

OPINIA ZLECONA

Wojciech Misiąg

Opinia o wykonaniu budżetu państwa na rok 2001

Warszawa, czerwiec 2002

Spis treści

1. Wprowadzenie	1
2. Makroekonomiczne założenia budżetu państwa.....	3
3. Przebieg wykonania budżetu państwa.....	5
4. Realizacja planu dochodów	7
5. Realizacja planu wydatków	8
6. Deficyt budżetu państwa i jego finansowanie	11
7. Podsumowanie	12

1. Wprowadzenie

Rok 2001 był dla budżetu państwa i finansów publicznych jednym z najgorszych w całym okresie po roku 1989. Nastąpiło wyraźne załamanie trendów wzrostowych w gospodarce. Makroekonomiczne założenia budżetu państwa okazały się nazbyt optymistyczne, czego naturalną konsekwencją było zaplanowanie nierealnie wysokich dochodów, co doprowadziło do poważnych napięć w wykonywaniu budżetu państwa. Nastąpił realny spadek dochodów budżetowych, co przy braku dostatecznie energicznych przedsięwzięć stabilizujących finanse państwa doprowadziło do rekordowego od 1992 r. poziomu deficytu budżetowego (deficyt budżetu państwa wyniósł 4,5% PKB , natomiast deficyt sektora finansów publicznych, liczony w sposób zaniżający jego faktyczną wielkość – 5,3%).

W połowie 2001 r., w warunkach pogłębiającego się kryzysu budżetowego, ówczesny Minister Finansów sygnalizował możliwość znacznego, dalszego pogorszenia się sytuacji budżetowej i groźbę wzrostu deficytu budżetowego w 2002 r. do poziomu przekraczającego 10% PKB. Te alarmistyczne przewidywania nie spełniły się, niemniej skutki załamania budżetowego z 2001 r. odczuwane są do dzisiaj i będą miały wpływ na gospodarkę budżetową w najbliższych latach. Dlatego dla oceny tego, co stało się w budżecie państwa istotne jest nie formalne zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków, lecz odpowiedź na dwa podstawowe pytania:

1. Dlaczego dochody i wydatki budżetu państwa na rok 2001 zaplanowano na poziomie wyraźnie odbiegającym od realnych możliwości finansowych państwa?
2. Czy w roku 2001 uczyniono wszystko co możliwe, by najpierw zniwelować niekorzystne skutki załamania budżetu, a następnie przygotować lepszą pozycję wyjściową do planowania budżetu państwa w kolejnych latach?

Tym problemom chciałbym poświęcić zasadniczą część mojej opinii. Jej zasadnicze tezy są następujące.

1. Budżet państwa na rok 2001 już w chwili jego uchwalenia był niemożliwy do wykonania.
2. Gorszych niż planowano wyników budżetu państwa nie można tłumaczyć załamaniem gospodarczym, gdyż:
 - na przełomie lat 2000 – 2001 nie było podstaw do planowania wzrostu PKB o ponad 5%,
 - plan dochodów nie zostałby wykonany nawet gdyby tempo wzrostu PKB było zgodne z założeniami.
3. Działania podejmowane w trakcie roku budżetowego dla przeciwdziałania skutkom załamania budżetowego były spóźnione i tylko w małym stopniu nakierowane na ograniczenie wydatków budżetowych.
4. Skutki złego zaplanowania budżetu państwa zostały w znacznej mierze przerzucone na inne segmenty sektora finansów publicznych.

W prezentowanych poniżej wskaźnikach wykonania budżetu państwa częściej będę się odnosił do pierwotnego kształtu budżetu państwa (czyli budżetu uchwalonego w dniu 1 marca 2001 r.), niż do tzw. budżetu po zmianach, uwzględniającego wszystkie zmiany dokonywane w budżecie do końca roku budżetowego. Dla merytorycznej, a nie tylko formalnej, oceny wykonania budżetu państwa wskaźniki te są niewątpliwie ważniejsze.

Wszystkie wielkości liczbowe odnoszące się do dochodów i wydatków budżetu państwa prezentowane są poniżej w milionach złotych, a więc w dokładności mniejszej niż w budżecie państwa i w sprawozdaniu z jego wykonania. W moim przekonaniu zwiększa to czytelność opinii.

