

OPINIA

o projekcie Ustawy Budżetowej na rok 2003

1. Założenia makroekonomiczne

Założenia makroekonomiczne budżetu stanowią podstawę do planowania dochodów i wydatków budżetowych. Nieporozumieniem jest traktowanie przyjętych założeń jako celu polityki ekonomicznej, a tym bardziej przewidywanego efektu wykonania projektowanego budżetu. Przyjęte w projekcie założenia makroekonomiczne to tylko prognoza przebiegu procesów gospodarczych tylko w ograniczonym zakresie pozostających pod wpływem prowadzonej polityki ekonomicznej, zaś w znacznej mierze czynników niezależnych (zwłaszcza koniunktury światowej).

O ile przyjęte założenia co do inflacji w 2003 r. (2,3 % wzrostu cen konsumpcyjnych, 2% wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu i cen inwestycyjnych) nie wzbudzają wątpliwości, to przedmiotem kontrowersji stało się założenie, że PKB wzrośnie realnie o 3,5%. W tym miejscu należy zauważyć, że wszelkie sensowne prognozy nie mogą mieć charakteru punktowego, lecz tylko przedziałowy (tzn. że dany wskaźnik ukształtuje się w granicach od... do...), jednakże dla celów planowania budżetowego trzeba wybrać określony punkt w ramach przedziału prognozy. W aktualnej sytuacji prognoza przyszłej dynamiki PKB jako podstawowego wskaźnika koniunktury jest szczególnie trudna. Gospodarka polska od II kwartału 2001 r. znajduje się w stanie recesyjnym (choć o właściwej recesji nie można mówić, bo PKB choć bardzo słabo, ale jednak realnie rośnie) i wiadomo, że musi nastąpić ożywienie., ale nie ma metody, która pozwoliłaby ściśle określić, jak szybko to ma nastąpić i jak będzie silne. Niemniej wszystko wskazuje, że ożywienie prawdopodobnie jest już bliskie (m. in. przemawia za tym szczegółowa analiza ogłoszonych ostatnio przez GUS danych o PKB w II kwartale br.) i tak przewiduje znakomita większość specjalistów w zakresie prognozowania koniunktury. Otwarta jest natomiast sprawa, jakie efekty przyniesie ożywienie już w 2003 r.

Rozpiętość istniejących prognoz jest bardzo duża: od niewiele ponad 1% realnego wzrostu PKB do blisko 4% (prof. Władysław Welfe, jeden z najlepszych specjalistów w zakresie prognozowania, już w lipcu przewidywał wzrost o 3,8%). Najbardziej prawdopodobny wzrost zamyka się jednak w przedziale 2,5 do 3,5%. Przyjęcie w rządowym projekcie budżetu realnego wzrostu w wysokości 3,5%, to niewątpliwie wybór górnego poziomu prognoz (choć nie najwyższej z istniejących poważnych prognoz!), ale w granicach realizmu. Oczywiście może się okazać (choć bynajmniej nie musi!), że wzrost PKB będzie jednak niższy, jednakże trzeba poddać analizie, jakie to oznaczałoby zagrożenia dla budżetu uchwalonego zgodnie z projektem rządowym w 2003 r. Zagrożenie dotyczy wpływu, jaki wywarłby niższy wzrost PKB na dochody budżetowe.

2. Dochody budżetu państwa

Realność zakładanych w projekcie budżetu dochodów to jedno z podstawowych kryteriów oceny projektu. Sprawy nie należy jednak rozpatrywać w kategoriach dochody realne czy nierealne, lecz w drodze kwantyfikacji ewentualnych zagrożeń założonego poziomu dochodów. W związku z tym rozpatrzę dwa problemy, a mianowicie:

- 1) czy ewentualny niższy wzrost realnego PKB wpłynąłby znacząco na poziom dochodów?
- 2) czy w szczegółowych założeniach przyjętych w planowaniu dochodów zawarte są jakieś elementy wzbudzające wątpliwości?

