

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 231
(IP-92 G)

Ekspertyza nt. finansowania deficytu budżetowego w projekcie budżetu państwa na rok 2001 (Rozdział VI)

I. Ocena ogólna

1. Deficyt budżetowy w projekcie budżetu państwa na rok 2001 musi być rozpatrywany na tle przewidywanego wykonania budżetu w roku 2000. Z przedstawionego dokumentu wynika, że rząd jest zdeterminowany utrzymać poziom deficytu budżetowego według zapisów ustawy budżetowej tj. w wysokości 15.400 mln zł, czyli 2,2% PKB. Ceną za taki reżym deficytu będzie znaczne niewykonanie wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej, co oznacza nie tylko nominalny, ale także realny spadek wydatków na wiele dziedzin życia społecznego. Warto zauważyć, że wydatki w ujęciu nominalnym mają być niższe o 3.762 mln zł, czyli o 2,5%. Będzie to konsekwencją nie zrealizowania zaplanowanych w ustawie budżetowej dochodów, o taką samą kwotę czyli o 3.762 mln zł. Potwierdziły się niestety, oceny wyrażane przez wielu ekonomistów o nierealności założeń ustawy budżetowej na rok 2000, zwłaszcza co do przyjętego tempa wzrostu gospodarczego oraz projekcji inflacji. We wcześniejszych ekspertyzach zwracałem uwagę na niebezpieczeństwo nadużywania podatków pośrednich w polityce podatkowej oraz na uproszczonym poglądzie, że uszczuplanie dochodów z tytułu obniżania podatków bezpośrednich może być zrekompensovane dochodami z podatków pośrednich. Rok 2000 zweryfikował, niestety pozytywnie, tę tezę. Jedynym, wątpliwym zresztą, sukcesem będzie premia inflacyjna w wysokości 1.200 mln zł, zrealizowana w ramach podatku od towarów i usług, co jest stwierdzone w dokumencie (Uzasadnienie s. 47). Sukces ten jest wątpliwy dlatego, że w wyniku wyższego wskaźnika inflacji w roku 2001 pojawi się presja na waloryzację wydatków budżetowych. Stawia to pod znakiem zapytania przewidzianą wielkość deficytu budżetowego w roku 2001. Uwaga ta dotyczy innych założeń makroekonomicznych do budżetu na rok 2001.

2. W tej sytuacji należałoby się poważnie zastanowić, czy przyjęta strategia rządu ochrony deficytu budżetowego w roku 2000 za wszelką cenę jest strategią słuszną, zwłaszcza wobec rozbieżności w poziomie inflacji, co oznacza dotkliwy dla wielu dziedzin życia publicznego i społecznego realny spadek poziomu wydatków. Nie ulega wątpliwości, że skutki tej strategii przeniosą się na rok 2001 i następne. Pomijając już wszystkie inne względy trzeba postawić kardynalne pytanie, czy polityka taka się opłaca, czy przypadkiem nie jest ona wymierzona - wbrew pozorom - przeciwko finansom publicznym i podatnikom. Mam tutaj na myśli rosnące długi innych elementów sektora finansów publicznych, takich jak Kasy Chorych, ZUS, JST, Urzędy Pracy, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, itp., którym stworzono „szansę” zaciągania pożyczek (kredytów), oraz zmusza się do zaciągania zobowiązań ponad posiadane środki, gdyż nie są one w stanie spełniać statutowych zadań. Za te „oszczędności” budżetowe w ostateczności zapłaci rząd (podatnik). Przeszłość pokazuje, że tak właśnie się działo, a na operacjach tych budżet wychodził źle, chociaż nie przedstawiono żadnych wyliczeń w tej materii.

3. Wydaje się więc konieczne zrewidowanie dogmatu o nie zmienianiu wielkości deficytu budżetowego w stosunku do zapisu ustawowego. Podejście takie jest, moim zdaniem, przejawem nieracjonalnego działania, gdyż saldo budżetowe zawsze stanowi element najmniej

pewny w budżecie, a jego ograniczona elastyczność stwarza właśnie rządowi możliwości skutecznego działania w zmieniających się warunkach. Innym argumentem jest naturalny fakt fluktuacji salda budżetowego, jako wielkości krótkoterminowej (rocznej). Analiza sald budżetu państwa chociażby w Polsce w latach dziewięćdziesiątych jest tego najlepszym dowodem. Stąd kurczowe trzymanie się zapisów ustawy budżetowej i mechaniczne dostosowywanie wydatkowe do mniejszych dochodów jest błędem.

