

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz
Szkoła Główna Handlowa

Ekspertyza nr 76
(IP-56G)

ANALIZA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA 1996 R.

Niniejszą analizę opracowano w układzie pytań, sformułowanych w piśmie z dnia 7 listopada 1995 r. Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

1. Czy planowanie wydatków budżetowych zostało oparte na wiarygodnych kryteriach, podstawach lub szacunkach?

Na tle tak postawionego pytania trzeba stwierdzić co następuje:

1.1 Udział wydatków budżetowych w produkcie krajowym brutto (dalej PBB) wg projektu ustawy budżetowej na 1996 r. ma wynieść 32,4%. Ich udział w PKB w 1995 r., wg przewidywanego wykonania ma wynieść 33,2% ("Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 1996 r." tom I, dalej "Uzasadnienie", s. 89). Zmniejszenie udziału wydatków budżetowych w PKB oznacza zmniejszenie zakresu redystrybucji budżetowej zgodnie z tendencją do ograniczania bezpośredniej ingerencji państwa w procesy gospodarcze i społeczne, przy pozostawieniu szerszego pola dla działania mechanizmu rynkowego. Ten kierunek kształtowania wydatków budżetowych w stosunku do PKB trzeba uznać za prawidłowy a jego ilościowy wyraz za oszacowany ostrożnie i realistycznie.

1.2 Zmniejszenie udziału wydatków budżetowych w PKB powinno też zmniejszyć napięcia i trudności w gospodarce budżetowej oraz skalę ryzyka niewykonania wydatków, co mogłoby odbić się ujemnie na realizacji wielu ważnych zamierzeń społecznych i ekonomicznych. Trzeba też zauważyć, że przewiduje się zmniejszony udział wydatków budżetowych w PKB przy założeniu zwolnienia tempa rozwoju gospodarczego z 6,5% w 1995 r. do 5,5% w 1996 r. Tak więc prognoza na 1996 r. jest ostrożna, co w efekcie może doprowadzić do dalszego obniżenia udziału wydatków budżetowych w PKB, a ponadto do przekroczenia planowanych dochodów budżetu i zmniejszenia jego przewidywanego deficytu. Realny wzrost wydatków budżetowych w 1996 r. w porównaniu do 1995 r. ma wynieść tylko 1,4%, co ma być osiągnięte przy ich nominalnym wzroście o 21,5% ("Uzasadnienie" s. 89) i przy średniorocznym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1996 r. o 19,8% w porównaniu do 1995 r. ("Uzasadnienie" s. 30).

Taki wzrost realny wydatków budżetowych nie wydaje się być zagrożony przez możliwość przekroczenia przewidywanej stopy inflacji, gdyż - nawet wtedy, gdy dojdzie do przekroczenia planowanej stopy inflacji - dochody budżetowe wzrosną w wyrażeniu nominalnym powyżej wielkości przewidzianych w projekcie ustawy i ewentualna korekta nominalnych kwot wydatków znalazłaby pokrycie w zwiększonych dochodach bez powiększania deficytu

budżetowego. Jednak korekta nominalnej wysokości wydatków budżetowych wymagałaby nowelizacji ustawy budżetowej.

2. Czy w porównaniu do ubiegłego roku budżetowego przyrost wydatków budżetowych jest odpowiedni i realny do osiągnięcia?

W tej kwestii należy zauważyć co następuje:

2.1 Realny wzrost wydatków budżetowych o 1,4%, w zestawieniu z przewidywanym realnym wzrostem PKB o 5,5%, nie jest zbyt wysoki. Gdyby więc uznać, że użyty w pytaniu zwrot "odpowiedni wzrost" oznacza pełne wykorzystanie dla powiększania wydatków publicznych możliwości jakie daje wzrost gospodarczy, to na tę część pytania należałoby udzielić odpowiedzi negatywnej, zwłaszcza wobec często i dość powszechnie podnoszonej sprawy niedofinansowania służby zdrowia, opieki społecznej, nauki i wielu innych odcinków gospodarki publicznej

2.2 Jednak takie postawienie sprawy byłoby fałszywe, nacechowane krótkowzrocznością. Podwyższenie wskaźnika wzrostu realnych wydatków budżetu musiałoby prowadzić albo do wzrostu deficytu budżetowego, albo do wzrostu obciążeń fiskalnych, albo do jednego i drugiego łącznie. Oba następstwa wzrostu wydatków ograniczają możliwości rozwojowe gospodarki (wzrost deficytu przez wypieranie kredytów dla gospodarki przez kredyt publiczny, wzrost obciążeń fiskalnych przez zmniejszenie finansowania rozwoju z zysków przedsiębiorstw i oszczędności gospodarstw domowych). Ponadto dążenie do zwiększenia wydatków budżetowych musi prowadzić do obniżenia udziału konsumpcji indywidualnej w całości wydatków na spożycie, co byłoby sprzeczne z preferencjami społecznymi i interesami rozwojowymi gospodarki.

