

Dr Maria Hajkiewicz-Górecka

Politechnika Warszawska

Ekspertyza nr 338

(IP-109G cz. 2)

Opinia o projekcie budżetu na rok 2006 w części 20 – GOSPODARKA

Konkluzje

Dochody budżetowe w części 20 – Gospodarka zaplanowano na 2006 r. ostrożnie. Charakterystyczny jest wzrost znaczenia w strukturze dochodów z tytułu refundacji prefinansowania projektów realizowanych z funduszy Unii Europejskiej. Planowane wpływy ze zwrotów dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem są niższe niż w poprzednich latach, lecz w oparciu o dotychczasowe doświadczenia można stwierdzić, że jest wysoce prawdopodobne ich przekroczenie.

Planowane na 2006 r. wydatki budżetowe w części 20 – Gospodarka są nieznacznie niższe niż 2005 r. Korzystne zmiany zachodzą w strukturze tych wydatków – zmniejsza się, choć nadal jest poważny, udział wydatków na restrukturyzację wybranych dziedzin gospodarki (zwłaszcza górnictwa, w którym pojawiają się efekty reform z lat wcześniejszych), rośnie zaangażowanie budżetu w rozwój przedsiębiorczości, poprawę konkurencyjności, aktywne wspieranie inwestycji w ramach wieloletnich programów, prefinansowanie i współfinansowanie projektów realizowanych ze funduszy Unii Europejskiej. Niepokoi spadek wydatków na promocję eksportu.

Nie ma uzasadnienia wzrost zatrudnienia w Ministerstwie Gospodarki i wzrost przeciętnego wynagrodzenia członków korpusu służby cywilnej o 27,7% w stosunku do planu na 2005 r.

Brak jest wyjaśnienia czterokrotnego wzrostu składek do organizacji międzynarodowych.

Ocena szczegółowa

Dochody budżetowe w części 20-Gospodarka, której dysponentem jest Minister Gospodarki planowane są w czterech działach klasyfikacji budżetowej (100 – Górnictwo i kopalnictwo, 150 – Przetwórstwo przemysłowe, 500 – Handel, 750 – Administracja publiczna), a wydatki w ośmiu działach (oprócz wymienionych 720 – Informatyka, 752 – Obrona narodowa, 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska). Ujęto także działalność ośmiu gospodarstw pomocniczych i trzech zakładów budżetowych.

Dochody budżetowe na 2006 r. w części 20 - Gospodarka zaplanowano w wysokości 86,5 mln zł, tj. o prawie 130% powyżej budżetu na 2005 r. i o 13,5% ponad prognozowane wykonanie tego budżetu. Podobnie jak w poprzednich latach, największy – prawie 63% udział w dochodach części 20 ma dział 750 - Administracja publiczna, w którym na 2006 r. zaplanowano dochody w wysokości 54,3 mln zł, co stanowi wzrost o ponad 90% w stosunku do przewidywanego wykonania w 2005 r. O ile jednak dotychczas zasadnicza część - 70% w planie na 2005 r. - dochodów budżetowych w dziale 750 pochodziła z opłat za wydane zezwolenia sprzedaż alkoholu oraz zezwolenia na hurtowy obrót napojami o zawartości alkoholu powyżej 18%, to w 2006 r. planowane wpływy z tego źródła wynoszą 46%, a stanowiąca w 2005 r. nieco ponad 10% refundacja prefinansowania projektów SPO „*Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*” oraz wydatków poniesionych na realizację projektów w ramach pomocy technicznej (prawie 12%) zwiększa swój udział do ponad 52%. W drugim, pod względem znaczenia w dochodach części 20, dziale 150 – Przetwórstwo przemysłowe 98% dochodów budżetowych planowanych na 2006 r. stanowi zwrot środków wydatkowanych na prefinansowanie projektów SPO „*Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*”. W sumie refundacja prefinansowania projektów realizowanych ze środków UE w kwocie 54 mln zł (2,8 mln zł w planie na 2005 r.) to 62,4% planowanych dochodów w części 20 budżetu państwa. Prognozowane na 2006 r. dochody ze zwrotów z tytułu rozliczeń dotacji wraz z odsetkami wynoszą prawie 6 mln zł i są niższe od zakładanych na 2005 r. o 20%, ale w relacji do przewidywanego wykonania stanowią niespełna 13%. Jak pokazuje praktyka z poprzednich lat, plany dochodów ze zwrotów były niedoszacowywane, tak też jest praw-