2. Makroekonomiczne założenia budżetu państwa

Budżet państwa na rok 2001 konstruowany był przy założeniu utrzymania w tym roku korzystnych tendencji w gospodarce. Twórcy budżetu państwa założyli przyspieszenie tempa wzrostu, wyraźny spadek inflacji, zahamowanie wzrostu bezrobocia oraz utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu eksportu i importu. Założenia te okazały się zdecydowanie zbyt optymistyczne, co jasno pokazują dane z tabeli 1, w której zestawiono podstawowe parametry gospodarki z lat 2000 i 2001.

Tabela 1. Założenia makroekonomiczne do budżetu państwa na rok 2001

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2000		2001	
		Założenia	Wykonanie	Założenia ¹	Wykonanie
1	2	3	4	5	6
Produkt krajowy brutto					
PKB wytworzony	%, ceny stałe	5,0	4,0	5,1	1,1
PKB wytworzony	mld zł, ceny bieżące	706,2	684,9	793,7	721,6
Eksport	%, ceny bieżące	13,1	23,2	9,6	10,2
Import	%, ceny bieżące	9,4	15,6	7,7	-0,1
Popyt krajowy	%, ceny stałe	4,3	2,8	4,8	-1,9
Ceny i kursy					
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (średnio w roku)	%%	10,0	10,1	7,2	5,5
Kurs złotego do dolara (średnio w roku)	zł/USD	4,38	4,34	4,66	4,09
Kurs złotego do euro (średnio w roku)	zł/€	4,03	4,01	4,10	3,67
Zatrudnienie i bezrobocie, płace					
Zatrudnienie w gospodarce narodowej	rok poprzedni = 100	91,5	97,8	100,1	94,6
Stopa bezrobocia na koniec roku	%%	14,6	15,1	14,9	17,4
Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej	zł	1.920	1.894	2.098	2.062

¹ Liczby podane w tej kolumnie pochodzą z tekstu uzasadnienia ustawy budżetowej na rok 2001, przekazanego Sejmowi wraz z projektem ustawy budżetowej. Liczby te różnią się od wielkości wykazanych w opisowej części sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2001.

Źródła: uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2001, sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2000, ustawa budżetowa na rok 2001

Kluczowe znaczenie dla trafności całej prognozy makroekonomicznej miało przeszacowanie tempa wzrostu PKB. Niekorzystne odchylenia innych założeń (w tym przede wszystkim wzrost bezrobocia) miały swoje źródło właśnie w niższym niż przewidywano tempie wzrostu gospodarczego. Trzeba też przyznać, że w odniesieniu do niektórych parametrów zawyżenie tempa wzrostu PKB dało korzystne skutki. Tak było np. w przypadku inflacji – niższe od zakładanego tempo wzrostu cen ma swoje źródło m.in. w silnym ograniczeniu wzrostu popytu krajowego związanym z niską dynamiką PKB.

Gorsze niż przewidywano wyniki gospodarki są zwykle uważane za „zewnątrzny” czynnik wyjaśniający niepełne wykonanie planu dochodów budżetowych. Przy ocenie wykonania budżetu państwa na rok 2001 nie przychyliłbym się do takiej opinii, a zasadniczym tego powodem jest fakt, iż w moim przekonaniu w **momencie uchwalania budżetu państwa na rok 2001 nie było uzasadnienia dla przyjmowania tak optymistycznych założeń o wzroście PKB**. Wręcz przeciwnie, z danych GUS dotyczących drugiego półrocza 2000 r, można już było odczytać sygnały pogarszania się koniunktury gospodarczej. Ani założenia budżetu, ani informacje o sytuacji na rynkach międzynarodowych nie dawały też podstawy do przypuszczeń, że w 2001 r. nastąpi zasadniczy przełom i gospodarka będzie się rozwijała szybciej. Uważam więc, że rzutujący na kształt uchwalonego budżetu państwa, a w konsekwencji i na jego wykonanie, błąd w ocenie dynamiki PKB został popełniony **na własną prośbę** i z góry można było przewidywać jego konsekwencje.

