

Dr hab. Wiesława Ziółkowska
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Ekspertyza nr 330
IP-109 G

Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2006

1. Założenia makroekonomiczne

Przyjęte w rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2006 wraz z autopoprawką założenia makroekonomiczne wydają się być ostrożne i przy obecnym stanie wiedzy nie budzą większych wątpliwości.

Należy jednak zwrócić uwagę, że najistotniejsze znaczenie, tak z punktu widzenia oceny kształtowania się dochodów budżetowych jak i deficytu oraz długu publicznego, ma prawidłowe wyszacowanie nominalnej wielkości PKB. W projekcie budżetu założono w porównaniu z 2005r. jego wzrost prawie o 5,5%, osiągając wartość 976 mld zł. Dostyc optymistyczne dane dotyczące aktywności ekonomicznej w IV kwartale br. pozwalają jednak przypuszczać, że zarówno wykonanie PKB w roku bazowym jak i prognoza na rok 2006 może być nieco wyższa niż przyjęta w projekcie budżetu. Podstawę takiego wnioskowania mogą stanowić między innymi następujące informacje:

- szybszy niż w III kwartale przyrost produkcji przemysłowej, w październiku br. aż o 7,6% ;
- mimo wysokiej bazy / 5,3% w III kw. 2004r. / dynamika inwestycji w III kwartale br. wyniosła 5,7%;
- przyspieszenie dynamiki wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, w październiku wzrosły one o 6,4% ;
- dalszy spadek stopy bezrobocia w październiku br. do 17,4%, wobec 18,7% w analogicznym okresie roku ubiegłego;
- wzrost zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów;
- poprawa wskaźnika wyprzedzającego koniunktury aż o 2,5 punkta.

Niepewność co skali i trwałości fazy ożywienia w jaką weszła polska gospodarka, nie pozwala jednak na odpowiedzialną weryfikację przyjętej prognozy PKB w górę. Eliminuje natomiast ryzyko jej przeszacowania, co miało miejsce w projekcie budżetu na 2005r.

Przyjęty w projekcie budżetu średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 1,5% koresponduje z celem inflacyjnym przyjętym przez Narodowy Bank Polski. Wskazać jednak należy, że średnie z prognoz niezależnych ekspertów¹² tak w odniesieniu do CPI i PPI są wyższe i wynoszą odpowiednio 2,0%, 2,2% średnio w 2006r. Wyższe prognozy inflacji mogą być także czynnikiem korygującym w górę nominalną wartość PKB.

Realność tych projekcji jest zdeterminowana głównie ceną ropy naftowej, kursami walut i cenami żywności. Fakt, iż zmiany stóp procentowych oddziałują najsilniej na inflację i gospodarkę z opóźnieniem 5-7 kwartałów, czyni niezwykle istotnym problemem trafność prognoz inflacyjnych.

W świetle październikowych informacji dotyczących zatrudnienia w gospodarce narodowej, i wyższego niż zakładanego w projekcie budżetu na 2005r. jego wzrostu, można oczekiwać, iż stopa bezrobocia na koniec roku 2006 będzie niższa od zakładanej – 16,9%. Do

¹² Średnia z prognoz CASE, ING, BRE BANK S.A., BPH S.A., BZWBK, CITIBank.

zmniejszenia stopy bezrobocia powinien przyczyniać się nie tylko wzrost gospodarczy, ale i lepsze wykorzystanie funduszy unijnych.

2. Dochody budżetowe

Źródłem prawie 90% wpływów budżetowych są podatki. Dynamikę dochodów podatkowych oraz PKB obrazuje poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	2001/2000r.	2002/2001 r.	2003/2002 r.	2004/2003 r.	2005/2004r. ¹³	2006/2005r ¹⁴ .
W wartościach nominalnych, rok poprzedni = 100, w %						
Dynamika PKB	105,1	102,7	104,3	108,7	104,5	105,5
Dynamika dochodów pod.	99,5	108,1	105,0	100,2	115,6	110,7

Analiza zmian dynamiki wpływów podatkowych oraz tempa wzrostu gospodarczego wskazuje na brak logicznej zależności między nimi /wyższemu wzrostowi PKB towarzyszy niższy wzrost lub spadek dochodów podatkowych i odwrotnie/. Taki układ wielkości nie upoważnia do wnioskowania, że wzrost gospodarczy wyrażony w wartościach nominalnych nie ma wpływu na dynamikę dochodów podatkowych budżetu państwa. Wskazuje natomiast na brak przejrzystości i wiarygodności prowadzonej statystyki.