3. Czy struktura wydatków budżetowych jest prawidłowa i czy uległa zmianie (poprawie lub pogorszeniu) w porównaniu z rokiem ubiegłym?

3.1 Strukturę wydatków budżetowych, przewidzianych w projekcie ustawy na 1996 r., w porównaniu do przewidywanego wykonania ich w 1995 r., ilustruje poniższe zestawienie ("Uzasadnienie" s. 89, z dodaniem własnych obliczeń):

	1995 r.		1996 r.		%/%
	mln zł	%	mln zł	%	4 : 3
1	2	3	4	5	6
Ogółem	91 875,1	100,0	111 633,5	100,0	121,5
Dotacje i subwencje	31 046,0	33,8	39 663,8	35,5	127,8
Świadczenia dla osób fizycznych	7 506,9	8,2	9 571,4	8,6	127,5
Wydatki bieżące jednostek budżet.	32 409,0	35,3	36 471,3	32,7	112,5
Rozliczenia z bankami	1 785,5	1,9	2 573,2	2,3	144,1
Obsługa długu Publicznego	15 259,7	16,6	17 939,0	16,1	117,6
Wydatki majątkowe	3 865,3	4,2	5 414,8	4,8	140,1

3.2 Gdyby wydatki budżetowe podzielić tylko na dwie kategorie, bieżących i majątkowych, to wzrost udziału wydatków majątkowych w całości wydatków z 4,2% w 1995 r. do 4,8% w 1996 r. trzeba ocenić pozytywnie jako wyraz dążenia do powiększania inwestycji (w wydatkach majątkowych inwestycje stanowią 99,8% całości) w interesie pobudzania rozwoju gospodarczego i lepszego zaspokajania potrzeb społecznych w sferze budżetowej. O tym świadczy także wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych: w 1996 r. rosł on o 40,1% w wyrażeniu nominalnym i o 16,9% realnie (przy zastosowaniu deflatora 19,8%). Wyższy wskaźnik dynamiki wykazują tylko wydatki na rozliczenia z bankami.

3.3 W 1996 r. udział wydatków na dotacje i subwencje sięga 35,5% całości wydatków, co w porównaniu z ich udziałem w 1995 r. (33,8%) oznacza wzrost o 1,7 punktu procentowego. Odpowiada temu dynamika tej pozycji (127,8%), wyższa od dynamiki całości wydatków budżetowych (121,5%).

Wydatki z tytułu dotacji i subwencji obejmują wiele pozycji, których wyliczenie - tylko w odniesieniu do projektu ustawy na 1996 r. - zawarte jest na s. 90 do 94 "Uzasadnienia". Takiej specyfikacji dla przewidywanego wykonania wydatków w 1995 r. brak. Można jednak wnioskować, że wzrost wydatków budżetowych w tej grupie wynika przede wszystkim z subwencji dla gmin (zał. nr. 2 do projektu ustawy, s. 25). Pozycja ta w ustawie na 1996 r. wzrasta ponad 10-krotnie, ale subwencje ogólne dla gmin wzrastają tylko o 32,3% w porównaniu z rokiem 1995, natomiast w 1996 r. występuje nowa pod-pozycja, subwencja na zadania oświatowe dla gmin, w kwocie 6 740,8 mln zł. Gdyby tej kwoty nie było, planowane na 1996 r. dotacje i subwencje wyniosłyby 32 923,0 mln zł, tj. około 106% przewidywanego wykonania w 1995 r. wydatków na dotacje i subwencje. Takie zmniejszenie planowanej na 1996 r. kwoty wydatków na dotacje i subwencje, dla doprowadzenia jej do porównywalności z kwotą wydatków w 1995 r., zmniejszyłoby też udział ich w całości wydatków budżetowych w 1996 r. do 29,5%, a więc znacznie poniżej ich udziału w przewidywanych wydatkach budżetowych w 1995 r. Spadek dynamiki i udziału w całości wydatków dotacji i subwencji wynika ze względnego obniżenia dotacji na ubezpieczenia społeczne (por. zał. nr. 2, s. 1), której udział w całości wydatków budżetu w 1995 r. wynosi 16,7%, w projekcie ustawy na 1996 r. ma wynieść 16,2% (dynamika 96/95 117,4%), i dotacji na finansowanie zadań gospodarczych, których udział w całości wydatków w 1995 r. wynosi 3%, a w projekcie ustawy na 1996 r. ma wynieść 1,8% (dynamika 96/95 - 71,2% oznacza bezwzględny spadek tej pozycji wydatków o 797,2 mln zł). Zmniejszenie udziału dotacji i subwencji w ogólnych wydatkach budżetu (w warunkach porównywalnych), a zwłaszcza dotacji na finansowanie podmiotów gospodarczych, należy ocenić pozytywnie jako przejaw dążenia do równoważenia gospodarki finansowej przedsiębiorstw i funduszy celowych.

