prawnie zdeterminowanych. Udział ich w budżecie jest bardzo wysoki (73,3% wg projektu ustawy na 2006 r.). Świadczy to o „sztywności” budżetu, co niewątpliwie utrudnia stosowanie instrumentów budżetowych dla racjonalizacji gospodarki publicznej.³ Decyzje podjęte przez aktualny Rząd dotyczące zwiększania wydatków socjalnych rodzą obawę dalszego „usztyniania” budżetu.

Pozytywnie należy ocenić wzrost wydatków w stosunku do ustawy budżetowej z 2005 r. w dziedzinach związanych z tzw. „inwestycjami w człowieka”, tj. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (o 10%), części 25 – Kultura fizyczna i sport (o 21%), części 30 – Oświata i wychowanie (o 508,7%!), części 40 – Turystyka (o 40,6%), części 46 – Zdrowie (o 7,9%). Przewiduje się też znaczący wzrost wydatków w części 28 – Nauka (o 16,6%). Niestety wydatki w części 38 – Szkolnictwo wyższe pozostaną na poziomie 2005 r. (z tendencją nieznacznej obniżki).

Duże znaczenie należy przywiązywać do wzrostu wydatków: w części 29 – Obrona narodowa (o 4,8%), w części 37 – Sprawiedliwość (o 9,3%), części 42 – Sprawy wewnętrzne (o 6%), gdyż są to wydatki związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem.

Analizując planowane wydatki budżetowe nie można też nie zauważyć obniżenia ich w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów o około 10% w stosunku do 2005 r., co należy przyjąć bardzo pozytywnie. Niestety trzeba odnotować znaczny wzrost wydatków w części 17 – Administracja publiczna – aż o 24,8% w stosunku do ustawy z 2005 r. Jest to – jak sądzimy – część, która wymaga rewizji z punktu widzenia poszukiwania rezerw.

2. W 2006 r. wydatki majątkowe mają stanowić – w świetle autopoprawki – 5,2% wydatków budżetu państwa. W odniesieniu do projektu z września br. wydatki te zostały zmniejszone o 19.075 tys. zł. Najwyższe wydatki majątkowe dotyczą obrony narodowej. W stosunku do planu na rok 2005 wydatki majątkowe mają wzrosnąć nominalnie o blisko 14% (realnie o około 10,4%). Tendencję taką można byłoby ocenić pozytywnie z punktu widzenia rozwoju Polski, ale należy pamiętać, że wydatki majątkowe w 2005 roku były niższe niż w roku wcześniejszym. Naszym zdaniem nie można jeszcze mówić o tym, że budżet państwa ma wyraźny charakter „prorozwojowy”. W 2006 roku planuje się realizację 9 wieloletnich zadań inwestycyjnych, z których 6 jest kontynuacją zadań realizowanych w 2005 roku. W ustawie budżetowej na 2005 r. planowano tylko inwestycje kontynuowane.

³ Informacje oparte na projekcie budżetu państwa na 2006 r. z września br. – Uzasadnienie.

Wydatki zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych

1. Łączne przychody zakładów budżetowych zaplanowano na 442.293 tys. zł, w tym dotacja z budżetu państwa stanowi 12,16%. Z kolei łączne wydatki mają być niższe od przychodów (nominalnie o 0,11%), ale mimo tego nie zaplanowano wpłaty do budżetu. Podkreślenia wymaga to, że w uzasadnieniu do budżetu nie podano dokładnej liczby zakładów budżetowych, które są powiązane z budżetem państwa. W uzasadnieniu uwagę skoncentrowano tylko na tych działach budżetu, w których funkcjonujące zakłady osiągają najwyższe przychody. Wskazano także dwa nowe podmioty w dziale ochrona zdrowia – Specjalne Centrum Medyczne w Polanicy Zdroju (działające od 1 czerwca 2005 roku) oraz Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia (zostanie powołane z dniem 1 stycznia 2006 roku). Czy rzeczywiście utworzenie pierwszego z tych zakładów jest konieczne?