II. Ocena źródeł finansowania deficytu budżetu państwa w roku 2000

1. Od wielu lat krytykuję sposób prezentacji finansowania deficytu budżetowego. Postęp w tej dziedzinie jest też niewielki. Można za niego uznać wprowadzenie przez ustawę o finansach publicznych kategorii „Potrzeby pożyczkowe rządu”, sankcjonowanie pojęcia „Deficyt budżetowy”, którego nie było w ustawie Prawo budżetowe z 1991 roku. Mimo tego w materiałach wciąż pojawia się pojęcie niedoboru budżetowego (np. na s. 374 Uzasadnienia), które nie występuje w nomenklaturze - istniejącej w ustawie o finansach publicznych - finansów sektora publicznego oraz budżetu państwa. To dowolne posługiwanie się terminami, tworzenie nowych terminów, czym charakteryzuje się oceniany dokument np. „deficyt ekonomiczny”, „wydatki zdeterminowane”, „wydatki elastyczne” (Uzasadnienie s. 70)

2. Największe zastrzeżenia budzi jednak posługiwanie się kategoriami „Finansowanie deficytu,” a w jego ramach „Finansowanie krajowe” i „Finansowanie zagraniczne”. W szczególności myląca jest pozycja „Finansowanie zagraniczne”, ze względu na jego wpływ na rzeczywiste potrzeby pożyczkowe rządu w danym roku budżetowym. Ujemne finansowanie zagraniczne nie oznacza wcale zmniejszenia deficytu budżetowego jakby mogły sugerować przedstawione dane w tablicach na s. 368 Uzasadnienia. W istocie jest tak, że ujemne finansowanie zagraniczne deficytu budżetowego oznacza wzrost potrzeb pożyczkowych rządu, a więc jest ono czynnikiem zwiększającym deficyt budżetowy w danym roku, a nie odwrotnie. Można się o tym przekonać jeśli porówna się przychody i rozchody rządu związane ze stosunkami zagranicznymi (Uzasadnienie s. 370-373 oraz 378-381). Ponadto „Finansowanie zagraniczne” jest pozycją niejednorodną pod względem ekonomicznym, gdyż zawiera zarówno definitywne wydatki i dochody rządu, jak też przychody i rozchody przejściowe. Ich weryfikacja następuje dopiero w kolejnych okresach budżetowych. Czym innym jest w pozycji przychody z zagranicy np. spłata kredytu przez kontrahenta zagranicznego, a czym innym przychody rządu z tytułu zaciąganego kredytu, a jeszcze czym innym tzw. eko-konwersja. Od dawna zabiegam o bardziej przejrzyste prezentowanie tego obszaru finansów publicznych.

3. **W rzeczywistości deficyt budżetu państwa jest większy i odpowiada zapotrzebowaniu pożyczkowemu rządu netto, czyli właśnie „Finansowaniu krajowemu”, które w roku 2000 ma wynieść 20.701,0 mln zł, co odpowiadać będzie 2,9% PKB.** Jest to więc kwota różna od podawanej oficjalnie tj. 15.400,0 mln zł, czyli 2,2% PKB.

4. Kurczowe trzymanie się terminów „Finansowanie deficytu,” a w jego ramach „Finansowanie krajowe” i „Finansowanie zagraniczne” prowadzi do absurdów, czego przykładem jest tablica na s. 368 Uzasadnienia, w której podane jest „Finansowanie deficytu” w ujęciu kwotowym i procentowym. Jeśli przyjmie się „Finansowanie deficytu” w kwocie 15.400,0 mln zł za 100,0%, to „Finansowanie krajowe” wynosi 134,4 %, co odpowiada kwocie 20.701,0 mln zł.

„Finansowanie zagraniczne” wynosi 34,4% ze znakiem ujemnym. Te dwie pozycje bilansują się. Nie do zbilansowania są natomiast pozycje - w ujęciu procentowym - jeśli chodzi o „Finansowanie krajowe,” gdyż w powoływanej tutaj tablicy dane przedstawiają się następująco:

1. Finansowanie deficytu krajowego	134,4%
1.1. Przychody z prywatyzacji	174,7%
1.2. Bankowe	-73,3%
1.3. Pozabankowe	33,0 %

Jak zatem wyjść na wskaźnik 134,4% odpowiadający „Finansowaniu krajowemu” - nie wiadomo.

