

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia na temat
ustawy budżetowej na rok 2010
(wybrane zagadnienia)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-122

GRUDZIEŃ 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja techniczna:
Piotr Marczak

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Prof. zw. dr hab.
Krystyna Piotrowska – Marczak
Uniwersytet Łódzki
Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń
Katedra Finansów Publicznych

Opinia na temat ustawy budżetowej na rok 2010 (wybrane zagadnienia)

1. Założenia makroekonomiczne.

Założenia makroekonomiczne odgrywają najważniejszą rolę przy ocenie ustawy budżetowej, stanowią bowiem bazę wyjściową do prognozowania trzech podstawowych kategorii: dochodów, wydatków i wyniku finansowego (w postaci nadwyżki lub deficytu). Najistotniejszą rolą odgrywa tu wskaźnik dynamiki wzrostu PKB, który w Polsce w okresie 2005 – 2010 zmieniał się następująco¹:

2005	3,6%
2006	6,2%
2007	6,6%
2008	5,0%
2009	0,9%*
2010	1,2%*

* dane prognozowane

Obecnie po załamaniu się dynamiki w 2008 r. zakłada się umiarkowanie optymistycznie wzrost PKB.

Drugi ważny wskaźnik to inflacja. Przyjmuje się, że w 2010 r. nastąpi spadek tego wskaźnika do 1%, co w porównaniu do 2009 r. stanowi istotną zmianę na plus. Ponieważ szacunki te zostały skorygowane przez NBP można mieć do nich zaufanie.

Niepokoiki jednak spadek tempa inwestycji, które wynosiło w 2006 14,9%, w 2007 17,6%, a w 2008 15%.

¹ Monitoring banków 2005-2007 GUS Warszawa 2008 s. 20. Ustawa budżetowa na rok 2010 Uzasadnienie Tom I omówienie Warszawa, Wrzesień 2009 s. 424.

Inne negatywne zjawisko to spadek popytu krajowego brutto, który w latach 2005 – 2009 kształtował się następująco:

2005	2,4%
2006	7,3%
2007	8,3%
2009	-1,0%

W 2010 r. przewiduje się poprawę tego wskaźnika do poziomu 1,4%.

Negatywne skutki kryzysu odnoszą się także do bilansu płatniczego (rachunek obrotów bieżących, który przybiera wartości ujemne w roku):

2008	5,2% PKB
2009	1,8% PKB
2010	3,4% PKB

Wskaźniki makroekonomiczne dowodzą, że skutki kryzysu w Polsce wystąpiły wyraźnie, co oznacza, że budżet na 2010 rok winien być skonstruowany z dużą rozwagą, tym bardziej, że nie można założyć, że poprawa wymienionych wyżej wskaźników w rzeczywistości nastąpi.

2. Obsługa długu publicznego.

W literaturze przyjmuje się, że dług publiczny to zobowiązania władz publicznych wynikające z różnych tytułów.

Zgodnie z art. 72 ustawy o finansach publicznych² (ufp) zobowiązania te obejmują:

- wyemitowane papiery wartościowe,
- zaciągnięte kredyty i pożyczki,
- przyjęte depozyty,
- wymagalne zobowiązania.

Państwowy dług publiczny to wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych (art. 73 ufp).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157, poz. 1240.

Problem jednak polega na tym, że dług publiczny może być obliczony według różnych metodologii. I tak np. dług publiczny w stosunku do PKB obliczony według metody SNA93, (System Rachunków Narodowych) i według metody z Maastricht wynosił dla Polski w roku: 2000 – 38,9% według pierwszej metody i 36,6% wg drugiej metody, 2002 – 46,1% według pierwszej metody, 41,2% wg drugiej metody.

Oprócz różnic wynikających z metody obliczania długu publicznego, rozbieżności w danych są spowodowane zakresem elementów zaliczanych do długu. I tak np. w 2002 r. Ministerstwo Finansów dodało do długu wartości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i wskaźnik długu wynosił 47,2% PKB czyli różnił się znacznie od wskaźnika obliczonego metodą SNA93 i metodą z Maastricht³. Świadczy to o względności podawanych danych o długu publicznym i wymaga aby była uwidoczniiona nie tylko metoda jaką się posługiwano, ale również zakres zobowiązań jaki był wzięty pod uwagę w obliczeniach.