dopodobnie również w przypadku planowanych na 2006 r. wpływów ze zwrotów dotacji pobranych w nadmiernej wysokości lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, ale też precyzyjne planowanie w tym zakresie jest niemożliwe, stąd można uznać ostrożność planisty za uzasadnioną.

Wydatki budżetowe w części 20 – Gospodarka ponoszone są na realizację zadań dotyczących rozwoju gospodarki, w tym na restrukturyzację wybranych dziedzin, takich jak górnictwo, hutnictwo, w celu wzmocnienia pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw, rozwoju przedsiębiorczości, wspierania inwestycji zagranicznych, promocji eksportu.

W części 20 klasyfikacji budżetowej na realizację tych celów w 2006 r. zaplanowano środki w wysokości 1 424,5 mln zł., co stanowi 97,7% budżetu i 80,1% jego przewidywanego wykonania w 2005 r. W strukturze rodzajowej wydatki bieżące stanowią 95,5%, a więc trochę więcej niż planowano na 2005 r. – 91,7%. Łącznie z zakładanymi rezerwami celowymi zaangażowanie środków budżetowych w części 20 może wynieść 1 861,6 mln zł., co oznacza spadek o 25% w porównaniu z planem na 2005 r. i o 33% w stosunku do 2004 r. Udział części 20 w wydatkach ogółem budżetu państwa stopniowo ulega zmniejszeniu: w projekcie planu na 2006 r. wydatki w części 20 łącznie z rezerwami stanowią 0,83%, w 2005 r. – 1,19%, w 2004 r. – 1,38%.

W części 20 nadal znaczącą pozycją jest *finansowanie procesów restrukturyzacyjnych* w gospodarce, w tym przede wszystkim wydatki w dziale 100 – Górnictwo i kopalnictwo – 51,8% wydatków ogółem w części – Gospodarka (62,2% w roku poprzednim), z czego ponad 88% przypada na górnictwo węgla kamiennego. Na realizację programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego przewidziano na 2006 r. środki w wysokości 791,81 mln zł., (1 624,3 mln zł w 2005 r., 2 025 mln zł w 2004 r.), w tym rezerwę celową w kwocie 141,8 mln zł (800 mln zł w 2005 r., 1198,2 mln zł w 2004 r.). Planowane w budżecie środki na restrukturyzację górnictwa wynikają z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 r. programu „*Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2004-2006 oraz strategia na lata 2007-2010*”, przygotowanego w oparciu o przepisy ustawy z 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003-2006 (Dz. U. Nr 210, poz. 2037).

Zbyt wysokie zdolności wydobywcze i nadmierne zatrudnienie, czego skutkiem były corocznie ponoszone straty i w następstwie utrata płynności finansowej kopalń stanowiły przesłanki wdrożenia programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego, w którym przyjęto, że dla osiągnięcia równowagi i zapewnienia opłacalności produkcji niezbędne jest przywrócenie stabilności finansowej przedsiębiorstw górniczych, dalsze ograniczanie wydobycia węgla o 14 mln ton lub o 7,8 mln ton przy utrzymaniu się wysokiego popytu na węgiel i dalsza redukcja zatrudnienia o 25,5 tys. osób (19,5 tys. osób przy pomyślnej koniunkturze na rynku węgla). Równocześnie w programie przewidziano różne formy aktywizacji zawodowej pracowników zwalnianych z kopalń. Wydatki budżetowe na górnictwo węglowe obejmują też spłatę zobowiązań wobec pracowników kopalń zlikwidowanych w poprzednich fazach reformy oraz pokrywanie kosztów prac likwidacyjnych i zabezpieczających w obiektach zamkniętych. Na realizację tych zadań w latach 2004-2006 zakładano wydatkowanie 5 949,1 mln zł, w tym ze środków budżetowych 3 105 tys. zł.

