

## **OPINIA**

### **Ocena sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2001 r. ze szczególnym zwróceniem uwagi na założenie makroekonomiczne oraz obsługę zadłużenia krajowego i zagranicznego**

#### **1. Ogólna sytuacja budżetu w roku 2001**

Budżet realizowany był w roku 2001 w warunkach dramatycznie trudnych, nieporównywalnych z jakimikolwiek od początku lat 1990-tych. Doprowadziło to, w trakcie realizacji budżetu, do konieczności drastycznych oszczędności w wydatkach oraz nowelizacji znacznie zwiększającej poziom deficytu budżetowego. Wydarzeniem bezprecedensowym była też konieczność powołania w sierpniu 2001 specjalnego zewnętrznego zespołu niezależnych ekspertów, których zadaniem była m.in. ocena sytuacji budżetowej. Nie wdając się w szczegóły należy stwierdzić, że realizacja budżetu w roku 2001 może być uznana za wyjątkowo nieudaną, a działalność instytucji odpowiedzialnych za realizację budżetu za wyjątkowo nieudolną. Dotyczy to w szczególności:

- Błędów popełnionych przy konstrukcji budżetu, a zwłaszcza błędnych założeń makroekonomicznych oraz całego szeregu niemniej istotnych błędnych założeń o charakterze technicznym. Przynajmniej części z tych błędów można było bez wątplenia uniknąć przy bardziej starannym planowaniu budżetowym.
- Niekonsekwentnego i nieudolnego zachowania w trakcie realizacji budżetu, a zwłaszcza opóźnień w reakcji rządu na wyraźne oznaki załamania się zasadniczych elementów projekcji dochodowej, oraz nie dość konsekwentnie przeprowadzonej nowelizacji budżetu (praktycznie, do jesieni 2001 rząd nie przedstawił rzeczywistej, spójnej nowelizacji, zadowolając się nieprecyzyjnie uzgadnianymi doraźnymi cięciami i blokadami wydatków).

Na taki bieg wypadków niewątpliwy wpływ miała sytuacja polityczna kraju, a w szczególności wybory parlamentarne we wrześniu 2001. Należy jednak stwierdzić, że w żadnym razie nie może stanowić to wytłumaczenia sytuacji, w której w połowie roku rząd praktycznie stracił kontrolę nad realizacją budżetu, a jednocześnie nie zdołał wypracować dramatycznie potrzebnego, skutecznego, krótkookresowego programu stabilizacyjnego. Z perspektywy czasu można chyba stwierdzić, że sytuacja taka groziła katastrofą finansową kraju o trudnych do oszacowania konsekwencjach. Zjawiska takie nie mają prawa powtórzyć się w przyszłości.

Powyższe stwierdzenia prowadzą mnie do wniosku, że najbardziej krytyczne wnioski dotyczące realizacji budżetu w roku 2001 wiążą się nie tyle z błędnymi założeniami i prognozami, co raczej z ujawnioną nieskutecznością działania – a wręcz paraliżem w okresie przedwyborczym - centralnych instytucji Państwa. W dalszym ciągu oceny nie będę jednak wracał już do tego problemu, koncentrując się na ocenie tych pierwszych czynników (zgodnie z tytułem ekspertyzy).

Należy więc w pierwszej kolejności zauważyć, że budżet 2001 realizowany był w wyjątkowo niekorzystnych warunkach, a w szczególności w warunkach odmiennego kształtowania się trendów makroekonomicznych od tych, które zakładano przy konstrukcji Ustawy Budżetowej. W szczególności, dotyczy to:

- Niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, a zwłaszcza realizacji czarnego scenariusza światowej recesji w roku 2001;
- Znacznie wolniejszego od oczekiwań realnego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, związanego w głównej mierze ze spadkiem popytu krajowego (wywołanym spadkiem popytu inwestycyjnego);
- Niekorzystnej dla dochodów budżetowych struktury popytowej źródeł wzrostu (spadku popytu krajowego, słabego importu i wysokiej dynamiki eksportu),
- Odmiennej od oczekiwanej polityki banku centralnego, a zwłaszcza wyższego poziomu realnych stóp procentowych i mocniejszego kursu waluty,
- Znacznie niższego od oczekiwań poziomu inflacji,
- Ogólnie niekorzystnych dla gospodarki relacji kursów dolara i euro (mocny dolar, słabe euro).

