

Opinia Business Centre Club  
do wstępnego projektu *budżetu państwa na rok 2009*

Przyjęty przez Radę Ministrów 9 września 2008 r. wstępny projekt *budżetu państwa na rok 2009* będzie realizowany w warunkach dość szybko malejącego tempa wzrostu polskiej gospodarki. Projekt uwzględnia skutki już wprowadzonych, ale także dopiero planowanych zmian ustawowych w zakresie świadczeń emerytalnych, ochrony zdrowia i finansów publicznych. Deficyt budżetowy został zaplanowany na poziomie zgodnym z dokumentem „Program Konwergencji. Aktualizacja 2007”, co stwarza realną przesłankę ograniczenia w 2009 r. deficytu całego sektora finansów publicznych do poziomu 2% PKB. Zwiększy to nieco odporność naszej gospodarki na zawirowania na światowych rynkach finansowych, chociaż być może niedostatecznie w obecnej sytuacji

Konsekwencją zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych oraz założonego silnego wzrostu przychodów z prywatyzacji będzie niewielki spadek potrzeb pożyczkowych państwa, ale znaczne zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB. W niezbyt odległej perspektywie potrzebne będą jednak zmiany ustawowe w obszarze tzw. sztywnych wydatków publicznych, tak aby możliwie jak najszybciej deficyt sektora osiągnął poziom średniokresowego celu budżetowego, określonego w Programie Konwergencji jako deficyt strukturalny na poziomie 1% PKB.

W projekcie ustawy budżetowej na 2009 rok oszacowane zostały dochody budżetu państwa ze źródeł krajowych na kwotę 269,9 mld zł, tj. o 8,9% nominalnie więcej niż w 2008 r. Limit wydatków na rok 2009, też ze źródeł krajowych, wynosi 288,1 mld zł i jest wyższy od zapisanego w ustawie budżetowej na 2008 r. o 5,3%. Deficyt budżetu państwa na r 2009, bez przepływów do OFE, ustalono na kwotę nie większą niż 18,2 mld zł, co oznacza wynik zbliżony do oczekiwanego w rb. Na obecnym etapie prac w projekcie ustawy budżetowej nie uwzględniono środków pochodzących z budżetu UE, które szacunkowo powinny wynieść ok. 40 mld zł. Te środki zwiększą zarówno dochody, jak i wydatki, więc nie będą miały wpływu na deficyt budżetowy.

## Założenia makroekonomiczne

Założenia makroekonomiczne projektu budżetu są umiarkowanie realistyczne i nie odbiegają zbytnio od prognoz rynkowych. Za krok w dobrym kierunku, chociaż krok niewielki, prawdopodobnie zbyt mały należy uznać rewizję prognozy realnej dynamiki wzrostu PKB w 2009 r. do 4,8% z wcześniej prognozowanego poziomu 5,0%. Oznacza to oszacowanie, że spowolnienie wzrostu gospodarczego wyniesie ok. 1 pp, głównie za sprawą gorszego otoczenia międzynarodowego oraz wyczerpania się wewnętrznych rezerw przyspieszonego wzrostu. W obecnym klimacie gospodarki światowej spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki może być jednak sporo większe, ze wzrostem PKB w r 2009 tylko około 4% raczej niż 4,8%. Jako optymistyczną należy też ocenić prognozę średniorocznej inflacji na poziomie 2,9%. Ale jeżeli wzrost PKB będzie niższy niż założony, a inflacja wyższa, to takie odstępstwa będą mieć kompensujący wpływ na dochody budżetu państwa.

Pewne wątpliwości budzi też założony wzrost zatrudnienia w gospodarce szacowany na poziomie 2%.. Jako BCC oczekujemy wyhamowania wzrostu zatrudnienia. Przemawiają za tym zapowiedzi części przedsiębiorców dotyczące ograniczania zatrudnienia wobec spadku tempa wzrostu popytu za granicą i utrzymującego się wysokiego kursu złotego, co zmniejszy zyski eksporterów, bezpośrednich i pośrednich. Zmniejszenie zysków może z kolei spowodować silniejszy spadek dynamiki wzrostu inwestycji niż zakłada to projekt budżetu.

Dynamika wzrostu nominalnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej oraz w sferze budżetowej została założona odpowiednio na poziomie 6,6% oraz 7,0% (z wyłączeniem nauczycieli, dla których zaplanowano wzrost wynagrodzeń w 2009 r. w łącznej wysokości 10% w relacji grudzień do grudnia). Niższy o ok. 4 punkty procentowe nominalny wzrost dochodów pracowniczych w 2009 r. w stosunku do przewidywań na bieżący rok zostanie w części zrekompensowany korzystnymi dla podatników zmianami podatku PIT oraz niższą oczekiwaną inflacją.

