

Stanisław Tadeusz Kurpiewski, Maria M. Parzychowska-Kurpiewska

Analiza projektu budżetu państwa na 2005 rok

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 2,
119-129

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Analiza projektu budżetu państwa na 2005 rok

1. System budżetowy i zasady budżetowe

Budżetem nazywamy zestawienie wszystkich dochodów i wydatków na różne cele publiczne¹. Podmiotem budżetu jest rząd, który sporządza tzw. preliminarz budżetowy i przedkłada go parlamentowi do uchwalenia. Po zatwierdzeniu wykonawcą staje się Ministerstwo Finansów, które zajmuje się realizacją wszystkich zaplanowanych wpływów i wydatków. Budżet państwa jest bezpośrednio powiązany z bankiem centralnym, który prowadzi rachunek bieżący dla budżetu. Jest to związane z przyjmowaniem wszystkich jego wpływów i realizowaniem wydatków oraz przechowywaniem czasowo wolnych środków pieniężnych.

Ważnym elementem właściwego systemu budżetowego jest jego konstrukcja, na którą składają się różne elementy. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:²

1. Aspekty prawne
2. Aspekty organizacyjne
3. Aspekty planistyczne

Prawidłowo przygotowany budżet musi odpowiadać również czterem niżej wymienionym zasadom³:

1. Jedności budżetu
2. Zupełności (powszechności) budżetu
3. Roczności budżetu
4. Zrównoważenia dochodów i wydatków.

Uzupełnia się je zasadami: szczegółowości, przejrzystości, jawności i operatywności (zwane są zasadami techniczno - budżetowymi).

Analiza niniejsza opracowana jest na podstawie przedłożonego Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2005 rok (druk sejmowy nr 3293).

Na początku tego projektu znajduje się tzw. część artykułowa składająca się z 48 artykułów. Część artykułowa jest wstępem ogólnym. Szczegółowe rozwiązania zawarte są w załącznikach i stanowią one rozwinięcie części artykułowej. Art. 1 określa dochody i wydatki oraz deficyt budżetu państwa na 2005 rok. Art. od 3 do 8 zawierają regulacje dotyczące przychodów, rozchodów, poręczeń, gwarancji i są głównie kierowane do Ministerstwa Finansów. Mówią one o finansowaniu deficytu budżetowego i innych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz innych operacji, w których Skarb Państwa występuje w roli finansisty bankowo-pożyczkowego. Operacje te mają duże znaczenie dla budżetu państwa, ponieważ kwoty przychodów i rozcho-

dów budżetu są znacznie wyższe od kwot planowanych dochodów i wydatków budżetu państwa. Przykładowo zakładane dochody to około 173 mld złotych, a planowane przychody około 370 mld zł. Wskazuje to na rozmiary tych operacji związanych z finansowaniem deficytu budżetowego i długu publicznego Skarbu Państwa. Rozbudowany art. 40 daje duże możliwości ministrowi finansów w przenoszeniu środków związanych z planowanymi wydatkami na obsługę Skarbu Państwa, z których finansowane są wydatki związane z kosztami obsługi długu krajowego i zagranicznego.

Zastrzeżenia budzą regulacje dotyczące funduszy celowych i operacji państwowych (art. 42) odnoszące się do zasady konstytucyjnej o całości dochodów i wydatków państwa. Zastrzeżenia prawne można odnieść do art. 45 i art. 46 gdzie delegowane są uprawnienia dla ministrów, które w rzeczywistości powinny mieć uregulowania ustawowe.⁴

2. Założenia makroekonomiczne

Przyjęte w rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2005 założenia makroekonomiczne oparte są na danych, które dotyczyły pierwszego półrocza 2004 roku oraz szacunkach odnoszących się do drugiego półrocza tego roku. Prognozowanie sytuacji makroekonomicznej na 2005 rok jest nieco utrudnione, gdyż rok bieżący można uznać za nietypowy w związku z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja. Procesy gospodarcze i reakcje podmiotów w tych warunkach (wprowadzono wiele zmian i regulacji prawnych związanych z naszym przystąpieniem do Unii Europejskiej) należy traktować ze szczególną ostrożnością. Mogą to być zjawiska przejściowe (choć nie muszą), powodujące ograniczone zaufanie do danych statystycznych roku 2004 jako roku bazowego dla prognozowania roku 2005.

