

**Dr Wojciech Misiąg**

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

**Ekspertyza nr 334****(IP-109G cz. 2)**

## Opinia w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2006

(Druki Sejmowe nr 20 i 20a)

### I.

Na rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2006 składają się dwa odrębne dokumenty:

- projekt złożony przez rząd Marka Belki w dniu 19 października 2005 r. (druk sejmowy nr 20),
- autopoprawka do projektu ustawy budżetowej, przedłożona Sejmowi przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza w dniu 30 listopada 2005 r. (druk sejmowy nr 20a).

Łączna analiza obu dokumentów nie jest łatwa. Autopoprawka nie zawiera pełnego, ujednoliconego tekstu projektu, dość skrótowo i formalnie potraktowano też uzasadnienie autopoprawki, koncentrując się bardziej na prostym wyliczeniu zmian, niż na wyjaśnieniu ogólnej koncepcji proponowanych zmian.

Całość dokumentacji projektu przyszłorocznego budżetu nie różni się – co do swej formy i sposobu prezentacji projektu – od dokumentów z poprzednich lat. Nadal brak więc jasnego określenia priorytetów polityki budżetowej i zdefiniowania zadań, jakie winny być zrealizowane dzięki środkom przewidzianym w projekcie, bardzo zdawkowo potraktowano omówienie przewidywanego wykonania wydatków budżetowych w roku 2005, co wobec mnogości rezerw budżetowych przewidzianych w budżecie na rok 2005 i rosących z roku na rok kwot wydatków przenoszonych na kolejne lata (na rok 2006 przeniesiono wydatki o łącznej wartości 4.362,4 mln zł<sup>1</sup>) praktycznie uniemożliwia odniesienie kwot wydatków planowanych na rok 2006 do analogicznych wielkości z roku 2005. Brak wreszcie w uzasadnieniu budżetu państwa odniesienia planowanej kwoty deficytu budżetowego do deficytu wyliczonego zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami statystyki finansowej. W efekcie cały dokument jest mało czytelny.

### II.

Projekt budżetu przedłożony przez rząd Marka Belki przewidywał na rok 2006 dochody w wysokości ok. 191,3 mld zł (6,9% więcej niż przewidywane dochody w roku 2005) i wydatki w wysokości ok. 223,9 mld zł, o 6,8% większe niż zaplanowane na rok 2005 i uznane za ocenę przewidywanego wykonania tych wydatków w roku 2005 – co uważam zresztą za ocenę zawyżoną. Wynikający z podanych kwot deficyt budżetu państwa miał więc wynieść 32,6 mld zł, czyli ok. 3,3% prognozowanej wielkości PKB. Deficyt całego sektora finansów publicznych oszacowano w uzasadnieniu projektu na 38,9 mld zł, czyli ok. 4,0% PKB. Wielkości te nie uwzględniają kwoty 12,8 mld zł dotacji budżetowej dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W moim przekonaniu dla wyłączenia tego nie ma uzasadnienia. Jeśli bowiem nawet uznamy, że transfer ten nie ma być zaliczany do wydatków budżetowych, to nie powinien on być wówczas wliczony do przychodów FUS. Innymi słowy – prawidłowo wyliczony wynik finansowy sektora finansów publicznych winien być o 12,8 mld zł gorszy, niezależnie od tego, jaki schemat prezentacji budżetu państwa przyjmiemy. Po korekcie tej deficyt sektora finansów publicznych na rok 2006 odpowiadający propozycjom zawartym w pierwotnym projekcie ustawy budżetowej wynosi 51,7 mld zł, czyli ok. 5,2% prognozowanej wielkości PKB.

Autopoprawka złożona przez rząd premiera Marcinkiewicza polegała – referując ją w największym skrócie – na:

- zwiększeniu planowanych dochodów o ok. 2,8 mld zł,
- zwiększeniu planowanych wydatków o ok. 0,8 mld zł,

---

<sup>1</sup> Komunikat Centrum Informacyjnego Rządu z dnia 13 grudnia 2005 r.

co w efekcie spowodowało obniżenie planowanego deficytu o ok. 2,1 mld zł, do poziomu nieco ponad 30,5 mld zł, przy czym zmiany w wydatkach polegały zarówno na zwiększeniach, jak i na zmniejszeniach poszczególnych pozycji planu wydatków.