W świetle uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej⁴ zastanawia fakt planowanego udzielenia (w niektórych działach budżetu) wyższych dotacji dla zakładów budżetowych niż by to wynikało z konieczności pokrycia planowanych wydatków. Szczególnie wysoką dotację zaplanowano w dziale kultura fizyczna i sport. Wydaje się, że mogłaby ona być niższa.

Warto się także przyjrzeć zakładom funkcjonującym w dziale obrona narodowa. W 2006 roku planuje się działalność 13 takich zakładów, w tym 10 wojskowych domów (zespołów) wypoczynkowych. Zakłady budżetowe są bardziej elastyczną formą prowadzenia gospodarki niż jednostki budżetowe, ale czy rzeczywiście w warunkach gospodarki rynkowej efektywne jest utrzymywanie przez cały rok wojskowych ośrodków wypoczynkowych? Rodzi to wątpliwości, tym bardziej jeżeli pamięta się, że planowana na rok 2006 dotacja z budżetu państwa w kwocie 3907 tys. zł przeznaczona jest na modernizację tych ośrodków. Poza tym, w tym samym dziale w kolejnym roku funkcjonować ma 12 gospodarstw pomocniczych będących ośrodkami wypoczynkowymi. Czy rozsądniejszym rozwiązaniem nie jest zakup usług wypoczynkowych na zasadach rynkowych?

2. Łączne przychody gospodarstw pomocniczych zostały zaplanowane na 1.447.475 tys. zł, w tym dotacja z budżetu państwa stanowi zaledwie 0,17%. W świetle planów wpłata gospodarstw do budżetu ma wynieść 15.320 tys. zł (łączne wydatki mają być mniejsze niż łączne przychody). Nieznana jest dokładna liczba tych podmiotów, bo w uzasadnieniu skoncentrowano się tylko na gospodarstwach pomocniczych, których przychody mają największy udział w zaplanowanej kwocie przychodów gospodarstw ogółem.

Podobnie jak w przypadku zakładów budżetowych w niektórych działach można symbolicznie obniżyć dotację z budżetu, bo zaplanowane przychody są wyższe niż wydatki. Jednocześnie zastanawia fakt, że w niektórych działach wydatki zaplanowano na wyższym poziomie niż wynoszą planowane przychody (łącznie z dotacją). Dotyczy to działu rolnictwo i łowiectwo.

W autopoprawce do budżetu łącznie w odniesieniu do zakładów budżetowych zaplanowano nieznaczny wzrost ich przychodów oraz zmniejszenie dotacji z budżetu państwa (o 0,09%). Z kolei w przypadku gospodarstw pomocniczych dotacja z budżetu pozostała bez zmian ale nieznacznie wzrosły przychody.

Deficyt budżetowy

W projekcie ustawy budżetowej opracowanej przez poprzedni Rząd założono, że deficyt budżetowy wyniesie 32.575 mln zł, co stanowiłoby 3,34% planowanego na rok 2006 produktu krajowego brutto w cenach bieżących. Oznaczało to obniżenie deficytu w stosunku do

⁴ Uzasadnienie do ustawy budżetowej na rok 2006, Rada Ministrów, s. 257.

planu na rok 2005 o 2425 tys. zł. Tak zaplanowany deficyt był realny do wykonania biorąc pod uwagę to, że na koniec października 2005 r. deficyt wynosił 20.582 mln zł.

W autopoprawce Rządu deficyt budżetowy obniżono jeszcze bardziej – do poziomu 30.546.716 tys. zł, co ma stanowić 3,33% planowanego PKB. Dążenie do obniżania relacji deficytu budżetu państwa (i deficytu sektora finansów publicznych) poniżej 3% PKB jest słuszne, ale wydaje się że w obecnych warunkach politycznych i gospodarczych deficyt został zaplanowany zbyt optymistycznie. Do wyrażenia tej opinii skłaniają nas okoliczności wskazane przy ocenie prognoz makroekonomicznych oraz dochodów budżetowych. Ponadto zmniejszono wydatki obniżając dotacje na rzecz KRUS, co może spowodować jego zadłużenie. Zmniejszono też dotacje zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Państwowe fundusze celowe

Ilość państwowych funduszy celowych powiększono w stosunku do danych ustawy z 2005 r. o Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej, tj. do 26. Nie kwestionując ważności celu wymienionego funduszu należy pamiętać o problemach – od lat diskutowanych – związanych z ujemnymi stronami występowania wielu funduszy i ich wpływu na racjonalność finansów publicznych. Planowane wydatki omawianych funduszy w porównaniu z wydatkami budżetu państwa będą nadal wysokie, gdyż ukształtują się na poziomie 66,7% tego budżetu (poziom zbliżony do poprzedniego roku).