W ustawie budżetowej na rok 2010 podaje się, że dług publiczny w 2010 wzrośnie do wysokości 739,1 mld zł, co stanowi 54,7% PKB. W roku 2009 wynosił 658,8 mld zł, a w 2008 r. 597,8 mld zł – co wynosiło odpowiednio 49,8% i 47,0% PKB. Główną pozycję w państwowym długu publicznym zajmuje sektor rządowy (w 2010 r. jest to kwota 690,5 mld zł). Drugie miejsce zajmuje sektor samorządowy (43,7 mld zł), a trzecie sektor ubezpieczeń społecznych (4,9 mld zł.). Dług publiczny przekroczy zatem pierwszy próg ostrożnościowy wynoszący 50% PKB, wyznaczony w nowej ustawie o finansach publicznych (art. 86).

3. Ocena wydatków sztywnych.

W polskim budżecie do wydatków sztywnych zalicza się: obsługę długu publicznego i finansowanie funduszy ubezpieczeń społecznych. Poza ustaleniem rozmiarów długu publicznego ważne są koszty jego obsługi. Łącznie w ustawie budżetowej na 2010 r. przewiduje się ich wzrost o 13,8% w stosunku do roku 2009. Składa się na to głównie wzrost o 25,8% obsługi zadłużenia zagranicznego i wzrost o 8,6% obsługi skarbowych papierów wartościowych. W pierwszej z wymienionych pozycji zasadniczą rolę odgrywają odsetki i opłaty od kredytów i pożyczek, których wzrost w stosunku do 2009 r. wyniósł 6,4%.

Obsługa długu publicznego umieszczona jest w cz. 78 i 79 ustawy budżetowej. Pierwsza z nich dotyczy obsługi zagranicznego długu, a druga krajowego długu. Obie pozycje znajdują się w dziale 757 i obejmują rozdziały 75701, 75704, 75703. Trzeba zwrócić uwagę na tempo wzrostu zadłużenia zagranicznego, które w roku 1997 wynosiło 39,9 mld zł, a w 2006 125 mld

³ Por. K. Polarczyk, Zakres długu publicznego definicje i statystyka. Kancelaria Sejmu, Raport nr 234 kwiecień 2005 s. 39 i nast.

zł, co w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiło 3,3 tys. zł. Wydatki obejmujące środki przeznaczone na fundusze ubezpieczeń społecznych są w części 72 (KRUS) i części 73 (ZUS), jest to dział 752 i 753.

Wydatki na obronę narodową.

Konwencjonalnie wydatków w cz. 29 – Obrona narodowa nie zalicza się do wydatków sptywnych.

W części tej znajdują się następujące działy: 700 (Gospodarka mieszkaniowa), 710 (Działalność usługowa – Agencja Mienia Wojskowego), 750 (Administracja publiczna), 752 (Obrona narodowa), 753 (Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne), 755 (Wymiar sprawiedliwości), 803 (Szkolnictwo wyższe), 851 (Ochrona Zdrowia), 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego).

W 2010 r. łącznie wydatki w części 29 planowane są w wysokości 25 448 289 tys. zł, z czego w dziale 752 – Obrona narodowa mają wynieść 18 817 248 tys. zł.

Jeżeli zatem weźmie się pod uwagę, że ogółem wydatki budżetu państwa w 2010 r. mają wynieść 301 197 817 tys. zł, to kwota przeznaczona na obronę narodową jest znaczna, co powoduje, że wydatki na inne działy muszą być ograniczone. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że wydatki na obronę narodową w katalogu wszystkich działów zajmują trzecią pozycję po obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych i obsłudze długu publicznego.

Jednoznaczna ocena w kategoriach, czy jest to dużo czy mało wymaga informacji o koniecznych wydatkach na ten cel wynikających z porozumień międzynarodowych i przynależności Polski do NATO.

Programy wieloletnie.

Programy wieloletnie są konsekwencją budżetowania zadaniowego, znajdują wyraz w art. 136 nowej ustawy o finansach publicznych. Pełny wykaz programów wieloletnich został przedstawiony w załączniku 13 do ustawy budżetowej na rok 2010.

W planach wieloletnich na 2010 r. uwzględniono wiele ważnych funkcji, do których należą:

funkcja 2 - bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny,

funkcja 3 - działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa,

funkcja 4 - zarządzanie finansami państwa,

funkcja 6 - koordynacja polityki gospodarczej,

funkcja 8 - kultura fizyczna i sport,

funkcja 9 - kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,

funkcja 10 - nauka polska,
funkcja 11 - bezpieczeństwo wewnętrzne i nienaruszalność granic,
funkcja 12 - ochrona i poprawa stanu środowiska,
funkcja 13 - zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny,
funkcja 14 - rynek pracy,
funkcja 15 - polityka zagraniczna,
funkcja 16 - sprawy obywatelskie,
funkcja 19 - budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej,
funkcje 20 - organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna,
funkcja 21 - prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej.

