

Dr hab. Maria Kosek-Wojnar

Prof. nadzw. Akademii Ekonomicznej w Krakowie

Ekspertyza nr 331

IP-109 G

Opinia dotycząca projektu budżetu państwa na rok 2006 w zakresie finansowania deficytu budżetu państwa, obsługi zadłużenia zagranicznego i obsługi długu krajowego

Założenia

1. Prognoza podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 2004-2006 w tym w szczególności tempa wzrostu PKB oraz stopy inflacji wydaje się realna i zbliżona do prognoz prezentowanych przez wielu analityków.

Oceniając projekt budżetu państwa na rok 2006 nie możemy tracić z pola widzenia skutków jakie prezentowana konstrukcja budżetu spowoduje nie tylko w roku 2006, ale także w kolejnych latach fiskalnych. Takie podejście uwarunkowane jest wieloma przyczynami. Wśród tych, które zasługują na szczególną uwagę wymienić należy następujące:

- rok 2006 jest ostatnim rokiem pozyskiwania środków z UE na wyrównywanie płynności budżetu w postaci tzw. rekompensaty budżetowej (Traktat Akcesyjny art. 30). Dochody budżetu z tego tytułu wyniosą w 2006 roku 514.305 tys. EUR. Wysokość ich prognozowana wg kursu EUR/PLN wynosi 2.043.282 tys. PLN;

- w związku z poziomem długu publicznego istnieje konieczność wdrażania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. Warunkuje to ustalenie określonego poziomu deficytu budżetowego;

- zarówno w roku 2006 jak i kolejnych latach fiskalnych występować będą obciążenia budżetu skutkami absorpcji środków unijnych w związku z tzw. prefinansowaniem;

- dążenie do realizacji tzw. kryteriów fiskalnych wymaga utrzymania zarówno deficytu jak i długu publicznego na określonym poziomie.

Uwagi ogólne

1. Na poziom potrzeb pożyczkowych budżetu (w tym deficytu budżetowego) oraz długu publicznego wpływa poziom dochodów i wydatków budżetu. Wniesiona przez Rząd autokorekta dotyczy zarówno wysokości dochodów i wydatków budżetu jak również deficytu budżetowego. Projektuje się, że wystąpi wzrost dochodów o 1,49% a wzrost wydatków o 0,37% w porównaniu do uprzednio prezentowanego projektu. Równocześnie w znaczący sposób zmieniona zostaje struktura wydatków.

2. Analizując prognozę kształtowania się dochodów budżetu, w szczególności zaś zagrożenia jakie mogą się pojawić przy ich realizacji zwrócić należy uwagę na rolę jaką przywiązuje Rząd do wdrożenia programu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Program ten przyczynić się ma w znaczący sposób do wzrostu wpływów podatkowych w tym głównie podatku od towarów i usług poprzez wzrost dynamiki sprzedaży w branży budowlanej. Warto w tym miejscu zauważyć, że skutki wdrażania tego programu wystąpić mogą z pewnym opóźnieniem a zatem mogą być widoczne w kolejnych latach fiskalnych. Nie w pełni jasne są założenia dotyczące ukształtowania wpływów z akcyzy. Planuje się, że wystąpi podwyżka

stawek akcyzy na wyroby tytoniowe, nie wystąpią natomiast podwyżki stawek akcyzy na piwo i wino oraz wyroby spirytusowe. Przyjęto, że w odniesieniu do wyrobów akcyzowych takich jak samochody osobowe podwyżki raczej nie będą stosowane. Zapis ten jest jednak stosunkowo enigmatyczny; „w przypadku zmian w systemie podatku akcyzowego od samochodów wprowadzane rozwiązanie będzie równoznaczne pod względem wpływów budżetowych.” Nie przewiduje się wzrostu stawek akcyzy na paliwa silnikowe. To ostatnie założenie, zważywszy na jego skutki godne jest poparcia lecz może okazać się jednak nie w pełni realne. Akcyza jest bowiem jedynym podatkiem za pomocą którego Minister Finansów może wyrównywać płynność finansową budżetu.

3. Według autopoprawki projektuje się wzrost wydatków budżetowych o kwotę 823.178 tys. zł. W stosunku do uprzednio prezentowanego projektu jest to wzrost niewielki (o 0,37%). Stanowi on jednak wynik zasadniczych zmian w strukturze wydatków. Wydatki budżetowe nie zostały zmienione jedynie w 14 częściach, zmniejszono je w 51 częściach, zwiększono natomiast w 11.

