

Andrzej Wernik  
Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń  
I Bankowości w Warszawie

Ekspertyza nr 229  
(IP-92 G)

## Opinia o projekcie budżetu państwa na rok 2001

### Założenia makroekonomiczne

Projekt budżetu państwa skonstruowany być musi w oparciu o 2 podstawowe założenia makroekonomiczne: wskaźnik realnego wzrostu PKB oraz stopę inflacji (mierzonej średniorocznym wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych).

W projekcie budżetu na rok 2001 przyjęto, że realny PKB wzrośnie w stosunku do 2000 r. o 5,1%, a stopa inflacji wyniesie 7,2% (z czego wynika deflator PKB 106,9%). Na podstawie tych założeń oszacowano nominalny PKB w 2001 r. w wysokości 793,7 mld, co oznacza wzrost w porównaniu z rokiem bieżącym o 12,4%.

Przyjęte założenie co do stopy inflacji zgodne jest z ustalonym przez Radę Polityki Pieniężnej celem inflacyjnym. O ile jednak Rada mogła określić cel inflacyjny przedziałowo (6-8%), to dla celów opracowania projektu budżetu konieczne jest punktowe założenie wskaźnika. Przyjęto więc nieco powyżej środka przedziału (7,2%), co było rozwiązaniem rozsądnym. Od czasu zakończenia prac nad projektem budżetu pojawił się jednak czynnik nowy, który musi się odbić na poziomie inflacji, a który raczej nie był brany pod uwagę, mianowicie wzrost cen gazu importowanego z Rosji. Wydaje mi się, że w związku z tym wszystkie prognozy inflacji powinny być skorygowane w górę, ale nie potrafię wypowiedzieć się, w jakim stopniu. Sprawa powinna zostać szczegółowo zbadana.

Założenia co do wzrostu realnego PKB są raczej optymistyczne, ale mieszczą się w granicach możliwości. Prognozy czołowych ośrodków prognostycznych mieszczą się w przedziale od 4,5% (IBnGR) i 4,6% (NOBE) do 5,3% (LIFEA) i 5,5% (CASE). Uśredniona ankieta prognoz opracowana przez Agencję Reuters daje 4,92%. Gdyby przyjąć najniższą prognozę (4,5%), to oznaczałoby to, że nominalny PKB wynosiłby nie 793,7 mld zł, lecz 789 mld zł, a więc był niższy o 4,7 mld. zł. Spowodowałoby to obniżenie dochodów sektora finansów publicznych w porównaniu z szacunkami przyjętymi w projekcie budżetu o jakieś 1,9 mld zł.

Z drugiej strony trzeba uwzględnić, że ewentualne podwyższenie wskaźnika inflacji działałoby w przeciwnym kierunku. Dlatego też nie wydaje się by sprawa drobnych różnic - bo są to ostatecznie drobne różnice - w zakresie założeń makroekonomicznych mogła podważać projekt budżetu.

### Dochody i wydatki sektora finansów publicznych

W projekcie budżetu zakłada się, że dochody całego sektora finansów publicznych (obejmującego budżet państwa, budżety samorządowe, fundusze celowe, kasy chorych i tzw. gospodarkę pozabudżetową) wyniosą 316,1 mld zł i będą wyższe w porównaniu z 2000 r. 16,9%. Równocześnie przewidywane wydatki wynieść mają 341,1 mld zł a po dodaniu rekompensat z tytułu zaniechania waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1991-92 (które z ekonomicznego punktu widzenia powinny być traktowane na równi z wydatkami) 343,6 mld zł, co oznacza wzrost o 14,8%. Przy tych założeniach deficyt (liczony łącznie z rekompensatami) sektora finansów wyniósłby w 2001 r. 27,5 mld zł, co stanowiłoby 3,46% PKB. Oznacza to wyraźne obniżenie relacji deficytu w porównaniu z 2000 r., gdy - liczona w analogiczny sposób - wynosiła 4,09%.