Należy zgodzić się z przytoczonymi w Sprawozdaniu stwierdzeniami, że skala pogorszenia się sytuacji gospodarczej była praktycznie nie do przewidzenia jesienią roku 2000, kiedy powstawały ostateczne założenia Ustawy Budżetowej. Świadczy o tym fakt, że takiej skali spowolnienia gospodarczego, jakie nastąpiło w rzeczywistości, nie przewidywał wówczas żaden z krajowych i zagranicznych ośrodków prognostycznych (błędne prognozy na rok 2001 były zjawiskiem ogólnoświatowym; przykładowo, korekta w dół prognoz wzrostu gospodarczego Niemiec wynosiła w ciągu roku 2001 blisko 3% i była zbliżona do tej, która nastąpiła w Polsce).

Niestety, na błędy w prognozowaniu makroekonomicznym (być może po części nieuniknione) nałożyły się w przypadku budżetu 2001 również inne błędne założenia, przyjęte przy konstrukcji budżetu, jak np. zawyżone bez uzasadnienia założenia na temat ściągłości podatków, na temat wpływów jednorazowych (np. z opłat za UMTS), czy też na temat wpływów z prywatyzacji (miało to zasadnicze znaczenie dla finansowania deficytu).

Połączenie splotu tych niekorzystnych uwarunkowań spowodowało, że deficyt finansów publicznych wzrósł w roku 2001 o 1/3 powyżej poziomu ustalonego w Ustawie Budżetowej, sięgając 32 mld PLN (4.5% PKB), mimo poważnych redukcji skali wydatków budżetowych.

Osiągnięcie deficytu tej wysokości odbyło się w warunkach niższego poziomu zarówno dochodów, jak wydatków. Dochody budżetowe okazały się niższe o 20 mld PLN w stosunku do Ustawy, głównie skutkiem niższych wpływów podatkowych. Cięcia wydatków najsilniej dotknęły wydatki majątkowe (o ponad 1/4). Taka struktura oszczędności w wydatkach, będąca wynikiem „sztywności” większości wydatków transferowych i dotacji, musiała negatywnie zaważyć na wypełnianiu przez Państwo jego funkcji wobec społeczeństwa i gospodarki.

Taka generalna konkluzja znalazła niewystarczające odbicie w Sprawozdaniu.

## **2. Ocena stopnia realizacji założeń makroekonomicznych, oraz ich wpływu na sytuację budżetu**

Przebieg procesów gospodarczych w roku 2001 był odmienny od zakładanego przy konstrukcji Ustawy. W szczególności, zamiast utrzymania się stosunkowo wysokiej dynamiki wzrostu z roku poprzedniego, w kolejnych kwartałach mieliśmy do czynienia z jej stopniowym spadkiem (niewiele powyżej 0% wzrostu w końcu roku).

Poczynając od połowy roku 2001 mieliśmy również do czynienia z silnym osłabieniem presji inflacyjnej. Ogólnie rzecz biorąc, rozejście się ścieżek przewidywanego oraz rzeczywistego przebiegu procesów gospodarczych następowało w ciągu całego roku, wiodąc z kwartału na kwartał do większych różnic.

Porównanie najistotniejszych dla budżetu wskaźników zawiera Tablica 1.

**Tab.1 Wskaźniki makroekonomiczne (punkty procentowe)**

	Ustawa budżetowa		Różnica (punkty)
	2001	Wykonanie	
PKB	4.5	1.0	-3.5
Inwestycje	5.8	-9.8	-15.6
Spożycie indywidualne	3.9	2.1	-1.8
Popyt krajowy	4.0	-1.9	-5.9
Inflacja (CPI)	7.0	5.5	-1.5
Inflacja (PPI)	6.2	2.0	-4.2
Dewaluacja zotego (koszyk walut)	3.8	-7.2	-11.0
Stopy procentowe NBP	16.4	15.9	-0.5
- realnie	8.8	9.9	1.1
Deficyt obrotów bieżących w % PKB	-5.9	-4.0	1.9
Przeciętne zatrudnienie	0.2	-3.3	-3.5
Stopa bezrobocia	15.4	17.4	2.0

Przy planowaniu budżetu popełniono więc niewątpliwe błędy. Należy jednak zauważyć fakty, które mogą stanowić pewne usprawiedliwienie dla Ministerstwa Finansów:

- Po pierwsze, w ciągu roku pojawił się szereg trudnych lub niemożliwych do przewidzenia zjawisk, które silnie wpłynęły na przebieg procesów gospodarczych. Była to przede wszystkim recesja w Zachodniej Europie, oraz utrzymująca się, wbrew oczekiwaniom, słabość euro wobec dolara.
- Po drugie, polityka pieniężna zareagowała na sytuację w sposób odmienny od oczekiwanego. Mimo wyraźnego i silnego procesu dezinflacji i spadku tempa wzrostu gospodarczego, proces obniżek stóp procentowych przez NBP odbywał się w sposób bardzo powolny. Jednocześnie bank nie przeciwstawił się procesowi realnego wzrostu wartości złotego, co w sposób niekorzystny odbiło się na rentowności przedsiębiorstw i na wpływach podatkowych.

