

*Dr hab. prof. Jerzy Żyżyński*  
Uniwersytet Warszawski

Ekspertyza nr 332  
IP-109 G

## Uwagi o projekcie budżetu państwa na 2006 r.

W projekcie budżetu na 2006 r. nie dokonano zasadniczych zmian jakościowych w porównaniu z budżetem na 2005 r., pomimo autopoprawki wniesionej przez nowy Rząd, wyłoniony w wyniku wyborów. Dlatego **nie tracą na aktualności jakościowe uwagi poczynione w opinii do ubiegłorocznego projektu budżetu** (dostępnej w materiałach BSE).

W niniejszym opracowaniu omówię zmiany w tendencjach operacji finansowania deficytu i długu publicznego na tle ostatnich lat oraz skomentuję zmiany wniesione w autopoprawce Rządu.

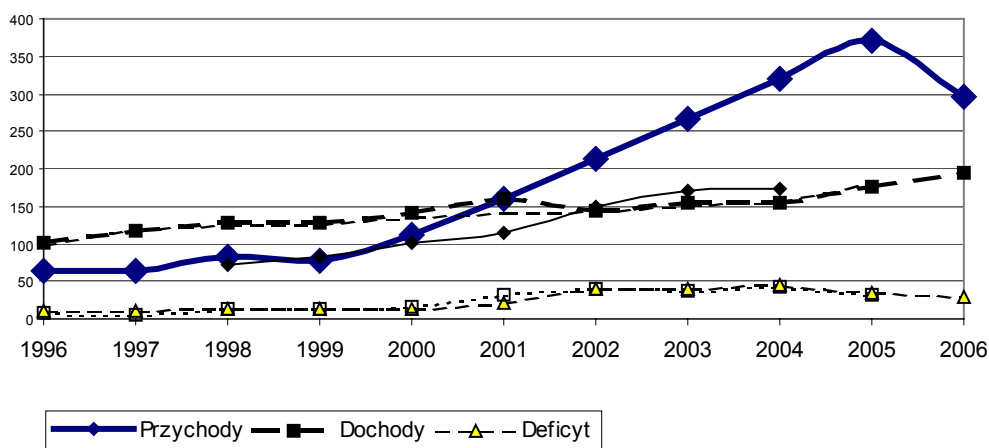
### I. Problemy finansowania deficytu budżetowego

Tak więc przypomnijmy, że budżet państwa składa się z dwóch segmentów. Jeden, podstawowy, określa strukturę dochodów i wydatków budżetu: dochody to podatki, dochody niepodatkowe itd., ukazane w Załączniku 1 (i w tablicy 2 na ostatniej stronie Autopoprawki); wydatki przedstawione są w Załączniku 2, który przedstawia ogólne zestawienie według działów oraz szczegółowo według rozdziałów poszczególnych części budżetowych. Jako że wydatki są większe od dochodów o prawie 1/6 (15,7%), powstaje deficyt (30,5 mld zł). Ten segment to **sfera realna budżetu**.

Drugi segment budżetu, przedstawiony w Załączniku 3, formułuje plan przychodów i rozchodów, jako struktury operacji finansowych, których celem jest sfinansowanie deficytu budżetowego: skoro wydatki są wyższe od dochodów, jako sumy niezwracalnych środków pozyskiwanych przez państwo, to muszą być realizowane operacje finansowe przychodowe i rozchodowe, takie, żeby różnica między przychodami i rozchodami sfinansowała deficyt budżetu. Operacje te są to ogólnie biorąc działania na aktywach i pasywach skarbu państwa: są to operacje pożyczkowe (poprzez emisję papierów dłużnych) i operacje na majątku (zamiana majątku rzeczowego na pieniężny poprzez jego sprzedaż, zwaną prywatyzacją), w wyniku których wielkość pozyskanych środków pieniężnych ma być wyższa od spłacanych zobowiązań, tak, aby różnica pozwoliła sfinansować deficyt budżetu. Jest to więc **sfera operacji finansowych budżetu**.

Tak więc w Autopoprawce przychody zostały określone na poziomie 295,8 mld zł i rozchody 265,3 mld zł. – jest to niewielka różnica w porównaniu z projektem przesłanym przez poprzedni Rząd, wynikająca z obniżenia deficytu o ok. 2 mld zł.