Przewidywane tempo wzrostu zarówno dochodów jak i wydatków sektora ma być

wyższe niż nominalnego PKB. W konsekwencji relacja dochodów sektora do PKB ma wzrosnąć z 38,3% w 2000r. do 39,9%, zaś relacja wydatków (łącznie z rekompensatami) z 41,9% do 43,0%. Należy jednak podkreślić - co jest nader istotne - że mimo podwyższenia relacji do PKB w porównaniu z 2000 r. pozostaną one niższe niż były w 1999 r.; dochody sektora stanowiły wówczas 41,1% PKB, a wydatki (bez rekompensat, których jeszcze nie było) 44,3% PKB. Zakładany na rok 2001 wzrost skali redystrybucji budżetowej ma więc charakter względny, zwłaszcza że poziom wydatków sektora został w 2000 r. sztucznie obniżony ze względu na niepełną waloryzację emerytur i rent oraz pewne przesunięcia - skądinąd jak najbardziej uzasadnione - w strukturze czasowej instrumentów długu publicznego powodujące przejściowe obniżenie kosztów obsługi długu krajowego.

Kluczową sprawą jest realność przyjętych na rok 2001 szacunków dochodów i wydatków sektora finansów publicznych.

Wydaje się, że w pewnym stopniu zawyżone są dochody budżetu państwa, dotyczy to wpływów z podatków pośrednich oraz podatku dochodowego od osób fizycznych. Nierealistycznie oszacowano wzrost wpływów z podatków pośrednich w związku z poprawą ich ściągальności. Ma to dać aż 1,7 mld zł dodatkowych wpływów, co budzi duże wątpliwości. Będzie dobrze, jeśli poprawa ściągальności przyniesie 500 mln zł. Za wysoko też oszacowano wpływ zmian systemowych w zakresie podatku od towarów i usług; trzeba uwzględnić przynajmniej skutek odrzucenia projektu podwyżki stawki od materiałów i usług budowlanych.

Jeśli idzie o podatek dochodowy od osób fizycznych, to nierealnie oszacowano saldo ostatecznego rozliczenia podatku (zawsze ujemnego dla budżetu) za rok 2000 zmniejszające efektywne wpływy w 2001 r. Przyjęto mianowicie, że saldo obniży się o 12% w porównaniu z saldem za rok 1999. Tymczasem doświadczenie uczy, że jeśli nie następują zmiany systemowe, to saldo wzrasta, bo podatnicy uczą się lepiej wykorzystywać możliwości, jakie stwarzają przepisy dotyczące ulg.

W sumie oceniam, że dochody budżetu państwa zawyżone są o około 3,3 mld zł. Dotyczy to tylko wspomnianych podatków, natomiast nie uważam, by były zawyżone przewidywania dotyczące wpłat zysku NBP i dochodów zagranicznych, mimo że przyjęto bardzo wysoki ich wzrost. Wpłaty zysku NBP w 2001 r. dotyczą zysku za rok bieżący i znana jest już kwota zysku za 10 miesięcy (4,5 mld zł). Czternastokrotny wzrost dochodów zagranicznych ma nastąpić w związku z przewidywaną sprzedażą części tzw. collateral (papierów skarbowych USA), które w związku z porozumieniem z klubem londyńskim zostały zakupione w 1994 r. przez Polskę. Oczywiście jest to dochód nadzwyczajny, jednorazowy.

Zawyżone są także założenia co do dochodów samorządów. Według danych zaprezentowanych w tablicach 5 i 6 w „Uzasadnieniu” mają one wzrosnąć z 73,3 mld zł w roku bieżącym do 86,2 mld zł w roku przyszłym, czyli o 17,5%, przy czym transfery z budżetu państwa (subwencje i dotacje) wzrosnąć mają o 10,7%, zaś dochody własne o 26,6%. Zakładanie tak wysokiego wzrostu dochodów własnych przy minimalnych zmianach systemowych jest nieuzasadnione. Jeśli zawyżone są dochody budżetów samorządowych, to tym samym zawyżone są i ich wydatki, przy czym dochodzi jeszcze dodatkowy czynnik - przyjęcie absurdalnie wysokiego deficytu 3,8 mld zł. Skąd samorzady miałyby uzyskać takie środki na sfinansowanie deficytu, bo deficyt powstaje nie dlatego, że ktoś chce wydać więcej niż wynoszą jego dochody, lecz ponieważ ktoś inny da pożyczkę na jego sfinansowanie. Samorzady na pewno chciałyby wydać dużo więcej niż wynoszą ich dochody, ale natrafiają na nieprzekraczalną barierę finansowania. W 1999 r. Samorzady uchwaliły swoje budżety z deficytem 3,5 mld zł, ale faktyczny deficyt wyniósł tylko 958 mln zł. Można oczekiwać, że deficyt w 2001 r. wyniesie jakieś 1,5 mld zł, a więc o 2 mld zł mniej (zawyżony jest także deficyt budżetów samorządowych w przewidywanym wykonaniu 2000 r.). Odpowiednio trzeba by skorygować przewidywania co do wydatków budżetów samorządowych.

