

Prof. dr hab. Stanisław Owsiak  
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 233  
(IP-92 G)

## Ekspertyza nt. Sektora finansów publicznych w latach 2001-2003 w projekcie budżetu państwa na rok 2001 (Rozdział IX)

1. Sposób przedstawienia sektora finansów publicznych w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2001 wyraźnie odbiega zarówno od informacji projektów przedkładanych Parlamentowi w tym przedmiocie. Sektor ten opisany został na s. 433-444 Uzasadnienia w ramach rozdziału IX pt. „Sektor finansów publicznych w latach 2001 - 2003”. Zamiast rzetelnej analizy procesów zachodzących w tym sektorze, w przeważającej części poświęcony on ocenie, na kilku stronach, polityki fiskalnej państwa w latach 1995 - 2000, a także przedstawiona została prognoza sektora na kolejne trzy lata (2001 - 2003). Ujęcie takie uważam za dyskusyjne, gdyż pokazanie w tak powierzchowny sposób sektora finansów publicznych nie daje w wystarczającej mierze podstaw do oceny polityki gospodarczej i fiskalnej rządu. Ocena oraz interpretacja danych rażą tendencyjnością w odniesieniu do procesów, które zachodziły w tak długim czasie, miały zróżnicowane tempo i charakter. Ocena ta jest właściwie przepisana z projektu budżetu państwa na rok 2000, co jest o tyle zaskakujące, że przebieg procesów finansowych w roku 2000 skłaniałby do pogłębionej refleksji i weryfikacji przedstawionych przed rokiem ocen.

2. W Ponadto do opisu Sektora finansów publicznych dołączone zostały tablice szczegółowo przedstawiające przychody (dochody) oraz rozchody (wydatki) sektora finansów publicznych, transfery wewnątrz sektora, oraz wynik całego sektora i jego poszczególnych elementów dla roku 2000 (przewidywane wykonanie) oraz dla roku 2001 (prognoza).

3. W związku z taką prezentacją sektora finansów publicznych dostrzegam istotną lukę pomiędzy częścią opisową a załączonymi tablicami analitycznymi (tablice 5 i 6), co utrudnia ocenę zjawisk zachodzących w obszarze sektora finansów publicznych. W części opisowej brakuje mianowicie syntetycznego zestawienia podstawowych elementów sektora finansów publicznych, w tym syntetycznego pokazania transferów między segmentami sektora finansów publicznych oraz skutków tych transferów dla każdego z nich. Zwraca uwagę fakt, że wydatki Sektora finansów publicznych w latach 2001-2003 opisane są w kilkunastu zdaniach (Uzasadnienie s. 439), z czego większość uwag dotyczy dochodów (!), wobec tego trudno się do tego obszaru prognozowanej aktywności rządu odnieść.

4. sektora finansów publicznych zalicza się następujące elementy

- budżet państwa,
- państwowe fundusze celowe,
- budżety jednostek samorządu terytorialnego,
- samorządowe fundusze celowe,
- Kasy Chorych,
- państwową gospodarkę pozabudżetową (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne jednostek budżetową),
- samorządową gospodarkę pozabudżetową (rozumianą jak wyżej).

Do metody prezentacji bilansu sektora publicznego zgłaszałem już i podtrzymuje nadal dwie zasadnicze uwagi:

a) W bilansie rozwiniętym, zamieszczonym w tablicach 5 i 6, pozycja „Budżety samorządowe” powinna być rozbita według szczebla samorządu: budżety gminne, budżety powiatowe, budżety wojewódzkie. Ujęcie takie jest potrzebne dla lepszego rozpoznania sytuacji

finansowej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. W obecnym układzie w bilansie eksponowane są drugorzędne - pod względem finansowym i innym - fundusze celowe, podczas gdy budżety samorządowe podawane są zbiorczo.

b) Wobec tego, że w dokumentach budżetowych (projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem i załącznikami) nie ma zaprezentowanego długu publicznego obejmującego zadłużenie (jest podawana jedynie wielkość deficytu) wszystkich subsektorów, a więc budżetu państwa, budżetów samorządowych, funduszy celowych, Kas Chorych, gospodarki pozabudżetowej, proponuję, aby taki syntetyczny obraz globalnego długu publicznego był prezentowany w ramach „Bilansu finansów sektora publicznego”. Aby przedstawiony materiał miał większe walory poznawcze i służył do podejmowania decyzji, bilans taki powinien być sporządzany metodą strumieniowo - zasobową, to znaczy że powinien on pokazywać stan długu każdego subsektora na 1 stycznia danego roku oraz stan długu na 31 grudnia tego samego roku.