Dla budżetu państwa i finansów publicznych podstawowe znaczenie mają założenia odnoszące się do nominalnego produktu krajowego brutto. Nominalny PKB z jednej strony stanowi główną zmienną objaśniającą kształtowanie się dochodów publicznych (zwłaszcza podatkowych), a z drugiej zaś stanowi podstawę odniesienia dla oceny deficytu i długu publicznego. Ustawa budżetowa zakłada, że w roku 2005 nominalny PKB wyniesie 952,6 mld zł i w porównaniu z rokiem 2004 wzrośnie o 7,8%. Będzie to wynikało ze wzrostu realnego PKB o 5% oraz ruchu cen przekładającego się na deflator PKB równy 1,026. Założenie realnego wzrostu PKB w 2005 roku o 5% oznacza osłabienie jego dynamiki w porównaniu z rokiem 2004, którego wzrost przewiduje się o 5,7%. Wzrost ten ma swój związek z boorem przedakcesyjnym w miesiącach luty - kwiecień co spowodowało, że w I półroczu 2004 r. PKB wzrósł realnie o 6,5%. Zgodnie z przewidywaniami po wejściu Polski do Unii Europejskiej tempo to uległo pewnemu osłabieniu i w II półroczu wynosi około 5%. Na takim też poziomie przyjęto wzrost PKB w 2005 roku. Mówi się o przyjęciu rozsądnego założenia. Zbliżoną dynamikę realnego PKB przewiduje NBP jak i większość innych analityków. Założenia co do ruchu cen są też porównywalne z przewidywaniami NBP przyjętymi w „Założeniach polityki pieniężnej na rok 2005”. NBP ma możliwość posługiwania się głównym a zarazem jedynym instrumentem - stopą procentową. Ten instrument może okazać się mało skuteczny jeśli wzrost cen powodowany będzie szokami zewnętrznymi (między innymi wysoki wzrost cen ropy naftowej i innych czynników energetycznych). Do zbyt optymistycznych należy zaliczyć założenie makroekonomiczne dotyczące zatrudnienia. Zakłada ono obniżenie stopy bezrobocia w 2005 roku o 1% (z 19,3% w roku bieżącym do 18,2% w roku 2005).

3. Dochody budżetu państwa

W projekcie ustawy budżetowej założono, że dochody budżetu państwa w roku 2005 wyniosą 173,7 mld zł. Zakładany jest znaczący wzrost dochodów budżetu państwa na 2005 rok w porównaniu z rokiem bieżącym (nominalnie o 11,3%). Zachowana zostaje przy tym dotychczasowa ogólna struktura dochodów (tabela 1). Podstawową rolę odgrywają dochody podatkowe (w 2005 roku 88,9% a w 2004 roku 87,6% dochodów ogółem); udział podatków dochodowych w dochodach budżetu ma wynieść 22% (w roku 2004 - 20,5%). Wśród podatków pośrednich największe znaczenie ma podatek od towarów i usług (VAT), (42,1 % dochodów ogółem zaprojektowanego budżetu, w 2004 roku 24%). Udział akcyzy ma kształtować się na poziomie 24,3% (w 2004 roku 22,5%). Dochody niepodatkowe stanowią 9,5% (w 2004 roku 10,6%). W grupie tej znaczącą pozycję stanowią wpłaty jednostek budżetowych i wpłaty z zysku NBP. Udział wpłat zagranicznych będzie kształtował się na tym samym poziomie co w roku poprzednim, czyli 1,9% dochodów ogółem.

Zaplanowany wzrost dochodów wiąże się z przewidywanym wzrostem wszystkich rodzajów podatków, przy czym największy wzrost dotyczy podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i podatku dochodowego od osób prawnych.

Dochody budżetu państwa w 2005 roku

Tabela 1

Wyszczególnienie	Plan na 2005r
	w tysiącach zł
1	2
Dochody ogółem	173 741 552
1. Dochody podatkowe	154 417 695
1.1. Podatki pośrednie	116 238 539
a) podatek od towarów i usług	73 063 419
b) podatek akcyzowy	42 285 120
c) podatek do gier	890 000
1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	14 690 619
1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	23 488 537
2. Dochody nie podatkowe	16 547 549
2.1 Dywidenda	961 736
2.2. W płaty z zysku NBP	4 626 100
2.3. Cło	1 527 800
2.4. Dochody jednostek budżetowych	7 641 651
2.5. Pozostałe dochody niepodatkowane	583 000
2.6. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	1 207 262
3. Dochody zagraniczne	71 108
4. Wpłaty do budżetu państwa z Unii Europejskiej	2 705 200

Źródło: Projekt ustawy budżetowej na rok 2005.

