

**KANCELARIA SEJMU  
BIURO STUDIÓW  
I EKSPERTYZ**



**EKSPERTYZA  
WYKONANA  
NA ZLECENIE  
BIURA STUDIÓW  
I EKSPERTYZ**

## **Deficyty budżetowe i metody ich liczenia**

**Kwiecień 2001**

**Prof. dr hab. Andrzej Wernik  
Instytut Finansów  
Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie**

**Ekspertyza**

**Nr 239**

Powszechnie uważa się **deficyt budżetowy** za podstawowe kryterium oceny prowadzonej polityki budżetowej czy - jak kto woli - fiskalnej<sup>1</sup> (obydwa te określenia są synonimami i będę używał je zamiennie). Zwiększenie deficytu traktuje się jako przejaw rozluźnienia polityki budżetowej, a więc zjawisko negatywne, zagrażające stabilizacji makroekonomicznej, natomiast zmniejszenie deficytu jako wyraz utwardzenia tej polityki, zwiększenia stopnia jej restrykcyjności zapewniające umocnienie stabilizacji. Jest to w zasadzie słuszne, jednakże trzeba pamiętać, że samo pojęcie deficytu nie jest tak jednoznaczne, jak się potocznie myśli. Istnieją różne metody liczenia deficytu budżetowego - ściślej należałoby powiedzieć salda budżetowego, bo występują także **nadwyżki budżetowe** - które w tej samej sytuacji fiskalnej przynoszą różne wielkości numeryczne.

Określenie - **deficyt budżetowy** należy interpretować jako łączne **ujemne saldo całego sektora finansów publicznych**, to znaczy budżetu państwa, budżetów samorządowych funduszy celowych, kas chorych i tzw. gospodarki pozabudżetowej. Tylko łączne saldo - deficyt bądź nadwyżka - może mieć takie znaczenie z makroekonomicznego punktu widzenia, o jakim była mowa powyżej. Jednakże pewien sens ma również łączne saldo rządowej (centralnej) części sektora finansów publicznych obejmującej budżet państwa, państwowe fundusze celowe oraz gospodarkę pozabudżetową, w takim zakresie, w jakim związana jest z budżetem państwa. Na kształtowanie się salda tej części sektora finansów publicznych - możemy nazwać ją podsektorem rządowym - mają efektywny wpływ rząd i parlament, natomiast na saldo pozostałej części sektora - możemy nazwać ją podsektorem samorządowym - takiego wpływu już nie mają. Dlatego też dla oceny państwowej polityki budżetowej - polityki prowadzonej przez rząd i parlament - właściwą podstawą powinno być raczej saldo podsektora rządowego. W praktyce jednak taki podział stosuje się jednak dość rzadko, choć byłoby to nader uzasadnione.

Saldo samego budżetu państwa ma znaczenie raczej formalno-prawne niż ekonomiczne. Znaczenie ekonomiczne posiada o tyle, że stanowi zazwyczaj największy składnik łącznego salda sektora finansów publicznych, jednakże informacja o kształtowaniu się salda - najczęściej deficytu - samego budżetu państwa, w oderwaniu od danych o pozostałych członach tego sektora, jest właściwie bez znaczenia. Szkopuł polega jednak na tym, że informacje o deficycie budżetu państwa są łatwiej, szybciej i częściej dostępne niż informacje o tym, co dzieje się w tych pozostałych członach, w szczególności w funduszach celowych i budżetach samorządowych, bo gospodarka pozabudżetowa stanowi margines bez istotnego znaczenia. W szczególności bieżąca informacja o sytuacji w sektorze finansów publicznych w ciągu roku z konieczności ogranicza się najczęściej do budżetu państwa. Sądy wypowiedane na tej podstawie mogą jednak być miarodajne pod warunkiem, że istnieją równocześnie jakieś przesłanki - choćby o charakterze pośrednim - umożliwiające orientację, jak kształtuje się sytuacja finansowa funduszy celowych i samorządów<sup>2</sup>.

## 1. Klasyczne definicje deficytu

Tradycyjnie określa się deficyt budżetowy jako sytuację, w której w ciągu określonego okresu (zazwyczaj roku) **wydatki są wyższe od dochodów**, zaś nadwyżkę jako sytuację odwrotną - w której dochody są wyższe od wydatków. Definicje nawiązujące do takiego ujęcia

<sup>1</sup> Zasadność takiego traktowania deficytu budżetowego jest jednak w nauce kwestionowana; por. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: Makroekonomia, wyd. polskie, Warszawa 2000, s. 80.