Zwraca uwagę generalne obniżenie projektowanego poziomu operacji finansowych przychodowo-rozchodowych o odpowiednio 75 mld zł i 70 mld zł. Dzięki temu **zmniejszona została dysproporcja między sferą realną i sferą finansową budżetu**. Poniższy rysunek przedstawia relacje między przychodami i dochodami budżetu na przestrzeni ostatnich lat, co uwidacznia właśnie relację między tymi dwiema sferami.



**Rys. 1. Przychody, dochody i deficyt (cienkie przerywane linie – wykonanie)**

Widzimy tu, jak przychody, stanowiące w 1996 r. ok. 2/3 dochodów, od 1999 r. zaczęły dynamicznie rosnąć, w 2001 r. zrównały się z poziomem dochodów budżetowych i w projekcie budżetu na 2005 r. były od nich ponad dwa razy większe. Spadek przychodów projektowanych na 2006 r. zmniejszył tę narosłą dysproporcję.

Jednakże cienkie linie, ukazujące wykonanie poszczególnych wielkości wskazują, że od 2000 r. realizacja przychodów jednak znacznie różniła się planów przedstawianych w ustawach budżetowych, poziom wykonywanych przychodów w latach 2003 i 2004 ustabilizował się, znacznie odbiegając od planów. Niestety brak wykonania (szacowanego) przychodów i rozchodów za 2005 r. nie pozwala ocenić, jak w mijającym roku ukształtowała się relacja między planowanymi a realizowanymi operacjami finansowymi.

Ta dysproporcja w wcześniejszych latach wynikała ze zmiany warunków finansowych w trakcie roku, ponadto jednak planowanie niektórych elementów tej części ustawy budżetowej miało – i zapewne nadal ma – bardzo asekuracyjny charakter: niektóre planowane pozycje permanentnie nie były realizowane lub realizowano je na znacznie mniejszą skalę niż ujmowano w ustawach budżetowych. Niewątpliwie zatem **poprawiło się w tym roku planowanie operacji finansowych budżetu**. Przyjrzymy się relacjom między tymi wielkościami:

**Tablica 1. Relacja między przychodami, dochodami i deficytami budżetów**

Rok	Przychody	Dochody	Deficyt	2/3 w proc.	2/4
1	2	3	4	5	6
1996	64,364	102,133	9,500	63,0	6,8
1997	63,991	116,436	11,300	55,0	5,7
1998	82,154	129,041	14,400	63,7	5,7
1999	77,939	129,288	12,812	60,3	6,1
2000	110,693	141,441	12,700	78,3	8,7
2001	160,945	161,065	20,539	99,9	7,8
2002	214,348	145,102	40,000	147,7	5,4
2003	266,723	155,698	38,734	171,3	6,9
2004	320,544	154,553	45,299	207,4	7,1
2005	369,857	174,703	35,000	211,7	10,6
2006	295,801	194,149	30,547	152,4	9,7

Źródła: ustawy budżetowe, obliczenia własne

Tablica 1 ilustruje kształtowanie się relacji przychodów do dochodów budżetu i do deficytu. Jak widzimy, w kolejnych latach wyraźnie rośnie stosunek przychodów do dochodów, mocno ponad trzykrotnie, z 63 do ponad 200 proc., w 2006 r. ten dramatyczny wzrost został zahamowany (co też ukazuje rysunek) i przychody są tylko o nieco ponad 50% wyższe od dochodów.

Operacje finansowe niezbędne dla „utrzymania państwa w ruchu”, czyli jego zdolności do finansowania swoich wydatków, muszą być wszak nadal prowadzone na dużą skalę. Wskaźnik relacji przychodów do deficytu przez długie lata, do 2004 r. utrzymywał się na zbliżonym poziomie od blisko 6 do blisko 7; wyjątkowo w 2000 r. osiągnął prawie 9, w 2005 r. wzrósł do ponad 10, na 2006 r. będzie nieco niższy od 10. Wskaźnik ten mówi, **ile razy większe przychody trzeba zrealizować na rynkach finansowych w stosunku do deficytu, by go sfinansować**. Dowodzi to, że to rosący poziom deficytu w relacji do PKB wymuszał mniej więcej proporcjonalne zaangażowanie państwa w operacje finansowe, ale **dopiero według planu na 2005 r. znacznie wzrosły, te operacje stają się zatem coraz mniej efektywne i ta nieefektywność utrzyma się w 2006 r.**