Zakładane na kolejne lata realizacji programu uzdrowienia górnictwa węgla kamiennego zmniejszanie pomocy publicznej ułatwiają dobre wyniki finansowe osiągnięte przez sektor – w 2003 r. zysk wyniósł 9,6 mld zł (wówczas głównie wynikał z umorzenia zobowiązań zgodnie z ustawą restrukturyzacyjną), w 2004 r. 2,9 mld zł, 1,2 mld zł w ciągu 9 miesięcy 2005 r.³⁶ Wyniki te osiągnięto mimo pogarszania się w 2005 r. koniunktury na światowych rynkach, a to oznacza, że oczekiwane efekty przynosi program restrukturyzacji sektora.

Inne, poza górnictwem węgla kamiennego, wydatki na górnictwo to głównie realizacja różnorodnych zobowiązań po likwidacji kopalń węgla brunatnego, rud cynkowo-olowiowych i minerałów oraz finansowanie przekształceń w produkcji soli – w 87,3 mln zł (75,3 mln zł w 2005 r.).

Ze środków publicznych wspierana jest także kontynuacja restrukturyzacji hutnictwa³⁷, w planie budżetowym na 2006 r. na ten cel przeznaczono 14,4 mln zł (23,6 mln zł w 2005 r.), a ponadto utwo-

³⁶ Dane GUS

³⁷ Realizowana w oparciu o przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 stycznia 2003 r. program rządowy pn. „*Restrukturyzacja i rozwój hutnictwa żelaza i stali w Polsce do 2006 r.*”

rzono rezerwę celową w wysokości 10,5 mln zł na współfinansowanie ze środków PHARE – Inicjatywa III programu łagodzenia skutków społecznych przekształceń hutnictwa.

Restrukturyzacja w przemyśle lekkim wspierana jest przez dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych³⁸, na ten cel planuje się środki budżetowe w kwocie 0,3 mln zł. (1,5 mln zł w 2005 r.).

W sumie wydatki działu 20 klasyfikacji budżetowej na restrukturyzację gospodarki zaplanowano na 2006 r. w wysokości 753 mln zł, a łącznie z rezerwami celowymi 905,3 mln zł, co stanowi 86,5% planu po zmianach na 2005 r. W stosunku do ogółu wydatków działu 20 wydatki na restrukturyzację (bez rezerw celowych) stanowią prawie 53%, a więc są relatywnie niższe niż planowane na 2005 r., kiedy sięgały 60%.

Drugi kierunek działań na rządu na rzecz gospodarki to *rozwój przedsiębiorczości i poprawa pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw*. Zasadnicza część środków na realizację tych celów jest dystrybuowana przez instytucję rządową - Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), wdrażającą programy realizowane ze środków UE. Planowane na 2006 r. wydatki na rozwój przedsiębiorczości, łącznie z dotacją dla PARP wynoszą 166,3 mln zł i są o 77,7% wyższe niż planowane na 2005 r. (z uwzględnieniem zmian dokonanych w planie w ciągu tego roku). W wydatkach ogółem działu 20 stanowią 11,7% (5,3% w planie po zmianach na 2005 r.). Planowane wydatki na 2006 r. obejmują: współfinansowanie projektów operacyjnych – 39,4%, prefinansowanie projektów operacyjnych – 15,8%, zadania związane z rozwojem MSP – 0,7%, dotacja na finansowanie kosztów operacyjnych PARP – 42,7%, Elektroniczna Platforma Wspomagania Handlu eHandel – 0,7%. Na współfinansowanie programów wspierania rozwoju MSP, realizowanych ze środków bezwrotnej pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej utworzono rezerwy celowe w łącznej kwocie 30,2 mln zł. Po uwzględnieniu rezerw planowane na 2006 r. wydatki budżetowe na rozwój przedsiębiorczości są ponad dwukrotnie wyższe od planu po zmianach na 2005 r.