Przytoczony przegląd funkcji w planach wieloletnich pozwala stwierdzić, jakie kierunki polityki zostały uznane przez rząd jako priorytetowe. Jest oczywiste, że ten katalog może budzić zastrzeżenia, gdyż nie zawiera wszystkich obszarów działalności państwa na rzecz społeczeństwa. Ponadto niektóre funkcje są zbyt ogólnikowo sformułowane np. „sprawy obywatelskie”.

Trzeba jednak wskazać, że przejście na system planowania wieloletniego ma ogromnie wiele zalet.

Należą do nich:

- przełamanie jednorocznego systemu wykonywania zadań państwa,
- zachowanie ciągłości wykonywanych działań i rozłożenie ich w czasie,
- umożliwienie oceny części zadań i ewentualną ich korektę oraz kontrolę postępu prac,
- stabilizacja wykonawców i obarczenie ich odpowiedzialnością za każdy etap prac,
- zabezpieczenie środków na wykonanie zadania z podziałem na poszczególne lata,
- uelastycznienie gospodarki budżetowej,
- koncentracja prac związanych z wykonaniem zadań, co np. przeciwdziała ciągnącym się w nieskończoność inwestycjom,
- potrzeba negocjacji warunków obsługi zadłużenia.

Wydatki sztywne a polityka kreatywna rządu.

Przyjmując, że wydatki sztywne to: obsługa długu i finansowanie funduszy ubezpieczeń społecznych trzeba stwierdzić, iż niewątpliwie formalnie rzecz biorąc, ograniczają one

„twórcze” elementy polityki rządu. Nie oznacza to jednak, że nie można, ale że nawet powinno się wpływać na ograniczenie wymienionych rodzajów wydatków sztywnych.

Należy tu zwrócić uwagę na:

- konieczność ograniczania długu publicznego, szczególnie zmniejszenie deficytu budżetowego i wybór właściwych źródeł jego finansowania (w tym kredytodawców);
- niezbędność przeprowadzenia reform systemu ubezpieczeń społecznych, w tym w szczególności KRUS-u.

4. Ocena układu zadaniowego ustawy budżetowej.

Na wstępie należy podkreślić, że podjęta na przełomie lat 2003-2004 inicjatywa prof. Teresy Lubińskiej polegająca na rozpoczęciu prac nad budżetem zadaniowym była krokiem milowym na drodze do doskonalenia gospodarki budżetowej.

Budżet zadaniowy pozwala na:

- uelastycznienie gospodarki budżetowej,
- transparentność planowania budżetowego,
- ustalenie preferowanych kierunków rozwoju,
- wpisuje się w drogę zmian gospodarki budżetowej, wprowadzonych w wielu krajach europejskich,
- ustala odpowiedzialność personalną za wykonywane zadania.

W konkretnym przypadku, oceny konstrukcji budżetu państwa na 2010 r., trzeba zwrócić uwagę głównie na wybór funkcji, które powyżej wymieniono. Funkcje bowiem wyznaczają preferowane kierunki rozwoju. Natomiast ich dalsza dywersyfikacja ma charakter zależny od wyznaczonych zadań. Stąd trzeba podkreślić wagę jaką mają „Zadania priorytetowe w kontekście strategicznych obszarów państwa” (rozdział I ustawy budżetowej na rok 2010, uzasadnienie tom III). Wymienia się tu osiem obszarów: innowacyjność i efektywność gospodarki, rozwój zasobów ludzkich, rozwój transportu, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, sprawne państwo, rozwój kapitału społecznego, rozwój regionalny, bezpieczeństwo narodowe. Te kierunki działań strategicznych powiązano z funkcjami, wskazując konkretne zadania, które w ich ramach mają być realizowane.

Przedstawiony układ nie budzi zastrzeżeń. Można natomiast polemizować czy właściwie dobrano priorytety. Np. czy potrzebnie wyodrębniono rozwój kapitału społecznego rozumiany jako wzmocnienie aktywności społecznej obywateli i rozwój zasobów ludzkich nastawiony na podniesienie poziomu życia. Wiadomo jest, że aktywność obywateli zależy od stanu dobrobytu.

Niezależnie od polemiki związanej z wyborem priorytetów należałoby uwypuklić przewagę układu budżetu zadaniowego nad tradycyjnym. Poza wcześniej wskazanymi okolicznościami, podkreślenia wymaga przejrzystość układu ustawy budżetowej, która nie ginie w gąszczu podziałów klasyfikacyjnych, ale zawiera konkretne zadania. Można je uznać za niewystarczające, źle dobrane, kwestionować wskaźniki, które stanowią podstawę ich efektywności, ale nie można odrzucać faktu ich konkretności, co umożliwi kontrolę wykonania i rozliczenia tych, którzy są za to odpowiedzialni.