Prognoza wzrostu dochodów budżetu państwa została opracowana na podstawie przewidywanych zmian w konstrukcji podatków, szczególnie w podatku akcyzowym oraz podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2005 roku przewiduje się wzrost podatku akcyzowego między innymi na niżej wymienione wyroby: benzynę, olej napędowy, autogaz, papierosy i alkohol. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzrost podatku akcyzowego na benzynę i olej napędowy, który ściśle wiąże się z podniesieniem kosztów działalności we wszystkich strefach gospodarowania - przedsiębiorców, sfery budżetowej, gospodarstw domowych. Może to mieć wielokierunkowe skutki - przyczynić się do wzrostu cen, zmian w poziomie prognozowanego popytu, niekorzystnych zmian w sytuacji finansowej przedsiębiorców, obniżenia dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych i od osób fizycznych. Trudno w roku bieżącym podzielić optymizm związany z wpływem obniżenia stawki podatku dochodowego podmiotów gospodarczych na rozwój ich działalności. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w roku 2004 i nie można jednoznacznie stwierdzić, że to miało znaczącą rolę w polepszeniu sytuacji finansowej przedsiębiorstw. Nie można oczekiwać efektów zmian podatków w tak krótkim okresie. Takich ocen należy dokonywać po dłuższym czasie obowiązywania takiego rozwiązania i dalszego stabilizowania systemu podatkowego.

Jeśli idzie o dochody niepodatkowe, to założono ich spadek o 4,2%. W grupie dochodów niepodatkowych występują wpłaty jednostek samorządu terytorialnego, które wracają ponownie do tych jednostek w postaci części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów i części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Wydatki te stwarzają wrażenie obciążeń budżetu państwa na rzecz samorządu, a w rzeczywistości są to wpłaty do budżetu państwa tychże jednostek samorządowych.

4. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w roku 2005 wynieść mają według projektu ustawy budżetowej 208,7 mld złotych (tabela 2), co oznacza wzrost w stosunku do roku bieżącego o 4,4%. Z punktu widzenia planowania budżetu państwa ważne jest zahamowanie obserwowanego w latach 2001 - 2003 wzrostu udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem. Zaplanowano obniżenie wydatków prawnie zdeterminowanych⁵ w roku 2004, a w roku 2005 planowane jest dalsze zmniejszenie tych wydatków o 3,4% w stosunku do roku 2004.

Najważniejszym elementem z punktu widzenia planowania budżetu państwa jest uwzględnienie wagi korzyści gospodarczych i społecznych, które można osiągnąć poprzez prawne zdeterminowanie niektórych wydatków.