Dodatkowo obraz tych zależności jest w poszczególnych latach zakłócany poprzez zmiany w systemie podatkowym, tak w zakresie jego konstrukcji jak i dysponentów. W odniesieniu do lat 2004-2006 jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa można ryzykować twierdzenie o niedoszacowaniu dochodów podatkowych w jednym roku i świadomym ich przenoszeniu na rok następny.

Prezentowany poniżej udział podatków w PKB wskazuje na wzrost stopy redystrybucji w latach 2005-2006. Trudno jednak ocenić w jakim stopniu jest on wynikiem poszerzenia bazy podatkowej, a w jakim wzrostu fiskalizmu państwa.

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Udział dochodów podatkowych w PKB w%	16,5	15,6	16,5	16,6	15,3	17,0	17,8

W projekcie budżetu z autopoprawką / druk 20-A/ w porównaniu z projektem wrześniowym założono wzrost dochodów w 2005r. o 1,3 mld zł, w 2006r. natomiast o 2,8 mld zł. Zapowiadane zmiany systemowe, lepsze wykorzystywanie funduszy unijnych oraz przyspieszenie budowy mieszkań i autostrad nie wydają się być wiarygodną podstawą tak znacznego wzrostu dochodów już w 2006r. Działania te, o ile będą skuteczne, mogą owocować wyższymi dochodami ale dopiero w dłuższym okresie.

Założony ich wzrost jest więc prawdopodobnie wynikiem przesunięcia części dochodów z roku 2005 na 2006r. Opierając się na wstępnych informacjach dotyczących zaawansowania deficytu budżetowego na koniec listopada br. w wysokości 70% tj. 24,5 mld zł, można wnioskować, że wykonanie dochodów w 2005r. może okazać się o ok.1,5 mld zł wyższe niż założono w autopoprawce. Faktyczna dynamika dochodów podatkowych w roku 2005 może wy-

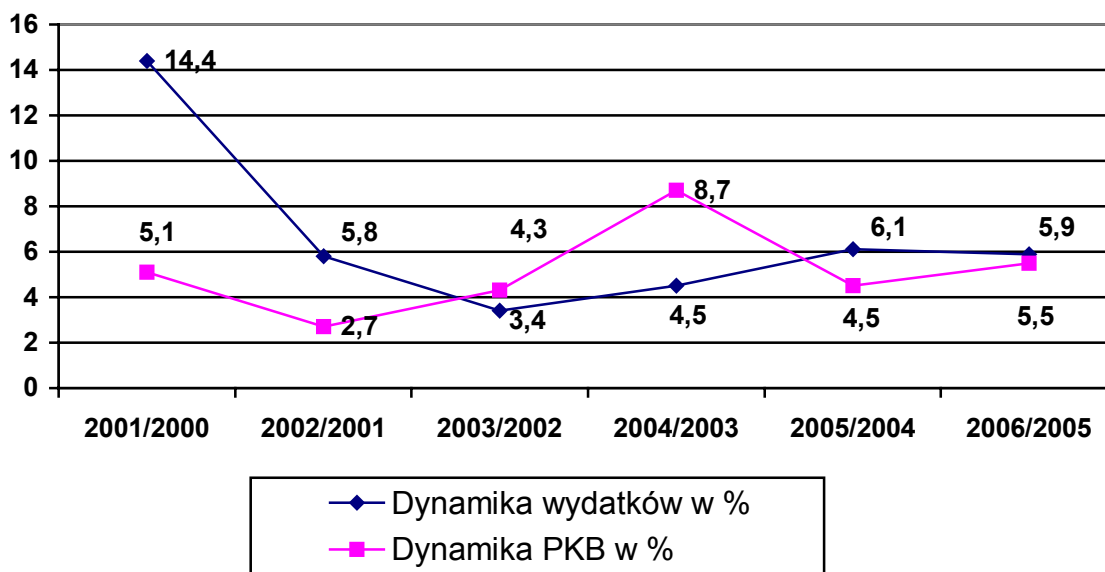
¹³ 2005 przewidywane wykonanie

¹⁴ 2006 prognoza

nieść powyżej 17%, przy jednoczesnym jej zmniejszeniu w prognozie na rok 2006 do 8,7%. Szacunki dochodów podatkowych zawarte w projekcie na 2006r., przy założeniu możliwości nieco wyższego tempa wzrostu nominalnego PKB oraz większego spadku bezrobocia, należy uznać za ostrożne.