<sup>2</sup> Informacje zapewniające taką orientację przynosi na przykład statystyka bankowa. Obejmuje ona dane o kształtowaniu się zadłużenia netto sektora budżetowego wobec banków (tak w statystyce tej określa się sektor finansów publicznych) z podziałem na budżet państwa, samorządy oraz fundusze celowe i wyodrębnieniem zobowiązań i należności.

występują powszechnie w podręcznikach makroekonomii i finansów publicznych, w encyklopediach i słownikach. Czytamy tam, że „deficyt budżetowy to nie pokryta dochodami część wydatków państwa” bądź, że „deficyt budżetowy to nadwyżka wydatków nad dochodami”. Dlatego też można uznać takie ujęcie deficytu budżetowego za ujęcie klasyczne.

Sprawa nie jest jednak tak prosta i oczywista, jak może się to na pozór wydawać. Dla zapewnienia jednoznaczności deficytu budżetowego niezbędne jest sprecyzowanie, **co to są dochody i wydatki budżetowe**. Bez jednoznacznego określenia, jakie przychody mogą być uznane za dochody, a jakie rozchody za wydatki, nie jest możliwe stwierdzenie, w jakiej do siebie relacji pozostają dochody i wydatki.

Rozchody - jeśli pominiemy możliwość czerpania z nagromadzonych uprzednio rezerw pieniężnych - nie mogą przewyższać przychodów i tym samym przy utożsamieniu dochodów z przychodami, a rozchodów z wydatkami nie mógłby wystąpić deficyt. Nikt bowiem nie może wydawać więcej niż wynoszą jego przychody, nawet budżet państwa. Wprawdzie w publicystyce, a nawet i poważniejszej lekturze ekonomicznej czasami jest wyrażony pogląd, iż ograniczenie to nie dotyczy właśnie państwa, bo może ono finansować swe wydatki drogą druku banknotów. W pewnym sensie jest to prawda, choć nie oznacza wyjścia poza krąg używanych przychodów, bowiem efekt druku banknotów musiałby być też księgowany jako „przychody z emisji banknotów”.

Klasycznym rozwiązaniem jest zaliczanie do **dochodów wszystkich przychodów bezwrotnych, definitywnych** i analogicznie do **wydatków wszystkich rozchodów bezzwrotnych, definitywnych**. Oznacza to praktycznie, że do dochodów nie zalicza się pożyczek otrzymanych i zwrotów pożyczek udzielanych, zaś do wydatków zwrotów pożyczek otrzymanych oraz pożyczek udzielanych. Niekiedy taką definicję dochodów i wydatków wprowadza się bezpośrednio do definicji deficytu budżetowego. Tak, na przykład, w bardzo znanym podręczniku ekonomii Paula Samuelsona deficyt budżetowy zdefiniowany jest jako „przewaga całkowitych wydatków nad całkowitymi wpływami bez wpływów z pożyczek”<sup>3</sup>. Wpływy z pożyczek stanowią natomiast źródło finansowania deficytu. Finansowanie deficytu jest nieodłączne z jego powstaniem, więcej: **finansowanie musi poprzedzać powstanie deficytu**, bo zgodnie z tym, co zostało poprzednio powiedziane, nie można wydać pieniędzy, jeśli się ich nie posiada.

Rola wpływów z pożyczek nie ogranicza się do finansowania deficytu. Nawet gdy występuje nadwyżka budżetowa, gdy dochody są wyższe od wydatków, istnieje problem spłaty pożyczek wcześniej zaciągniętych (płatności odsetkowe związane z pożyczkami zawsze zalicza się do wydatków). Nadwyżka może być niewystarczająca dla pokrycia spłaty należnych rat kapitałowych i uzupełnić ją muszą pożyczki nowozaciągane. Nie zawsze zresztą celowe jest przeznaczenie nadwyżki - zazwyczaj jeśli wystąpi, to jest raczej niewielka - na spłaty. Niezbędne jest bowiem tworzenie przez podmioty sektora finansów publicznych - zarówno budżet państwa, jak i fundusze celowe i budżety samorządowe - rezerw pieniężnych.