Wydatki budżetu państwa na rok 2005
ZESTAWIENIE ZBIORCZE WEDŁUG DZIAŁÓW

Tabela 2

Dział	Tytuł	z tego:									
		Plan na 2005r	Dotacje i subwencja	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki budżetu jednostek budżetowych			Wydatki majątkowe	Rożniczenia z bankami	Obługa długu publicznego	Środki własne Unii europejskiej
					Wyszczególnienie	Wyszczególnienie	Wyszczególnienie				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	20		
010	Rolnictwo i łowiectwo	2 349 692	1 602 106	2 230	594 317	171 039					
020	Leśnictwo	31 981	30 020	1	1 835	125					
030	Rybnictwo i rybactwo	26 731	884	665	24 244	938					
050	Rolnictwo i łowiectwo	912 149	999 200	44	405	2 590					
100	Przemysł i kopalnictwo	254 665	109 851	622	30 106	114 086					
150	Przemysł przetwórczy	72 155	627 696	6 374	88 417	2 669					
500	Handel	18 000	18 000		1 835 975	954 559					
550	Hotele restauracje	3 214 572	415 091	8 947	2 798						
600	Transport i łączność	54 103	31 305	679	11 735	36 030					
630	Turystyka	1 448 061	315 117	2 912	225 585	12 879	1 084 500				
650	Gospodarka mieszkaniowa	383 214	131 838	159	139 772	5 606					
700	Działalność usługowa	2 892 329	1 835 645	9 070	7 128 019	299 801					
710	Informatyka	8 260 107	369 906	358 189	1 393 724	400 993					
720	Nauka	1 648 134	39 240	24 742	8 103 455	190 428					
730	Administracja publiczna	12 154 961	14 250	892 000	1 249 666	3 145 256					
750	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	42 987 742	32 896 650	8 837 575	6 751 103	3 851					
751	Obrota narodowa	8 956 622	1 242 134	761 602	6 027 213	201 783					
752	Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	7 033 629	579	520 476		485 361					
753	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa										
754	Wymiar sprawiedliwości										
755	Dochoły od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	180 000			180 000						
756	Dochoły od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	27 400 000	35 031 283	15 200	201 021	2 710 173		27 198 979			
757	Obługa długu publicznego	53 871 238	867 155	35 328	5 893 895	13 265			10 220 687		
758	Różne rozliczenia	9 590 044	9 007 989	212 032	808 235	272 425					
801	Okwiata i wychowanie	3 019 566	553 260	13 400	1 964 528	485 078	3 300				
803	Szkolnictwo wyższe	10 886 383	8 635 700	2 216 919	32 137	1 627					
851	Obrota zdrowia	7 953 051	1 216 807	6 730 689	5 459	96					
852	Pomoc społeczna	161 916	16 919	1 385	139 642	3 970					
853	Poszczególne zadania w zakresie polityki społecznej	184 748	1 600	227	127 831	25 040	30 000				
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	923 634	673 677	3 127	185 250	61 580					
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	79 558	2 104	2 593	171 712	3 149					
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	126 875	107 828	13 218	4 256	1 573					
925	Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody										
926	Kultura fizyczna i sport										
	Opółón	208 741 552	95 872 007	20 645 454	44 077 746	9 608 879	1 117 800	27 198 979	10 220 687		

Źródło: Projekt budżetu państwa na rok 2005.

W układzie zadaniowym przeważają wydatki związane z funkcjonowaniem organów władzy i administracji państwowej, obroną narodową, ochroną państwa i obsługą długu. Udział tych wydatków w roku 2005 w wydatkach ogółem ma wynosić 31,9%. Wydatki w tej grupie zadań wzrosną nominalnie o około 6% a realnie 3% w stosunku do roku bieżącego. Najwyższy wzrost wydatków zaplanowany jest dla obrony narodowej i władzy publicznej. Należy zwrócić uwagę na wyjątkowo duży wzrost wydatków władzy publicznej. Na 2005 rok zaplanowano nominalnie o 15% więcej niż w roku 2004 a realnie o 11,7%. Około 60% wydatków w tej grupie zadań zaplanowanych na 2005 rok dotyczy urzędów naczelnych organów władzy państwowej i są to w większości wydatki bieżące. W tej grupie zadań tak w wydatkach bieżących jak i innych inwestycyjnych można szukać pewnych rezerw. W tej grupie zadań daje się zauważyć niewielki spadek o 4,3% w stosunku do roku poprzedniego (realnie 1,4%) zaplanowanych wydatków na administrację publiczną. Z omawianą grupą zadań wiąże się sprawa kosztów obsługi długu publicznego. Koszty obsługi są zależne od poziomu długu, struktury długu i wysokości stopy procentowej. Poziom długu jest efektem wieloletniego narastania kumulacji zadłużenia spowodowanego finansowaniem deficytu przez emisję instrumentów dłużnych. Koszt obsługi długu zależy nie tylko od poziomu długu ale także od czasowej struktury instrumentów dłużnych.

Jak kształtował się dług publiczny i koszty jego obsługi przedstawiono w tabeli 3.

Budżet na rok 2005 nie zatrzymuje niekorzystnej tendencji wzrostu relacji długu do PKB. Zgodnie z obecnie stosowaną metodologią, w roku 2005 nastąpiłoby przekroczenie drugiego proggu ostrożnościowego.⁶ Nie można jednoznacznie przyjąć, że przy tych założeniach budżetowych zostanie zachowany dalszy wzrost relacji długu do PKB. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych(Art.45), relacja długu publicznego do PKB nie może przekroczyć 60%. Jeśli przekracza 55%, rząd ma obowiązek niezwiększania deficytu i nieudzielania poręczeń, jeśli przekracza 60%, należy natychmiast zrównoważyć budżet.

