



BRE BANK SA



Budżet, który nikogo nie zadowala

14 września 2006

Wstępny projekt budżetu państwa na 2007 r. spotkał się z niemal powszechną krytyką. Przywódcy Samoobrony i LPR zapowiadają, że nie poprą budżetu, jeśli nie znajdą się w nim dodatkowe środki na rolnictwo, ochronę zdrowia i edukację. Przedstawiciele związków zawodowych domagają się zagwarantowania podwyżek płac w sferze budżetowej oraz wzrostu płacy minimalnej. Reprezentanci pracodawców krytykują nadmierny wzrost wydatków na cele socjalne, zbyt optymistyczne prognozy wpływów z VAT i generalny brak postępów w reformowaniu finansów publicznych. Można się spodziewać, że ze względu na zaplanowanie zbyt wolnego tempa ograniczania deficytu fiskalnego krytycznie do projektu przyszłorocznego budżetu odniesie się również Komisja Europejska.

Przedkładając projekt budżetu minister finansów rzadko może liczyć na pochwały, ale w tym przypadku skala krytyki jest chyba większa niż zazwyczaj. Może to mieć co najmniej dwie przyczyny. Po pierwsze, naciskając na trzymanie się kotwicy budżetowej i jednocześnie planując bardzo duży wzrost wydatków, autorzy projektu budżetu chcieli jednocześnie zadowolić zarówno zwolenników większej dyscypliny fiskalnej, jak i proponentów większej skali rozdawnictwa z kasy państwowej. Jak to zwykle bywa w takich sytuacjach, próbując zaspokoić wszystkie oczekiwania, nie udaje się w pełni zadowolić nikogo. Trzymanie się „kotwicy” nie pozwala na osiągnięcie odpowiedniej skali redukcji deficytu i nie stanowi nawet namiastki niezbędnej reformy finansów publicznych, zaś skala i struktura zaplanowanego wzrostu wydatków najwyraźniej nie wystarczają na spełnienie wszystkich zapowiedzi programowych i oczekiwań społecznych. Drugim wyjaśnieniem szczególnie ostrego i powszechnego charakteru krytyki projektu budżetu może być kontekst rozpoczynającej się właśnie kampanii wyborczej oraz skala oczekiwań rozbudzonych zarówno przez zapowiedzi polityków, jak i przez szybkie tempo wzrostu gospodarczego.

W mojej ocenie krytyka przedstawionego projektu budżetu jest w dużej mierze uzasadniona, ale bynajmniej nie ze względu na zaplanowanie zbyt małej skali wzrostu wydatków. Choć projekt ten zawiera też pewne pozytywne elementy, to ogólnie można go uznać za rozczarowujący. Budżet w zaproponowanym kształcie nie rozwiązuje żadnego z podstawowych problemów polityki fiskalnej: nie pozwala na osiągnięcie odpowiedniego postępu w ograniczaniu nierównowagi fiskalnej i nie powstrzymuje wzrostu długu publicznego, zwiększa, zamiast zmniejszać, skalę obciążeń podatkowych i nie wprowadza pożądanych zmian w strukturze wydatków publicznych. Zrezygnowano niestety z projektów ograniczenia pozapłacowych kosztów pracy, z planów szybkiego wprowadzenia dwóch stawek podatku PIT i z zapowiedzianych zmian w ustawie o finansach publicznych. Można zaryzykować twierdzenie, że budżet w zaproponowanym kształcie dobrze odzwierciedla program gospodarczy rządu, czy też raczej brak programu, który przestawiałby spójną wizję rozwoju naszej gospodarki w średnim i długim okresie.

Do stosunkowo nielicznych pozytywnych cech przedstawionego projektu zaliczyć można dość realistyczne założenia makroekonomiczne, na jakich został on oparty. Niektóre z tych założeń uznać można nawet za konserwatywne. Tempa wzrostu PKB, cen i płac nominalnych mogą okazać się nieco wyższe od założonych w projekcie budżetu, co ułatwiłoby realizację dość napiętej prognozy dochodów. Mniej korzystny wpływ na realizację budżetu miałyby natomiast

spełnienie się wyrażonych w notowaniach rynkowych oczekiwań, że skala wzrostu krajowych stóp procentowych będzie w przyszłym roku wyższa od zakładanej przez Ministerstwo Finansów.