Bardzo krótki czas, wyznaczony nam przez Zleceniodawców, na przygotowanie oceny uniemożliwił ustosunkowanie się do planów państwowych funduszy celowych. Powinny być one przedmiotem oddzielnej szczegółowej opinii. Jest to bowiem dziedzina finansów publicznych wymagająca reformy w najbliższych latach. Podobne uwagi dotyczą agencji rządowych.

Zatrudnienie

Biorąc pod uwagę ogólne dane, dotyczące zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w 2006 r. zauważyć można, że nie ulegnie ono zmianie (w świetle autopoprawki zwiększy się jedynie o 0,47% w stosunku do planu na rok 2005). Nieznacznie wzrosną wydatki na wynagrodzenia (nominalnie o 4,7%, realnie o około 1,2%). Pewne zmiany w tym zakresie występują w ramach poszczególnych części, jednak wzrost liczby pracowników w jednych częściach jest rekompensowany jej zmniejszeniem w innych. Najwyższy wzrost liczby zatrudnionych nastąpi w części 37 – Sprawiedliwość (o 2,02% w stosunku do 2005 r.) oraz części 42 – Sprawy wewnętrzne (o 1,03%). W świetle tych danych trudno dostrzec ograniczenie liczby funkcjonariuszy służb państwowych.

Ustalono, że limit mianowań urzędników wyniesie 3000 osób. W związku z tym zaplanowano, że limit środków na wynagrodzenia stanowić będzie 4.752.279 tys. zł. Następnie w autopoprawce limit ten podwyższono o 25.229 tys. zł, czyli o 0,53%. Jednocześnie warto zaznaczyć, że w autopoprawce obniżono limit środków na szkolenia o 0,97%. Takie posunięcie nie może być ocenione pozytywnie.

Limit zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w urzędach organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa, sądach i trybunałach oraz placówkach zagranicznych w autopoprawce przyjęto na poziomie 19.315. Oznacza to wzrost limitu o 185 etatów. Największy wzrost dotyczy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wydatki na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

W projekcie ustawy budżetowej **subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego** została zaplanowana w łącznej kwocie 34.470.406 tys. zł, co stanowi nominalny wzrost o 6,5% w stosunku do planu na rok 2005 (realny wzrost o około 3%). Kwota ta stanowiła 18% planowanych dochodów budżetu państwa. W autopoprawce wydatki z tytułu subwencji obniżono nieznacznie – o 30.000 tys. zł do poziomu 17,7% planowanych dochodów. Zmniejszenie subwencji ogólnych nastąpiło w odniesieniu do części rekompensującej subwencji dla gmin na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości przedmiotów opodatkowania mieszczących się na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Zdziwiałoby obniżenie w autopoprawce tej części aż o 50%. Czy w okresie od dnia przekazania projektu ustawy budżetowej (19 października 2005 br.) do dnia przekazania autopoprawki (30 listopada br.) zmieniły się dane zawarte we wnioskach gmin, na podstawie których wypłacana jest ta subwencja?