3. Wydatki budżetowe

Dynamikę nominalnych wydatków budżetowych i PKB przedstawia poniższy wykres:



Zakładany nominalny wzrost wydatków budżetowych w 2006r. /w wersji z listopada/ wynosi 7,1%, w warunkach porównywalnych z rokiem 2005 tj po wyłączeniu tzw. prefinansowania natomiast 5,9%. Wprowadzona autopoprawka zwiększyła ją zaledwie o 0,3% i nie wprowadziła ważnych zmian w polityce wydatkowej państwa. Zwiększenie wydatków per saldo o 823,2 mln zł jest głównie konsekwencją wydłużenia urlopów macierzyńskich i wprowadzenia jednorazowych wyższych dodatków dla nowonarodzonych dzieci, zwiększenia nakładów na stypendia oraz dożywianie dzieci.

Proponowane w tych obszarach dodatkowe nakłady nie wydają się być ważnymi krokami na drodze do rozwiązywania problemów zarówno demograficznych jak i ubóstwa. Uelastycznienie rynku pracy /szczególnie dla matek/, obniżenie pośrednich kosztów pracy oraz ograniczenie biurokratycznych barier prowadzenia działalności gospodarczej, efektywniejsze wykorzystywanie środków przeznaczanych na walkę z bezrobociem, poprawa warunków mobilności przestrzennej siły roboczej – to zapewne tylko część działań, których rozwiązanie przyniosłoby trwalsze efekty.

Drobne zmiany wydatków dotyczą większości części budżetowych, w odniesieniu do wielu z nich trudno jest jednak ocenić zasadność, ponieważ ich wprowadzenie nie jest poparte argumentacją merytoryczną. Zmiany te prowadzą jednak do dalszego „usztyniania budżetu”, poprzez wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych, który już przekroczył 73% wydatków budżetu.

Strukturę wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych obrazuje poniższe zestawienie:

Treść	Struktura w procentach (%)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 p.w	2006 proj.
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotacje i subwencje	55,3	56,9	57,1	55,6	51,4	45,8	47,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	8,7	8,5	8,2	8,4	9,3	10,5	8,2
Wydatki bieżące jed. budżetowych	17,9	16,9	16,3	18,1	18,8	20,8	21,0
Wydatki majątkowe	4,9	3,7	4,3	4,5	5,6	4,9	5,2
Rozliczenia z bankami	1,3	1,9	1,0	0,7	0,6	0,5	0,5
Obsługa długu publicznego	11,9	12,1	13,1	12,7	11,4	12,6	12,6
Środki Własne Unii Europejskiej	–	–	–	–	2,9	4,9	4,6

Tendencję malejącą wykazują dotacje i subwencje, wzrostową natomiast wydatki bieżące jednostek budżetowych. Tę pierwszą można ocenić pozytywnie, drugą zaś negatywnie. Nasze państwo jest po prostu coraz droższe, przy rosnących negatywnych opiniach o jego funkcjonowaniu. Niepokoić może także niski udział wydatków majątkowych i wciąż wysoki koszt obsługi długu publicznego. Przekracza on w projekcie budżetu na 2006r. 28 mld zł, prawie tyle ile planujemy wydać łącznie na wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo publiczne i obronę narodową.

Najwłaściwsza z punktu widzenia celowości i efektywności dysponowania pieniędzmi publicznymi jest analiza wydatków w układzie zadaniowym. Ta zaś jest co najmniej z dwóch powodów ograniczona. Planowanie wydatków oparte jest w zdecydowanej większości na metodzie inkrementalnej /historycznej/, a nie zadaniowej. Ponadto grupowanie wydatków służących realizacji poszczególnych zadań jest odmienne nie tylko w kolejnych latach, ale i inaczej są one traktowane w projektach i sprawozdaniach. Można odnieść wrażenie, że im obszerniejsze są dokumenty zawierające projekty i sprawozdania z wykonania kolejnych budżetów, tym są one mniej przejrzyste i niewiele przekazują informacji na temat efektywności gospodarowania środkami publicznymi / jest to problem, który występuje w wielu krajach/. W tym kontekście niezwykle aktualny i pilny jest postulat daleko idących zmian w sposobie planowania i oceniania /sprawozdawania/ budżetów. Konieczne jest między innymi jasne określenie zadań finansowanych z pieniędzy publicznych, sposobu ich rozliczania, odbiurokratyzowanie procedur budżetowych i wydłużenie horyzontu planowania.