W mojej ocenie autopoprawka nie zmieniła ogólnej koncepcji budżetu. Trudno było tego zresztą oczekiwać – wobec braku nowych rozwiązań legislacyjnych możliwości istotnych zmian w budżecie państwa nie było. Przedwczesne jest też pytanie o zgodność budżetu z deklarowanymi założeniami polityki Rządu. Z takiego punktu widzenia ocenić będzie można dopiero budżet na rok 2007. W takiej sytuacji analiza projektu budżetu państwa powinna koncentrować się na ocenie tego, czy w aktualnym stanie prawnym i przy określonym stanie finansów proponowany budżet mógłby być lepszy, a więc na ocenie dostosowania projektu budżetu państwa do naszych potrzeb i możliwości.

Z tego punktu widzenia projekt budżetu państwa na rok 2006 rozczarowuje. Za największą jego słabość uważam zbyt łagodne podejście do strony wydatkowej. Ani w propozycji rządu premiera Belki, ani w autopoprawce nie widać determinacji w ograniczaniu zbędnych wydatków. Projekt budżetu na rok 2006 budowany jest w istocie rzeczy na założeniu, że deficyt budżetowy będzie wyższy niż w roku bieżącym<sup>2</sup>, a ustalenie – jako wytycznej dla średniookresowej polityki budżetowej „kotwicy” deficytu budżetu państwa na poziomie 30 mld zł rocznie nie przybliży nas ani do osiągnięcia względnej równowagi budżetowej, ani do zahamowania wzrostu długu publicznego. Zauważyć warto, że przy założeniu osiągania corocznie wpływów z prywatyzacji wynoszących 5 mld zł, efektem ustalenia „kotwicy budżetowej” będzie wzrost długu wynoszący – w skali 4 lat – ok. 100 mld zł.

W efekcie zaproponowany budżet nie przybliży nas do wypełnienia kryteriów konwergencji ustalonych w traktacie z Maastricht, ani nie powoduje zahamowania wzrostu długu publicznego, czyniąc całkiem realnym niebezpieczeństwo przekroczenia (nawet już w roku 2007) drugiego progu ostrożnościowego (55% PKB). Z dużą ostrożnością podchodzę też do zamieszczonych w uzasadnieniu projektu prognoz, wskazujących na wyraźne obniżanie się deficytu sektora finansów publicznych po roku 2006. Prognozy te uwierzytelnić może tylko szybkie przestawienie zamierzeń Rządu nakierowanych na radykalne uporządkowanie finansów publicznych i uporządkowanie jego wydatków. Wymagać to będzie jasnego przedstawienia planowanych oszczędności – i to nie tylko w sferze administracji publicznej, ale i w innych, bardziej społecznie wrażliwych sferach sektora finansów publicznych.

Za zły sygnał uważam także zwiększenie planowanych dochodów budżetu państwa. W obecnej wersji projekt nadal nie jest nierealny, ale windowanie prognozy dochodów w oczywisty sposób zwiększa zagrożenia związane z realizacją przyszłorocznego budżetu – i to tym bardziej, że w projekcie planu wydatków można wskazać również pozycje dość mocno niedoszacowane. Osiągnięte w ten sposób ograniczenie deficytu uważam za sztuczny zabieg, pozwalający uzyskać dobry „papierowy” wynik bez konieczności bezzwłocznego uruchomienia niezbędnych przedsięwzięć pozwalających obniżyć poziom wydatków.

### III.

Makroekonomiczne założenia, na których oparta jest konstrukcja projektu budżetu uznać należy za realne, choć przyjęte tempo wzrostu produktu krajowego brutto (4,3%) nie będzie łatwe do osiągnięcia. Wątpliwa też wydaje się możliwość osiągnięcia zakładanego tempa wzrostu akumulacji – presja spożycia może okazać się silniejsza.

W prognozie wzrostu cen Rząd zakłada, że w 2006 r. polityka pieniężna okaże się skuteczna i tempo wzrostu cen będzie zgodne z założeniami polityki pieniężnej. Osiągnięcie zakładanego obniżenia inflacji uważam za całkowicie realne.