Przyjrzyjmy się zatem strukturze operacji finansowych. Operacje związane z finansowaniem deficytu budżetowego dzielą się na trzy kategorie ze względu na charakter źródeł pozyskiwanych środków finansowych: krajowe, zagraniczne, prywatyzacyjne; od ustawy na 2004 r. wyróżniono dodatkowo operacje związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W tej części mamy na 2006 r. przewidywane przychody 11,4 mld zł, wobec rozchodów 23,4 mld zł zatem saldo ujemne wyniesie 2 mld zł. Tymczasem w 2005 r. planowano przychody 4,8 mld zł, rozchody 7,6 mld zł, zatem saldo –2,8 mld zł., ale zrealizuje się –0,46 mld zł. Można odnieść wrażenie, że plan na 2006 r. jest nierealny.

Przychody są pozyskiwane przede wszystkim z emisji papierów wartościowych na rynkach krajowym i zagranicznym oraz sprzedaży majątku, ale tworzą je też spłaty przez różne podmioty zobowiązań wobec skarbu państwa. Rozchody stanowią operacje wykupu papierów dłużnych, terminowego lub przedterminowego (wtedy przychody z innych emisji finansują te wykupy), wykupu obligacji oszczędnościowych, spłaty rat kapitałowych od obligacji, spłaty kredytów uzyskanych jeszcze w czasach komunistycznych (dla Klubu Paryskiego i wykup obligacji Brady’ego), ale też kredyty, jakie państwo udziela podmiotom krajowym i zagranicznym.

Zwraca uwagę spadek w projekcie budżetu na 2006 r., w porównaniu z projektem budżetu na 2005 r., operacji bonami skarbowymi. W 2004 r. zrealizowano saldo dodatnie na bonach w wysokości 3,2 mld zł. Na 2005 r. zaplanowano operacje na kwotę ponad 50 mld zł, zrównoważone z zerowym saldem (pokrywanie krótkookresowych potrzeb finansowych - temu wszak służą operacje instrumentami krótkoterminowymi), ale jak wykazano w Załączniku 3 tegorocznego projektu budżetu, ostatecznie w 2005 r. przewiduje się ujemne saldo na bonach na kwotę ponad 21 mld zł. – wymusza to wysokie saldo dodatnie na innych pozycjach. Nawet zrównoważone operacje muszą przecież kosztować spore odsetki, które stanowiły zysk głównie dla banków, fakt osiągnięcia ujemnego salda na bonach bardzo źle świadczy o realizacji budżetu w 2005 r.

Wysokie było saldo dodatnie na obligacjach, przeważały jednak o stałym oprocentowaniu. Na 2006 r. przewiduje się prawie dwukrotnie niższe operacje na obligacjach i zrównoważone na bonach skarbowych.

Przewiduje się wysokie saldo dodatnie na obligacjach zbywanych na rynkach międzynarodowych, zatem w znacznym stopniu polski deficyt będzie finansowała zagranica – takie uzależnianie się od międzynarodowych rynków finansowych trudno uznać za zjawisko pozytywne.

Do operacji rozchodowych zaliczane są też wydatki związane z wypłatą rekompensat, ale też z reformą systemu zabezpieczeń społecznych, która miała być finansowana wpływami z prywatyzacji. Jak jednak widzimy, w 2006 r. będzie to spora kwota 12,8 mld zł, wobec ponad 11 mld zł w 2005 r., co znacznie obciąża rozchody, w rezultacie czego będą one w kolejnym roku znacznie wyższe od przychodów z prywatyzacji, które miały nie tylko wesprzeć finansowanie deficytu budżetu, jak we wcześniejszych latach, ale też finansować reformę systemu emerytalnego. W efekcie, jak w latach poprzednich, zdolność finansowania długu jest mniejsza, co wymusza na skarbie państwa większe zaangażowanie w operacje finansowe – są to przychody z emisji SPW na prawie 9 mld zł., co oznacza określone koszty. Niestety, ponosimy konsekwencje nieprofesjonalnie przygotowanej reformy systemu emerytalnego.