3.4 Wydatki na świadczenia dla osób fizycznych w projekcie ustawy na 1996 r. mają dynamikę wyższą od przeciętnej dla całości wydatków budżetowych, co też powoduje wzrost

ich udziału w całości wydatków budżetowych o 0,4 punktu procentowego. Wzrost ten wynika z powiększania się świadczeń emerytalno-rentowych dla tzw. służb mundurowych, zasiłków różnego rodzaju i innych świadczeń regulowanych przez ustawy i stąd nie może podlegać ocenie.

3.5 Wydatki bieżące jednostek budżetowych wykazują zmniejszenie się udziału w całości wydatków o 2,6 punktu procentowego i dynamikę 96/95 niższą od przeciętnej o 9 punktów. Ta zmiana strukturalna wynika jednak głównie z przekazania zadań oświatowych gminom, o czym była mowa w punkcie 3.3 tej analizy. Gdyby subwencje na zadania oświatowe dla gmin w kwocie 6 740,8 mln zł dodać do bieżących wydatków jednostek budżetowych w 1996 r., ta ostatnia pozycja wzrosłaby do 43 212,3 mln zł, jej udział w całości wydatków wyniósłby 38,7%, a wskaźnik dynamiki w stosunku do 1995 r. wyniósłby 133,3%, a więc znacznie powyżej przeciętnej dynamiki ogółu wydatków budżetowych. W warunkach porównywalnych wydatki bieżące jednostek budżetowych rosną nie tylko w ujęciu nominalnym, ale i realnym (111,2% przy deflatorze 19,8%). Trzeba to uznać za dążenie do poprawy wykonywania przez państwo wielu jego ważnych zadań. Wyższe od przeciętnych wskaźniki wzrostu wydatków (por. zał. nr. 2, s. 1) występują w takich działach, jak transport (146,4%), handel zagraniczny (131,4%), nauka (129,0%), szkolnictwo wyższe (123,3%), kultura i sztuka (123,4%), ochrona zdrowia (125%), kultura fizyczna i sport (135,5 %), turystyka i wypoczynek (130,6 %), administracja państwowa (124,5%), wymiar sprawiedliwości i prokuratura (127,8%), bezpieczeństwo publiczne (121,9%), urzędy naczelnych organów władzy, kontroli i sądownictwa (154,5%). Natomiast niższe od przeciętnych wskaźniki dynamiki wydatków budżetowych występują w takich działach, jak przemysł, budownictwo, rolnictwo, leśnictwo, łączność, handel wewnętrzny, gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa, finanse, ubezpieczenia społeczne, oświata i wychowanie (ale w tym wypadku jest to skutek przeniesienia wielu zadań oświatowych do gmin), opieka społeczna i obrona narodowa.

Te przesunięcia strukturalne w wydatkach budżetowych generalnie trzeba uznać za prawidłowe. Wynikają one ze zmniejszenia dopłat do gospodarki i ubezpieczeń społecznych, obniżenia kosztów obsługi długu publicznego i jednoczesnego zwiększenia wydatków na priorytetowe cele, określone w polityce społecznej rządu.