4. Lektura autopoprawki (s. 15-49) i wykazane tam pozycje zmian wskazuje na to, że zwiększenie wydatków planowane jest na kwotę 1.659.309 tys. zł, zmniejszenie na kwotę 925.634 tys. zł. Obliczenia piszącej te słowa wskazują, że per saldo wzrost wydatków będzie niższy i ukształtuje się na poziomie 733.557 tys. zł. Różnica pomiędzy kwotą zaprezentowaną na str. 15 Autopoprawki, a wynikającą z danych wykazanych na kolejnych stronach opracowania wynosi 89.604 tys. zł.

5. Dokonując rangowania pozycji zwiększających wydatki budżetu wskazać przede wszystkim należy na wydatki na: rezerwę celową, ZUS oraz sprawy wewnętrzne. Analizując ich treść uznać należy, że jest to pożądany kierunek działań.

6. Dokonane cięcia budżetowe w znaczącym stopniu dotyczą; zabezpieczenia społecznego, obsługi długu publicznego oraz KRUS. Pełne merytoryczne uzasadnienie znajdują cięcia budżetowe dotyczące obsługi długu publicznego oraz KRUS. W pozostałych przypadkach cięcia budżetowe nie są tak wysokie. Należy w tym miejscu postawić jednak pytanie czy i jak okażą się one dotkliwe dla podmiotów wykonujących określone zadania budżetowe. Chodzi w tym przypadku o to, czy przy ich dokonywaniu podjęto próbę oceny skutków strat jakie spowodować może niewykonanie niektórych zadań publicznych

7. W pracach nad bieżącym wykonywaniem budżetu rząd powinien mieć na uwadze wysoki stan należności Skarbu Państwa, w tym przede wszystkim należności podatkowych.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu

1. W autopoprawce projektuje się zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu o ok. 9,6%. Dotyczy to zarówno zmniejszenia deficytu budżetowego jak i, chociaż w niewielkim stopniu, ujemnego salda z tytułu udzielonych pożyczek. Na zwiększenie potrzeb pożyczkowych budżetu wpłynie zwiększenie rozchodów z tytułu funduszy strukturalnych. Taki kierunek działań przyjętych przez Rząd uznać należy za pożądany.

2. Na strukturze potrzeb pożyczkowych budżetu w zasadniczy sposób waży deficyt budżetowy, który po dokonanych zmianach stanowić będzie ok. 69,1% ogółu tych potrzeb. Kolejne pod względem wielkości pozycje to; ujemne saldo z prywatyzacji 20,4 %, ujemne saldo z prefinansowania 7,2%, ujemne saldo z tytułu udzielonych pożyczek 3,2% oraz ujemne saldo środków przechodzących.

3. Zmniejszenie deficytu budżetowego o 2.027.284 tys. zł tj. o 6,22% w stosunku do wielkości uprzednio planowanej jest znaczące. Zaplanowane zostało – zważywszy na wykonanie deficytu budżetowego w roku 2005 – na poziomie realnym.

4. W stosunku do dochodów planowanych uprzednio, deficyt budżetowy wynosił 17,03%. Po dokonaniu autopoprawki ukształtuje się na poziomie 15,73%. Oznacza to, że dotrzymane zostaną warunki przewidziane ustawą o finansach publicznych – procedury ostrożnościowe i sanacyjne – w zakresie poziomu deficytu budżetowego.

5. Nie budzi zastrzeżeń projektowana w autopoprawce zmiana z zakresie zmniejszenia środków na krajowe finansowanie deficytu budżetowego oraz prognozowany wzrost finansowania zagranicznego.

Państwowy dług publiczny

Projekcja długu publicznego przyjęta zgodnie ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008” nie budzi merytorycznych zastrzeżeń. Jako na główną przyczynę wzrostu długu publicznego wskazuje się finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ograniczanie tych potrzeb, widoczne w projekcie budżetu na rok 2006 jak również ograniczanie kosztów jego obsługi przywitać należy z nadzieją na poprawę i stabilizację finansów publicznych w kolejnych latach. Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że poziom długu publicznego powiększany jest – zgodnie z obowiązującą ustawą o finansach publicznych – o przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń. Jest to jak najbardziej wskazana forma pośredniego finansowania zadań gospodarczych. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że należności Skarbu Państwa z tego tytułu mają wzrosnąć w roku 2006 o 43,3%. Przychylić się zatem należy do opinii, że polityka w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji powinna ulec zaostrzeniu.

Kraków, 5 grudnia 2005 r.