W przedstawionym powyżej zestawieniu najważniejszych wielkości makroekonomicznych warto jeszcze zwrócić uwagę na dwa fakty. Po pierwsze, wzrost wynagrodzeń w 2001 r. był – mimo niższej inflacji i znacznie niższej dynamiki PKB – tylko niewiele niższy od zakładanego. Przeciętne wynagrodzenie (w ujęciu realnym) było w 2001 r. o 3,2% wyższe niż w 2000 r., co oznacza, że realne wynagrodzenia rosły znacznie szybciej od PKB. Gospodarka zareagowała więc na zjawiska recesyjne z wyraźnym opóźnieniem.

Skutki niedostosowanej do realiów polityki płacowej widać też w danych dotyczących struktury popytu krajowego. W wyniku niższego tempa wzrostu PKB spożycie „ucierpiało” stosunkowo nieznacznie, a jednocześnie odnotowano drastyczny spadek akumulacji, co oczywiście nie pozostanie bez wpływu na rozwój gospodarki w kolejnych latach.

Tabela 2. Produkt krajowy brutto i jego podział w latach 2000 – 2001

Treść	2000		2001		
	Założenia ¹	Wykonanie	Założenia	Wykonanie ²	
	Ceny stałe, rok poprzedni = 100				mld zł, ceny bieżące
1	2	3	4	5	6
Produkt krajowy brutto	105,0	104,0	105,1	101,1	722,3
Popyt krajowy	104,3	102,8	104,8	98,0	748,8
Spożycie	103,4	102,4	103,7	101,8	592,2
Spożycie indywidualne	103,7	102,6	104,2	102,1	472,8
Spożycie zbiorowe	102,0		101,5	.	119,4
Akumulacja brutto	107,1	103,9	108,0	86,2	156,6

Zródła: *Produkt krajowy brutto w IV kwartale 2001 r.*, informacja GUS z dnia 21 marca 2002 r. opublikowana na stronie internetowej www.stat.gov.pl

Po drugie, mimo bardzo wyraźnego umocnienia się złotego w 2001 r. (spadek kursu – w ujęciu średniorocznym – o 5,8% przy inflacji na poziomie 5,5%), dynamika eksportu – choć niższa od zakładanej – utrzymała się na wysokim poziomie. Wy-

daje się, iż mniejszy niż przewidywano popyt krajowy wymusił na eksporterach konieczność bardziej efektywnego poszukiwania zagranicznych rynków zbytu.

Wyniki makroekonomiczne 2001 r. potwierdzają też tezę, iż przy istniejących nadal w polskiej gospodarce rezerwach efektywnościowych, dopiero osiągnięcie tempa wzrostu PKB rządu 4 – 5% daje szansę na znaczące obniżenie stopy bezrobocia. Powinno to być traktowane jako ważna przesłanka przy konstruowaniu programów przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji gospodarki.

3. Przebieg wykonania budżetu państwa

Krótkie omówienie przebiegu wykonania budżetu państwa na rok 2001 zaczniemy od przedstawienia najważniejszych danych.

Tabela 3. Budżet państwa na rok 2001 i jego wykonanie

Treść	2000		2001			
	Wykonanie	Ustawa z 1 marca 2001	Plan po zmianach	Wykonanie	5 :2	5 :3
					mln zł	%%
1	2	3	4	5	6	7
Dochody budżetu państwa	135.663,9	161.065,3	152.465,3	140.526,9	103,6	87,2
w tym:						
dochody podatkowe	119.643,9	137.701,5	129.106,7	119.101,3	99,6	86,5
Wydatki budżetu państwa	151.054,9	181.604,1	185.444,7	172.832,8	114,4	95,2
w tym:						
wydatki bieżące	143.632,5	172.796,8	176.684,2	166.445,3	115,9	96,3
wydatki majątkowe	7.422,4	8.807,5	8.760,5	6.387,5	86,1	72,5
Deficyt budżetu państwa	-15.391,0	-20.538,8	-32.979,4	-32.358,3	x	x
Finansowanie deficytu	15.391,0	20.538,8	32.979,4	32.358,3	210,2	157,5
Finansowanie krajowe	20.410,8	22.361,6	44.191,0	43.670,8	214,0	195,3
w tym:						
prywatyzacja	26.746,2	18.000,0	10.140,0	6.490,1	24,3	36,1
Finansowanie zagraniczne	-5.019,8	-1.822,8	-11.211,6	-11.312,5	x	x

Źródła: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r., Rada Ministrów, Warszawa 2001, ustawa budżetowa na rok 2001, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r., Rada Ministrów, Warszawa 2002

W powyższym zestawieniu zwrócić warto uwagę przede wszystkim na następujące fakty.