Jeżeli obstawalibyśmy przy zaniżonym liczeniu deficytu budżetowego, to proponuję, aby sposób prezentacji źródeł finansowania uczynić bardziej przejrzysty, co przedstawia poniższe zestawienia dla roku 2000.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa netto związane z finansowaniem deficytu budżetowego w roku 2000

I. Rodzaje potrzeb pożyczkowych netto	w złotych	w %
1. Spłata pożyczek wobec banków komercyjnych	11.287,8 mln zł	35,3
2. Rozchody na rzecz zagranicy	5.301,0 mln zł	16,6
3. Deficyt budżetu państwa	<u>15.401,0 mln zł</u>	<u>48,1</u>
Razem	31.988,8 mln zł	100,0

II. Źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto w złotych		w %
1. Przychody z prywatyzacji	26.900,0 mln zł	84,1
2. Przychody z pożyczek od sektora pozabankowego	5.088,8 mln zł	15,9
Razem	31.988,8 mln zł	100,0

5. Odnosząc się do źródeł finansowania deficytu budżetowego w roku 2000 trzeba zwrócić uwagę na istotne rozbieżności pomiędzy ustawą budżetową a przewidywanym wykonaniem.

Dotyczy to wszystkich podstawowych pozycji. „Finansowanie zagraniczne” lub inaczej potrzeby pożyczkowe rządu związane z ujemnym saldem przychodów i rozchodów z zagranicą, miały wynieść pierwotnie 1.950,3 mln zł (Ustawa budżetowa na rok 2000. Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 1999 r., s. 82); w ostateczności zapisano w Ustawie budżetowej na rok 2000 kwotę ujemną 2.088,2 mln zł (Uzasadnienie, s. 370). W przewidywanym wykonaniu budżetu państwa na rok 2000 potrzeby pożyczkowe rządu z tego tytułu wyniosą 5.301,0 mln zł. Okazuje się więc, że jedną z przyczyn presji na środki publiczne w roku 2000 jest zagranica. Analiza przyczyn tego stanu wskazuje, że tkwią one przede wszystkim w przedterminowym wykupie obligacji Brady'ego na kwotę 4. 418,3 mln zł. Pozostaje więc otwarte pytanie, czy wobec trudności w realizacji budżetu państwa w roku 2000 była to decyzja słuszna. Argumentem za jest dążenie rządu do ograniczenia udziału długu zagranicznego w długi Skarbu Państwa, a ponadto przeznaczenie części znacznie przewyższających - w stosunku do projektowanych - przychodów z prywatyzacji na spłatę zadłużenia zagranicznego. Nie kwestionując ciężaru gatunkowego tych argumentów, trzeba jednak postawić pytanie, czy decyzja o przedterminowym wykupie obligacji Brady'ego była w warunkach roku 2000 trafna. Należy podkreślić, że operacja ta nie była w ogóle zaplanowana na rok 2000, gdyż w cytowanym dokumencie dotyczącym projektu budżetu państwa na rok 2000 stan zadłużenia z tego tytułu miał pozostać na poziomie roku 2000, czyli 5.305,7 mln USD (s. 393).

6. Głównym źródłem finansowania deficytu budżetowego, a ściślej potrzeb pożyczkowych rządu, mają być przychody z prywatyzacji. Ich wielkość odbiega istotnie od projektu budżetu na rok 2000, w którym wyliczono je na 11.815,0 mln zł, przy czym w kwocie tej

znaleźć się miały nie wykorzystane przychody z prywatyzacji w roku 1999 w wysokości 1.875,0 mln zł (Ustawa budżetowa na rok 2000. Uzasadnienie, Rada Ministrów, Warszawa, wrzesień 1999 r., s. 81). Przewiduje się, że przychody z prywatyzacji wyniosą w 2000 roku 26.900,0 mln zł.