Prognoza dochodów budżetowych przewidująca nominalny wzrost całości wpływów o 8%, a dochodów podatkowych o 10,3%, jest z pewnością bardzo napięta i może okazać się trudną do zrealizowania. Wiarygodności tego szacunku nie umacnia również to, że jeszcze niedawno minister finansów twierdził, że przyszlóroczne wpływy mogą być o blisko 4 mld zł niższe. Szczególnie duże wątpliwości budzi prognoza dochodów z VAT. Pomimo braku istotnych zmian systemowych wpływy z tego podatku mają wzrosnąć w 2007 r. aż o 11,4%. Już w tym roku prognoza dochodów z VAT okazała się nadmiernie optymistyczną, gdyż szacuje się, że wpływy z tego tytułu będą o około 1,8 mld zł niższe od planowanych. Osiągnięcie założonego wzrostu wpływów z pozostałych podatków będzie w dużej mierze zależne od zaakceptowania przez parlament zaproponowanych przez rząd zmian w ustawach podatkowych. Jak na razie podczas prac w komisjach sejmowych widać tendencję do akceptowania zmian korzystnych dla podatników i odrzucania propozycji wiążących się ze wzrostem obciążeń podatkowych (zmiany zasad traktowania darowizn i rozliczania amortyzacji, rezygnacja z ryczałtu i karty podatkowej itp.). Ważne dla osiągnięcia prognozowanych wpływów z akcyzy będzie również to, czy rząd będzie miał odwagę przywrócić wyższą stawkę akcyzy na benzynę. Jednym ze źródeł niepewności, co do możliwości osiągnięcia oczekiwanych w przyszłym roku wpływów budżetowych jest też prognozowana wielkość wpłaty z zysku NBP, która dość istotnie przekracza kwotę określoną w planie finansowym NBP. Trudno jest również przewidzieć, jak potoczą się dalsze losy projektu ustawy o podatku ekologicznym i jak duże jest ryzyko niekorzystnych rozstrzygnięć w sprawie zwrotu akcyzy od samochodów sprowadzonych z zagranicy.

Najwięcej zastrzeżeń wzbudzają jednak plany dotyczące wydatków budżetu państwa. Projekt przewiduje, że w przyszłym roku wydatki te wzrosną o 8,5% do poziomu 242,2 mld zł. Zaplanowanie tak dużego przyrostu wydatków przez kraj borykający się z problemami nadmiernego deficytu budżetowego i szybko rosnącego długu publicznego uznać można za swego rodzaju ekstrawagancję i jedną z najważniejszych wad przedstawionego projektu. To tak, jakby rodzina, której dług jest prawie 2,5-krotnie wyższy od rocznych dochodów zamiast oszczędzać postanowiła nagle zwiększyć swoje wydatki. Po raz pierwszy od 2002 r. znacząco zwiększyć się ma udział wydatków budżetu państwa w PKB (z 21,5% w 2006 r. do 22% w 2007 r.). Tak szybko rosnące tempo wydatków nie tylko nie pozwala na ograniczenie nominalnych rozmiarów deficytu, ale też wymusza dalszy wzrost obciążeń podatkowych. Za niepokojące uznać należy też to, że główną przyczyną szybkiego wzrostu wydatków budżetowych jest skokowy (o 20,4%) wzrost wydatków uznawanych za elastyczne. Może to sugerować, że rząd nie jest zmuszony do szybkiego zwiększania wydatków, lecz świadomie do tego dąży. Zupełnie odmienna jest sytuacja w budżecie na 2006 r., gdzie niemal cały przyrost wydatków jest skutkiem wzrostu wydatków prawnie zdeterminowanych.