1. Budżet państwa na rok 2001 zakładał bardzo wysoki wzrost dochodów budżetu państwa – miały one być aż o 18,7% większe niż w 2000 r. – i jeszcze wyższy wzrost wydatków, które miały wzrosnąć o 20,2%. Konsekwencją szybszego wzrostu wydatków niż dochodów musiał być jeszcze szybszy wzrost deficytu, planowanego na poziomie o 33,5% wyższym od deficytu zrealizowanego w 2000 r. Budżet państwa na rok 2001 był więc od początku budżetem ekspan-

sywnym, w którym nie można dopatrzeć się dążenia do racjonalizacji wydatków i redukcji deficytu budżetowego.

2. Plan dochodów budżetu państwa zrealizowano zaledwie w 87,2%. Tak złego wskaźnika nie odnotowano od 1991 r., gdy przyczyną załamania budżetowego były przede wszystkim czynniki zewnętrzne. Tak znaczne zawyżenie dochodów musiało oczywiście spowodować ogromne perturbacje w toku wykonywania budżetu państwa.
3. W drastyczny sposób nietrafiona okazała się również prognoza wpływów z prywatyzacji. Wpływy te okazały się prawie trzykrotnie niższe od zaplanowanych, co było jedną z najważniejszych przyczyn ogromnego przekroczenia rozmiarów planowanego przyrostu zadłużenia krajowego.
4. W toku roku budżetowego zasadniczo zmieniono sposób finansowania deficytu budżetowego. Nie oceniając w tym miejscu merytorycznego uzasadnienia tej zmiany, muszę jednak zwrócić uwagę na fakt, iż dokonywanie tak poważnych zmian w budżecie przed samym końcem roku budżetowego w pewnym stopniu podważa sens istnienia budżetu państwa jako rocznego planu finansowego.

Plan dochodów budżetu państwa był od samego początku niemożliwy do wykonania. Obliczenia przeprowadzone w IBnGR wskazują, że w żadnym momencie 2001 r. prognozy wykonania dochodów budżetu państwa, zestawiane na podstawie danych o przebiegu realizacji dochodów budżetowych w poprzednich latach i uwzględniające dochody specyficzne dla roku 2001 (w tym przewidywane dochody z koncesji UMTS, planowane zresztą początkowo w znacznie wyższej kwocie) **nie dawały możliwości przewidywania, iż dochody budżetu państwa przekroczą w 2001 r. 145 mld zł.** Wynika stąd, że:

- 1) w marcu 2001 r. nie należało uchylać budżetu zakładającego uzyskanie ponad 160 mld zł dochodów,
- 2) Rząd powinien był możliwie szybko przedłożyć projekt nowelizacji budżetu, dostosowujący wydatki do realnych możliwości finansowych.

Z nowelizacją budżetu państwa Rząd zwlekał jednak aż do lipca. Co gorsza, przedłożony Sejmowi projekt **nie zakładał żadnych zmian w planie wydatków**. Sens przedłożonej nowelizacji ustawy budżetowej sprowadzał się do obniżenia planu dochodów do poziomu ok. 152,5 mld zł (a więc do poziomu równie nierealnego, jak uchwalony w marcu) i usankcjonowaniu wyższego deficytu budżetowego.

Zarówno termin przeprowadzenia nowelizacji budżetu (zdecydowanie spóźniony), jak i kształt nowelizacji oceniam negatywnie. Oto zamiast poszukiwać możliwości ograniczenia wydatków, zdecydowano się na utrzymanie wydatków bez zmian i zwiększenie deficytu o ok. 8,6 mld zł. Nowelizacja ta nie rozwiązała żadnego problemu – dochody i wydatki pozostały zawyżone, zezwolono na wyższy deficyt, nie uruchomiono żadnych programów oszczędnościowych. Uważam to za **najpoważniejszy błąd w wykonywaniu budżetu państwa w 2001 roku**.

