

GABINET CIENI RADY POLITYKI PIENIĘŻNEJ

Analiza projektu ustawy budżetowej na rok 2009

W dniu 24 października Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej na rok 2009, a następnie przekazała go do Parlamentu. W projekcie oszacowano dochody budżetu państwa na 303,5 mld zł, zaś wydatki na 321,7 mld zł. Deficyt najważniejszego planu finansowego w naszym państwie wyniesie 18,2 mld zł, czyli 1,3% PKB. Planowany wynik budżetu jest znacznie lepszy, niż w poprzednich latach, co wpisuje się w strategię rządu, mającą na celu obniżenie zadłużenia naszego kraju oraz nierównowagi w sektorze finansów publicznych.

W analizowanym projekcie przedstawiono bardzo pozytywne prognozy dla polskiej gospodarki, które w świetle ostatnich wydarzeń na rynkach finansowych oraz kryzysu finansowego mogą się wydawać zbyt optymistyczne, w szczególności w świetle przewidywań Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (tabela 1). W związku z powyższym, należy spodziewać się autopoprawki do projektu, korygującej prognozy makroekonomiczne oraz zależne od nich elementy ustawy.

Tabela 1. Prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych

Wyszczególnienie	Ministerstwo Finansów		Komisja Europejska		Międzynarodowy Fundusz Walutowy	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Wzrost PKB	5,5%	4,8%	5,4%	3,8%	5,2%	3,8%
Inflacja CPI	4,4%	2,9%	4,3%	3,5%	4,0%	3,3%
Bezrobocie	9,1%	8,5%	7,3%	7,3%	b.d.	b.d.
Saldo rachunku obrotów bieżących (w relacji do PKB)	-5,2%	-5,8%	-5,2%	-6,1%	-4,7%	-5,7%

Źródło: Ministerstwo Finansów, Komisja Europejska oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Podstawą do optymistycznych prognoz na rok przyszły jest wykonanie obecnie realizowanej ustawy budżetowej. Według stanu na koniec października wykonano 75,8% planu dochodów oraz 72,9% planu wydatków. W efekcie otrzymano deficyt na poziomie 11,6 mld zł, czyli 42,7% planu. Przyczyną takiej sytuacji jest lepsze od planowanego wykonanie dochodów budżetu oraz przesunięcia w czasie wykonania zadań inwestycyjnych, założonych w planie finansowym państwa, a także opóźnień w realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2009 rok, Minister Finansów zakłada wykonanie dochodów na poziomie wyższym niż planowano o 1,2 mld zł – przyczyną są wyższe od planowanych wpływy z podatków bezpośrednich od osób fizycznych i prawnych oraz niższe

dochody z podatku od wartości dodanej. Przewiduje się również spadek wydatków o 3 mld zł. Łącznie zmiany te w realizacji ustawy budżetowej spowodują obniżenie deficytu budżetu państwa w 2008 roku do 2,9 mld zł.

Tabela 2. Plan i wykonanie budżetu państwa w latach 2008-2009 w mld zł

Wyszczególnienie	2008 YTD październik		2008 YTD grudzień		2009
	wykonanie	plan	wykonanie	plan	plan
Dochody	213,8	227,7	283,1	281,9	303,5
Wydatki	225,3	249,7	306,0	309,0	321,7
Deficyt	11,6	22,0	22,9	27,1	18,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2009.

Bardzo dobra sytuacja po stronie dochodowej budżetu państwa jest pochodną sytuacji makroekonomicznej w Polsce, która w znaczący sposób – poprzez wzrost PKB oraz wzrost wynagrodzeń – wpływa na wydajność źródeł dochodów. W kolejnym roku przewidywane jest pogorszenie warunków makroekonomicznych wykonywania budżetu państwa, istnieje możliwość weryfikacji *in minus* prognoz przedstawionych w ustawie budżetowej.