- Po trzecie, skala opóźnionej w czasie reakcji popytu inwestycyjnego na zaostrzoną w latach 1999-2000 politykę pieniężną NBP okazała się znacznie większa od oczekiwanej. Okazała się ona zaskoczeniem nie tylko dla rządu, ale i niezależnych ośrodków analitycznych. Przyczyną tego stanu rzeczy jest m.in. fakt, że dotychczasowe doświadczenia Polski nie dostarczały materiału do analizy ekonomicznej tego typu związków.

Najistotniejsze charakterystyki wzrostu gospodarczego znacznie odchyliły się od oczekiwań. Co więcej, niemal wszystkie wskaźniki odchyliły się w sposób, który stanowił zagrożenie dla budżetu (zmniejszając dochody, lub zwiększając sztywne wydatki).

Najistotniejsze błędne założenia makroekonomiczne dotyczyły:

- W pierwszej kolejności przeszacowania dynamiki popytu krajowego (spożycia i inwestycji, niższych odpowiednio o 2 i 15 punktów procentowych od założeń).
- Drugi poważny błąd wiązał się z przeszacowaniem inflacji (niedocenienie siły trendu dezinflacji). Należy zauważyć, że w pierwszej kolejności za błąd ten odpowiada jednak NBP, który nie zrealizował swojego celu inflacyjnego (między 6 a 8%).
- Trzeci z najistotniejszych błędów, dotyczący kształtowania się kursów walutowych (silnego realnego wzmocnienia złotego), ponownie był głównie wynikiem nieprawidłowego odczytania intencji NBP, od marca 2000 mającego w swej całkowitej dyspozycji politykę kursową (od momentu upłynnienia złotego).

Ogólnie więc należy stwierdzić, że przy konstrukcji budżetu na rok 2001 nie zdołano prawidłowo przewidzieć przebiegu procesów gospodarczych, co zaważyło na wynikach budżetu. Poza czynnikami obiektywnymi, za główną przyczynę takiej sytuacji należy uznać brak koordynacji polityki gospodarczej między rządem i NBP.

### **3. Dochody budżetu**

Informację na temat stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetowych zawiera tablica 2.

**Tab.2 Dochody i wydatki budżetu (mld PLN)**

	Ustawa budżetowa 2001	Ustawa po korektach	Wykonanie	Różnica w % względem	
				Ustawy budżetowej	Ustawy po korektach
Dochody	161.1	152.5	140.5	-12.8	-7.8
- podatki pośrednie i cła	99.3	91.8	86.5	-12.9	-5.8
- podatki bezpośrednie	43.2	42.1	36.6	-15.3	-13.1
- pozostałe	18.6	18.6	17.4	-6.3	-6.1
Wydatki	185.4	185.4	172.9	-6.8	-6.7
- obsługa długu krajowego	16.6	17.4	17.1	3.0	-1.9
- obsługa długu zagranicznego	5.1	4.3	3.8	-25.5	-3.9
- dotacje i subwencje	104.6	105.2	98.3	-6.0	-2.9
- wydatki bieżące	31.7	31.2	29.3	-7.6	-6.1
- transfery do gosp. domowych	15.0	15.0	14.7	-1.9	-2.2
- wydatki majątkowe	8.8	8.8	6.4	-27.3	-26.9
- pozostałe wydatki	3.7	3.5	3.3	-10.1	-6.3
Deficyt budżetowy	-24.3	-24.3	-32.4	33.0	33.0

Na kształcie wykonania budżetu w roku 2001 zaważył w decydującym stopniu ubytek – w stosunku do założeń – kwoty blisko 13 mld PLN dochodów z podatków pośrednich i 6.6 mld PLN dochodów z podatków bezpośrednich.

Sprawozdanie analizując powody niezrealizowania planu dochodów, wskazuje na najistotniejsze przyczyny: niższe od oczekiwanego tempo wzrostu popytu krajowego, niższe zyski przedsiębiorstw, niższą inflację, zmianę struktury popytu na niekorzyść towarów wysoko opodatkowanych VAT i akcyzą, spadek efektywności poboru podatków.