Dopiero w październiku 2001 r. rząd premiera Millera wprowadził formalną blokadę niektórych wydatków budżetowych. Krok ten należy uznać za słuszny, choć jednocześnie należy zauważyć, że blokady objęły wydatki o wartości ok. 6,6 mld zł (zatem mniej, niż wynosiła faktyczna luka w budżecie), a ponad 1/3 z tej kwoty stanowiło ograniczenie dotacji dla FUS, bezpośrednio przekładające się na wyższe zadłużenie FUS i całego sektora publicznego.

Drugą nowelizację przeprowadzono w grudniu. Jej zasadniczym ustaleniem było ponowne zwiększenie deficytu (o ok. 3,8 mld zł), co umożliwiło wprowadzenie do planu wydatków i spłatę w 2001 r. pewnych zobowiązań budżetowych, które – *nota bene* – winny być uwzględnione w planie wydatków już w marcu 2001 r. Ponadto Sejm zaakceptował w tej samej nowelizacji przedterminowy wykup części naszego długu zagranicznego i sfinansowanie kosztów tej operacji większym przyrostem zadłużenia krajowego. Nowelizacja grudniowa nie miała już istotnego wpływu na wykonanie budżetu państwa w roku 2001, lecz na pewno ułatwiła zestawienie budżetu na rok 2002.

4. Realizacja planu dochodów

Przyjrzyjmy się teraz nieco dokładniej wykonaniu planu dochodów.

Tabela 4. Wykonanie dochodów budżetu państwa w 2001 r.

Treść	Ustawa budżetowa		Wykonanie dochodów w 2001 r.		
	Marzec 2001	Lipiec 2001	4	4:2	4:3
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
Dochody budżetu państwa	161.065,3	152.465,3	140.526,9	87,2	92,2
Dochody podatkowe	137.701,5	129.106,7	119.101,3	86,5	92,3
Podatki pośrednie	94.494,0	87.018,6	82.422,9	87,3	94,8
CIT	17.588,8	16.469,4	13.219,7	75,2	80,3
PIT	25.618,7	25.618,7	23.444,2	91,5	91,5
Dochody niepodatkowe	21.864,1	21.858,9	20.252,7	92,5	92,6
Dywidendy	650,0	650,0	888,8	135,8	135,8
Wpłaty z zysku NBP	4.874,0	4.868,8	4.868,8	99,9	100,0
Cła	4.814,0	4.814,0	4.060,5	84,3	84,3
Dochody jednostek budżetowych	6.834,9	6.834,9	6.434,6	94,0	94,0
Dochody z UMTS	3.126,2	3.126,2	2.719,8	87,0	87,0
Wpłaty gmin	180,0	180,0	182,6	101,4	101,4
Pozostałe dochody niepodatkowe	1.385,0	1.385,0	1.097,6	78,9	78,9
Dochody zagraniczne	1.499,7	1.499,7	1.172,9	78,2	78,2

Źródła: Ustawa budżetowa na rok 2001, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2002

Z powyższego zestawienia widać, że o niewykonaniu planu dochodów zdecydowały przede wszystkim niskie dochody podatkowe, przy czym w ujęciu kwotowym największą rozbieżność odnotowano w stosunku do planowanych wpływów z podatków pośrednich (faktyczne dochody były o ponad 12 mld zł mniejsze od plano-

wanych), natomiast największy względny błąd popełniono przy szacowaniu wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Co spowodowało tak poważny błąd w ocenie dochodów budżetowych? Duży wpływ miały oczywiście gorsze niż zakładano wyniki gospodarki, a także niższa inflacja, obniżająca zazwyczaj nominalny poziom dochodów budżetowych. Łatwo można jednak sprawdzić, że **czynniki makroekonomiczne wyjaśniają tylko ok. 50% błędu prognozy dochodów**. Innymi słowy – nawet gdyby założenia makroekonomiczne spełniły się, plan dochodów i tak nie zostałby wykonany.

Rozmiary tej opinii nie pozwalają na pełne udokumentowanie tej tezy. Dlatego ograniczę się tylko do krótkiego przedstawienia tej kwestii na przykładzie prognozy wpływów z podatków pośrednich.