Nominalny PKB szacuje się w projekcie budżetu przy założeniu realnego wzrostu o 3,5% na 784,1 mld zł, zaś dochody zależne od PKB (tzn. bez wpłaty zysku NBP, która dotyczy zysku z roku 2002, dochodów zagranicznych, wpływów z abolicji oraz opłaty restrukturyzacyjnej) zostały przyjęte w wysokości 149,1 mld zł, co stanowi 19,0% PKB. Oznacza to, że 1 mld zł PKB zapewnia 190 mln zł dochodów budżetowych. Gdyby przyjąć przeto, że realny wzrost PKB wyniesie nie 3,5%, lecz 2,5% i w związku z tym nominalny PKB byłby niższy o około 7 mld zł, to dochody budżetu byłyby niższe o 1,3 mld zł, czyli o 0,9 %. Jak widać nawet przy wyraźnie niższej niż założono w projekcie dynamice PKB ubytek dochodów byłby nieznaczny. Wniosek jest zupełnie jednoznaczny: tak krytykowany nadmierny optymizm przyjętych założeń makroekonomicznych nie stwarza istotnego zagrożenia dla budżetu.

Ogólna dynamika dochodów – uwzględniając tylko dochody zależne od PKB – wydaje się prawidłowa. Mają one wzrosnąć w porównaniu z rokiem bieżącym o 5,0%, podczas gdy nominalny PKB ma wzrosnąć o 5,6%. Niższy wzrost dochodów niż nominalnego PKB uzasadnia z jednej strony obniżenie stawki w podatku dochodowym od osób prawnych (co oznacza ubytek dochodów o 500 mln zł), z drugiej zmiany w ujmowaniu amortyzacji w obu podatkach dochodowych (w czerwcowych założeniach szacowano ubytek z tego tytułu na 900 mln zł). Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych mają w związku z tym być niższe o 6,4% w porównaniu z rokiem bieżącym.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych mają wzrosnąć – licząc bez wpływów z abolicji – o 9,4% i to budzi wątpliwości. Nie chodzi tu nawet o efekt zapowiadanej poprawy ściągальności (ma przynieść 250 mld zł, co zwiększa dynamikę o 1 punkt procentowy). Bez uwzględnienia poprawy ściągальności wpływy mają wzrosnąć o 8,4%, co nie ma uzasadnienia w założeniach co do wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Zatrudnienia ma wzrosnąć o 0,4%, przeciętne wynagrodzenie o 3,5%, przeciętna emerytura ma wzrosnąć o 4,7% przy spadku liczby emerytów i rencistów o 0,6%, a właśnie wynagrodzenia, emerytury i renty stanowią 82% opodatkowanych dochodów osób fizycznych. Oczywiście w związku z ograniczeniem ulg podatkowych w roku bieżącym saldo ostatecznego rozliczenia w 2003 r. będzie korzystniejsze, ale z drugiej strony zmiana zasad amortyzacji będzie działała w kierunku przeciwnym. Nie można zapomnieć, że od lat Ministerstwo Finansów robi największe błędy w planowaniu wpływów właśnie z podatku dochodowego od osób fizycznych, między innymi w roku bieżącym zawyżono je o 1,5 mld zł (w ustawie budżetowej przyjęto 26,5 mld zł, a obecnie przewidywane wykonanie szacuje się na 25,0 mld zł). Jeśli idzie o wpływy z abolicji, to każdy szacunek jest w największym stopniu obciążony niepewnością; założono 600 mln zł, ale może być z równym powodzeniem 200 mln zł lub 800 a nawet więcej.

Wpływy z podatku od towarów i usług (tzw. VAT), jeżeli pominiemy poprawę ściągальności zaplanowane są prawidłowo; bez uwzględnienia efektu zmian systemowych mają wzrosnąć prawie o 5,0%, a uwzględniając te zmiany o 5,2% przy wzroście popytu krajowego (który w przypadku podatku jest lepszym odniesieniem niż PKB) w ujęciu nominalnym o 5,6%. Jednakże poprawa ściągальności, która by miała przynieść aż 2 mld zł jest wątpliwa, choć oczywiście pewna poprawa ściągальności jest możliwa. W przypadku podatku akcyzowego założono poprawę, ale

znacznie bardziej realną. Ma ona przynieść 400 mln zł, co stanowi 1,2% wpływów uzyskanych w roku bieżącym, natomiast efekt poprawy ściągальności w podatku od towarów i usług oszacowano na aż 2,1% wpływów z roku bieżącego.