Część oświatowa subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na rok 2006 zaplanowana została na poziomie 26.663.243 tys. zł. W świetle dochodów zaplanowanych w projekcie ustawy budżetowej kwota ta stanowiła 13,9% planowanych dochodów, podczas gdy w autopoprawce – 13,7% planowanych dochodów. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że w stosunku do planu na rok 2005 zmalał udział części oświatowej w planowanych dochodach budżetowych (w 2005 r. – 14,8%). Jest to najniższy odsetek kwoty części oświatowej subwencji w planowanych dochodach budżetu państwa od 2003 roku. Świadczy to o zmniejszaniu udziału państwa w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządowych przy jednoczesnym uwzględnieniu rozszerzenia zakresu zadań, jakie nastąpiło w 2005 roku. Zjawisko to należy ocenić krytycznie z punktu widzenia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Pozostałe części subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego wynoszą 4,08% planowanych dochodów budżetu państwa (w autopoprawce 4,01%). Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin zaplanowano na poziomie 2,12% planowanych dochodów (w autopoprawce – 2,08%). Część ta wzrosła nominalnie o 9,43% a realnie o około 5,92%. W uzasadnieniu nie podano żadnych wielkości, które uzasadniałyby taką kwotę omawianej części subwencji. Taki sposób opracowania uzasadnienia do ustawy budżetowej nie jest zadowolający. Nie przyczynia się on do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Podobne uwagi wnosimy w odniesieniu do części wyrównawczej subwencji dla powiatów i województw. Jednocześnie warto zauważyć, że w stosunku do planu na rok 2005 część wyrównawcza subwencji dla powiatów wzrosła o 18,3% a dla województw aż o 91,1%! W obu przypadkach część wyrównawcza przysługuje tym jednostkom, w których dochody podatkowe⁵ na jednego mieszkańca są niższe od analogicznego wskaźnika obliczonego dla wszystkich jednostek samorządowych danego szczebla. Przy obliczeniach na rok 2006 wzięto pod uwagę wielkości zaobserwowane w roku 2004, a więc w tym roku, w którym samorząd otrzymał wyższe procentowe udziały w podatkach państwowych (dochodowych). Przy braku jakichkolwiek wyliczeń może to świadczyć o dramatycznym pogorszeniu się sytuacji finansowej tych szczebli samorządowych, chociaż wniosek ten nie może być uzasadniony m.in. w świetle znacznego wzrostu kwoty subwencji regionalnej dla województw. Żadnych wyliczeń nie podano także przedstawiając planowaną wysokość innych części subwencji.

W pierwotnym projekcie ustawy budżetowej na rok 2006, na sfinansowanie zadań bieżących i majątkowych jednostek samorządowych zaplanowano **dotacje** w wysokości 14.629.430 tys. zł. Przy obliczaniu tej kwoty uwzględniono zmiany w zakresie dotacji dla

⁵ Udział w dochodach budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych.

samorządu województw w związku ze zmianą zakresu nich zadań. Największy odsetek stanowią dotacje na zadania zlecone (82,96% w pierwotnym projekcie). Niestety w uzasadnieniu nie podano struktury dotacji otrzymywanych z budżetu państwa przez jednostki samorządowe poszczególnych szczebli. Trudno więc określić, czy wzrasta, czy też zmniejsza się stopień finansowego uzależnienia jednostek samorządowych od budżetu państwa.

Najwięcej dotacji kierowanych jest do gmin, ale w stosunku do planu na rok 2005 największy przyrost dotacji zaplanowano dla samorządu województw. Tylko w odniesieniu do dotacji na zadania zlecone zakłada się ich wzrost aż o 123,98%! Zdecydowanie pogorszy to strukturę dochodów województw i ograniczy samodzielność ich organów w prowadzeniu własnej polityki wydatkowej.

Ze względu na to, że dotacje są wyodrębniane z budżetu państwa i dzielone pomiędzy jednostki samorządowej bez wskazania kryteriów, trudno ustosunkować się do tego, czy przyznane kwoty są adekwatne do zakresu realizowanych zadań. W pierwotnym projekcie wskazano, że planowane kwoty dotacji zostaną w trakcie roku zwiększone w wyniku uruchomienia rezerw celowych.

Nie można nie zauważyć, że w autopoprawce zmniejszono kwoty dotacji dla jednostek samorządowych zaplanowane w części 85 – Budżety wojewodów o kwotę 13.320 tys. zł. Obniżono wszystkie kategorie dotacji dla wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego⁶. Nie jesteśmy zwolenniczkami wysokiego udziału dotacji w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządowych, ale nie możemy się zgodzić z uznaniowym obniżaniem tych dotacji w celu utrzymania na określonym poziomie deficytu budżetowego.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008

Przedłożona przez Radę Ministrów strategia jest dokumentem odmiennym od dotychczasowych strategii. Różnice te można rozpatrywać w kilku płaszczyznach.