Pewne wątpliwości budzi prognoza kursów walutowych. Zwrócić warto uwagę na fakt, że choć przewidywany przez Rząd średnioroczny kurs złotego do euro będzie w 2006 r. niższy niż w roku 2005, (3,97 zł/€ w 2006 r. wobec 4,04 zł/€ w roku 2005), to jest on jednocześnie wyraźnie wyższy od kursu obecnego i – prawdopodobnie – wyższy o ok. 3% od kursu na koniec roku 2005. Oznacza to, że

---

<sup>2</sup> Uważam za pewne, że faktyczne wydatki budżetowe będą w 2005 r. niższe od zakładanych. Jeśli spełnią się przy tym przewidywania Rządu co do wielkości dochodów budżetowych, to deficyt budżetowy w roku 2005 będzie nie większy niż 29,5 mld zł.

Rząd przewiduje istotne osłabienie złotego do euro. Jeszcze większa byłaby – przy spełnieniu się podanej przez Rząd prognozy – deprecjacja złotego w relacji do dolara.

Za trudne do realizacji uważam też założenie dotyczące wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej, choć zwiększenie dyscypliny płacowej w sektorze finansów publicznych uważam za istotny element potencjalnego programu oszczędnościowego. Będzie to jednak wymagało dużej konsekwencji wobec zgłaszanych ostatnio roszczeń płacowych.

#### IV.

Planowane dochody budżetu państwa na rok 2006 są – po wprowadzonej w autopoprawce korekcie przewidywanego wykonania dochodów budżetu państwa w roku bieżącym – o 7,8% większe od dochodów tegorocznych. Jest to tempo wyższe od przewidywanego tempa wzrostu PKB (5,5%). W 2006 r. skala obciążeń fiskalnych ma więc być większa niż w roku 2005. Jeszcze wyżej planowany jest wzrost dochodów podatkowych – w 2006 r. wpływy podatkowe do budżetu państwa mają być o aż o 10,8% większe niż w roku 2005. Projekt przewiduje m.in. wzrost wpływów z VAT o 10,6%, z CIT – o 16,3%, z akcyzy – o ok. 6,2%, z PIT – 7,7%. Zaproponowany plan dochodów podatkowych wymaga szczegółowego rozpatrzenia dwóch kwestii:

- realności planowanych dochodów, zwłaszcza w odniesieniu do wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych oraz wpływów z VAT, które w autopoprawce zwiększono o prawie 2 mld zł,
- wpływu tak znacznego zwiększenia obciążeń podatkowych na perspektywy rozwojowe gospodarki, a w szczególności – na skłonność przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy.

Zadziwia zaproponowana w autopoprawce zmiana planu dochodów z ceł – plan ten zmieniono o ok. 0,3%, a więc o wielkość kilkakrotnie mniejszą od rozsądnie oszacowanego błędu prognozy. Interesujące byłoby poznanie przesłanek tej korekty i zapoznanie się z metodami prognostycznymi umożliwiającymi tak precyzyjne korekty prognoz.

Zwrócić też chciałbym uwagę na kuriozalne wyjaśnienie przyczyn wysokiego wzrostu wpływów z VAT w 2005 r. Oczywiście nie jest prawdą, iż zmiana sposobu księgowania zwrotów VAT (*nota bene* sprzeczna z zasadą kasowego ujęcia operacji budżetu państwa) nie wpłynęła na poziom dochodów z VAT w 2005 r. – przeprowadzona przez MF operacja księgowa nie tylko zmniejszyła dochody z VAT w 2004 r., ale i zwiększyła je (o te same 2 mld zł) w roku 2005. Dla precyzyjnej oceny realności wpływów z VAT niezbędne jest zatem wyjaśnienie, co oznacza stwierdzenie o „jednorazowości” operacji dokonanej na przełomie roku 2004 i 2005. Z treści uzasadnienia nie wynika, czy w 2006 r. zwroty VAT będą księgowane tak, jak w roku 2005, czy też zgodnie ze stosowaną do 2004 r. zasadą kasowego ujmowania zwrotów. Podkreślić wreszcie trzeba, że podana w uzasadnieniu kwota 5 mld zł zwiększeń wpływów z VAT z tytułu *wzrostu efektywnej stawki podatku VAT i ściągalności* nie została poparta żadnym rachunkiem, lub choćby szerszym wyjaśnieniem słownym.