Wyrazem *proinwestycyjnej polityki* rządu są wieloletnie programy wsparcia inwestycji prywatnych w celu przyspieszenia rozwoju regionalnego i ograniczenia bezrobocia, wdrożenia nowoczesnych technologii, poprawy konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw, rozbudowy sieci kooperantów, m.in. przez przyciągnięcie inwestycji zagranicznych. W 2005 r. po raz pierwszy uchwalono programy wieloletnie wsparcia inwestycji zagranicznych. Praktyka ta będzie kontynuowana w kolejnych latach, w 2006 r. zakłada się wydatkowanie ze środków budżetowych 110 mln zł (7,7% wydatków w części 20) na wsparcie 23 inwestycji realizowanych na podstawie wieloletnich programów. W sumie zobowiązania budżetowe wobec inwestorów zagranicznych na następne lata przekraczają 540 mln zł.

Ważnym priorytetem realizowanym ze środków budżetowych w części 20 jest *promocja eksportu* – na ten cel przewiduje się wydatkować w 2006 r. 52 mln zł (3,7% wydatków w dziale 20), kwotę o 30% niższą niż w roku poprzednim, ze względu na zakończenie Światowej Wystawy EXPO w Japonii. Wprawdzie mimo umacniania się złotego, polski eksport odznacza się ciągle wysoką dynamiką, lecz jego znaczenie w ekonomice kraju w porównaniu z krajami rozwiniętymi pozostaje niedostateczne, stąd oszczędzanie na wydatkach na promocję eksportu nie służy poprawie pozycji Polski na rynkach zagranicznych.

Zakłada się wysoki wzrost – o 44,7% w porównaniu z planem po zmianach i o 48,9% w relacji do pierwotnego planu na 2005 r. wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, w tym głównie w rozdziale 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji – odpowiednio o 103,6% i 109,4%. Udział wydatków na finansowanie działalności organów administracji rządowej w części 20 wzrasta z 6,6% w 2005 r. do ponad 14% w planie na 2006 r.

Zasadnicza część przyrostu wynika z prawie czterokrotnego wzrostu (o 55,6 mln zł) składek do organizacji międzynarodowych, jednak w materiałach³⁹ Ministerstwa Gospodarki brak wyjaśnienia przyczyn tak drastycznej podwyżki składek. Na wzrost wydatków bieżących w rozdziale 75001 złożyły się także: przyrost wynagrodzeń o 35% oraz prefinansowanie i współfinansowanie projektów operacyjnych.

³⁸ W ramach realizacji „Strategii dla przemysłu lekkiego na lata 200-2007”

³⁹ Informacja o projekcie budżetu na 2006 rok części 20 – „Gospodarka” Ministerstwo Gospodarki, Warszawa – grudzień -2005 r.

Wzrost wynagrodzeń ogółem (bez pracowników służby zagranicznej) w części 20 – Gospodarka w planie na 2006 r. jest wynikiem przede wszystkim zwiększenia o 59 osób (7,2%) korpusu służby cywilnej i wzrostu średniego miesięcznego wynagrodzenia ogółem o 27,7% (do 4 367 zł) i zwiększenia z 4 do 6 kierowniczych stanowisk państwowych, przy zachowaniu poziomu wynagrodzenia w tej grupie poziomie nieco ponad 12 tys. zł. W materiałach Ministerstwa Gospodarki brak uzasadnienia planowanego zwiększenia zatrudnienia i wzrostu wynagrodzeń.

W planie finansowym podmiotów gospodarki pozabudżetowej założono niewielki wzrost – o 2,5% - zarówno przychodów, jak i wydatków. Gospodarka pozabudżetowa nie korzysta z dotacji, jest zrównoważona.