Wobec spodziewanego w przyszłym roku obniżenia dynamiki eksportu z 9,2% do 6% i spadku eksportu netto, główną siłą napędową rozwoju gospodarczego od strony popytu pozostanie w r. 2009, podobnie jak w rb., popyt krajowy. Wzrost tego popytu

jest przewidywany na poziomie 5,4% realnie przy dynamice wzrostu spożycia ogółem na poziomie 4,5% oraz zwiększeniu nakładów brutto na środki trwałe o 10,0%, co będzie skutkowało wzrostem udziału inwestycji w PKB w 2009 r. do 24,3% (z 23,1% w roku 2008).

Powyższej prognozy makroekonomicznej nie można oczywiście rozpatrywać w oderwaniu od zagrożeń dla rozwoju gospodarczego. Katalog tych zagrożeń został zawarty w *Uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2009*. Praktyczne niebezpieczeństwa z nich wynikające dla finansów publicznych są potencjalnie znaczne, raczej większe niż mówi o tym *Uzasadnienie*, głównie z powodu w dalszym ciągu bardzo wysokiego udziału wydatków sztywnych w ogólnych wydatkach oraz możliwości silniejszego niż założono spowolnienia wzrostu gospodarstwa.

## **Dochody**

Pomimo spadku wpływów z PIT-u, dynamika realna dochodów podatkowych w 2009 r. prognozowana jest na poziomie 106,3%, czyli obciążenie gospodarki podatkami wzrośnie. Ta niekorzystna okoliczność kładzie się poważnym cieniem na projekcie budżetu. To bezpośrednia konsekwencja zaniechań w dziedzinie reformowania finansów publicznych. Dochody z VAT planowane są w wysokości 119,6 mld zł (realny wzrost o 6,7%), z tytułu podatku akcyzowego – 57,6 mld zł (wzrost realny o 6,8%), z podatku CIT – 33,1 mld zł (realny wzrost o 12,9%) oraz z podatku PIT – 40,2 mld zł (spadek w ujęciu realnym o 0,2%).

Prognoza wpływów z tytułu podatku PIT uwzględnia wprowadzenie w przyszłym roku nowej skali podatkowej ze stawkami 18% i 32%, co oznaczać będzie zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o ok. 8 mld zł. Obniżenie efektywnego obciążenia podatkowego osób fizycznych zwiększy indywidualne spożycie gospodarstw domowych. Pewne niewielkie korzyści mogą również odnieść osoby prawne z tytułu planowanych ułatwień w rozliczaniu podatku VAT.

Na 2009 r. nie prognozuje się realnego wzrostu ogólnej kwoty dochodów niepodatkowych (nominalnie mają one wzrosnąć o 2,9% powyżej poziomu z 2008 r.

do wysokości 17,9 mld zł). Największy realny wzrost ma dotyczyć dochodów z cła (o 4,3% do kwoty 2 mld zł), z tytułu dywidend i wpłat z zysku (o 5,9% do wysokości 3,3 mld zł) oraz z wpłat jednostek samorządu terytorialnego (o 21,3 % do kwoty 2,7 mld zł). Wpływy z tytułu dochodów jednostek budżetowych planowane są w wysokości 8,9 mld zł (realny spadek o 6,2%), pozostałe dochody niepodatkowe mają osiągnąć kwotę 785 mln zł, zaś dochody zagraniczne zamkną się sumą 106 mln zł (realny spadek o 58,6%).

Prognozę dochodów budżetu państwa na 2009 r. należy uznać za obarczoną sporym ryzykiem w obliczu pogarszania się koniunktury w Polsce. Wpływy z tytułu PIT mogą być mniejsze, bo wzrost zatrudnienia będzie zapewne mniejszy niż założone 2%. Z uwagi na spadającą zyskowość, założony bardzo duży wzrost dochodów z podatku CIT wydaje się być mocno zawyżony. W prognozie dochodów z podatku VAT uwzględniono planowane dopiero zmiany ustawowe, co utrudnia precyzyjne oszacowanie realnie możliwych wpływów z tego tytułu do budżetu państwa. Wpływy z tego podatku są silnie skorelowane z poziomem importu, a ten z racji spowolnienia wzrostu może rosnać wolniej niż założono w projekcie budżetu. Projekcja dochodów budżetu państwa wydaje się więc być zawyżona o sumę, którą szacujemy na 3 do 5 mld zł.