W świetle tej ostatniej uwagi, brak średniookresowej perspektywy w autopoprawce do budżetu, nie daje nawet możliwości oceny zamierzeń Rządu w zakresie polityki fiskalnej w tak ważnym dla Polski okresie początkowego członkostwa w Unii Europejskiej i przygotowań do pełnej integracji gospodarczo-walutowej.

Planowany na rok 2006 udział wydatków budżetu w PKB wynosi 23%, całego sektora publicznego jednak dwukrotnie więcej- 46,5%, co oznacza wzrost o 2,1 pkt% w porównaniu z rokiem 2004. Problemem naszym jest nie tylko wysoka stopa redystrybucji wydatkowej, ale i ich struktura. Ciągłe wysoki jest udział wydatków o charakterze socjalnym, który w całym sektorze finansów publicznych wynosi 40%. W samym zaś budżecie państwa sięgają one prawie jednej trzeciej wydatków, a więc niewiele więcej niż przeznaczamy na bezpieczeństwo publiczne, obronę narodową, wymiar sprawiedliwości, urzędy naczelnych organów władzy państwowej, administrację i obsługę długu publicznego. Na wydatki prorozwojowe i tzw.

inwestycje w człowieka pozostaje kwota dalece niewystarczająca. Przy obecnym sposobach konstruowania budżetów i wydatkowania środków publicznych, możliwości ich efektywniejszego wykorzystywania są ograniczone.

4. Deficyt, dług publiczny, potrzeby pożyczkowe

W ostatnich latach relacje między dynamiką wydatków, państwowego długu publicznego, deficytu budżetowego i tempem wzrostu PKB ulegają poprawie. Maleją także potrzeby pożyczkowe budżetu państwa brutto, ciągle jeszcze przekraczają jednak znacznie 100mld zł rocznie, z wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki.¹⁵

Wyszczególnienie	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
W wartościach nominalnych, rok poprzedni=100, w %						
Dynamika PKB	105,1	102,7	104,3	108,7	104,5	105,5
Dynamika państwowego długu publicznego z przew. wypłatami z tytułu gwarancji i poręczeń	107,5	117,0	115,2	105,7	108,4	110,7
Dynamika deficytu bp	210,4	121,6	93,9	111,9	71,2	103,4
Dynamika potrzeb pożyczkowych bp brutto	114,4	112,9	110,3	116,7	90,5	92,5

Nie wnoszę większych uwag do realizowanego w ostatnim okresie sposobu zarządzania długiem publicznym. Skutkuje on ograniczeniem ryzyka refinansowania, poprawą wskaźnika *duration* i zmniejszeniem ryzyka stopy procentowej. Ciągłe wysokie jest jednak ryzyko kursowe związane z płynnym kursem walutowym oraz możliwością pojawienia się zdarzeń osłabiających znacznie naszą walutę. Wskazane byłoby także dalsze usprawnianie zarządzania płynnością budżetu.

Wobec nie przedstawienia przez nowy Rząd jasnego stanowiska w sprawie średniookresowej perspektywy sektora finansów publicznych oraz braku terminów planowanej integracji ze strefą euro trudno się odnieść w sposób rzeczowy i odpowiedzialny do oceny sytuacji makroekonomicznej i strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2006-2008. Wskazać jednak trzeba, że utrzymywanie takiego stanu „zawieszenia” nie służy dobremu wizerunkowi Polski jako poważnego partnera politycznego i gospodarczego. Co więcej może utrudnić przygotowanie się do wprowadzenia wspólnej waluty.

¹⁵ Potrzeby pożyczkowe brutto obejmują finansowanie deficytu budżetowego, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji, ujemnego salda prefinansowania, wykup skarbowych papierów wartościowych, spłatę zadłużenia zagranicznego netto oraz pokrycie pozostałych potrzeb krajowych.