Przyjęte do planu oszacowanie wpływów z VAT uważam za największe zagrożenie dla dochodowej strony budżetu państwa. Ocena przyszłorocznych wpływów z VAT znacznie przewyższa wielkość, jaką można byłoby uznać za uzasadnioną przez zakładane parametry prognozy makroekonomicznej, jeśli zaś przedstawione przez Rząd założenia dotyczące dodatkowych wpływów z VAT (uzasadnionych zmianami organizacyjnymi i systemowymi), to wątpliwe będzie osiągnięcie przewidzianej dynamiki wzrostu gospodarczego. Dodam też, że za bardzo ryzykowne uważam jednoczesne zakładanie dużego wzrostu (w ujęciu realnym i w relacji do PKB) wpływów podatkowych i ściągalności podatków.

#### V.

W planie wydatków budżetu państwa zwracają uwagę dwie kwestie:

- duża dynamika ogólnej kwoty wydatków,
- niedoszacowanie niektórych ważnych pozycji wydatkowych.

Plan wydatków budowano niekonsekwentnie. Z jednej strony nie przeprowadzono szczegółowej analizy wydatków w poszczególnych działach i – kolejny rok z rzędu – dość pasywnie przeniesiono do nowego budżetu mechanizmy i proporcje finansowania z poprzednich lat. Jednocześnie starano się

utrzymać zakładane proporcje dochodów i wydatków. Osiągnięto to najprostszą metodą – zaniżając duże pozycje planu wydatków. W moim przekonaniu najpoważniejszymi zagrożeniami dla strony wydatkowej są:

- wyraźne niedoszacowanie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, opisane dalej w części poświęconej funduszom celowym
- brak w budżecie państwa wyodrębnionych środków i jednocześnie brak propozycji systemowych rozwiązań umożliwiających radykalne zwiększenie w 2006 r. tempa realizacji zadań wspieranych środkami funduszy strukturalnych – zaniechanie działań w tej kwestii grozi utratą istotnej części pomocy potencjalnie dostępnej dla Polski w budżecie UE, a jednocześnie bardzo osłabia naszą pozycję negocjacyjną w debatach nad perspektywą finansową UE na lata 2007 – 2013.

Za mało ambitne uważam też budżetowe założenia dotyczące nakładów na drogi publiczne. Zamierzenia Rządu w kwestii modernizacji i budowy dróg są przy tym mało klarowne. Wobec faktu wielotorowego finansowania wydatków na drogi rzetelna analiza propozycji przedstawionych w budżecie państwa wymagałaby jednoczesnej analizy pełnego planu rzeczowego i planu finansowania ustalonych zadań rzeczowych, a więc łącznego ujęcia wszystkich źródeł finansowania dróg. Porównanie kwot zaproponowanych w budżecie z danymi za lata poprzednie wskazuje wyraźnie na to, że rok 2006 nie będzie stanowił przełomu.

Pod rozważę stawiam przy tym problem relacji nakładów na modernizację dróg i na budowę nowych odcinków. Sądząc z publikowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad analiz stanu technicznego dróg krajowych, zaproponowane w budżecie środki są zbyt małe nawet na to, by obecną sieć dróg krajowych doprowadzić do właściwego stanu.

Nie uporządkowano – niestety – kwestii planowania wynagrodzeń. Plan sporządzony został na podstawie zdecydowanie zawyżonego planu zatrudnienia, co oznacza, że faktyczne wynagrodzenia w państwowym segmencie sektora finansów publicznych będą w 2006 roku znacznie wyższe od tych, które można wyliczyć z tabel zamieszczonych w projekcie ustawy budżetowej. Utrzymywanie fikcji wysokich limitów etatów i zaniżonych wynagrodzeń to kolejny dowód na rozbieżność praktyki z oficjalnymi deklaracjami dotyczącymi przejrzystości finansów publicznych.

## VI.

Zaplanowane w projekcie przyszłorocznego budżetu wydatki majątkowe są wyraźnie wyższe od wydatków z 2005 r. – i uznać to należy za zjawisko pozytywne. Zaproponowany wzrost jest jednak zdecydowanie niewystarczający. Ponadto zwraca uwagę niepokojąca tendencja do ograniczania zakresu zadań inwestycyjnych wyliczanych *explicite* w dokumentach budżetowych – charakterystyczny jest tu fakt, iż liczba pozycji w wykazie inwestycji wieloletnich zmalała do 9. Wracamy więc do sytuacji, w której środki budżetowe były przyznawane na „inwestycje jako takie” – bez ścisłego określenia finansowanych z budżetu państwa zadań inwestycyjnych.