Warto jeszcze raz podkreślić, że finansowanie deficytu budżetowego wpływami z prywatyzacji jest najgorszą formą finansowania, bardzo szkodliwą ekonomicznie – została wprowadzona do finansów publicznych w wyniku mało profesjonalnego ekonomicznie zarządzania finansami państwa. Wciąż aktualne są uwagi w tej kwestii zawarte w opinii autora do budżetu opracowanej w zeszłym roku.

Jak już zostało powiedziane, saldo operacji przychodowych i rozchodowych stanowi finansowanie deficytu budżetowego. Jak widzimy, przy planowanym deficycie 30,5 mld zł finansowanie krajowe wyniesie 20,6 mld zł, zagraniczne zbliżona kwotę 20,5 mld zł, co będzie wyższe od deficytu o ponad 10 mld zł – dla sfinansowania ujemnego salda operacji prywatyzacyjnych (z powodu konieczności finansowania reformy systemu emerytalnego) i ujemnego salda operacji związanych z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków UE.

W realizacji finansowania deficytu za 2005 r. widać, że większą część deficytu sfinansowano ze źródeł krajowych niż zagranicznych (odpowiednio 25,7 mld zł i 13,3 mld zł). Na 2006 r. przewiduje się zwiększenie roli finansowania zagranicznego (jak zostało powiedziane, zrównują się praktycznie te dwa źródła). Jeszcze wykonanie budżetu 2003 r. dało zwiększenie w stosunku do planu udziału finansowania krajowego, jednakże ustawa na 2004 r. zniwelowała tę tendencję, a projekt budżetu na 2005 r. znacznie pogłębia kierunek zmian prowadzący do zmniejszania znaczenia źródeł krajowych: z prawie 90% po stronie przychodów i ponad 70% po stronie rozchodów w 2001 r. do 50% po stronie przychodów i nieco ponad 40% po stronie rozchodów w 2005 r. **W projekcie na 2006 r. ta niekorzystna tendencja zmian została pogłębiona.** Następuje wyraźne zwiększenie roli zagranicy zarówno po stronie przychodów jak i rozchodów.

**Trudno oprzeć się wrażeniu, że wciąż mamy tu do czynienia z bardzo niewydajną – dla nas – pompą finansową.**

Trzeba pamiętać, że inwestorzy zagraniczni nabywający instrumenty rynku krajowego zasilają zasób pieniądza w waluty zagraniczne, które sprzedają, by kupić pieniądź krajowy dla dokonania transakcji zakupu obligacji skarbowych. Z jednej strony, generując popyt na złotego i wnosząc do gospodarki (systemu bankowego) podaż walut zagranicznych, powodują wzmocnienie złotego i prowadzą do wzrostu zasobów dewizowych banku centralnego, który waluty skupuje. W efekcie zatem mamy presję na aprecjację złotego nie w wyniku realnych gospodarczych procesów, a w wyniku skarbu państwa.

Z drugiej strony, perspektywa realizacji zysków przez te podmioty oznacza, że gdy będą dążyć do wycofania zainwestowanych środków, powstanie niebezpieczeństwo destabilizacji, nie kontrolowanego spadku kursu złotego. Staje się to źródłem niepewności, podstawą do kalkulacji podwyższonego ryzyka, zwłaszcza dla podmiotów operujących na rynku walutowym, głównie prowadzących wymianę z zagranicą oraz mających zobowiązania denominowane w walutach obcych.

Przyjrzyjmy się, jak w ostatnich latach kształtował się dług i koszty jego obsługi. W poniższej tabelicy przedstawiono je w wielkościach nominalnych i w relacji do PKB oraz poziomu wydatków.

Tablica 2. Dług publiczny i koszty jego obsługi

Wyszczególnienie	jednostki	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Państwowy dług publiczny ogółem	a	280,5	302,1	352,6	408,6	432,3	468,1	516,4
	b	2,6	7,7	16,7	15,9	5,8	8,3	10,3
	c	39,3	40,2	45,2	50,1	48,6	49,9	52,0
Dług Skarbu Państwa	a	265,9	282,6	326,8	378,5	402,9	483,8	485,6
	b	0,9	6,3	15,6	15,8	6,4	8,9	10,7
	c	37,3	37,6	41,9	46,4	45,3	50,2	48,9
- dług krajowy Skarbu Państwa	a	145,1	185,0	218,2	250,7	302,5	351,9	
	b	8,4	27,6	17,9	14,9	20,6	20,7	
	c	20,3	24,6	28,0	30,8	34,7	37,5	