Gdyby wyłączyć z przewidywanych na rok 2001 wydatków sektora finansów publicznych wysoce zawyżone wydatki budżetów samorządowych, to wzrost wydatków (łącznie z

rekompensatami) wynosiłby 13,6%, co wydaje się sensowne, zwłaszcza jeśli będziemy pamiętać o skutkach przerwania na rok 2001 części wydatków, które powinny być poniesione w 2000 r. (waloryzacja emerytur).

### Tak zwany deficyt ekonomiczny

Centralnym zagadnieniem w polityce budżetowej jest wielkość deficytu, przy czym istotny jest nie deficyt samego budżetu państwa, lecz deficyt całego sektora finansów publicznych. Wielkość deficytu powszechnie - zwłaszcza na rynkach finansowych - traktuje się jako kryterium oceny polityki budżetowej, a w konsekwencji wiarygodności danego państwa. Deficyt może być jednak obliczany w różny sposób i nie można mówić o jednoznacznym standardzie międzynarodowym w tym zakresie. Inaczej deficyt liczy Międzynarodowy Fundusz Walutowy, inaczej Unia Europejska itd. W Polsce od niedawna Ministerstwo Finansów lansuje koncepcję tzw. deficytu ekonomicznego, który ma odzwierciedlać wpływ finansów publicznych na kształtowanie się oszczędności prywatnych, a ściślej określić w jakim stopniu finansowanie deficytu sektora publicznego spowoduje uszczuplenie oszczędności prywatnych, które mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie inwestycji prywatnych.

Pytanie, na które odpowiedź ma przynieść rachunek deficytu ekonomicznego, jest bardzo ważne, doniosłe dla oceny możliwości wzrostu gospodarczego, jednakże powstają istotne wątpliwości, czy zastosowana metoda liczenia pozwala rzeczywiście uzyskać prawidłową odpowiedź. Metoda liczenia jest bardzo prosta: do deficytu sektora finansów publicznych obliczonego w tradycyjny sposób dodaje się rekompensaty (tak jak uczyniłem to w przedstawionych powyżej obliczeniach) a odejmuje się równowartość składek ubezpieczeniowych odprowadzanych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych (czyli do II filaru), a rekompensowanych dotacją budżetową. Pomysł odjęcia równowartości składek jest trafny i jak najbardziej uzasadniony, gdyż dotacja rekompensująca ich odprowadzenie, choć rachunkowo przyczynia się do zwiększenia deficytu budżetu państwa, to w istocie rzeczy nie powoduje zwiększenia absorpcji oszczędności prywatnych przez sektor finansów publicznych. Jednakże problem prawidłowego określenia rozmiarów tej absorpcji na tym się nie kończy. W rachunku deficytu ekonomicznego pominięto przynajmniej 3 ważne czynniki wywierające istotny wpływ w tym zakresie:

1. odsetki płacone przez budżet państwa otwartym funduszom emerytalnym z tytułu posiadanych przez nie obligacji skarbowych (a otwarte fundusze lokują w obligacjach średnio około dwóch trzecich swych zasobów) także kreuja oszczędności prywatne,
2. spłata netto zadłużeń zagranicznych może następować tylko z oszczędności krajowych, a więc wywiera wpływ na skalę absorpcji oszczędności prywatnych przez sektor finansów publicznych,
3. przychody z prywatyzacji w takim stopniu, w jakim pochodzą z zagranicy ograniczają absorpcję oszczędności prywatnych (przychody z prywatyzacji ze źródeł krajowych oczywiście pochodzą z oszczędności prywatnych).