Przy założeniu, iż popyt krajowy wzrośnie o 4,8%, a stopa inflacji wyniesie 7,2%, bez zmian stawek podatków pośrednich można było oczekiwać wzrostu wpływów z tego tytułu o ok. 12,3%. Ponieważ w 2000 r. wpływy z podatków pośrednich wyniosły ok. 79,7 mld zł, można było oczekiwać wpływów z podatków pośrednich na poziomie ok. 89,5 mld zł. W ustawie budżetowej zaplanowano jednak kwotę znacznie wyższą – prawie 95 mld zł¹. Tak więc na obniżenie dochodów spowodowane wolniejszym wzrostem cen i zmniejszeniem się popytu krajowego, nałożyły się skutki nazbyt optymistycznego oszacowania dochodów, którego tymi czynnikami nie daje się już wyjaśnić.

Podobnie wygląda kwestia dochodów z CIT. Tu również niższy wzrost PKB musiał spowodować, że plan dochodów budżetowych nie zostanie zrealizowany, jednak skala niewykonania planu jest znacznie większa niż wynikałoby to z czynników makroekonomicznych. Dodatkowo, na niski poziom wpływów z CIT wpłynęła również wspomniany już relatywnie wysoki wzrost wynagrodzeń, który – przy trudnościach z popytem na rynku „zjadł” dużą część potencjalnych zysków przedsiębiorstw.

Rozbieżności między planem i wykonaniem wpływów niepodatkowych są znacznie mniejsze niż w przypadku podatków. Zwraca jedynie uwagę niskie wykonanie planu wpływów z ceł – bezpośredni skutek nietrafionych założeń dotyczących kursu złotego i dynamiki importu. Zauważyć też warto, że po raz pierwszy od wielu lat nie wykonano planu dochodów jednostek budżetowych.

5. Realizacja planu wydatków

Niewykonanie planu dochodów musiało spowodować ograniczenia wydatków. Ponieważ dochody budżetu państwa okazały się ostatecznie o ok. 12 mld zł niższe od skorygowanego planu, o co najmniej taką samą kwotę zredukować należało

¹ W swoim przedłożeniu Rząd proponował pierwotnie kwotę jeszcze wyższą – ok. 97 mld zł.

wydatki. Faktycznie wydatki budżetu państwa były w 2001 r. o ok. 12,6 mld zł, gdyż limit deficytu nie został w pełni wykorzystany. Sposób, w jaki cięcia rozłożyły się na podstawowe grupy wydatków, przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wykonanie wydatków budżetu państwa w 2001 r. według grup wydatków

Treść	Ustawa budżetowa ¹		Wykonanie wydatków w 2001 r.		
	Luty 2001	Grudzień 2001	4	4:2	4:3
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
Wydatki budżetu państwa	181.604,1	185.444,7	172.832,8	95,2	93,2
Dotacje i subwencje	102.767,6	104.580,6	98.261,0	95,6	94,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	14.898,8	14.887,9	14.747,7	99,0	99,1
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	31.632,4	31.944,4	29.258,6	92,5	91,6
Wydatki majątkowe	8.807,5	8.760,5	6.387,5	72,5	72,9
Rozliczenia z bankami	1.751,7	3.525,1	3.279,5	187,2	93,0
Obsługa długu publicznego	21.746,1	21.746,1	20.898,6	96,1	96,1

¹ W rubryce „Grudzień 2001” uwzględniono również zmiany wynikające z dokonanych przeniesień wydatków.

Źródła: uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2001, sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2000, ustawa budżetowa na rok 2001

Wydatki były więc ostatecznie o ok. 8,8 mld zł mniejsze od pierwotnie ustalonego planu i aż o ok. 12,6 mld zł mniejsze od planu uwzględniającego pozycje wprowadzone w grudniowej nowelizacji budżetu². Z ogólnej kwoty zmniejszeń wydatków ponad 2/3 przypada na trzy pozycje:

- dotację dla FUS, którą przekazano w kwocie o ok. 5,3 mld zł mniejszej od pierwotnie zakładanej,
- koszty obsługi długu zagranicznego, które w wyniku niższego kursu złotego w relacji do innych walut okazały się o ok. 1,3 mld zł niższe od planowanych,
- pozostawienie nierozdysponowanych rezerw celowych w wysokości ok. 2 mld zł.

Na pozostałe zmniejszenia wydatków pozostało więc już tylko 4 mld zł, czyli ok. 2,2% początkowo planowanych wydatków. W największym stopniu cięcia te dotknęły wydatki na obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne i naukę.