1. W dotychczasowych strategiach **celem zarządzania długiem** było utrzymanie wielkości długu publicznego na bezpiecznym poziomie oraz minimalizacja kosztów obsługi długu w dłuższym horyzoncie czasu. W przedłożonej strategii zrezygnowano z realizacji pierwszego z wymienionych celów.

2. Drugie nowe rozwiązanie należy kojarzyć ze **zmianą metody liczenia państwowego długu publicznego w celu ustalenia jego relacji do produktu krajowego brutto**. W świetle nowych uregulowań w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku, przy obliczaniu dopuszczalnej wysokości zadłużenia sektora finansów publicznych w relacji do PKB pomijają się będzie potencjalne wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty tego sektora⁷. Ma to przybliżyć polską metodę obliczania długu do zasad unijnych. Ponadto do marca 2007 r. – zgodnie z decyzją Eurostatu – Polska może zaliczać Otwarte Fundusze Emerytalne do sektora finansów publicznych (sektora general government)⁸. Oznacza to, że zobowiązania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych względem tych podmiotów są pomijane przy obliczaniu kwoty państwowego długu publicznego.

Na podstawie tych zmian szacuje się, że wielkość długu (liczona według metodologii UE) w 2006 r. wyniesie 52,4% PKB, w 2007 r. – 52,8% PKB oraz w 2008 r. – 52,0% PKB. Wielkości te są niższe od liczonych według aktualnie obowiązujących zasad odpowiednio o: 2,2, 2,0 oraz 1,9 punktu procentowego. W szacunkach PKB przyjęto przy tym jego wzrost

⁶ Uzasadnienie do autopoprawki, s. 46–48.

⁷ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (niepublikowana), art. 79.

⁸ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006–2008, Ministerstwo Finansów, Warszawa wrzesień 2005, s. 29.

o 4,3% w 2006 r. oraz 4,6% i 5,0% w latach następnych. Ponadto jednym z założeń branych pod uwagę przy obliczaniu szacunków państwowego długu publicznego jest systematyczne zmniejszanie się deficytu budżetu państwa z około 30,8 mld zł (planowane wykonanie) w 2005 r. do 15,1 mld zł w 2008 r.⁹, co w świetle zapowiedzi przedwyborczych nowego parlamentu będzie bardzo trudne do zrealizowania. W naszym odczuciu szacunki tempa wzrostu PKB i zmniejszania deficytu są jednak bardzo optymistyczne, a więc osiągnięcie zakładanego poziomu długu budzi wątpliwości.

Przyjmując nawet, że państwowy dług publicznych względem PKB będzie się kształtował na poziomie szacowanym przez autorów strategii należy wyraźnie podkreślić, że ukształtuje się on na poziomie przekraczającym tzw. pierwszą procedurę ostrożnościową. Oznaczać to będzie, że planowanie ustaw budżetowych na następne lata będzie musiało być podporządkowane zachowaniu określonej relacji deficytu budżetu państwa do jego dochodów. Podobne ograniczenie będzie musiało być zastosowane przy planowaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rozpatrując wysokość państwowego długu publicznego względem PKB należy także pamiętać, że obniżenie tych relacji jest możliwe także w związku z projektowanymi zmianami uregulowań dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

3. Kolejną zmianą w strategii zarządzania długiem dotyczy **modyfikacji struktury finansowania deficytu budżetowego i innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa**. Wprowadzie drugi z celów zarządzania długiem nie uległ zmianie w stosunku do poprzedniej strategii, ale planuje się jego uelastycznienie. Ma ono polegać na zwiększeniu zaciągania zobowiązań na rynkach zagranicznych. W teorii ekonomii podkreśla się negatywne konsekwencje nadmiernego zadłużania się poza granicami kraju, ale autorzy strategii starali się uwypuklić korzyści związane ze wzrostem finansowania zagranicznego. Wprowadzie autorzy Strategii zdają sobie sprawę z ujemnych stron nadmiernego zadłużania się poza granicami kraju, ale negatywne konsekwencje realizacji zwiększonego finansowania zagranicznego zostały podane w sposób dość ogólnikowy.

Naszym zdaniem, w obecnych warunkach makroekonomicznych warto poszukiwać możliwości minimalizacji kosztów obsługi długu oraz obniżenia poziomu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym.