5. W części opisowej Sektora finansów publicznych brakuje syntetycznego zestawienia dochodów i wydatków. Wolno zakładać, że prezentacja sektora finansów publicznych nie jest przypadkowa. Przy pokazaniu obrotów (przychodów i rozchodów), w tym transferów wewnątrz sektora finansów publicznych można ocenić jaki jest wpływ otoczenia na stan sektora finansów publicznych, a jak wpływają wewnętrzne powiązania na poszczególne elementy sektora finansów publicznych. Prezentacji takiej nie ma co uznać za istotny mankament ocenianego dokumentu.

6. Dane zawarte w tablicach 5 i 6 uzupełniających są nazbyt szczegółowe dla syntetycznej oceny sektora finansów publicznych, co nie jest oczywiście argumentem za ich eliminacją, lecz chodzi o to, aby na ich podstawie w części opisowej zaprezentować makroproporcje sektora finansów publicznych, opatrzyć je komentarzem tak, aby parlamentarzyści wiedzieli jakie główne procesy w tym sektorze zachodzą. Myślę, że byłoby to bardziej przydatne niż koncentrowanie się na „nowatorskim” podejściu do deficytu sektora finansów publicznych.

7. W części opisowej dotyczącej Sektora finansów publicznych brak jest, co już podkreślałem, rzetelnej oceny zjawisk zachodzących w obszarze sektora finansów publicznych. Zawarte są natomiast nie udowodnione tezy wyprowadzane głównie z realizowanej doktryny ekonomicznej i społecznej rządu. Tak więc na s. 434-437 przedstawiona została bardzo powierzchowna ocena procesów zachodzących w finansach publicznych w latach 1995-2000. Wnioski z tej oceny są co najmniej dyskusyjne.

Dla rządu niepokojące zwłaszcza są następujące zjawiska:

- malejąca nadwyżka bieżąca w relacji do PKB,
- malejąca nadwyżka pierwotna w relacji do PKB,
- rosnące potrzeby pożyczkowe sektora finansów publicznych w relacji do PKB.

Szkoda, że na tym tle nie przedstawiona została pogłębiona analiza przyczyn tych zjawisk, w tym np. dlaczego przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2000 wielkości tak istotnie odbiegają od przewidywanego wykonania. Z drugiej zaś strony nie ma, a tego należałoby oczekiwać, dobrze rozpoznanych podstaw optymistycznej prognozy stanu sektora finansów publicznych w roku 2001.

8. Oceniając z dystansem stan sektora finansów publicznych trzeba stwierdzić, że zdecydowane pogorszenie się stanu finansów publicznych nie nastąpiło w latach 1996 - 1997, ale w latach 1999 - 2000. Nie powinno to być żadnym zaskoczeniem, gdyż jest ono rezultatem konsekwentnego ograniczania dochodów publicznych, co z kolei wynika z przyjętej doktryny ekonomicznej i fiskalnej. Drugim czynnikiem jest presja na wydatki, abstrahuje tutaj od sposobu ich adresowania, wywołana tzw. czterema wielkimi reformami społecznymi. To jest główny powód niekorzystnych tendencji w finansach publicznych, gdyż nie można realizować jednocześnie wykluczających się celów, tj. obniżania dochodów publicznych przy stwarzaniu impulsów (reformy) wywołujących presję na wydatki publiczne.

9. Ocena przedstawiona na s. 434, iż to sektor finansów publicznych przyczynił się do wzrostu realnych stóp procentowych, a przez to do obniżenia inwestycji prywatnych i powodował aprecjację złotego, a to z kolei prowadziło do pogarszania bilansu obrotów bieżących jest atrakcyjna, ale niestety nie udowodniona. Stanowi ona - *nolens volens* - podtrzymywanie argumentacji za dalszym ograniczaniem dochodów publicznych (według przewidywanego wykonania w roku 2000 wyniosą one 38,1%).