Dług publiczny i koszty jego obsługi.

Tabela 3

Wyszczególnienie	Jednostki	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Państwowy dług publiczny ogółem	a	252,0	273,4	280,5	302,1	352,6	408,6	456,5	490,2
	b	7,2	8,5	2,6	7,7	16,7	15,9	11,7	7,4
	c	45,5	44,4	39,3	40,2	45,2	50,1	52,3	50,9
Dług Skarbu Państwa	a	237,4	263,5	265,9	282,6	326,8	378,5	425,7	483,8
	b	7,1	11,0	0,9	6,3	15,6	15,8	12,5	13,2
	c	42,9	42,8	37,3	37,6	41,9	46,9	48,8	50,2
- dług krajowy Skarbu Państwa	a	121,2	133,8	145,1	185,0	218,2	250,7	302,5	351,9
	b	16,5	10,4	8,4	27,6	17,9	14,9	20,6	16,3
	c	21,9	21,8	20,3	24,6	28,0	30,8	34,7	36,5
- dług zagraniczny Skarbu Państwa	a	116,2	129,7	120,8	98,9	108,6	127,8	123,2	131,9
	b	-1,2	11,6	-6,8	-18,1	9,8	17,7	-3,6	7,1
	c	21,0	21,1	16,9	13,2	13,9	15,7	14,1	13,7
Koszt obsługi długu publicznego	a	17,9	18,8	18,0	20,9	24,2	24,1	26,7	27,4
	b	9,9	4,8	-4,0	16,0	15,6	-0,1	10,7	2,5
	c	3,2	3,1	2,5	2,8	3,1	3,0	3,1	2,8
	d	12,8	13,6	11,9	12,1	13,2	12,8	13,4	13,1
	e	135,7	150,5	116,1	62,3	61,3	65,1	59,0	78,3
- koszty obsługi długu krajowego	a	14,1	14,9	13,7	17,1	21,5	21,5	21,0	21,4
	b	12,1	5,3	-7,8	24,6	25,8	0,1	-2,3	1,8
	c	2,6	2,4	1,9	2,3	2,8	2,6	2,4	2,2
	d	10,1	10,8	9,1	9,9	11,8	11,4	10,5	10,3
- koszty obsługi długu zagranicznego	a	3,8	3,9	4,3	3,8	4,5	4,6	5,9	6,0
	b	2,4	3,0	10,6	-11,7	18,6	1,7	29,9	4,6
	c	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6
	d	2,7	2,8	2,8	2,2	2,5	2,4	3,0	2,9
Tempo wzrostu PKB w cenach bieżących		17,2	11,1	16,0	5,2	4,0	4,4	9,3	8,1
Przyrosty długu publicznego mld zł		17,0	21,4	7,1	21,6	50,5	56,0	47,9	22,7
Przyrost długu Skarbu Państwa mld zł		15,7	26,1	2,4	16,7	44,1	52,8	48,9	56,4
Deficyt budżetowy		13,2	12,5	15,5	33,5	39,4	37,1	43,7	35,0

Źródło: Obliczenia na podstawie danych GUS. Sprawozdań z wykonania budżetu i budżetu na rok 2004 (J. Żyżyński);

a) mld zł;

b) tempo wzrostu w % w stosunku do roku poprzedniego;

c) % PKB;

d) % wydatków budżetu;

e) % deficytu budżetowego.

Grupę drugą pod względem wysokości stanowią wydatki na wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego i wydatki socjalne (jest to 30,5% wydatków ogółem). Planuje się obniżenie tych wydatków w stosunku do roku 2004 realnie o 1,9%. W tej grupie zadań przeważają wydatki prawnie zdeterminowane, do których zaliczyć należy między innymi dotacje dla FUS i KRUS. Jakikolwiek zmiany w tym zakresie czy ingerencja jest możliwa tylko po zmianie przepisów prawnych. W planie wydatków budżetu państwa na 2005 rok nieznacznie wzrosną wydatki na naukę, szkolnictwo wyższe, oświatę i wychowanie, kulturę i sport, będą stanowić 21,1% wydatków ogółem (wzrost nominalny o 4,2% realnie o 1,1%). Nastąpi duży wzrost na oświatę i wychowanie (nominalnie o 18,3% realnie o 14,9%) oraz szkolnictwo wyższe, w tym dydaktykę i stypendia dla młodzieży. W planowanym projekcie budżetu na 2005 rok obniżone zostały wydatki na gospodarkę. Kształtować się będą na poziomie 8,4% wydatków ogółem. Zmniejszone wydatki dotyczą między innymi transportu i łączności, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, gospodarki mieszkaniowej, turystyki. Zmniejszenie wydatków na te cele jest szczególnie niekorzystne, ponieważ w tych dziedzinach występuje szeroki wachlarz niezaspokojonych potrzeb.