**Rezerwy pieniężne** podmiotów sektora finansów publicznych pełnią rolę nie tyle rezerw na nieprzewidziane okoliczności, ile czynnika zapewniającego płynność, stanowią swojego rodzaju „kapitał obrotowy”. Ze względu na znaczną nierównomierność rozłożenia dochodów i wydatków (nie tylko w układzie miesięcy, lecz przede wszystkim dni) bez dysponowania takimi płynnymi rezerwami - praktycznie środkami na rachunkach bankowych - nie byłoby możliwe terminowe dokonywanie wydatków budżetowych. Oczywiście rezerwy mogą stanowić źródło pokrywania przejściowych (np. miesięcznych) deficytów, ale nie powinny stanowić pokrycia deficytów rocznych. Przeciwnie - niezależnie od tego, czy budżet, a także cały sektor finansów publicznych zamyka się nadwyżką czy deficytem - celowe jest coroczne po-

<sup>3</sup> P. Samuelson, W. P. Nordhaus: *Ekonomia*, wyd. polskie, Warszawa 1996, tom I, s. 96, tom II, s. 506.

większenie rezerw pieniężnych w miarę jak rośnie skala dochodów i wydatków. Jest to niezbędne dla zapewnienia skutecznego zarządzania płynnością i dotyczy wszystkich członów sektora.

Konsekwentnie ani wycofywania środków pieniężnych z rezerw - w zasadzie przejściowo - w celu finansowania bieżących wydatków nie uważa się za przychody czy dochody ani też powiększania rezerw za wydatki czy rozchody.

W klasycznym ujęciu deficyt budżetowy stanowi przeto **lukę dochodową**, która musi zostać zamknięta - i to już *ex ante* - zaciąganiem pożyczkami. Kwota zaciąganych pożyczek z reguły musi być wyższa od kwoty deficytu, ponieważ powinna zapewnić możliwość spłacania starych pożyczek, których terminy zapadły oraz powiększenia rezerw pieniężnych, a także środki na inne jeszcze ewentualne cele. W związku z tym powstaje nowa, odmienna od deficytu budżetowego, ale równie ważna kategoria **potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych**. Potrzeby pożyczkowe mogą występować, gdy dochody i wydatki sektora są zrównoważone i nie ma deficytu.

Słabą stroną klasycznego ujęcia deficytu budżetowego jest ograniczenie rachunku deficytu do efektywnie przepływających strumieni pieniężnych: dochodów i wydatków. Poza rachunkiem pozostają niektóre istotne zjawiska w gospodarce budżetowej w sensie ekonomicznym blisko związane z deficytem. Po pierwsze: nie uwzględnia się wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych (państwowych i samorządowych), których przyrost oznacza faktycznie dodatkowe wydatki finansowane wymuszonym kredytem dostawców. Po drugie: nie uwzględnia się nieodpłatnego transferu walorów majątkowych (akcji, obligacji, udziałów, praw rzeczowych) na rzecz podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Oczywiście wymienione zjawiska można uważać za przejaw działań nieprawidłowych, naruszenie dyscypliny budżetowej, ale zdarzają się i jeśli tak już jest, to powinny być uwzględnione w rachunku salda sektora finansów publicznych, a także samego budżetu państwa i budżetów samorządowych.

## 2. Metody liczenia deficytu w Polsce

**Deficyt budżetu państwa** był w Polsce liczony zgodnie z klasyczną definicją w latach 1991 - 1997 pod rządami ustawy z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 4, poz. 18).

Obowiązujące wcześniej ustawy regulujące prawo budżetowe - z 1 lipca 1958 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 221), z 25 listopada 1970 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 224) i 13 grudnia 1984 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 283) - do dochodów budżetowych zaliczały zarówno wszelkie przychody związane z operacjami kredytowymi budżetu (otrzymywane pożyczki, przyjmowane lokaty, spłaty pożyczek udzielonych) jak i wykorzystywane zasoby pieniężne z lat ubiegłych; jedyny wyjątek stanowiły kredyty NBP udzielone - każdorazowo na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie budżetowej - na pokrycie deficytu w budżecie centralnym.

Analogicznie po stronie wydatkowej budżetu ujmowano jako wydatki pożyczki udzielane, spłaty pożyczek otrzymanych, a nawet - dotyczyło to lat siedemdziesiątych, gdy budżet centralny wykazywał znaczne nadwyżki - tę część nadwyżek, którą umieszczano w NBP na rachunku lokat (w przeciwieństwie do części nadwyżek pozostających na rachunku nadwyżek z lat ubiegłych). Powodowało to, iż salda budżetowe kształtowały się inaczej niż wynikało by to z zastosowania definicji klasycznej. Wiele budżetów z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, które oficjalnie przedstawiano jako zamykające się nadwyżką przy przeliczeniu zgodnie z definicją klasyczną okazałyby się deficytowymi<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat A. Wernik: *Równowaga budżetowa w okresie poprzedzającym transformację ustrojową*, Warszawa 1992.