Głównym usprawiedliwieniem dla szybkiego wzrostu wydatków elastycznych ma być ogromny wzrost wydatków związanych z członkostwem w UE. Choć nie wszystkie tego rodzaju wydatki zostały już uwzględnione w projekcie budżetu, to i tak zapanowano ich wzrost o 58% (do 24,9 mld zł). Większość dodatkowych środków na ten cel umieszczono w rezerwach (dział „Różne rozliczenia”), które wzrosły o ponad 10 mld zł. Zmniejsza to niestety przejrzystość całego budżetu i utrudnia ocenę zmian w strukturze i rozmiarach wydatków. Na tym etapie trudno jest przewidzieć, czy dodatkowe rezerwy posłużą w całości słusznemu celowi zwiększenia absorpcji środków unijnych, czy też wykorzystane zostaną do „zaabsorbowania” dodatkowych roszczeń partnerów koalicyjnych.

Jedną z zagadek związanych z projektowaniem przyszłorocznego budżetu jest to, co stało się ze środkami, które miały pokryć skutki planowanej obniżki pozapłacowych kosztów pracy. Ogłaszając w czerwcu br. założenia do budżetu na 2007 r. rząd twierdził, że zaproponowana wówczas kwota wydatków (243,1 mld zł) uwzględnia środki na ten cel. Według oficjalnych szacunków zawartych w projekcie zmian ustawy o PIT zmniejszenie tzw. klina podatkowego miało obniżyć dochody FUS o około 12,6 mld zł. Projekt budżetu nie wyjaśnia niestety, czy w rzeczywistości środki na dodatkowe transfery do FUS nie zostały jednak uwzględnione na etapie tworzenia założeń do budżetu, czy też te ogromne środki zostały obecnie rozdysponowane na inne, bardziej priorytetowe dla rządu cele. Być może część odpowiedzi na to pytanie wiąże się z zaplanowanym na przyszły rok bardzo dużym wzrostem środków umieszczonych w rezerwach.

Poważne wątpliwości wzbudzać mogą zaplanowane na przyszły rok zmiany w strukturze wydatków. Trudno uznać, że mają one charakter prorozwojowy skoro realnie zmniejszy się mają nakłady na naukę, szkolnictwo wyższe oraz oświatę i wychowanie. Wydatki majątkowe mają wprawdzie utrzymać swój udział w całości wydatków (5,2%), ale ma to nastąpić głównie dzięki znacznemu zwiększeniu nakładów na inwestycje w obronie narodowej. Na inwestycje w naukę i informatykę zamierza się przeznaczyć zaledwie około 200 mln zł, czyli mniej niż jedną dziesiątą procenta całości wydatków budżetu państwa. Największy udział we wzroście całości wydatków mają takie działy, jak obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna i obrona narodowa. Jeśli pominąć przyrost rezerw, to łącznie na te trzy działy przypaść ma około 84% pozostałego wzrostu wydatków. Nadal nie widać efektów realizacji programu „tanie państwo”, gdyż planuje się dalszy nominalny przyrost wydatków na administrację publiczną. Bardzo mocno zwiększyć się mają też koszty funkcjonowania naczelných organów władzy, kontroli i sądownictwa, w tym zwłaszcza wydatki na Senat, IPN i Kancelarię Prezydenta.

Pomimo zaplanowania dużego wzrostu wydatków (w tym zwłaszcza na cele socjalne) nadal jednak pojawiają się liczne żądania zwiększenia nakładów z kasy państwowej. Najbardziej groźne są wezwania do naruszenia kotwicy budżetowej, gdyż taki krok z pewnością miałby bardzo negatywny wpływ na nastroje uczestników rynku i koszty finansowania deficytu. Dość kuriozalne w tym kontekście jest to, że wicepremier rządu kraju członkowskiego UE najwyraźniej nie wie, że obowiązujący w ramach Unii limit deficytu fiskalnego nie odnosi się do samego budżetu państwa, lecz do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jest niemal pewne, że w toku dalszych prac nad projektem budżetu nie uda się utrzymać założenia o zerowym wzroście wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Substytutem podwyżki płac miała być obniżka składek na ubezpieczenia społeczne, więc po wycofaniu się rządu z tych propozycji konieczne będzie znalezienie innej drogi do choć częściowego zaspokojenia rozbudzonych oczekiwań społecznych. Pojawią się zapewne również żądania zwiększenia określonego w projekcie na poziomie 1,1% wskaźnika waloryzacji rent i emerytur. Bardzo stanowczo są też już obecnie formułowane wnioski o znaczne zwiększenie nakładów na rolnictwo i ochronę zdrowia.