Koncepcja deficytu ekonomicznego nie jest zła, ale jego rachunek nie jest pełny i należałoby go uzupełnić. Natomiast nieporozumieniem jest *zarzut*, że deficyt ekonomiczny nie ma umocowania prawnego, że rząd nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej za jego wysokość. Jest to oczywiście prawda, ale nie wiele z tego wynika. Rząd jest odpowiedzialny formalnie tylko za deficyt budżetu państwa, a to jest wielkość z ekonomicznego punktu nie najważniejsza. Absurdem byłoby, by Rząd miał odpowiadać konstytucyjnie za sumaryczny deficyt budżetów samorządowych (należałoby wówczas zlikwidować samorzady i zastąpić je administracją rządową). Rząd za całokształt polityki budżetowej - mierzonej przede wszystkim wielkością deficytu całego sektora - odpowiada (podobnie jak za wiele innych spraw) politycznie i to powinno wystarczyć.

W projekcie budżetu na rok 2001 zakłada się obniżenie deficytu ekonomicznego z

2,5% PKB w roku bieżącym do 1,6%. Wyliczenie obu tych wskaźników nasuwa zastrzeżenia (w ramach przyjętej konwencji obliczeniowej). Dla roku bieżącego w rachunku deficytu ekonomicznego zaprezentowanym na s.441 „Uzasadnienia projektu ustawy budżetowej” przyjęto, że ujemny wynik (czyli deficyt) funduszy celowych wyniesie 3,7 mld zł, natomiast w tabeli 5 na końcu „Uzasadnienia” podano deficyt państwowych funduszy celowych 7 149 mln zł oraz nadwyżkę funduszy samorządowych 180 mln zł; łączne saldo ujemne 6 969 mln zł. Ponadto przyjęto, że deficyt budżetów samorządowych wyniesie aż 2 746 mln zł, co jest mało realne. Wprowadzie deficyt wynikający z uchwał budżetowych organów samorządowych sięga 4,5 mld zł, ale samorzady będą w stanie sfinansować deficyt w granicach od 1,5 do 1,8 mld zł (uwzględniając finansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli z pożyczek). Gdyby przyjęć deficyt funduszy celowych zgodny z tabelą 6 (wynika ze szczegółowych rozliczeń, a więc jest bardziej wiarygodny) oraz urealnić deficyt budżetów samorządowych, to deficyt ekonomiczny w roku bieżącym wynosiłby nie 18,0 mld zł, lecz 19,8 mld zł, co odpowiadałoby 2,9% PKB.

W rachunku deficytu ekonomicznego w 2001 r. także przyjęto - o czym była już mowa - nierealnie wysoki deficyt budżetów samorządowych 3,7 mld zł. Takich środków na sfinansowanie deficytów samorzady nie znajdują i ich deficyt w rzeczywistości może wynieść co najmniej 1,5 do 1,7 mld zł. Po urealnieniu przewidywanego deficytu samorządów deficyt ekonomiczny wyniósłby 11,0 mld zł, co odpowiadałoby 1,4% PKB. Nie ma jednak podstaw, by cieszyć się z „obniżenia” deficytu ekonomicznego, bo z kolei niedoszacowany wydaje się deficyt budżetu państwa. Wynika to z omówionego już poprzednio przyjęcia zbyt wysokich wpływów w niektórych pozycjach dochodowych. W sumie obydwie korekty deficytów się w znacznej mierze kompensują i deficyt ekonomiczny wzrósłby w relacji do PKB o 1 miejsce po przecinku.

### **Fundusze celowe**

Fundusze celowe stanowią największy segment sektora finansów publicznych. W roku 2001 według projektu budżetu mają realizować 37,1 % skonsolidowanych (tzn. bez transferów wewnątrz sektora) wydatków sektora, a więc więcej niż budżet państwa, na który przypada tylko 26,7% wydatków skonsolidowanych. Spośród 13 państwowych funduszy celowych istotne znaczenie mają tylko 3: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (29,5% skonsolidowanych wydatków sektora), Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (4,2%) i Fundusz Pracy (2,1%), na pozostałe 10 funduszy przypada zaledwie 1,3% wydatków skonsolidowanych.

Dotychczas (dotyczy to także roku bieżącego) występowały znaczne deficyty w funduszach, finansowane w różny sposób, co w istotny sposób ograniczało przejrzystość sektora finansów publicznych. W projekcie budżetu na rok 2001 podjęto próbę uporządkowania sytuacji finansowej funduszy i ich łączny deficyt ograniczono o 518 mln zł podczas gdy w roku bieżącym przewidywany jest deficyt w wysokości 7,1 mld zł. Deficyty w znaczących rozmiarach mają wykazać jedynie Fundusz Pracy (589 mln zł) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (342 mln zł), a także na mniejszą skalę Fundusz Kombatantów (49 mln zł).