## VII.

Dość zaskakująco prezentuje się przyjęty w projekcie budżetu plan sfinansowania deficytu budżetowego. Zgodnie z propozycją Rządu aż 2/3 deficytu budżetowego ma być sfinansowane ze źródeł zagranicznych. Oznacza to zasadniczą zmianę polityki długu publicznego – od kilku lat wyraźne było dążenie do zmniejszenia obciążającego Skarb Państwa ryzyka kursowego, realizowane przez dokonywanie intensywnych operacji długu zagranicznego na dług krajowy – droższy w obsłudze, lecz wolny od zagrożeń związanych z ewentualnymi wahaniami kursu złotego do walut, w których nominowany jest polski dług zagraniczny. W roku 2006 nastąpić ma wyraźna zmiana w strukturze zadłużenia i związanych z tym wzrost ryzyka kursowego.

Dokonywanie takiej zmiany w sytuacji malejącej luki między oprocentowaniem długu krajowego i zagranicznego uważam za niepotrzebnie ryzykowne. Sytuacji nie poprawia również niejasne stanowisko Rządu w kwestii polskiej strategii wprowadzenia w Polsce euro, powodujące niewątpliwie większą podatność złotego na wahania kursowe.

Po raz kolejny w planie przychodów i rozchodów ujęto gigantyczną pozycję obrotów na rachunku walutowym (56 mld zł przychodów, podobna kwota rozchodów) i tradycyjnie wielkość ta nie została w uzasadnieniu klarownie opisana.

Tradycyjnie (choć tradycja ta jest dość nowa) w planie przychodów i rozchodów rozdysponowano kwotę przychodów z prywatyzacji większą (i to prawie trzykrotnie) od przewidywanych wpływów z tego tytułu. W oczywisty sposób zaciemnia to obraz faktycznych przepływów finansowych i zaprzecza deklarowanym zamiarom promowania jawności i przejrzystości finansów publicznych.

### VIII.

Wiele zastrzeżeń – formalnych i merytorycznych – budzą zamieszczone w projekcie ustawy budżetowej plany finansowe państwowych funduszy celowych. W ekspertyzie tej odniosę się tylko do kilku najważniejszych.

**1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.** Plan finansowy FUS zakłada, że w 2006 r. wydatki FUS będą o ok. 2,8 mld zł wyższe od kasowo obliczanych przychodów – o taką co najmniej kwotę zaniżona jest więc dotacja budżetowa dla FUS. Dodać do tego należy, iż plan zbudowano na założeniu bardzo wysokiego wskaźnika ściągальności (98,3%). Na absurdalnie niskim poziomie ustalony jest też poziom środków pieniężnych FUS – trudno uwierzyć, by FUS mógł normalnie funkcjonować dysponując rezerwą środków równą ok. 1% wydatków przypadających na 1 dzień roboczy. Oznacza to, że z góry założono utrzymywanie płynności FUS przy pomocy środków z zewnątrz. W oczywisty sposób zwiększa to koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych.

**2. Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS.** Podobny zarzut postawić można planowi finansowemu Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS. I w tym przypadku przewidywany stan wolnych środków pieniężnych na koniec roku jest zaniżony, choć nie w takim stopniu jak w przypadku FUS.

**3. Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej.** Plan Funduszu im. KEN jest – moim zdaniem – niezgodny z przepisami tworzącej Fundusz ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r.<sup>3</sup> Zgodnie z art. 4 tej ustawy przychodami FKEN są pochodzące z określonych w ustawie *źródła środków przekazywane z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej*. Od wypełnienia tej dyspozycji Rząd się uchylił (ustalono jedynie wpływy z tytułu planowanych wpływów z prywatyzacji). Zauważyć przy tym trzeba, iż Rząd dysponuje szacunkiem środków należnych FKEN, o czym świadczy ustalenie w części 83 budżetu państwa rezerwy na ten cel.

---

<sup>3</sup> Dz. u. Nr 167, poz. 1400.