Wyjaśnienia te w zasadzie w zadowalającym stopniu wyjaśniają obserwowane zjawisko niewypełnienia budżetowej prognozy dochodów. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że spadek (w stosunku do założeń) dochodów z VAT i akcyzy był znacznie głębszy, niż można się było spodziewać analizując wskaźniki makroekonomiczne. W Sprawozdaniu słusznie (choć może nie dość dobitnie) wskazuje się na fakt, że przyczyną tego stanu rzeczy było z jednej strony całkowicie nieuzasadnione przyjęcie założenia o wzroście ściągalności podatków i sprawności administracji podatkowej (za założeniem tym nie stały żadne realne działania; należałoby więc je traktować w kategoriach „chciejstwa” niż profesjonalnego prognozowania), z drugiej zaś brak działań przeciwstawiających się – obserwowanej w rzeczywistości – spadającej efektywności poboru podatków.

#### **4. Wydatki budżetu (zwłaszcza obsługa zadłużenia krajowego i zagranicznego)**

Wydatki budżetu ukształtowały się na poziomie o 20 mld PLN niższym od zakładanego, skutkiem cięć we wszystkich rodzajach wydatków (proporcjonalnie najsilniejsze cięcia dotknęły wydatków inwestycyjnych).

Wytlumaczenie powodów takiego właśnie stopnia realizacji wydatków wiąże się z samym procesem realizowanych w ciągu roku oszczędności budżetowych. Nie ulega dla mnie wątpliwości (a stwierdzenia takiego nie znalazłem w Sprawozdaniu), że cięcia miały charakter chaotyczny i mało kontrolowany, a główną odpowiedzialność za to ponosi rząd, który nie zdecydował się najpóźniej w połowie roku na przeprowadzenie zdecydowanej i klarownej nowelizacji budżetu. Nie ma też raczej wątpliwości co do faktu, że szansa na takie działanie nie było już w ostatnich miesiącach roku. Ceną za chaotyczne cięcia jest to, że ich struktura okazała się bardziej szkodliwa dla państwa i gospodarki, niż to było niezbędne.

Wydatki na obsługę zadłużenia ukształtowały się łącznie na poziomie o 1 mld PLN niższe od zakładanych (w całości skutkiem niższych wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego). Oceniając realizację tych wydatków należy zwrócić uwagę na następujące zjawiska:

- Wydatki na obsługę długu krajowego okazały nieco (o 3%) wyższe, niż pierwotnie założono w Ustawie (w ciągu roku nastąpiła ich korekta). Zjawisko to daje się wytłumaczyć kombinacją dwóch czynników: (a) wyższych od planowanych potrzeb pożyczkowych rządu, związanych zarówno z wyższym deficytem, jak z wykonanym w drastycznie niskim stopniu planem dochodów z prywatyzacji; oraz (b) nieznacznie tylko niższym od pierwotnie zakładanego poziomem nominalnych stóp procentowych (co w warunkach szybszej dezinflacji oznaczało wyższy poziom stóp realnych). Niestety, stosowana w Polsce praktyka raportowania kosztów obsługi zadłużenia (jak i całego budżetu) na bazie kasowej, a nie memoriałowej, nie pozwala na pełną analizę. Jak się jednak wydaje, koszty obsługi długu krajowego zaplanowane zostały w sposób realistyczny, a wyższy poziom stóp realnych skompensowany został szybszą dezinflacją.
- Wydatki na obsługę długu zagranicznego okazały się o 25% niższe od planowanych. Było to wynikiem nominalnej i realnej aprecjacji złotego, korzystniejszych stóp procentowych na rynkach światowych, oraz korzystnej –

z punktu widzenia obsługi zadłużenia zagranicznego) relacji kursu dolara i euro. Przytoczone w Sprawozdaniu czynniki wydają się w pełni wyjaśniać przyczyny różnic.

Ogólnie rzecz biorąc, Sprawozdanie w przekonujący sposób uzasadnia odchylenia kosztów obsługi długu od założeń. Przy obowiązującej praktyce raportowania brak jest jednak istotnych informacji pozwalających ocenić trwałość zmian, które doprowadziły do korzystnego ukształtowania się kosztów obsługi zadłużenia w roku 2001.

Sporządził: dr hab. Witold M. Orłowski

Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE  
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN

Za zgodność:  
M.Guzowska