

Budżet zmarnowanej szansy. Opinia IBS o projekcie budżetu państwa na 2016 rok

Projekt budżetu państwa na 2016 rok był przygotowywany w specyficznych warunkach. W pierwotnej wersji został zatwierdzony we wrześniu 2015 roku przez rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Po objęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość przygotowano nowy projekt, który jednak w znacznej części jest zbieżny z projektem koalicji PO-PSL. Dokonane zmiany dotyczą jedynie wdrożenia części obietnic socjalnych złożonych przez PiS w kampanii wyborczej oraz dodatkowych źródeł ich finansowania.

W opracowaniu poddano analizie projekt budżetu państwa zatwierdzony przez Radę Ministrów 21 grudnia 2015 roku. Na podstawie doświadczeń poprzednich lat nie przewiduje się, by ostatecznie uchwalony budżet znacząco odbiegał od tego projektu. Wprowadzane przez sejm zmiany zazwyczaj nie przekraczają 0,1% wydatków budżetu, stanowią więc marginalną część całej ustawy. W opracowaniu rozważono realność przyjętych założeń do budżetu państwa oraz oceniono prawdopodobieństwo realizacji zaplanowanych dochodów budżetowych. Wyszczególniono także najważniejsze obszary, w których zwiększono lub zmniejszono wydatki budżetowe w stosunku do lat poprzednich. W ostatnim podrozdziale przeanalizowano wysokość deficytu budżetu państwa, salda pierwotnego budżetu oraz przedstawiono prognozy kształtowania się wysokości długu publicznego w kolejnych latach.

W 2016 roku w polskich finansach publicznych wystąpi szereg czynników, które mogłyby przyczynić się do obniżenia skali nierównowagi w budżecie państwa. Do najważniejszych należą: dobra koniunktura gospodarcza, wystąpienie niestandardowych źródeł dochodów (wpływy z aukcji częstotliwości LTE oraz wpłata z zysku NBP), wprowadzone w poprzednich latach zmiany w systemie emerytalnym, oszczędności związane ze zmniejszeniem wydatków na modernizację polskiego rolnictwa oraz niższe niż w poprzednich latach koszty obsługi długu publicznego. Budżet na 2016 nie wykorzystuje jednak tych szans. Przedstawiony przez Radę Ministrów projekt zakłada rekordowo wysoki deficyt, w tym przede wszystkim wyjątkowo wysokie ujemne saldo pierwotne budżetu. Wystąpienie deficytu pierwotnego sugeruje zaś, że w finansach publicznych przekroczona została pewna granica bezpieczeństwa.

Szczegółowa analiza projektu budżetu państwa na 2016 rok doprowadziła do następujących wniosków:

- Głównymi zagrożeniami dla realizacji zaplanowanych dochodów budżetu państwa jest optymistyczna prognoza dotycząca wpływów z podatku VAT (wzrost o 6% w stosunku do 2015 roku), oparta między innymi o prawdopodobnie zawyżoną projekcję inflacji oraz założenie większej niż w poprzednich latach skuteczności administracji w ściąganiu tego podatku. Pozytywnie na wykonanie dochodów budżetowych może wpłynąć wyższa od planowanej wpłata z zysku NBP.
- W projekcie budżetu istotne znaczenie mają niestandardowe dochody, takie jak: wpływy z aukcji częstotliwości LTE (9,2 mld zł) oraz wpłaty z zysku NBP (3,2 mld zł). Dochody te, w połączeniu z wpływami z podatków sektorowych (7,5 mld zł), pozwalają na sfinansowanie programu „Rodzina 500+” w 2016 roku, jednak w kolejnych latach konieczne będzie znalezienie nowych źródeł pokrycia tych wydatków.
- Mimo korzystnej sytuacji gospodarczej oraz niskiego prognozowanego wzrostu cen, na 2016 rok zaplanowano istotny wzrost wydatków budżetu państwa – o 9% (31,8 mld zł) w stosunku do przewidywanego wykonania w 2015 roku i o 18% (56,0 mld zł) w stosunku do 2014 roku. Zwiększenie wydatków budżetowych związane z realizacją części obietnic wyborczych Prawa i Sprawiedliwości wynosi 17,0 mld zł.
- Nie powiodły się próby trwałego ograniczenia problemu braku samofinansowania się Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. 2016 rok będzie kolejnym, w którym wzrośnie kwota dotacji do FUS (44,8 mld zł dotacji oraz 4,9 mld zł pożyczki), mimo przeprowadzonych reform systemu emerytalnego i innych działań, mających na celu jej zmniejszenie. Konieczność dotowania systemu emerytalno-rentowego przez budżet państwa (także w formie dotacji do KRUS i

świadczeń dla służb mundurowych, sędziów i prokuratorów) jest jedną z głównych przyczyn nierównowagi budżetu państwa.

- W porównaniu do 2013 i 2014 roku znacznie obniżono wydatki na rolnictwo (niższe wydatki na współfinansowanie projektów UE mających na celu modernizację polskiej wsi) oraz obsługę długu publicznego (efekt umorzenia obligacji OFE i spadającej rentowności polskich obligacji). Sumę oszczędności z tego tytułu można szacować na 16 mld zł. Środków tych nie przeznaczono jednak na zmniejszenie deficytu budżetowego, a na zwiększenie wydatków w niemal wszystkich innych działach klasyfikacji budżetowej.
- Budżet na 2016 rok charakteryzuje się wysokim deficytem (-54,7 mld zł) i ujemnym saldem pierwotnym budżetu. W latach 2011-2014 utrzymywano względną równowagę salda pierwotnego, natomiast w 2015 i 2016 roku następuje gwałtowny wzrost deficytu pierwotnego – do wysokości odpowiednio -20,2 mld zł i -22,9 mld zł. Skutkiem wysokiego deficytu jest szybko rosnący dług publiczny. Polskim finansom publicznym wystarczyły zaledwie dwa lata na „przejeżdzenie” 130 mld zł aktywów przejętych z OFE. Według prognoz oficjalny dług publiczny Polski ma przekroczyć 1 bilion złotych już w 2018 roku.

Pełna wersja artykułu:

Sawulski J., (2016), Budżet zmarnowanej szansy. Opinia IBS o projekcie budżetu państwa na 2016 rok, IBS Policy Paper 01/2016 (http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/01/IBS_Policy_Paper_01_2016_pl.pdf)