Wydatki budżetu państwa związane z działalnością samorządu terytorialnego nieznacznie wzrosną. Planowane wydatki zwiększono nominalnie o 4,8% w stosunku do roku 2004. Związane są one głównie z częścią oświatową. Zaplanowane jest znaczne zwiększenie dotacji dla gmin, dotyczące głównie zadań z zakresu administracji rządowej i zadań realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Natomiast obniżono dotacje o około 20% dla powiatów i około 30% dla województw. Obniżenie dotacji dla powiatów i województw może pogorszyć sytuację finansową tych jednostek, co może poważnie ograniczyć absorpcję środków z Unii Europejskiej.

Należy dążyć do uelastycznienia planowania budżetu państwa w tym kierunku, by w większym stopniu uniezależnić zachodzące procesy gospodarcze oraz finansowanie jednostek samorządowych od decyzji organów państwowych.

Widoczny jest brak determinacji do ograniczenia liczby urzędników państwowych co pokazują związane z tym wydatki. Nie ulegają zmianie ogólne dane dotyczące zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń w roku 2005. Wzrosną nieznacznie wydatki z tytułu wynagrodzeń (nominalnie o 7,4%, realnie o około 4%). Zauważalne są przesunięcia w zatrudnianiu pracowników (zmniejszenie liczby pracowników w jednych częściach jest równoważone zwiększeniem zatrudnienia w innych częściach budżetowych).

W roku 2005 zaplanowane wydatki majątkowe wynoszą 4,6% wydatków ogółem. Wskaźnik ten jest nieco niższy niż w roku 2004, który wynosił 5,4%. Projekt budżetu na rok 2005 zakłada wydatki majątkowe niższe o około 12% w stosunku do roku 2004 (największe zaplanowano w dziale obrona narodowa).

Widoczny jest znaczny spadek udziału budżetu państwa w realizacji ogółem inwestycji wieloletnich. Dotyczy to inwestycji kontynuowanych. Ograniczenie wydatków w tym zakresie może budzić niepokój ze względu na ważną rolę inwestycji w rozwoju gospodarczym.

Bardzo niski stan rezerw ogólnych w wysokości 0,05% planowanych wydatków budżetowych (ustawowe możliwości to 0,2%). Można odnieść wrażenie, że planowany budżet jest bardzo napięty. Jednak rezerwy celowe, które stanowią 5,3% planowanych wydatków budżetowych (w roku 2004 - 6,9% planowanych wydatków), w tym 3% rezerw nierozdzielonych na poszczególne działy wyraźnie łagodzą to wrażenie. Rezerwy celowe są bardzo rozdrobnione, dotyczą

one 67 różnych zadań w roku 2005. Im wyższy poziom rezerw celowych, tym większe usztywnienie gospodarki budżetowej.

5. Równowaga budżetowa

Deficyt budżetu państwa w 2005 r. ma według projektu ustawy budżetowej wynieść 35,0 mld zł. W porównaniu z deficytem tegorocznym, szacowanym na 43,7 mld zł deficyt ma obniżyć się o 8,7 mld zł, to znaczy o 20,0%. Można postawić pytanie, na ile zmniejszenie deficytu budżetu państwa jest równoznaczne z poprawą stanu nierównowagi.