Jeśli idzie o pozostałe dochody, to wydają się zaplanowane realistycznie. Dotyczy to także opłaty restrukturyzacyjnej, gdyż istnieje dość dobre rozeznanie co do zakresu przedsiębiorstw, których dotyczyć będzie restrukturyzacja. Bardzo wysoki wzrost (aż o 38%) zakłada się w przypadku wpłaty zysku NBP, ale to z pewnością kwota autoryzowana przez NBP, który ma rozeznanie, jaki zysk osiągnie w roku bieżącym; wpłata dotyczy właśnie zysku z roku bieżącego.

W sumie można szacować przy przyjęciu najgorszego scenariusza, że dochody budżetu państwa mogłyby być niższe w stosunku do kwoty przyjętej w projekcie o nieco ponad 4 mld zł (2,8%), ale taki najgorszy scenariusz jest mało prawdopodobny. Realne zagrożenie można szacować na 2 do 2,5 mld zł, to znaczy 1,2 do 1,6% planowanych dochodów, ale nie można z góry wykluczać, że dochody okażą się jednak bliższe poziomowi przyjętemu w projekcie.

3. Wydatki budżetu państwa

Wydatki przyjęto w projekcie budżetu państwa w wysokości 193,5 mld zł, co oznacza w stosunku do roku bieżącego wzrost o 4,5% (realnie o nieco ponad 2%). Wbrew wypowiedzianym opiniom nie można uznać tego za wzrost szczególnie wysoki, choć oczywiście z punktu widzenia strategicznego celu jaki stanowi zmniejszenie deficytu byłoby lepiej, gdyby wzrost wydatków był niższy. Uwzględniając założenia przyjęte co do wzrostu nominalnego PKB (o 5,6%) oznacza to elastyczność wydatków budżetowych 0,79% (tzn. wzrostowi nominalnego PKB o 1% towarzyszy wzrost wydatków o 0,79%). Jest to zupełnie dobry wskaźnik, od wielu lat nie obserwowany. Oczywiście może okazać się- pisałem o tym poprzednio – że wzrost nominalnego PKB będzie niższy, ale oznaczałoby to niższe dochody budżetowe i konieczność dokonania – dla uniknięcia przekroczenia ustalonego w ustawie budżetowej deficytu – odpowiedniej redukcji wydatków. Gdyby realny wzrost PKB wynosił tylko 2,5%, co oznaczałoby nominalny wzrost PKB o 4,7% i w związku z tym dochody byłyby o 2 mld zł niższe, to przy redukcji o taką samą kwotę wydatków elastyczność wydatków względem PKB wynosiłaby 0,76. Wskaźnik elastyczności byłby wtedy nawet jeszcze lepszy.

Redukcja wydatków w przypadku uzyskania niższych dochodów byłaby nieunikniona. Alternatywą byłaby nowelizacja ustawy budżetowej zwiększająca deficyt, ale nie byłoby to wskazane, gdyż nowelizacje ustaw budżetowych zawsze negatywnie odbijają się na wiarygodności rządu w oczach rynków finansowych. Nie wydaje się by zredukowanie wydatków o 2, a nawet 3 mld zł stwarzało szczególne trudności, gdyż łatwiej jest znaleźć potencjalne oszczędności na etapie zaawansowanej realizacji budżetu niż w toku jego planowania. Mogłoby to nastąpić albo w trybie art. 102 ustawy o finansach publicznych w formie blokad wydatków albo w drodze rezygnacji z uruchomienia niektórych przewidzianych w ustawie rezerw (ogółem jest w projekcie ustawy budżetowej 76 różnego rodzaju rezerw celowych na łączną kwotę 7,1 mld zł).