Według obecnej wersji analizowanego dokumentu, dochody powinny wzrosnąć w następnym roku o 21,7 mld zł (w stosunku do planu na rok 2008) oraz o 40,6 mld zł (w stosunku do planowanego wykonania w 2008 roku). Na dochody w następnym roku budżetowym wpływ będą miały:

- zmiana stawek podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- skrócenie terminu zwrotu podatku VAT z 180 dni do 60 dni;
- wzrost podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe.

Tabela 3. Plan i wykonanie dochodów w latach 2007-2009 w mld zł

Wyszczególnienie	2007		2008 YTD październik		2008		2009
	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	plan
DOCHODY, w tym:	236,4	229,0	213,8	227,7	262,9	281,8	303,5
Podatek od towarów i usług	96,3	92,4	88,9 ^a	b.d.	108,9	111,7	120,3
Podatek akcyzowy	49,0	45,2	41,6	b.d.	52,5	52,2	57,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	24,5	22,1	22,1	b.d.	28,5	27,2	33,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	35,4	31,6	31,0	b.d.	39,2	36,2	40,3
Dochody niepodatkowe	22,4	22,1	16,7	b.d.	17,4	18,3	17,9
Środki z UE	7,5	14,7	13,6	b.d.	15,1	35,3	33,6

^a Podatek od towarów i usług, łącznie z podatkiem od gier.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2007, ustawy budżetowej na rok 2008, projektu ustawy budżetowej na rok 2009, uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, szacunkowego wykonania ustawy budżetowej – październik 2008.

Strona wydatkowa budżetu państwa również zależy od wartości makroekonomicznych, ale jej wrażliwość na ewentualną zmianę sytuacji makroekonomicznej można zauważyć zarówno w spadku wydatków (mniejsza waloryzacja rent i emerytur – zależna od dynamiki wzrostu wynagrodzeń i inflacji), jak i ich wzroście (działanie automatycznych stabilizatorów – zapotrzebowanie na zasiłki z pomocy społecznej). Mechanizm transmisji zmian makroekonomicznych w gospodarce natychmiastowo przekłada się na wzrost wydatków, w przeciwieństwie do spadku wydatków (wykorzystuje się wskaźniki z roku poprzedniego).

W roku 2009 planuje się wzrost w większości grup wydatków (wyjątki stanowią świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz finansowanie projektów z udziałem środków UE). Największym problemem w realizacji ustaw budżetowych w ostatnich latach są środki z Unii Europejskiej. Projekty finansowane z tych środków wymagają zwykle prefinansowania ze strony państwa, co ma wpływ na śródroczną płynność budżetu państwa. Dodatkowo, długie procedury i często długi proces inwestycyjny powodują mniejsze niż planowano wykonanie wydatków w tym zakresie.

Warto również zwrócić uwagę na wydatki majątkowe (tzn. inwestycyjne). Tutaj właśnie mieszczą się wydatki na infrastrukturę drogową i inne inwestycje wieloletnie, finansowane z budżetu. W 2009 roku zaplanowano wzrost tych wydatków o 1,6 mld zł. Niepokoi jednak dotychczasowe wykonanie wydatków na te cele w tym roku. W pierwszym rządzie wynika to z długich procedur prawa o zamówieniach publicznych, które powodują przesunięcia w czasie inwestycji.

Na wydatki w poszczególnych grupach wpłynęły głównie:

- wydatki na obronę narodową – zgodnie z ustawą 1,95% PKB;
- marcowa waloryzacja rent i emerytur;
- wydatki na infrastrukturę lądową;
- składkę do budżetu Unii Europejskiej;
- zwiększenie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego (m.in. wzrost wynagrodzeń nauczycieli o około 10%);
- wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 3,9%;
- przygotowania do Euro 2012.