3.6 Wzrost udziału wydatków na rozliczenia z bankami w 1996 r o 0,4 punktu procentowego w porównaniu do 1995 r. jest efektem wzrastających obciążeń z tytułu pośredniego subwencjonowania budownictwa mieszkaniowego (wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych), a więc musi być uznany za usprawiedliwiony. Udział wydatków związanych z obsługą długu publicznego w całości wydatków budżetowych, zgodnie z projektem ustawy, w 1996 r. ma zmaleć o 0,5 punktu procentowego w porównaniu do 1995 r. Dynamika wydatków na obsługę długu publicznego jest przy tym większa (126,7%), niż całości wydatków budżetowych (121,5%). Zmniejszanie tego udziału jest zjawiskiem bardzo pomyślnym: kontynuacja dotychczasowego trendu wzrastającego

udziału wydatków na obsługę długu publicznego w całości wydatków budżetowych oznaczałaby wchodzenie w pułapkę zadłużenia, która grozi załamaniem się finansów publicznych.

Obniżenie udziału kosztów obsługi zadłużenia ma być osiągnięte w obsłudze długu krajowego (wzrost o 16,5% w stosunku do 1995 r.); koszt obsługi długu zagranicznego wzrasta szybciej (26,8%). Względne obniżenie kosztów obsługi długu krajowego jest następstwem dwóch przyczyn: zmiany struktury finansowania długu (zwiększenie udziału średnio i długoterminowych źródeł finansowania w postaci obligacji na okresy dłuższe od roku przy zmniejszeniu udziału źródeł krótkoterminowych w postaci przede wszystkim bonów skarbowych) oraz obniżenia stóp oprocentowania lub dyskonta obligacji i bonów. O ile pierwsza z tych przyczyn wynika z polityki finansowania długu publicznego, realizowanej przez Ministerstwo Finansów i zasługującej na pozytywną ocenę, o tyle druga z nich - obniżenie stóp procentowych - jest wypadkową działań Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego, działań, które w ciągu 1995 r. były częstego sprzeczne. Przewidywania co do wysokości stóp procentowych i dyskontowych, przyjęte przy kalkulacji wydatków na obsługę długu krajowego, można ocenić jako realistyczne (średnia rentowność bonów skarbowych 24,6%, średnie oprocentowanie obligacji jednorocznych 29% przy przewidywanej średniorocznej stopie inflacji 19,8% zapewnia dość wysoką dodatnią stopę procentową). Trzeba jednak zauważyć, że poziom stóp procentowych może być zagrożony przez politykę pieniężną NBP, który zakłada wzrost podaży pieniądza w 1996 r. niższy o kilka punktów procentowych od przewidywanego wzrostu PKB w cenach bieżących. Taka restrykcyjna polityka pieniężna wymaga utrzymywania stóp procentowych na wysokim poziomie dla zmniejszenia popytu na kredyty bankowe; te wysokie stopy procentowe podniosłyby jednak koszty obsługi krajowego długu publicznego ponad przewidywania zawarte w projekcie ustawy budżetowej.

Wzrost kosztów obsługi długu zagranicznego w 1996 r. wpływa z zawartych umów i porozumień i wynikających z nich płatności.

4. Czy z projektu ustawy budżetowej i jego uzasadnienia wynika, że w planowaniu wydatków budżetowych na 1996 r. rząd uwzględnił sfinansowanie projektów społecznych i gospodarczych przyjętych przez Sejm i Senat, a także uwagi i oceny wniesione przez NIK i Sejm w odniesieniu do wykonania budżetu państwa za 1994 r.?

Do tego pytania można ustosunkować się tylko w sposób ogólny, gdyż szczegółowe jego opracowanie wymaga dysponowania materiałami źródłowymi, które nie zostały udostępnione. Zmiany w strukturze wydatków budżetowych, omówione wyżej w punkcie 3, świadczą o ich dostosowywaniu do zamierzeń podejmowanych w dziedzinie polityki społecznej i gospodarczej. Generalnie rzecz biorąc, przejawia się tutaj dążenie do utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego przez stymulowanie inwestycji i promowanie eksportu (wzrost wydatków na ten cel o 31,4% w porównaniu do 1995 r. i ponadto kwota 70 mln zł na dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych, których poprzednio nie stosowano). W zmianach

struktury wydatków w tzw. sferze budżetowej przejawiają się ustalone priorytety w polityce społecznej,

W podsumowaniu tych uwag pragnę wyrazić pogląd, że wydatki w projekcie ustawy budżetowej na 1996 r. zostały zaplanowane w sposób zasadny, oparty o realistyczną prognozę kształtowania się sytuacji społecznej i gospodarczej w naszym kraju, przy równoczesnym dążeniu do wspierania pozytywnych trendów rozwoju tej sytuacji przy pomocy instrumentów polityki finansowej.

Warszawa, 15 listopada 1995 r.

Informacja BSE nr 356