W podobnych sytuacjach drogę redukcji wydatków – głównie przez rezygnację z uruchomienia rezerw – wybierały poprzedni rządy: w 1998 r., gdy dochody okazały się niższe o 2,5 mld zł (1,2%), w 1999 r., gdy zabrakło 3,4 mld zł (2,6%) i w 2000 r., gdy chodziło już o większą sumę, aż 5,2 mld zł (3,7%). Ustawę znowelizowano w 2001 r. (poprzednio w 1987 i 1991 r.) w zupełnie wyjątkowych warunkach: do założonego w ustawie poziomu dochodów brakowało przeszło 20 mld zł.

4. Deficyt i jego finansowanie

Deficyt budżetu państwa ustalono w projekcie budżetu w wysokości 38,7 mld zł, co odpowiada 4,9% przewidywanego nominalnego PKB. Oczywiście gdyby wzrost PKB ze względów, o których mowa była poprzednio, okazał się niższy, relacja ta byłaby nieco wyższa, ale nawet przy realnym wzroście tylko 2,5% nie przekraczałaby 5%. Znaczenie makroekonomiczne ma jednak nie deficyt samego budżetu państwa, lecz deficyt całego sektora finansów publicznych. Wnieść ma on w 2003 r. 48,3 mld zł, co odpowiada 6,1% PKB (w roku bieżącym 6,9%). W obu przypadkach ma więc nastąpić poprawa w stosunku do roku bieżącego: deficyt budżetu państwa ma ulec obniżeniu o 0,5 punktu procentowego, zaś deficyt całego sektora o 0,6 punktu. W zasadzie jest to taka sama skala obniżki. Zarzuty o tzw. „podmiatanie deficytu pod dywan” są w takiej sytuacji bezpodstawne, a proporcje między deficytem budżetu państwa a deficytem pozostałych segmentów sektora utrzymane. Oczywiście byłoby lepiej, gdyby deficyt sektora finansów publicznych – z wyłączeniem budżetów samorządowych, które muszą korzystać z autonomii w tym zakresie – był skoncentrowany w budżecie państwa.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w świetle projektu budżetu będą w 2003 r. nieco niższe niż w roku bieżącym. Określone są tam – uwzględniając deficyt budżetu, rekompensaty i inne drobne pozycje – na 42,0 mld zł, podczas gdy w roku bieżącym mają wynieść łącznie 42,9 mld zł. Niższe niż w roku bieżącym mają być wpływy ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (zmniejszą się z 36 mld zł na 29 mld zł), wyższe natomiast wpływy z prywatyzacji. Są to zmiany korzystne, oczywiście o ile znowu tak jak w roku bieżącym nie zawiedzie prywatyzacja. Skala drenażu oszczędności prywatnych przez budżet ulegnie zmniejszeniu, a więc więcej środków pozostanie na inwestycje i służyć będzie mogło rozwojowi gospodarki. Warunkiem jest jednak wzrost skłonności polskich przedsiębiorców do inwestowania, a to zależy od ich przewidywań co do stanu koniunktury i możliwości rozwojowych. W projekcie budżetu założono, że nakłady brutto na środki trwałe po spadku w latach 2001 – 2001 (w sumie o około 15% w stosunku do poziomu z 2000 r.) wzrosną w 2003 r. o 5,6%. Wprowadzie to tylko założenia nie mające żadnej siły sprawczej i można tylko mieć nadzieję, że się tak stanie. Niemniej spójność założeń w tym zakresie została w projekcie budżetu dochowana. Szkoda jednak, że nie podano w projekcie prognozy oszczędności prywatnych i ich rozdysponowania.

5. Dług publiczny i koszty jego obsługi

W projekcie budżetu przewiduje się, że dług Skarbu Państwa w roku bieżącym wzrośnie o 48,6 mld, w tym dług krajowy o 31,9 mld zł, a dług zagraniczny o 16,7 mld zł. Wzrost długu z tytułu skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynku krajowym będzie nawet wyższy niż wzrost całego długu krajowego; wynieść ma 34,4 mld zł, co stanowi 19,5%. Koszty obsługi długu krajowego – jeśli pominiemy rozliczenia związane z poręczeniami i gwarancjami udzielonymi przez Skarb Państwa – generują koszty obsługi skarbowych papierów wartościowych. Mają wzrosnąć one w 2003 r. o 2,1%. Warto zastanowić się, czy jest to prognoza prawidłowa. Wzrost długu z tytułu papierów skarbowych w ciągu roku bieżącego o 19,5% przekłada się na wzrost kosztu obsługi w 2003 r. tylko o 2,1%, czyli inaczej mówiąc dług wynoszący w dniu 1 stycznia br. 176,0 mld zł przełożył się na koszty obsługi w wysokości 20,9 mld zł (relacja 11,9%), natomiast dług wynoszący w dniu 1 stycznia 2003 r. 210,4 mld zł przełożył się na koszty obsługi 21,3 mld zł (relacja 10,1%). Oczywiście jest to metoda analizy dość uproszczona, ale brak jest zarówno w „Uzasadnieniu...” jak i w dokumencie „Strategia zarządzania długiem” informacji,