Choć prawdziwe dyskusje nad projektem przyszłorocznego budżetu jeszcze się na dobre nie rozpoczęły, to sytuacja wokół tego budżetu już przedstawia się mocno nieciekawie. Prognoza dochodów już bardzo optymistyczna i bez zmian prawnych tworzących dodatkowe źródła absolutnie nie powinna być podwyższana. Pomimo zaplanowania dużego wzrostu wydatków, ich rozmiary i struktura najwyraźniej nadal, ani nie dają niezbędnego impulsu rozwojowego, ani też nie są odpowiednie dla spełnienia wszystkich obietnic i zaspokojenia wszelkich roszczeń zgłaszanych przez partnerów koalicyjnych. W takich warunkach cały budżet trzeszczy w szwach,

a zarzucona przez rząd kotwica coraz słabiej trzyma się podłoża, choć i tak nie jest ona wystarczająca dla utrzymania dyscypliny w całym sektorze finansów publicznych i nie zapewnia odpowiedniego tempa ograniczania nierównowagi fiskalnej.

Sytuacja wokół przyszłorocznego budżetu i zaplanowany dalszy wzrost relacji długu publicznego do PKB jednoznacznie wskazują na to, że w obecnych warunkach nie da się prowadzić rozsądnej polityki fiskalnej bez daleko idących zmian po stronie dochodowej i wydatkowej budżetu. Podatki powinny być prostsze, niższe i mieć szerszą bazę, zaś struktura i poziom wydatków powinny ulec gruntownej przebudowie w celu lepszego ich dostosowania do wyzwań rozwojowych stojących przed Polską. Dla zapewnienia szybszego tempa eliminowania nierównowagi fiskalnej i dla złagodzenia nacisków na stałe zwiększanie wydatków z kasy państwowej warto byłoby podjąć próbę wprowadzenia prostej i skutecznej reguły ograniczającej tempo wzrostu wydatków w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Taka nowa, antycyklicznie działająca reguła powinna zastąpić obecnie stosowaną kotwicę odnoszącą się do nominalnego deficytu budżetu państwa. Projekt budżetu na 2007 rok wyraźnie pokazuje, że tego rodzaju kotwica nie zapobiega wzrostowi wydatków i obciążeń fiskalnych i nie ma żadnego pozytywnego wpływu na strukturę ponoszonych nakładów.

Po zapoznaniu się z projektem przyszłorocznego budżetu można już raczej pożegnać się z nadzieją, że jego przyjęcie i realizacja przyniosą jakiś znaczący postęp w uzdrawianiu naszych finansów publicznych. Trudno też raczej oczekiwać, że zapowiadany powrót prof. Zyty Gilowskiej do wcześniej pełnionych ról wicepremiera i ministra finansów w istotnym stopniu mógłby jeszcze wpłynąć na kształt projektu budżetu. Należy się raczej obawiać, że w toku dalszych prac nad tym projektem ulegnie on dalszemu osłabieniu, gdyż groźby rozpadu koalicji wymuszą zgodę na zwiększenie niektórych kategorii wydatków. W takiej sytuacji więcej uwagi należałoby poświęcić przygotowaniom do opracowania aktualizacji polskiego programu konwergencji, gdyż ścieżka fiskalna określona w tym dokumencie będzie miała bardzo istotny wpływ zarówno na średniookresowe perspektywy rozwoju naszej gospodarki, jak i na nasze relacje z UE. Brak akceptacji tej ścieżki i działań służących jej realizacji przez Komisję Europejską i Radę UE mógłby spowodować uruchomienie sankcji w postaci pozbawienia nas dostępu do środków z Funduszu Spójności. Zaplanowane tempo redukcji deficytu fiskalnego powinno też być na tyle szybkie, aby umożliwić stabilizację, a w dalszej perspektywie też spadek, relacji długu publicznego do PKB.

Wiesław Szczuka
Główny Ekonomista BRE Banku
14 września 2006 r.