4. Zupełną nowością w przedłożonej Strategii jest **zamiar utworzenia agencji/biura zarządzania długiem publicznym w przeciagu najbliższych trzech lat**. W zamyśle ma to być odrębny podmiot niezależny organizacyjnie od Ministerstwa Finansów¹¹. Utworzenie takiego podmiotu należy ocenić pozytywnie. Umożliwi to aktywne zarządzanie długiem i zastosowanie nowoczesnych instrumentów tego zarządzania a przede wszystkim oddzielenie zarządzania długiem od bieżącej polityki fiskalnej. W przedłożonym dokumencie nie zarysowano jednak nawet schematu organizacyjnego wspomnianej agencji/biura.

Zakończenie

1. Projektu budżetu na 2006 r. nie można ocenić jednoznacznie, używając określeń proponowanych w instrukcji dla ekspertów. Cechy tego budżetu są zróżnicowane w przekroju dochodów i wydatków budżetowych, gospodarki finansowej podmiotów publicznych, funduszy celowych itp.

⁹ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006–2008, s. 10.

¹⁰ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (niepublikowana), art. 169–172.

¹¹ Por.: Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006–2008, tab. 5, s. 41.

2. Prognoza dochodów budżetu państwa na 2006 r. jest oparta na optymistycznych założeniach makroekonomicznych i na danych dotyczących 2005 r., które są powiązane z „efektem wyborczym”. Obawy co do osiągnięcia prognozowanych dochodów pogłębiają nierozpoznane ich uwarunkowania, wynikające przede wszystkim z powiązań zewnętrznych.

Utrzymanie dotychczasowego systemu podatkowego ma swoje dodatnie i ujemne strony. Stroną dodatnią jest zachowanie pewnej stabilności w tym zakresie, co być może wpłynie pozytywnie na reakcje podatników – przedsiębiorców i ujawnią się w 2006 r. w szerszym zakresie korzyści związane z obniżeniem stawek podatkowych w poprzednich latach. Z drugiej jednak strony optymizm dotyczący wzrostu dochodów budżetowych nie został „podparty” dalszym zmniejszeniem obciążeń podatkowych. Zachowawczy stosunek do obowiązującego systemu podatkowego należy jednak traktować pozytywnie w warunkach planowanego na 2006 r. wzrostu wydatków budżetowych i zamierzeń dotyczących obniżenia deficytu budżetowego.

3. Realność planowanego wzrostu wydatków budżetowych zależy oczywiście od tego, czy trafne okażą się prognozy makroekonomiczne i dotyczące dochodów budżetowych.

Specyfiki opiniowanego projektu budżetu należy dopatrywać się w strukturze wydatków budżetowych, w której w pewnym stopniu znalazły wyraz kierunki polityki Rządu. Nie są to zmiany rewolucyjne, bo nie jest możliwe opracowanie nowego budżetu, w krótkim czasie działania nowego Rządu. Na podkreślenie zasługuje przede wszystkim dążenie do zwiększenia wydatków w tych częściach, które są związane z tzw. „inwestycjami w człowieka” oraz z bezpieczeństwem. Nie wprowadzono jeszcze zasadniczych zmian w wydatkach dotyczących funkcjonowania władz i administracji państwowej. Jest to w dużej mierze związane z występowaniem w szerokim zakresie wydatków uwarunkowanych prawnie.

4. Zachowawczo potraktowano fundusze celowe i agencje rządowe. Jest to ważna sfera finansów publicznych zarówno z punktu widzenia dysponowania znaczącymi środkami publicznymi jak i zatrudniania administracji oraz możliwości występowania nieprawidłowości ze względu na utrudnioną kontrolę – mimo że plany finansowe wymienionych podmiotów są załącznikami do ustawy budżetowej. Znacząca ilość państwowych funduszy celowych usztywnia przy tym gospodarkę finansową państwa.

5. Jedną z zalet prezentowanego projektu budżetu jest przedstawienie prognozy makroekonomicznej na lata 2007-2008 oraz strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008, co umożliwia perspektywiczne spojrzenie na finanse publiczne.

Poznań, dnia 5.12.2005 r.