- dług zagraniczny Skarbu Państwa	a	120,8	98,9	108,6	127,8	123,2	131,9	
	b	-6,8	-18,1	9,8	17,7	-3,6	7,1	
	c	16,9	13,2	13,9	15,7	14,1	14,1	
Koszty obsługi długu publicznego	a	18,0	20,9	24,2	24,1	26,7	26,7	28,4
	b	-4,0	16,0	15,6	-0,1	10,7	-0,1	6,3
	c	2,5	2,8	3,1	3,0	3,1	2,8	2,9
	d	11,9	12,1	13,2	12,8	13,4	12,7	12,6
	e	116,1	62,3	61,3	65,1	59,0	90,4	92,9
- koszty obsługi długu krajowego	a	13,7	17,1	21,5	21,5	21,0	21,0	23,2
	b	-7,8	24,6	25,8	0,1	-2,3	-0,2	10,5
	c	1,9	2,3	2,8	2,6	2,4	2,2	2,3
	d	9,1	9,9	11,8	11,4	10,5	10,0	10,3
- koszty obsługi długu zagranicznego	a	4,3	3,8	4,5	4,6	5,9	5,7	5,3
	b	10,6	-11,7	18,6	1,7	29,9	-0,2	-7,1
	c	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5
	d	2,8	2,2	2,5	2,4	3,0	2,7	2,4

a) mld zł; b) tempo wzrostu w % w stosunku do roku poprzedniego; c) % PKB; d) % wydatków budżetu; e) % deficytu budżetowego. Źródła: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, Sprawozdań z wykonania budżetu i budżetu na rok 2004.

Państwowy dług publiczny do 2000 r. rósł wolniej niż PKB, którego wzrost nominalny sięgał kilkunastu procent (wszystkie wielkości finansowe określone są tu w cenach bieżących, a zatem dla lepszej porównywalności w cenach bieżących określone jest także tempo wzrostu PKB), ale od 2001 r. relacja temp jest odwrotna: dług rośnie kilkanaście, a gospodarka kilka procent rocznie (przy niskiej inflacji, zatem wzrost nominalny jest bliższy realnemu). Relacja długu publicznego do PKB od 1998 r. do 2000 r. stopniowo spada, by od 2002 r. systematycznie rosła; podobnie dzieje się z długiem skarbu państwa, który stanowi ponad 90% długu publicznego.

Niestety w tegorocznym projekcie budżetu nie podano rozbicia na dług krajowy i zagraniczny.

Zauważmy jednak, że koszty obsługi długu, obciążające wydatki budżetu, tylko w 1998 r. i 2001 r. rosły szybciej niż sam dług, w pozostałych latach rosły wolniej, przy czym nawet spadały w 2000 r. i 2003 r. Koszty obsługi stanowiły mniej więcej stabilny, choć wysoki, ułamek wydatków budżetu: 12% do nieco ponad 13%. Na rok 2006 przewiduje się pewien wzrost kosztów obsługi długu ogółem i długu krajowego w relacji do PKB – o 0,1 pkt proc.

Niemniej jednak poziom kosztów obsługi długu jest wciąż wysoki. **Dla zdrowia finansów publicznych istotniejszy jest zatem nie tyle poziom deficytu, czy relacja długu publicznego do PKB, co raczej waga kosztów obsługi długu w wydatkach budżetu.**

## II. Uwagi do zmian w dochodach i wydatkach w Autopoprawce

Wprowadzono pewne zmiany do budżetu w porównaniu z projektem budżetu złożonym przez poprzedni Rząd. Zmniejszono deficyt budżetowy o ok. 2 mld zł. Trudno uznać to za działanie potrzebne, zwłaszcza w świetle zmian wydatkowych, które zostaną omówione.

1. Zwiększono znacznie wpływy z podatku VAT – o blisko 2 mld w porównaniu z projektem złożonym przez poprzedni Rząd, a w porównaniu z 2005 r. o prawie 13%. Jest to znaczny wzrost podatku najbardziej szkodliwego ekonomicznie, gdyż obciążającego ceny, zniekształcającego ich funkcje ekonomiczne, zmniejszającego realne dochody ludności. Ten kierunek jest ekonomicznie niekorzystny.