Poważnym problemem finansowym jest tylko deficyt Funduszu Pracy. W roku bieżącym Fundusz w związku ze zbyt niską w stosunku do potrzeb dotacją budżetową znalazł się w trudnej sytuacji i musiał zaciągnąć pożyczkę bankową w wysokości 745 mln zł. Pożyczka ta ma zostać spłacona w 2001 r., ale tylko dzięki zaciągnięciu nowej pożyczki. O tym jak ma zostać sfinansowany deficyt Funduszu w 2001 r. brak w projekcie budżetu informacji.

Odmienne rzecz przedstawia się z deficytem PFRON. Ma on charakter korekcyjny, to znaczy ma spowodować upłynnienie części zasobów finansowych Funduszu (posiadane papiery skarbowe, akcje, udziały) i w związku z tym sfinansowany zostanie we własnym zakresie.

Niejasna jest sprawa deficytu Państwowego Funduszu Kombatantów. Nie posiada on ani dochodów własnych ani zasobów finansowych i stanowi tylko agencję przekazującą ze środków budżetowych świadczenia dla osób uprawnionych. Nota bene w związku z tym jest właściwie instytucją całkowicie zbędną zarówno z ekonomicznego jak i organizacyjnego punktu widzenia. Nie ma w projekcie budżetu żadnych informacji jak deficyt tego Funduszu ma być finansowany. Z załącznika nr 6 do projektu ustawy wynika tylko, że przewiduje się wzrost zobowiązań Funduszu. Czy ma to oznaczać opóźnienia w wypłacie świadczeń, bo przecież Funduszowi, który prócz dotacji budżetowej nie ma dochodów własnych nikt pożyczki nie udzieli.

Jeśli idzie o Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, to zakłada się pełne zbilansowanie dochodów i wydatków. Powstaje pytanie, czy jest to założenie realne. Kluczową sprawą jest ściągłość składek. Zakłada się, że wyniesie ona w 2001 r. 96,9% wobec przewidywanej w roku bieżącym 96,2% (co wynika z załącznika 6) i 95,8% w 1999 r. Oznaczałoby to powrót do ściągłości z 1998 r., co wydaje się realne, jeśli przyjmiemy, że zawirowania organizacyjne w ZUS dobiegły wreszcie końca. Drugim problemem, który mógłby budzić wątpliwości jest założone w planie finansowym FUS uzyskanie 2 mld zł przychodów ze sprzedaży wierzytelności. Wydaje się jednak, biorąc pod uwagę stan rynku wierzytelności, że jest to całkowicie możliwe, jeśli tylko zostaną uregulowane kwestie prawne związane ze sprzedażą tych wierzytelności. Oczywiście trzeba liczyć się z tym, że pewnej części wierzytelności nikt kupić nie zechce, a od części sprzedanej trzeba będzie zapłacić niemałą prowizję. Niemniej 2 mld zł powinien FUS uzyskać.

Na zakończenie omówienia problematyki funduszy celowych muszę zauważyć, że w stosunku do znaczenia finansowego w „Uzasadnieniu projektu budżetu” poświęcono jej zbyt mało miejsca. Omówienie jest bardzo lakoniczne i pozostawia wiele wątpliwości.

### **Konkluzje**

Mimo wszystkich słabości, o których była mowa poprzednio, projekt budżetu państwa na rok 2001 nie przedstawia się źle. Konstrukcja jest logiczna, a stopień realności przyjętych założeń - choć uzasadnione byłyby pewne korekty - wydaje się zadowalający. Oczywiście nie jest to projekt w pełni dobry, ale w istniejących warunkach, przy tak dużych obciążeniach wynikających z uprzednio popełnionych błędów trudno byłoby przygotować projekt lepszy. Można uważać, że środki przewidziane na różne ważne cele są zbyt niskie, ale i tak projekt budżetu jest zbyt mało restrykcyjny w stosunku do zagrożeń makroekonomicznych i oczekiwań rynków finansowych. Nie wydaje się jednak by można pójść dalej w restrykcyjności założeń budżetowych, a skala obniżenia deficytu - jakkolwiek by go liczyć - jest znaczna, co oznacza niewątpliwie zacieśnienie polityki budżetowej.

*Warszawa, 27 listopada 2000 r.*