Z kolei prognozę dochodów z dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłat z zysku od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa opracowano przy założeniu bardzo znacznego zwiększenia tempa prywatyzacji. W ostatnich latach (nie wyłączając roku bieżącego) stopień realizacji tych planów był niski, co nie jest dobrym prognostykiem w perspektywie roku 2009. Tym bardziej, że przedstawione w *Uzasadnieniu ustawy budżetowej* kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa nie są precyzyjne.

## **Wydatki**

Ustalony w projekcie ustawy budżetowej limit wydatków na 2009 r. (bez środków na finansowanie projektów realizowanych przy udziale funduszy unijnych) wynosi 288,1 mld zł i jest wyższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2008 r. o 14,4 mld

zł. Tym samym udział wydatków budżetu państwa w PKB został zmniejszony do 20,9% wobec 21,4% w 2008 r.

Na pozytywną ocenę w tym kontekście zasługuje zmiana struktury wydatków według podstawowych grup ekonomicznych. Udział subwencji i dotacji w wydatkach ogółem zmniejszy się z 48,5% do 47,8%, przy czym ich wzrost nominalny o 3,6% spowodowany jest planowaną w 2009 r. waloryzacją świadczeń emerytalno-rentowych oraz zwiększeniem subwencji ogólnej, a w szczególności jej części oświatowej uwzględniającej wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli. O 7,1% w porównaniu do roku bieżącego wzrosną wydatki majątkowe, co związane jest głównie z większymi środkami przeznaczonymi na realizację „Programu budowy dróg krajowych na lata 2008-2012”, a także realizację inwestycji związanych z EURO 2012. Pomimo takiego wzrostu wydatków majątkowych, w dalszym ciągu stanowią one tylko 6,3% ogółu wydatków budżetowych. Niekorzystnym zjawiskiem jest wzrost kosztów obsługi długu publicznego. W 2009 r. planowane na ten cel wydatki wzrosną o 17,9% (do 32,8 mld zł). Ten wzrost jest bezpośrednim skutkiem silnego wzrostu długu publicznego w latach 2001-2006.

Nadal wysoki, chociaż wolniejszy niż w ostatnich dwóch latach, będzie wzrost tzw. wydatków sztywnych. Bardzo wysoki udział tych wydatków w ogólnych wydatkach ogranicza możliwości wzrostu tzw. wydatków elastycznych. Pomimo tego ograniczenia projekt budżetu na 2009 r. przewiduje, że z globalnej sumy wzrostu wydatków (14,4 mld zł) aż 11,3 mld zł pójdzie na realizację tzw. priorytetów rozwojowych: na naukę (wzrost nominalny o 18,4%), drogi i edukację (wzrost o 7,6%). Jeśli chodzi o nakłady na infrastrukturę drogową, to łącznie ze środkami unijnymi budżet państwa przeznaczy na ten cel rekordową kwotę 31,3 mld zł.

W uzupełnieniu powyższych danych dodać trzeba, że projekt ustawy budżetowej na 2009 r. przewiduje zmniejszenie wydatków na pomoc socjalną o 3,7 mld zł (do wysokości 17,2 mld zł) w porównaniu z 2008 r. Jednocześnie dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaplanowana została w wysokości 30,9 mld zł, czyli o 3,7 mld zł mniej, niż wynosi plan na 2008 r. (jej udział w przychodach tego funduszu wyniesie 21,5%), zaś dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS ma wzrosnąć o 1,4 mld zł do wysokości 16,4 mld zł, stanowiąc 92,5% jego przychodów.

Zatem w sumie budżet proponuje korzystną zmianę w strukturze wydatków, bo zmniejsza udział transferów i zwiększa wydatków prorozwojowych.

Należy też zwrócić uwagę na znacząco niższe tempo wzrostu wydatków, aniżeli prognozowana dynamika wzrostu PKB i planowany wzrost dochodów podatkowych i niepodatkowych. To bardzo korzystna zmiana w porównaniu z budżetami poprzedniej koalicji. Utrzymanie tego kierunku jest pożądane także w przyszłości. Natomiast trudne do zaakceptowania jest fiasko reformy KRUS, skutkujące koniecznością przeznaczania na ten cel stale rosnącej puli środków. Wciąż tylko planowana jest reforma emerytalna w systemie FUS oraz służb mundurowych. Rząd dalej nie podejmuje się podwyższenia wieku emerytalnego kobiet oraz objęcia likwidacją emerytur przedwczesnych służby mundurowe.

### **Deficyt i jego finansowanie**

Jedną z pozytywnych cech projektu budżetu państwa na 2009 r. jest obniżenie potrzeb pożyczkowych netto do poziomu 39,6 mld zł w 2009 r. wobec szacowanej po najnowszej weryfikacji wielkości 42,7 mld zł w 2008 r. Ale te potrzeby są nadal wysokie, a planowana obniżka niewielka.