10. W ocenie tej pomija się istotne fakty, które można zaobserwować w strukturze źródeł finansowania deficytu sektora finansów publicznych, w tym deficytu budżetowego, oraz w strukturze źródeł finansowania długu publicznego. W tych obszarach finansów publicznych występuje stały i istotny spadek udziału sektora bankowego w finansowaniu i deficytu budżetowego i długu publicznego. Związek deficytów budżetowych z inflacją jest ograniczony, chociażby z wymienionego powodu.

11. Na tym tle, weryfikacji powinna ulec cała strategia dochodowa rządu forsowana w ostatnich kilku latach, a powoływanie się na sukcesy krajów OECD (nawiasem mówiąc tylko nielicznym i przejściowo) w ograniczaniu deficytów budżetowych jest niestosowne wobec odmiennej sytuacji, w której znajdują się gospodarka i społeczeństwo polskie. W teorii ekonomii i teorii finansów publicznych nie ma ani paradygmatu optymalnej wielkości budżetu, ani wielkości deficytu. O wielkościach tych decydują przyczyny lokalne (krajowe). Są kraje, w których gospodarka i społeczeństwo rozwijają się dobrze przy wysokim stopniu ingerencji fiskalnej, jak i kraje, które odnotowują sukcesy przy niższej stopie redystrybucji PKB przez system finansów publicznych. Warto, aby pamiętali o tym architekci polskiej doktryny gospodarczej i fiskalnej. Polska przyjęła strategię obniżania redystrybucji fiskalnej, co znalazło oficjalny wyraz w Strategii finansów publicznych do roku 2010, a także w opiniowanym dokumencie (Uzasadnienie s. 438). Doktryna ta w przełożeniu na skutki praktyczne oznacza świadome pozbawianie państwa finansowych podstaw jego działalności, a próby odrzucenia odpowiedzialności za sprawy gospodarcze i społeczne w tej fazie głębokich przeobrażeń gospodarki i społeczeństwa, w tym związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej, jest niczym innym jak tworzeniem iluzji.

12. Zasadnicze wątpliwości budzi koncepcja **deficytu ekonomicznego** sektora finansów publicznych oraz manipulowanie wielkością salda sektora publicznego, tak w ujęciu bezwzględnym, jak i relatywnym. Moja negacja takiego podejścia wynika zarówno ze względów formalnych, jak i ze względów merytorycznych. Pojęcie deficytu sektora finansów publicznych zostało zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych z 26 listopada 1998 roku. Stąd **wprowadzanie**, niby obok, **pojęcia deficytu ekonomicznego** i przedstawianie go, jako główne kryterium oceny stanu finansów publicznych, co *nota bene* rozpowszechniły środki masowego przekazu bez podania istoty tej „oryginalnej” konstrukcji, jest nie do zaakceptowania. Pojęcie deficytu ekonomicznego sektora publicznego podawane w wysokości 1,6% PKB jest konstrukcją sztuczną, zbudowaną dla celów doraźnych i jako takie zamiast rozjaśniać zaciemnia obraz finansów publicznych. Fakt przekazania Filarowi II, zaległych czy bieżących – i dodajmy wyraźnie - **należnych** Otwartym Funduszom Emerytalnym składek przez ZUS oznacza definitywne wydatkowanie środków publicznych poza sektor publiczny. **Otwarte Fundusze Emerytalne nie są elementem sektora finansów publicznych. Nie ma więc żadnych podstaw do tego, aby taki transfer traktować jako zmniejszenie deficytu budżetowego, czy deficytu sektora finansów publicznych.** Argument, że zabieg taki prowadzi do ustalenia rzeczywistej roli sektora finansów publicznych w pobudzaniu oszczędności w gospodarce jest pozbawiony sensu. Gdyby iść tym tropem, to można stwierdzić, że wydatki sektora publicznego np. na wynagrodzenia pracowników tego sektora, emerytury, renty, i inne świadczenia ludności, w części zaoszczędzonej, przyczyniają się do powstawania oszczędności w gospodarce. Wobec tego należałoby dalej - na papierze - pomniejszyć deficyt sektora finansów publicznych. Jak to się ma do zasady kasowego wykonania budżetu określonej w ustawie o finansach publicznych? Łatwo