2. Zastanawia opodatkowanie zakupu samolotów dla Sił Zbrojnych (str. 9. Uzasadnienia do Autopoprawki). Zakupu tego dokonuje polski Rząd. Zatem sam sobie zapłaci podatek od towarów i usług, by zwiększyć wpływy?

3. Nie zmieniono prognozy wpływów podatku od osób prawnych. Jest to niezrozumiałe, skoro przewiduje się wyższe tempo wzrostu, wysoką dynamikę zysków przedsiębiorstw. Obniżanie podatku od osób prawnych było największym błędem Rządu L. Millera. Nie dało to zapowiadanego wzrostu gospodarczego, zdynamizowania inwestycji itd. Zamiast obniżyć podatek, powinno się wprowadzić czytelny system ulg mobilizujących do inwestowania i tworzenia miejsc pracy.

4. Dokonano zmniejszeń w wydatkach w dziedzinach, w których akurat wydatki powinny być zwiększane:

- Nauce,
- Informatyzacji,
- Oświacie,
- Szkolnictwie wyższym,
- Turystyce,
- Ochronie środowiska,

Czasami są to zmiany drobne, świadczą jednak źle o intencjach Rządu. Rządzący Polską muszą zebrać się kiedyś na odwagę powiedzenia, że  **pewne wydatki budżetu muszą w sposób istotny wzrosnąć**. Państwo nie działa w próżni, funkcjonuje w otoczeniu gospodarki rynkowej i to nie tylko krajowej, ale unijnej, jest zatem wystawione na wysokie koszty rynkowe dóbr i usług dostarczanych sektorowi publicznemu przez sektor rynkowy. Szczególnym przykładem jest ochrona zdrowia. W wyniku nieprofesjonalnego zarządzania finansami publicznymi za kadencji J. Buzka składkę na ochronę zdrowia ustanowiono na zaniżonym poziomie (około dwukrotnie w porównaniu z krajami o podobnej strukturze i zbliżonym poziomie rozwoju) i stąd obecne problemy z finansowaniem ochrony zdrowia. Dramatyczne skutki niedofinansowania ochrony zdrowia, łącznie z utratą wyspecjalizowanych kadr, są coraz bardziej widoczne. Przed istotnym zwiększeniem składki nie da się uciec – a prywatyzowanie tylko zwiększy obciążenie społeczeństwa kosztami ochrony zdrowia albo go tej ochrony realnie pozbawi.

Spółeczeństwu trzeba powiedzieć prawdę:  **państwo musi kosztować**. Jeśli chcemy, by realizowało właściwie i sprawnie swe funkcje, musimy za to zapłacić.  **Mit taniego państwa jest bardzo szkodliwy, tworzy nierealne iluzje**.

Skoro państwo musi kosztować, to  **trzeba zacisnąć pasa** i finansować państwo i rozwój gospodarki. Oczywiście  **najbardziej pasa muszą zacisnąć bogatsi obywatele**, bo oni dysponują nadwyżkami dochodów, które mogą służyć rozwojowi lub prawidłowemu wypełnianiu przez sektor publiczny jego funkcji. Obniżanie górnych stawek podatkowych byłoby zatem nie tylko niecelowe, ale i ekonomicznie szkodliwe. Zamiast obniżania stawek podatkowych i tworzenia złudy taniego państwa, powinno się utrzymać progresywny podatek (do krańcowej stawki 50% dla najbogatszych) tworzyć ulgi zachęcające bogatych podatników do inwestycji i tworzenia miejsc pracy.

Celowe byłoby natomiast pewne obniżenie podatków dla najbiedniejszych (być może wprowadzenie najniższej stawki 15%, obejmującej głównie składkę zdrowotną), by zmniejszyć tzw. klin podatkowy właśnie dla najszerzych rzesz pracowników. Dla najbogatszych klin podatkowy ma, wbrew pewnym mitom, mniejsze znaczenie.

Podobnie powinno się postąpić z podatkiem od osób prawnych. Zamiast obniżać stawki powinno się wprowadzić ulgi i być może obniżyć stawki dla małych i średnich firm (podobnie jak w USA).

*Warszawa, dn. 04.12.2005 r.*