Odejście od klasycznej definicji deficytu budżetowego nastąpiło od 1 stycznia 1998 r. w dość szczególny sposób. Mianowicie w ustawie z 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 106, poz. 673) dokonano w art. 17 zmiany art. 10, ust. 4 w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o Urzędzie Ministra Skarbu Państwa. Poprzednio ustęp ten brzmiał: „dochody z prywatyzacji stanowią przychody budżetu państwa”, a po zmianie: „wpływy z prywatyzacji stanowią przychody budżetu państwa”. W konsekwencji wpływy z prywatyzacji przestały być dochodami budżetu, a stały się źródłem finansowania deficytu. W ustawie - prawo budżetowe nie nastąpiła żadna zmiana. W ten sposób nastąpił wyłom w stosunku do zasady zaliczającej do dochodów wszystkie przychody o charakterze definitywnym, bezwrotnym. Było to motywowane przejściowym charakterem przychodów z prywatyzacji, związanych z pewnym zjawiskiem historycznym, jakie stanowi proces prywatyzacji gospodarki. Przyjęte rozwiązanie nie było konsekwentne, gdyż ani pozostałe wpływy ze sprzedaży majątku (w budżetach gmin i miast związane często z prywatyzacją), ani inne dochody przejściowe, a nawet jednorazowe nie zostały wyłączone z zakresu dochodów budżetowych.

Wyłączenie wpływów z prywatyzacji z dochodów budżetu państwa spowodowało ogromne zwiększenie deficytu zarówno budżetu państwa, jak i całego sektora finansów publicznych. Co więcej - gdyby utrzymano poprzednią klasyfikację wpływów z prywatyzacji, to w latach 1999 i 2000 budżet państwa zamknąłby się nie deficytem, lecz nadwyżką, a w 2000 r. wystąpiłaby też nadwyżka całego sektora finansów publicznych. Ukazuje to tabela 1.

Tabela 1.

**Salda budżetu państwa i sektor finansów publicznych w latach 1994 – 2000 (- deficyt, + nadwyżka)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>a</sup>
<b><i>Budżet państwa</i></b>							
- saldo wg metody 1991	-574,0	-7448	-9162	-5903	-6124	+868	+11352
- wpływ z prywatyzacji	1595	2642	3750	6538	7069	13347	26746
- saldo wg metody 1998	-7335	-10090	-129,7	-12440	-13192	-12479	-15394
<b><i>Sektor finansów publicznych</i></b>							
- saldo wg metody 1991	-4606	-5291	-8233	-7027	-7232	-6567	+1244 <sup>a</sup>
- saldo wg metody 1998	-6201	-7933	-11983	-13565	-14301	-19914	-2505 <sup>a</sup>

<sup>a</sup>przewidywane wykonanie

Źródło: Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 1994 - 1999 oraz wstępne dane za rok 2000.

**Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych** (Dz. U. Nr 155, nr 1014) utrzymała dotychczasowe zasady liczenia deficytu, z tym że wprowadziła do oficjalnej terminologii termin deficyt. Poprzednio - choć w języku potocznym mówiono powszechnie o deficycie - w kolejnych ustawach - prawo budżetowe używano terminu niedobór. Utrzymano definicje dotychczasowe z pewnymi nieistotnymi drobnymi zmianami werbalnymi. Artykuł 64 w ust. 1 stwierdza, że „różnica między dochodami a wydatkami budżetu państwa stanowi odpowiednio nadwyżkę lub deficyt budżetu państwa”, zaś w ust. 2 wśród źródeł pokrycia deficytu wymienia prywatyzację majątku Skarbu Państwa. Artykuł 11 analogicznie stwierdza w ust. 1, że „różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego bądź deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego”, a w ust. 2 wśród źródeł pokrycia deficytu wymienia - i to stanowiło *novum* w stosunku do poprzednich postanowień ustawowych - prywatyzację majątku jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadnicze *novum* w ustawie o finansach publicznych to wprowadzenie w art. 7 jako kategorii prawnych **nadwyżki i deficytu sektora finansów publicznych**. Dotychczas w ustawach dotyczących prawa budżetowego była mowa wyłącznie o saldach budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Praktycznie nie miało to jednak większego znaczenia. Już bowiem od 1991 r. Ministerstwo Finansów opracowywało w ujęciu zarówno *ex ante* i *ex post* skonsolidowane bilanse dochodów i wydatków sektora finansów publicznych i na ich podstawie obliczało deficyty (nadwyżka nigdy nie wystąpiła) sektora. Były one podawane do wiadomości Sejmowi w dokumentach rządowych dotyczących budżetu państwa (w uzasadnieniach projektów ustaw budżetowych i sprawozdaniach z ich wykonania). Deficyt sektora stanowił kategorię analityczną, której stosowanie nie wymagało podstaw prawnych. Stan taki utrzymuje się nadal i deficyt sektora finansów publicznych stanowi kategorię analityczną, choć obecnie już zdefiniowaną w ustawie.