5. Uwagi generalne.

Przy ocenie ustawy budżetowej na rok 2010 niezbędne jest wskazanie jakie rodzaje ryzyka mogą wystąpić przy jego realizacji. Odnosi się to do zawodności przyjętych prognoz i nieprzewidywalnych okoliczności. Należą do nich:

- zakres ograniczania kryzysu na świecie,
- stopień restrykcyjności polityki fiskalnej,
- skala bezrobocia,
- poziom akcji kredytowej,
- wielkość wskaźnika inflacji (głównie związany z przewidywanym, ale nieokreślonym precyzyjnie wzrostem cen energii),
- stopień wykonania budżetu państwa za 2009 r.,
- stopień wykonania budżetu państwa w 2010 r. w układzie zadaniowym,
- efekty wdrożenia reformy finansów publicznych w oparciu o nową ustawę o finansach publicznych, przejście do planowania budżetowego metodą zadaniową oraz nowej ewidencji (plany kont) wykonania budżetu,
- wykonanie zadań budżetowych przewidzianych na 2010 r. w ramach Wieloletniego Planu Finansowania Państwa,
- precyzyjność kontroli wykorzystania środków Unii Europejskiej,
- postęp prac nad doskonaleniem metodologii tworzenia budżetu zadaniowego,
- trafność wyboru priorytetowych kierunków rozwoju,
- konsekwencja w rozliczeniu wykonawców zadań budżetowych.

6. Uwagi dodatkowe do poprawek przyjętych przez Sejm (druk sejmowy nr 2560-A).

- 1) Poprawka 12. Wnosi się o zmniejszenie wydatków majątkowych w cz. 05 rozdz. – Naczelné Organy Sądownictwa (75102) o kwotę 2000 tys. zł. Przy planowanym poziomie tych wydatków na 28 356 tys. zł, jest to znaczna kwota. Dodatkowo trzeba

zwrócić uwagę na to, że zmniejszenie oznacza pogorszenie warunków działania wymiaru sprawiedliwości, którego funkcjonowanie budzi wiele wątpliwości.

- 2) Poprawki 17 i 18 dotyczą części 24 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Wnosi się o zmniejszenie kwoty wydatków bieżących o 1000 tys. zł i przeznaczenie tej sumy na cele inwestycyjne (poprawka 17).

Podobny charakter ma poprawka 18, w której także proponuje się zmniejszenie wydatków bieżących. W sumie zatem wydatki bieżące w tej części będą zmniejszone o 1883 tys. zł. Powstaje pytanie, dlaczego inwestycje mają odbywać się kosztem działalności bieżącej. Inwestycje nie powinny mieć charakteru substytucyjnego lecz powinny być włączone do planu przedsięwzięć inwestycyjnych w układzie zadaniowym. W wykazie inwestycji wieloletnich w 2010 roku w układzie zadaniowym (ustawa budżetowa na rok 2010, uzasadnienie tom II s. 137 i następne) brak jest pozycji wymienionych wyżej.

- 3) Poprawka 21 oznacza zmianę zakresu działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, gdyż jej budżet ma być pomniejszony o kwotę 151 000 tys. zł. Trzeba zatem zdecydować jaką funkcję Agencja ta ma spełniać.
- 4) Poprawka 23 nie budzi wątpliwości.
- 5) Poprawka 71 zawiera postulat zmniejszenia w cz. 83 rezerwy celowej w poz. 19 – „Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2009 r.) oraz wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE” o 1500 tys. zł. – co jest decyzją słuszną, ale dyskusyjne jest jej wykorzystanie w całości na wydatki majątkowe Rządowego Centrum Legislacji.
- 6) Poprawka 72 jest przykładem wybiórczego traktowania określonych instytucji i zadań, co nie jest właściwe. Wymaga dodatkowego wyjaśnienia, dlaczego taki wyjątek uczyniono.
- 7) Poprawka 75 nie budzi zastrzeżeń.
- 8) Poprawka 76 nadaje określonemu w niej wydatkowi na „Działania związane z obchodami 30. rocznicy utworzenia *Solidarności*” charakter incydentalny. Poprzednia nazwa rezerwy celowej miała postać wskazującą na wieloletnie działanie Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku.
- 9) Poprawka 78 także dotyczy zwiększenia kwot na inwestycje i powinna być włączona, jak to już wyżej wskazano, do wykazu inwestycji wieloletnich w układzie zadaniowym.