zauważyć, że podejście zaprezentowane przez rząd prowadzi na rozdroża, gdyż jest sprzeczne z treścią realnie występujących w gospodarce i finansach publicznych zjawisk ekonomicznych. Do ustalania oszczędności pieniężnych w gospodarce rynkowej służy najlepiej system rachunkowości społecznej SNA/ESA. Stąd jeżeli w projekcie budżetu państwa chce się analizować stopę oszczędności w gospodarce - także w kontekście fiskalnym - to proponuję posłużyć się właśnie metoda rachunkowości społecznej, która pokazuje proces powstawania oszczędności w gospodarce oraz wkładu poszczególnych sektorów w ten proces.

13. Przyczyną zwiększonego deficytu budżetowego oraz deficytu sektora finansów publicznych jest m.in. transfer na rzecz OFE, co jest konsekwencją realizacji zreformowanego systemu emerytalnego w Polsce. Fakt, że reforma systemu emerytalnego zmniejszy wpływy ze składek ZUS na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie może stanowić zaskoczenia, gdyż tak zostały sformułowane zasady funkcjonowania II Filara. Pieniądze te są definitywnie przekazane poza sektor finansów publicznych. Zwiększyć to może stopę oszczędności w gospodarce polskiej, a część oszczędności może istotnie trafić do sektora finansów publicznych w formie pożyczek (zakupu SPW) udzielanych sektorowi finansów publicznych przez OFE. Jest to już jakościowo inna sytuacja, w żadnym wypadku nie pozwalająca „papierowe” zmniejszanie deficytu sektora finansów publicznych. Takie traktowanie jest sprzeczne zresztą z treścią podaną w Uzasadnieniu, gdzie na s. 436 wskazuje się na przyczyny kasowego deficytu sektora finansów publicznych, tj. przekazanie składek przez ZUS do OFE.

14. Wobec opisanej próby manipulowania saldem sektora finansów publicznych **za reprezentatywne kryterium jego oceny trzeba uznać potrzeby pożyczkowe tego sektora**, tak w ujęciu bezwzględnym, jak i w odniesieniu do PKB. W ujęciu bezwzględnym w roku 2000 wyniosą one **30.802,9 mln zł, czyli 4,1% PKB**, zaś w 2001 roku **26.752,8 mln zł, czyli 3,5% PKB**.

15. **W roku 2001 dochody sektora finansów publicznych mają wzrosnąć w stosunku do PKB do 39,5%. Wzrost ten jest przejściowy** i wynika ze znacznie niższych dochodów, niż zakładała ustawa budżetowa na rok 2000. Przewidywane **wykonanie dochodów ma wynieść w 2000 roku 38,2% PKB** (w ustawie budżetowej **zakładano 41,1% PKB**). **W latach 2002-2003 utrzymana ma być spadkowa tendencja ingerencji fiskalnej w PKB**. Pomijając kwestię na ile te założenia są realne, otwarte pozostaje pytanie o sens takiej strategii, o czym szerzej pisałem powyżej.

16. Globalne saldo sektora publicznego w roku 2001 będzie ujemne i wyniesie - **24.948,0 mln zł**. Zakłada się więc, że deficyt sektora finansów publicznych w kwotach bezwzględnych będzie niższy niż w 2000 roku, w którym przewiduje się deficyt w wysokości **25.501,9 mln zł**. Dane te zaczerpnięte z tablic szczegółowych 5 i 6 nie przystają do danych zapisanych w części opisowej dotyczącej sektora finansów publicznych. Z tablicy zawartej na s. 441 Uzasadnienia wynika mianowicie, że deficyt sektora finansów publicznych w odniesieniu do PKB wyniesie **3,6% PKB** (po uwzględnieniu wypłat rekompensat oraz zaliczeniu wydatków na rzecz II Filara jako wydatków ostatecznych), podczas gdy z tej samej tablicy możemy wyliczyć, że w roku 2001 w podobny sposób liczony wskaźnik deficytu sektora finansów publicznych do PKB ma wynieść **3,4%**. **Produkt Krajowy Brutto** w ujęciu nominalnym ma wynieść w **2001 roku 793,7 mld zł**. Stąd też, jeżeli odniesiemy planowany deficyt sektora finansów publicznych do PKB w 2001 roku, otrzymamy jeszcze inny wskaźnik - **3,1% PKB**. Rozbieżności te wymagałyby wyjaśnienia.