Jeżeli informacje te zestawimy z faktem, iż wydatki na inwestycje zmniejszono w stosunku do pierwotnego planu o ok. 2,4 mld zł (co – nawiasem mówiąc stanowi ponad 1/4 planu), to okaże się, że mimo trudnej sytuacji budżetowej oszczędności (a mówiąc dokładniej – cięcia) w wydatkach bieżących były znikome. To kolejny dowód na niedostatecznie aktywne podejście do problemów budżetowych, jakie pojawiły się w 2001 r.

² Zwiększono wydatki na obsługę długu krajowego, dotację dla Funduszu Pracy oraz na rozliczenia z bankami z tytułu budownictwa mieszkaniowego.

Zestawienie to nie świadczy o aktywnym podejściu do problemu nadmiernych wydatków budżetowych. Wręcz przeciwnie, widoczne jest dążenie do ograniczenia faktycznych działań dostosowawczych, o czym najlepiej świadczy ogromne zmniejszenie dotacji dla FUS, powodujące istotne pogorszenie jego sytuacji budżetowej.

Odrębnej analizy wymaga sposób gospodarowania w 2001 r. rezerwami budżetowymi. Co prawda z ogólnej kwoty prawie 9 mld zł pozostawiono bez rozdysponowania tylko ok. 2 mld zł, lecz z porównania kwot planu po zmianach i faktycznie dokonanych wydatków w poszczególnych częściach budżetowych wynika, że w 2001 r. przyznanie środków z rezerw nie powodowało najczęściej faktycznego zwiększenia możliwości wydatkowych, gdyż za formalną decyzją o przyznaniu dodatkowych środków z rezerw nie szły decyzje o „fizycznym” przekazaniu pieniędzy. Rozdysponowanie rezerw stało się więc w znacznej mierze operacją fikcyjną, zaciemniającą obraz rzeczywistego wykonania budżetu.

Analizując wykonanie (a raczej niewykonanie) planu wydatków w 2001 r. należy pamiętać, że mimo niepełnego wykonania planu wydatków budżetu państwa, w ujęciu realnym były one w 2001 r. znacznie większe niż w roku 2000. Ilustruje to dobrze tabela 6, pokazująca wskaźniki realnego wzrostu wydatków dla podstawowych pozycji budżetu państwa.

Tabela 6. Zmiany realnej wartości i struktury wydatków budżetu państwa w latach 2000 – 2001

Treść	Wykonanie		Struktura		Zmiana realnej wartości wydatków
	2000	2001	2000	2001	
	mln zł		%%		
1	2	3	4	5	6
Wydatki budżetu państwa	151.066,5	172.899,7	100,0	100,0	+8,5
Dotacje i subwencje	83.651,4	98.533,3	55,4	57,0	+11,6
w tym:					
– dotacja dla FUS i Funduszu Alimentacyjnego	22020,8	28.776,1	14,6	16,6	+23,9
– dotacje dla KRUS	13.240,4	14.915,0	8,8	8,6	+6,8
– subwencje ogólne dla gmin	25.858,4	29.434,4	17,1	17,0	+7,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	13.001,4	14.637,7	8,6	8,5	+6,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	26.937,6	29.121,1	17,8	16,8	+2,5
Wydatki majątkowe	7.422,4	6.429,6	4,9	3,7	-17,9
Rozliczenia z bankami	2.029,2	3.279,5	1,3	1,9	+53,2
Obsługa długu publicznego	18.024,5	20.898,6	11,9	12,1	+9,9

Zróżdła: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2001, *ustawa budżetowa na rok 2001*, *Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2001 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002

W świetle powyższych danych jest jasne, że podkreślanie konieczności dokonywania w 2001 r. poważnych cięć wydatków, bez jednoczesnego wskazania od **jakiego poziomu wyjściowego cięcia te były dokonywane**, fałszuje obraz rzeczywistej sytuacji budżetowej.

Pamiętać też trzeba, że konieczność radykalnego zwiększenia w 2001 r. wydatków na dotacje dla FUS i na rozliczenia z bankami jest w dużej mierze spowodowana zaległościami z lat 1999 – 2000, w których wydatki na wymienione powyżej cele planowane były w znacznie zaniżonych kwotach.