Po pierwsze - prócz oficjalnego deficytu budżetu państwa występuje drugi deficyt pod nazwą „ujemne saldo przychodów z prywatyzacji”. Genezą tego dość osobliwego „uzupełniającego” deficytu był zapis w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji z 1996 r. stanowiący, iż przychody z prywatyzacji mają wspierać reformę ubezpieczeń społecznych (czyli praktycznie kompensować Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytek przychodów w związku z przekazywaniem części składek do otwartych funduszy emerytalnych) oraz różne inne cele (co jednak ma już marginesowe znaczenie). Problem polega na tym, że obecnie kompensata na FUS (w 2005 r. ma wynieść 11,3 mld zł) jest znacznie większa niż wpływy z prywatyzacji (na 2005 r. planowane w wysokości 5,7 mld zł). W konsekwencji powstaje niedobór środków z prywatyzacji w stosunku do zadań, które mają finansować. Niedobór ten musi zostać pokryty emisją skarbowych papierów wartościowych, a więc praktycznie nie różni się od oficjalnego deficytu. W 2005 r. ma wynieść 7,9 mld zł, podczas gdy w roku bieżącym szacowany jest na 4,8 mld zł, zwiększy się więc o 3,1 mld zł.

Po drugie - w projekcie ustawy budżetowej (zał. nr 3) przewiduje się udzielanie pożyczek ze środków budżetowych w wysokości 3,2 mld zł. Mają one zostać przyznane publicznym zakładom opieki zdrowotnej, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów oraz samorządom (w ramach postępowania naprawczego). Ponieważ w świetle doświadczeń z przeszłości pożyczki takie są przeważnie umarżane, a przynajmniej latami nieobsługiwane, praktycznie trzeba je traktować jako zakamuflowane dotacje i tym samym źródło kreowania deficytu.

Po trzecie - sfinansowania wymaga jeszcze jedno ujemne saldo, mianowicie saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Środki z budżetu Unii przyznawane są w znacznej mierze na zasadzie refundacji, a więc uzyskanie ich wymaga uprzedniego wydatkowania środków ze źródeł krajowych, praktycznie w poważnym stopniu z budżetu państwa. Oczywiście środki przeznaczone na prefinansowanie zostaną zwrócone budżetowi, a więc nie mogą zostać zaliczone do jego wydatków (które obejmują tylko płatności bezzwrotne), ale saldo prefinansowania (nadwyżka wypłat nad zwrotami) stanowi zjawisko stałe i wykazuje tendencję rosnącą. Jest więc faktycznym obciążeniem dla budżetu, kolejnym quasi deficytem, który musi być sfinansowany emisją skarbowych papierów wartościowych. W roku bieżącym saldo prefinansowania szacuje się na 2,3 mld zł, zaś w 2005 r. ma wzrosnąć do 4,6 mld zł.

Jeśli zsumujemy oficjalny deficyt, ujemne saldo prywatyzacji, przewidywane pożyczki oraz ujemne saldo prefinansowania, to okaże się, że faktyczny deficyt budżetu państwa ma wynieść w 2005 r. 49,7 mld zł, co odpowiada 5,2% przewidywanego PKB. W roku bieżącym analogicznie liczony deficyt ma wynieść 51,1 mld zł, co odpowiada 5,8% PKB. Tak więc faktyczne obniżenie deficytu budżetu państwa liczonego w relacji do PKB ma wynieść 0,7 punktu procento-

wego. Nie jest to wiele, ale też nie tak mało, uwzględniając ograniczenia natury prawnej i rok wyborczy 2005. Można to uznać za obiecujący początek procesu zmniejszania deficytu.

Początek jest tym bardziej obiecujący, że jak się wydaje w 2005 r. nastąpić ma wyraźna poprawa w pozabudżetowej części rządowego podsektora finansów publicznych. Niestety udostępnione informacje nie dają jasnego obrazu. Wprawdzie w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej jest zamieszczone - na samym końcu - zestawienie przewidywanych dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w 2005 r., ale brak jest analogicznego zestawienia dla roku bieżącego, a więc podstawy odniesienia dla analizy mających nastąpić zmian. Na s.344 uzasadnienia podano wprawdzie sumaryczne zestawienie dochodów, wydatków oraz wyników kasowego sektora finansów publicznych, z którego wynika, że deficyt kasowy sektora ma obniżyć się z 56,1 mld zł (6,3% PKB) w roku bieżącym do 42,5 mld zł (4,5% PKB), ale nasuwają się istotne zastrzeżenia natury metodologicznej:

1. Nie są tam uwzględnione omówione poprzednio ujemne salda prywatyzacji i prefinansowania,
2. Włączone są mało wiarygodne dane o dochodach, wydatkach i wynikach budżetów samorządowych. Ministerstwo Finansów nie jest uprawnione do wypowiedzania się na temat kształtu tych budżetów w 2005 r. (zresztą także i w roku bieżącym), bo to zależeć będzie od autonomicznych decyzji organów samorządowych.