Przyjęta w ustawie definicja salda sektora finansów publicznych wprowadziła jednak pewne istotne nowe rozwiązania. Przyjęta w art. 7, ust. 1 definicja brzmi: „Dodatnia różnica między dochodami publicznymi powiększonymi o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi, a wydatkami publicznymi, ustalone dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych” *Novum* stanowiła zasada powiększenia dochodów o środki ze źródeł zagranicznych. Miało to istotne znaczenie, gdyż choć przed rokiem 1998 takich środków ze źródeł zagranicznych nie było, ale problem był dyskutowany i wypowiadano poglądy na ten temat różne, na przykład, że należy o nie powiększać deficyt.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. wprowadziła również w art. 8 jako kategorię prawną **potrzeby pożyczkowe budżetu państwa**. Zdefiniowane zostały one jako „środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowania udzielonych przez skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa”.

### 3. Metoda Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Zadania wykonywane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wymagają, by dysponował on danymi o sytuacji fiskalnej krajów członkowskich w porównywalnym ujęciu. Zapewnia to specjalny system statystyczny finansów publicznych GFS - **Government Finance Statistics**, zgodnie z którymi wszystkie kraje członkowskie zobowiązane są przedkładać corocznie nader szczegółowe sprawozdania o swej sytuacji fiskalnej<sup>5</sup>. Sprawozdania dotyczą sektora general government, który odpowiada w zasadzie pod względem zakresu sektorowi finansów publicznych w polskim ustawodawstwie.

**Sektor - general government** obejmuje budżet państwa, budżety samorządów terytorialnych oraz system finansowania ubezpieczeń społecznych, a także tzw. przedsiębiorstwa resortowe oraz instytucje niekomercyjne finansowane głównie i faktycznie kontrolowane przez organy rządowe lub samorządowe. Do sektora general government nie zalicza się natomiast stanowiących własność publiczną (państwową lub samorządową) jednostek komercyjnych - przedsiębiorstw, banków itp.; wyjątkiem - w Polsce nie występującym - są instytucje parabankowe udzielające kredytów wyłącznie ze środków organów rządowych. Sektor general government dzieli się na podsektory (szczeble): centralny (*central government*) i lokalny (*local government*)<sup>6</sup>. W ramach podsektora centralnego wyodrębnia się: budżet centralny, cen-

<sup>5</sup> Zasady systemu przedstawiane są w wydawnictwie MFW: *A Manual on Government Finance Statistics*, Washington 1986.

<sup>6</sup> W krajach o ustroju federalnym występuje trzeci podsektor (szczebel) obejmujący budżety stanów (jak w USA) czy landów (jak w Niemczech).

tralne rachunki pozabudżetowe oraz ubezpieczenia społeczne, zaś w ramach podsektora lokalnego: budżety lokalne i lokalne rachunki pozabudżetowe.

W systemie GFS **deficyt (overall deficit)** - obliczany w przedstawionym powyżej podziale organizacyjnym - ujmuje się zgodnie z definicją klasyczną jako ujemną różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami<sup>7</sup>. Do dochodów budżetowych (*revenue*) zalicza się wszystkie bezzwrotne przychody zarówno ekwiwalentne, jak i nie ekwiwalentne, bieżące i kapitałowe z wyjątkiem dotacji otrzymanych (*grants*). Wyjątek ten nie ma jednak istotnego znaczenia, ponieważ dotacje te traktowane są w rachunku deficytu na równi z dochodami; tworzą łącznie kategorię „dochody i dotacje otrzymane” (*revenue and grants*).