6. Deficyt budżetu państwa i jego finansowanie

Deficyt budżetu państwa wyniósł w 2001 r. ok. 32,4 mld zł, co odpowiada 4,5% PKB. Jest to najgorsza relacja deficytu do PKB od 1992 r. W stosunku do pierwotnych zamierzeń deficyt wzrósł – w wyniku kolejnych nowelizacji budżetu państwa aż o 57,5%.

Tabela 7. Finansowanie deficytu budżetu państwa w 2001 r.

Treść	Ustawa budżetowa		Wykonanie w 2001 r.		
	Luty 2001	Grudzień 2001	4:2	4:3	
	mln zł			%%	
1	2	3	4	5	6
Deficyt budżetu państwa	-20.538,8	-32.979,4	-32.358,3	x	x
Finansowanie deficytu	20.538,8	32.979,4	32.358,3	157,5	98,1
Finansowanie krajowe	22.361,6	44.191,0	43.670,8	195,3	98,8
Zmiana stanu środków na rachunkach budżetowych	197,3	-104,2	3.924,0	x	x
Skarbowe papiery wartościowe	8.284,0	36.271,1	36.366,1	439,0	100,3
Wpływy z prywatyzacji	18.000,0	10.140,0	6.490,1	36,1	64,0
Wypłaty rekompensat	-2.520,0	-2.469,5	-2.469,5	98,0	100,0
Inne źródła	-1.599,7	353,6	-1.887,8	x	x
Finansowanie zagraniczne	-1.822,8	-11.211,6	-11.312,5	x	x

Źródła: uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2001, sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2000, ustawa budżetowa na rok 2001

Sposób sfinansowania deficytu budżetowego w zasadniczy sposób odbiegał od przyjętych założeń. Najpoważniejszym problemem jest przy tym wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w skarbowych papierach wartościowych, który okazał się więcej niż czterokrotnie wyższy od pierwotnie planowanego. Jest to efekt nałożenia się trzech czynników:

- znaczącego zwiększenia limitu deficytu budżetowego,
- niskiego wykonania planu wpływów z prywatyzacji,
- podjęcia decyzji o przedterminowym wykupie zadłużenia zagranicznego, finansowanego zwiększonym zadłużeniem krajowym.

W efekcie zadłużenie Skarbu Państwa w bonach i obligacjach skarbowych wzrosło o ponad 36 mld zł

Jest oczywiste, że taka zmiana struktury finansowania deficytu budżetowego nie mogła pozostać bez wpływu na procesy na krajowych rynkach finansowych.

Zwrócić też należy uwagę na fakt, że w wyniku wysokiego wzrostu zadłużenia w roku 2001, państwowy dług publiczny zaczyna się niebezpiecznie zbliżać do granicy 50% PKB, powyżej której niezbędne będzie uruchomienie przewidzianych ustawą o finansach publicznych procedur sanacyjnych.

7. Podsumowanie

Sytuację budżetową w 2001 r. zdeterminowały trzy podstawowe czynniki:

- pogarszająca się koniunktura gospodarcza,
- błędy popełnione przy konstrukcji budżetu państwa, a polegające głównie na przyjęciu nadmiernie optymistycznych założeń makroekonomicznych i na mało rygorystycznym podejściu do planowanych wydatków,
- brak energicznych działań po ujawnieniu się napięć budżetowych.

Efektem było nie tylko niewykonanie założeń wąsko rozumianego budżetu państwa, ale i ujawnienie się negatywnych zjawisk w całym sektorze finansów publicznych. Do takich negatywnych skutków zaliczyć trzeba m.in.:

- pogorszenie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – w 2001 r. stan tego funduszu zmniejszył się o ponad 4 mld zł,
- pogorszenie sytuacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego, wyrażający się m.in. w znacznym wzroście zadłużenia samorządu terytorialnego i w zmniejszeniu się udziału wydatków inwestycyjnych,
- duży wzrost państwowego długu publicznego.

Fakty te, na równi z formalną oceną wykonania budżetu państwa, winny być wzięte pod uwagę przy formułowaniu całościowej oceny przebiegu wykonania budżetu państwa na rok 2001.

Za zgodność: Z. Szpringer