W powyższym kontekście należy wspomnieć o zaplanowaniu przychodów z prywatyzacji na rekordowo wysokim (jeśli chodzi o ostatnie lata) poziomie 12 mld zł, z czego do budżetu ma trafić 6,76 mld zł, zaś pozostałe środki zostaną przeznaczone przez Ministra Skarbu Państwa na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz na inne tytuły przewidziane *ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji*. Bez wątplenia stawia to bardzo wysokie wymagania wobec resortu Skarbu Państwa, który tegoroczny plan prywatyzacji wykonał dotychczas zaledwie w kilkunastu procentach. Ten wynik jest bodaj największą porażką rządu Donalda Tuska w r. b. w sferze gospodarczej.

### **Budżet zadaniowy**

Na plus projektu przyszłorocznego budżetu państwa należy zapisać także fakt, że po raz pierwszy projekt ustawy budżetowej został uzupełniony o zadaniowy plan

wydatków. Słusznie uznano, że na wstępnym etapie rozwoju tej metodologii niecelowe jest stosowanie mierników, których pomiar obarczony byłby wysokim ryzykiem błędu. Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Finansów w kolejnych latach budżety będą zawierać coraz więcej elementów zadaniowości, aż do wprowadzenia pełnego budżetowania zadaniowego od 2013 r.

Biorąc pod uwagę wyraźną potrzebę, aby w planowaniu budżetu i wydatkowaniu środków publicznych wykorzystać nowoczesne metody zarządzania finansami publicznymi, powyższe plany rządu zasługują na poparcie. Przemawiają za tym takie cechy budżetu zadaniowego, jak kontrola efektywności wydatków, ustalenie ich hierarchii według znaczenia dla rozwoju społeczno-gospodarczego, realna koordynacja wydatków przez rząd, odpowiedzialność zarządzania środkami budżetowymi przez poszczególnych dysponentów, długofalowe planowanie wydatków, priorytet programów rządowych nad doraźnymi propozycjami wydatków forsowanymi przez grupy posłów w Sejmie oraz czytelna informacja o wydatkach budżetowych w ustawie. Dodatkowo skutki finansowe budżetu zadaniowego mogą być znaczne, ale tylko jeśli cała operacja będzie dobrze przygotowana.

## **Podsumowanie**

Reasumując, ogólna ocena Business Centre Club w odniesieniu do wstępnego projektu *budżetu państwa na rok 2009* jest umiarkowanie pozytywna w części wydatkowej i krytyczna w części dochodowej. Do obszaru ryzyka należy zwłaszcza zaliczyć potencjalnie duże efekty znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego, większego niż założono w projekcie ustawy, a także niepewny los szeregu rządowych inicjatyw ustawodawczych wprowadzających systemowe zmiany w sprawach podatkowych (VAT), emerytalno-rentowych (likwidacja przedwczesnych emerytur, emerytury pomostowe), ochrony zdrowia i naprawy finansów publicznych w obszarze wydatków sztywnych. Przewidujemy więc trudną, czy nawet bardzo trudną realizację budżetu w trakcie r 2009. Ewentualne (sporo) niższe dochody będą musiały być zamortyzowane niższymi wydatkami elastycznymi.

Cieniem na projekcie budżetu kładzie się brak reformy KRUS oraz innych reform emerytalnych. Skutkiem jest wzrost relacji obciążeń podatkowych do PKB, czyli coś

dokładnie przeciwnego niż zapowiadała to PO w kampanii wyborczej. Jako za bardzo optymistyczne, chociaż merytorycznie uzasadnione, można też ocenić założenia w zakresie planowanych przychodów z prywatyzacji, wątpliwe zwłaszcza wobec ostatnich dużych spadków cen akcji. Natomiast odnotowujemy z zadowoleniem obniżenie deficytu budżetowego i relacji długu do PKB, obniżenie relacji wydatków do PKB, oraz korzystną zmianę w strukturze wydatków na korzyść wydatków prorozwojowych, kosztem ciągle dużych transferów socjalnych.

Budżet 2009 spełnia w stopniu tylko bardzo umiarkowanym dwa podstawowe kryteria: realizmu i makroekonomicznej stabilności. Należy wyrazić nadzieję, że jego skuteczna realizacja, czy raczej napięcia w realizacji budżetu, staną się w niedalekiej przyszłości impulsem do podjęcia i przeprowadzenia reform ważnych, chociaż być może niepopularnych, gwarantujących wejście Polski do strefy euro na początku r 2012 i osiągnięcie przez szereg lat wyższego niż dotąd tempa rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Business Centre Club

Warszawa, 18 września 2008 r.