Tabela 4. Plan i wykonanie wydatków w latach 2007-2009 w mld zł

Wyszczególnienie	2007		2008 YTD wrzesień ^b		2008	2009
	wykonanie	plan	wykonanie	plan	plan	plan
WYDATKI, w tym:	249,7	259,0	196,6	219,4	309,0	321,7
Dotacje i subwencje	113,6	111,8	97,7	b.d.	132,8	137,8
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	23,0	22,2	16,1	b.d.	22,2	20,2
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	45,4	48,0	35,8	b.d.	51,8	55,8
Wydatki majątkowe	12,1	13,1	6,0	b.d.	16,9	18,5
Obsługa długu publicznego	27,5	28,0	17,0	b.d.	27,8	32,8
Środki własne UE	10,6	10,8	8,0	b.d.	12,1	12,6
Finansowanie projektów z udziałem środków UE	16,2	24,0	15,9	b.d.	45,3	44,2

^b W przedstawionym podziale ostatnie dostępne dane dotyczą września.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2007, ustawy budżetowej na rok 2008, projektu ustawy budżetowej na rok 2009, uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, szacunkowych sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej, sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2008, sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2007.

W rezultacie przedstawionych powyżej planowanych dochodów i wydatków państwa w 2009 roku, budżet osiągnie ujemne saldo w wysokości 18,2 mld zł, czyli będzie ono znacznie lepsze, niż w poprzednich latach. Łącznie, potrzeby pożyczkowe netto ukształtują się na poziomie 39,1 mld zł i zostaną sfinansowane ze źródeł krajowych (32,3 mld zł) oraz ze źródeł zagranicznych (5,6 mld zł). W skład operacji krajowych w pierwszym rządzie będą wchodziły operacje na skarbowych papierach wartościowych. Planowane jest zmniejszenie zadłużenia krótkoterminowego o 4,6 mld zł, kosztem zwiększania zadłużenia średnio- i długoterminowego o 37,4 mld zł. Finansowanie zagraniczne będzie pochodziło głównie ze sprzedaży obligacji oraz kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Tabela 5. Plan i wykonanie finansowania potrzeb pożyczkowych w latach 2007-2009 w mld zł

Wyszczególnienie	2007		2008 YTD październik		2008		2009
	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	plan
DEFICYT	16,9	30,0	11,6	22,0	22,9	27,1	18,2
POTRZEBY POŻYCZKOWE NETTO	33,6	46,2	30,5	b.d.	42,1	44,0	39,1
Finansowanie krajowe, w tym:	28,7	37,1	26,9	b.d.	34,0	37,0	32,3
Bony skarbowe	-3,0	0,0	12,9	b.d.	22,0	0,0	-4,6
Obligacje skarbowe	31,7	37,2	6,9	b.d.	11,0	36,5	37,4
Finansowanie zagraniczne	4,9	9,0	3,5	b.d.	8,1	7,0	5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu ustawy budżetowej na rok 2009, ustawy budżetowej na rok 2008, sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2007 roku, sprawozdania z wykonania budżetu państwa w 2008 roku, szacunkowego sprawozdania – październik 2008.

Podsumowując, Ministerstwo Finansów wykorzystuje dobrą sytuację gospodarczą państwa, prowadząc restrykcyjną politykę fiskalną, mającą na celu minimalizację deficytu budżetowego. Powinno to pozwolić w przyszłości, w okresie spowolnienia gospodarczego, na ekspansję fiskalną. Podjęto również działania realokujące wydatkowanie środków z zadań socjalnych na inwestycyjne. Z punktu widzenia zadłużenia, ważne jest podwyższenie wskaźnika *duration*, co jest widoczne w finansowaniu deficytu – głównie skarbowymi papierami wartościowymi o charakterze średnio- oraz długoterminowym. Istnieje jednak duże ryzyko, iż zakładane w ustawie budżetowej wskaźniki makroekonomiczne nie zostaną zrealizowane. W konsekwencji, jeżeli nie zostaną wprowadzone autopoprawki, można spodziewać się nowelizacji budżetu w 2009 roku (jest to jednak mało prawdopodobne ze względu na reperkusje polityczne) lub administracyjnego obniżania wydatków.

Autorzy:

Kamil Klupa (SKNFM)

Tomasz Wersocki (ISES)

Autorzy dziękują za pomoc w redakcji opracowania Michałowi Konopczakowi i Krzysztofowi Gołębiowskiemu.