17. Deficyt sektora publicznego w roku 2001, głównie budżetu państwa, zostanie sfinansowany przychodami z prywatyzacji - **18.000,0 mln zł** oraz ze źródeł pozabankowych - **11.086,8 mln zł**. Zwraca uwagę fakt **przewidywanego na rok 2001 wyższego deficytu budżetów samorządowych do 3.850,0 mln zł, wobec 2.745,7 mln zł według przewidywań na koniec roku 2000**. Na podstawie przedstawionych informacji nie można, o czym już wspominałem, zorientować się w strukturze tego deficytu ze względu na szczebel samorządu terytorialnego.

18. W wyniku dokonanych zmian systemowych **spadła wyraźnie rola budżetu państwa w gromadzeniu dochodów publicznych z 56,8% w 1998 roku do 50,5% globalnych dochodów sektora publicznego w 1999 roku. W roku 2000 przewidywane jest utrzymanie tego poziomu (50,8%). Natomiast na rok 2001 przewidziany jest wzrost roli budżetu państwa w gromadzeniu dochodów publicznych.** Na 316.114,0 mln zł dochodów Sektora finansów publicznych na budżet państwa ma przypaść kwota 163.105,3 mln zł, czyli 51,6% ogółu dochodów budżetu państwa.

19. W związku ze zmianami systemowymi w jeszcze większym stopniu spadał udział budżetu państwa w wydatkach sektora publicznego z 40,7% w 1998 roku do 28,7% w roku 1999. Jednak tendencja ta została odwrócona **w roku 2000, w którym udział budżetu państwa w wydatkach Sektora finansów publicznych wzrósł do 51,8% , zaś w roku 2001 udział budżetu państwa w alokacji środków publicznych wyniesie 54,2%.** Zmiany te nie znalazły żadnego wyjaśnienia, co potwierdza zgłoszony wcześniej postulat, aby w części opisowej do Sektora finansów publicznych zamieszczać syntetyczne zestawienie obrotów całego sektora oraz subsektorów i transferów zachodzących pomiędzy nimi. Jeśli chodzi o wysoki udział budżetu państwa w wydatkach, to jest on w istotnej części wynikiem zaangażowania budżetu w finansowanie deficytu sektora finansów publicznych. Niemniej jednak zmiany te powinny zostać wyjaśnione.

20. Budżet państwa zachowuje wciąż podstawową funkcję realokacji środków publicznych, realizowaną w istotnym stopniu poprzez **transfery.** Dowodem na to jest fakt, że z przewidywanej kwoty wydatków budżetu państwa **w 2000 roku** w wysokości **153.162,0 mln zł** aż **75,741,8 mln zł (49,5%)** zostanie przeznaczony na wydatki typu transferowego. Także **w roku 2001** przewidywany jest wysoki udział transferów, gdyż na przewidywaną kwotę wydatków w wysokości **184.852,2 mln zł** transfery wyniosą **93.893,6 mln zł (50,8%)** na rzecz innych subsektorów finansów publicznych. Transfery te są dokonywane na rzecz **funduszy celowych (47.396,6 mln zł)** oraz **jednostek samorządu terytorialnego (46.083,6 mln zł).**

21. W gromadzeniu środków publicznych systematycznie wzrasta rola budżetów JST, których udział w wydatkach sektora publicznego zwiększył się z **15,2% w roku 1998 do 20,1%** globalnych wydatków tego sektora w **1999 roku**, zaś **w roku 2000** przewidywany udział ma wynieść **27,1%.** **W projekcie budżetu na rok 2001 budżety JST zgromadzą dochody w podobne części jak w roku poprzednim.**

*Kraków, dn. 24 listopada 2000 r.*