które umożliwiłyby analizę doskonalszą. Niemniej jeśli przyjąć, że obliczone relacje w jakiś sposób wyrażają przeciętne oprocentowanie długu z tytułu skarbowych papierów wartościowych w obu latach, to można uznać obniżenie się poziomu oprocentowania w takiej skali za uzasadnione i tym samym koszty obsługi długu krajowego w 2003 r. zaplanowano prawidłowo.

W 2003 r. dług Skarbu Państwa ma wzrosnąć według projektu o 42,1 mld zł, to znaczy o 12,7%, w tym dług krajowy o 38,1 mld zł (16,6%), a dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych o 35,3 mld zł (16,7%). Niższy wzrost długu w porównaniu z rokiem bieżącym wynika z jednej strony z niższego deficytu, z drugiej zaś z większych przychodów z prywatyzacji. O ile jednak wielkość deficytu zapisana w ustawie budżetowej jest całkowicie pewna (rząd nie może dopuścić do przekroczenia), to przychody z prywatyzacji w świetle doświadczeń tegorocznych (zapisane w tegorocznej ustawie budżetowej przychody mają zostać zrealizowane zaledwie w 55,7%!) mogą się okazać problematyczne. Wówczas powstałaby konieczność większej emisji skarbowych papierów wartościowych, co przełożyłoby się na większy przyrost długu. Wszystko zależy od tego, czy Ministerstwo Skarbu będzie się wywiązywało w przyszłym roku z zadań wynikających z ustawy budżetowej, bo w roku bieżącym ze swoich zadań się nie wywiąże.

W projekcie budżetu zakłada się, że dług Skarbu państwa na koniec 2002 r. ma osiągnąć poziom 44,8% PKB, a na koniec 2003 r. 47,8% PKB. Jeśli uwzględnimy przyrost długu podmiotów sektora finansów publicznych oraz przewidywane wpłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora, to na koniec 2003 r. poziom długu publicznego przekroczy 50% PKB (ma wynieść 52,5%), a więc poziom, który zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art.45) powoduje uruchomienie procedur ostrożnościowych. Oznacza to, że zarówno w ustawie budżetowej na rok 2004, jak w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli relacja deficytu dochodów nie będzie mogła być wyższa niż relacja z roku 2003. Nie będzie to szczególnym utrudnieniem w przygotowaniu ustawy budżetowej, bo i tak rząd w projekcie ustawy na rok 2003 zapowiada dalsze ograniczenia deficytu budżetowego w latach następnych, ale niektóre jednostki samorządu terytorialnego mogą znaleźć się w trudnej sytuacji.

Reasumując trzeba stwierdzić, iż rządowy projekt budżetu państwa na rok 2003, choć nie spełnia wszystkich oczekiwań i nadziei (ale nigdy jeszcze żaden projekt budżetu ich nie spełniał), mimo pewnych słabości jest zupełnie dobrym projektem budżetu. Nie wydaje się by w istniejących warunkach, przy występowaniu rozlicznych ograniczeń można było przedstawić lepszy projekt. Zarzucany nadmierny optymizm nie stwarza istotnych zagrożeń, przeciwnie ułatwia zmniejszenie deficytu budżetowego, bo zapisany w ustawie budżetowej poziom deficytu nie może zostać przekroczony nawet gdyby dochody okazały się niższe.

Sporządził: dr Andrzej Wernik

Instytut Finansów

Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości

Za zgodność:
M.Guzowska