7. Pozostaje kwestią dyskusyjną czy tak gwałtowny spadek udziału banków komercyjnych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych rządu i deficytu budżetowego był konieczny w sytuacji trudnego roku budżetowego. Argumentem za spłatą części długu wobec banków komercyjnych są nadzwyczaj wysokie przychody z prywatyzacji. Jednak wobec niskich wydatków inwestycyjnych finansowanych z budżetu, których poziom finansowania jest zagrożony w stosunku do zapisów w ustawie budżetowej, pytanie to ma wysoką rangę. Wobec zapowiadanych nadzwyczajnych cięć (oszczędności) w wydatkach - z jednej strony, a logiki cięć wydatków budżetowych, która polega na tym, że wydatki inwestycyjne są pierwszym kierunkiem poszukiwania „oszczędności” w wydatkach publicznych - zaś z drugiej strony, kwestia podejścia do deficytu budżetowego jest nad wyraz aktualna. Dodam, że mechaniczne cięcia w wydatkach, w tym przede wszystkim w wydatkach inwestycyjnych, mają się nijak do racjonalnego wykorzystywania środków budżetowych. Zmiana tej sytuacji wymagałaby innego podejścia do deficytu budżetowego, o czym już wspominałem powyżej.

III. Ocena źródeł finansowania deficytu budżetu państwa w roku 2001

1. Deficyt budżetowy w projekcie na rok 2001 ma wynieść 21.747,0 mln zł, co stanowić ma 2,7% PKB. Na taką wielkość deficytu wpływ ma również kwota ujemne saldo stosunków finansowych rządu z zagranicą. „Finansowanie krajowe” wynoszące 23.551,8 mln zł, to – moim zdaniem - faktyczny deficyt budżetu państwa w roku 2001. W odniesieniu do PKB kwota ta daje 3%, a nie 2,7%. Pozycją zwiększającą deficyt jest znowu ujemne saldo przychodów i rozchodów rządu z zagranicą, które określono na kwotę 1.804,8 mln zł. Ze względu na duże rozbieżności pomiędzy projektowanym saldem stosunków wierzycielsko-dłużniczych rządu z zagranicą a jego rzeczywistym ukształtowaniem się trudno jest ocenić jaka jest realność projektowanego poziom deficytu budżetowego oraz źródeł jego sfinansowania.

2. W proponowanej przeze mnie metodzie prezentacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych netto rządu, struktura ta w roku 2001 kształtuje się jak w poniższym zestawieniu.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa netto związane z finansowaniem deficytu budżetowego w roku 2001

I. Rodzaje potrzeb pożyczkowych netto	w złotych	w %
1. Spłata pożyczek wobec banków komercyjnych	4.838,8 mln zł	17,0
2. Pożyczki dla zagranicy netto	1.804,8 mln zł	6,3
3. Deficyt budżetu państwa	21.747,0 mln zł	76,6
<u>Razem</u>	<u>28.390,6 mln zł</u>	<u>100,0</u>

II. Źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto	w złotych	w %
1. Przychody z prywatyzacji	18.000,0 mln zł	63,4
2. Przychody z pożyczek od sektora pozabankowego	10.390,6 mln zł	36,6
<u>Razem</u>	<u>28.390,6 mln zł</u>	<u>100,0</u>

3. Z przedstawionego zestawienia wynika, że w dalszym ciągu spadał będzie udział banków komercyjnych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych rządu, co przeniesie się na obni-

żenie długu publicznego krajowego Skarbu Państwa wobec banków komercyjnych. Znacznie mniejsze będą przychody z prywatyzacji, które będzie można przeznaczać na pokrycie potrzeb pożyczkowych rządu oraz na finansowanie deficytu budżetowego. Wzrośnie rola pozabankowych źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych rządu, co można uznać za zjawisko korzystne, pod warunkiem, że uwzględnione zostanie ryzyko związane ze wzrostem udziału inwestorów zagranicznych.

4. Reasumując można stwierdzić, że nawet w wąskim ujęciu w roku 2001 nastąpi wzrost deficytu budżetu państwa z 2,2% PKB w 2000 roku do 2,7% PKB. Obserwując od wielu lat procesy zachodzące w budżecie państwa nie można stwierdzić, aby deficyt budżetu państwa był świadomym narzędziem polityki gospodarczej rządu. Traktowany on jest jako zło konieczne, które trzeba za wszelką cenę zwalczać. Jest jasne, że na wielkość deficytu budżetowego wpływ mają czynniki zewnętrzne, niezależne od rządu, stąd i sama wielkość deficytu budżetowego oraz struktura źródeł finansowania deficytu budżetowego stoją pod wieloma znakami zapytania. Zagrożenia dla utrzymania deficytu budżetowego w planowanej wysokości zostały wyeksponowane zwłaszcza w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2001-2003”, gdyż pomiędzy deficytem budżetowym a długiem publicznym występują oczywiste i silne zależności.

Kraków, dn. 24 listopada 2000 r.