pozytywnie można się odnieść do sytuacji państwowych funduszy celowych, których plany finansowe na rok 2005 (wraz z przewidywanym wykonaniem w roku bieżącym) zawiera załącznik 5 do ustawy. Tu zauważalna jest poprawa: fundusze mają wykazać w 2005 r. łącznie nadwyżkę 524 mln zł, podczas gdy w roku bieżącym przewiduje się deficyt bliski 5 mld zł. Jeśli nawet plan finansowy FUS - o czym była mowa poprzednio - jest zbyt optymistyczny i może wystąpić nieprzewidziany deficyt rządu 1,5 mld zł, to i tak łączne saldo funduszy wykazałoby deficyt około 1 mld zł (zamiast nadwyżki 524 mln zł), co oznaczałoby obniżenie łącznego deficytu funduszy z 0,5% PKB do 0,1%.

Projekt budżetu państwa na rok 2005 można uznać za zadowalający. Możliwy do zrealizowania w istniejącym stanie prawnym, społeczno - gospodarczym, a także politycznym, ponieważ rok 2005 jest rokiem wyborczym, a to nie sprzyja dyscyplinowaniu wydatków budżetowych.

Konstrukcja budżetu oparta jest na realistycznych założeniach makroekonomicznych. Źródłem wątpliwości może być eksport, ponieważ założono dalsze umacnianie się naszej waluty. Za realne można przyjąć założenia tendencji rozwojowych polskiej gospodarki w latach 2004 - 2006. Dochody wydają się być wyszacowane na granicy możliwości ich zrealizowania. W strukturze wydatków zauważalny jest niewielki postęp w stosunku do roku 2004. Projekt budżetu zakłada nieznaczne obniżenie deficytu finansów publicznych w zakresie samego budżetu państwa, jak i funduszy celowych w sumie o około 1% PKB. Przekształcenie części środków specjalnych w fundusze należy ocenić pozytywnie. Konieczna jest poprawa sposobu ich prezentacji, która umożliwiłaby bardziej skuteczną kontrolę wydatkowanych środków. Trudno ocenić zaplanowane rozliczenia z Unią Europejską, ponieważ sposób ich przedstawiania jest nieprecyzyjny. Projekt ustawy budżetowej na rok 2005 może sprzyjać utrzymaniu wzrostu gospodarczego i nieznacznie poprawia stan nierównowagi makroekonomicznej.

ANALYSIS OF THE COUNTRY'S BUDGET PROJECT FOR THE YEAR 2005. (Summary)

The authors of the article are analyzing the project of the year 2005 budget proposed to the Parliament of Poland (parliamentary act N 3293) in which macroeconomic assumptions, incomes and expenditures of the country's budget, public debt and expenses on its operations as well as budget balance are represented. Budget project will be recognized as satisfactory and possible for realization in the existing legislative, social - economic and political situation because the year 2005 is the year of elections and this fact is not favorable to budget expenditures discipline.

Bibliografia

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Nasiłowski M., *System rynkowy, Key Test*, Warszawa 2004.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997 Nr 78, poz.483)
- Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U.2004 Nr17, poz.167)
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz.U. 1998 Nr 155, poz. 1014)
- Projekt ustawy budżetowej na 2005 rok (druk sejmowy nr 3293).

Przypisy

- 1 Nasiłowski M., *System rynkowy, Key Test*, Warszawa 2004, s.243.
- 2 Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s.56.
- 3 Tamże, s. 58.
- 4 Zastrzeżenia dotyczą delegowania uprawnień dla ministrów do dysponowania niektórymi funduszami celowymi. Zgodnie z zasadą konstytucyjności przeznaczenie tych funduszy powinno wynikać z uregulowań ustawowych. Art. 216, Konstytucja RP.
- 5 Są to tzw. „wydatki sztywne” do których zaliczono między innymi : subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, finansowanie dróg, dotacje dla FUS, KRUS, koszty obsługi długu publicznego.
- 6 Przekroczenie drugiego progu ostrożnościowego- wymienionego w Ustawie o finansach publicznych oznacza, że dług publiczny w relacji do PKB przekroczy 55%.