Analogicznie do wydatków (*expenditure*) zalicza się wszystkie - ekwiwalentne i nie-ekwiwalentne, bieżące i kapitałowe - bezzwrotne rozchody jednostek sektora *general government*. Do wydatków zalicza się oczywiście także dotacje udzielone, z tym że jeśli są to dotacje udzielone innym jednostkom sektora finansów publicznych, to w ramach konsolidacji zostają wyeliminowane z rachunku łącznego deficytu. Na równi z wydatkami - i to jest specyficzną cechą systemu GFS - traktuje się szczególną kategorię „**pożyczki udzielone minus spłaty**” (*lending minus repayments*).

Oficjalna definicja zalicza tu pożyczki udzielone przez jednostki sektora dla celów realizacji polityki państwowej, a nie zarządzania płynnością finansową oraz spłaty tych pożyczek; klasycznym przykładem byłyby tu pożyczki udzielone rządowi państw obcych. Szczególnie istotne jest jednak uzupełnienie tej podstawowej definicji zalecające zaliczanie tu również transakcji związanych z nabywaniem lub sprzedażą bądź cesją akcji i udziałów kapitałowych w przedsiębiorstwach, bankach itp. oraz dotacji inwestycyjnych dla przedsiębiorstw. W związku z tym do kategorii „pożyczki udzielone minus spłaty” zalicza się także przychody z prywatyzacji. W związku z tym w przypadkach - tak jak ma to miejsce obecnie w Polsce - gdy przychody z prywatyzacji są znaczne, pozycja „pożyczki udzielone minus spłaty” może mieć znak ujemny, co oznacza, że zmniejsza ona deficyt budżetowy.

Sposób traktowania przychodów z prywatyzacji stanowi zasadniczą różnicę pomiędzy metodą liczenia deficytu budżetowego według GFS a metodą wynikającą z obowiązującej w Polsce ustawy o finansach publicznych, która przychody z prywatyzacji traktuje jako źródło finansowania deficytu.

W systemie GFS wielką wagę przywiązuje się do prawidłowej **konsolidacji danych**, to znaczy wyeliminowania wszelkich transakcji występujących pomiędzy jednostkami zaliczanymi do sektora. Dotyczy to zarówno transferów bezzwrotnych jak subwencje i dotacje czy przekazywanie nadwyżek, udzielanych pożyczek (i oczywiście ich późniejszych spłat), jak i obowiązkowych płatności o charakterze podatków, opłat, składek ubezpieczeniowych itp. Prawidłowa konsolidacja jest niezwykle istotna dla ustalenia wysokości deficytu budżetowego dla całego sektora, ale wymaga czasu i zwykle nie jest w pełni możliwa do przeprowadzenia w stosunkowo krótkim czasie przewidzianym dla sporządzenia oficjalnych sprawozdań z wykonania budżetu dla parlamentów. Jest to jedna z przyczyn powodujących, że wysokość deficytu ulega później zmianom.

Polska jako kraj członkowski Międzynarodowego Funduszu Walutowego zobowiązana jest do przekazywania władzom MFW corocznych sprawozdań statystycznych w układzie GFS. Sprawozdania są sporządzane - począwszy od 1995 r. - w sierpniu roku następnego i dostępne są w postaci corocznej publikacji Ministerstwa Finansów „**Poland Government Statistics**”. Dane dotyczące finansów publicznych w układzie GFS zamieszczane są w ujęciu syntetycznym w rachunkach statystycznych GUS (począwszy od Rocznika 1998).

---

<sup>7</sup> A. Manual, *op.cit.*, s. 106.

Kształtowanie się dochodów i deficytu sektora finansów publicznych w Polsce w ujęciu zgodnym z zasadami GFS przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Sektor finansów publicznych w ujęciu GFS w mld zł

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody ogółem	98,7	132,4	164,1	197,7	225,2	251,8
Wydatki oraz pożyczki udzielone netto	103,6	137,9	172,4	204,4	231,7	257,6
Z tego: wydatki bieżące	97,4	130,0	161,0	192,4	216,3	249,2
Wydatki kapitałowe	6,3	8,4	11,9	16,7	20,4	19,4
Pożyczki netto	-0,1	-0,5	-0,5	-4,7	-5,0	-11,0
Deficyt	4,9	5,5	8,3	6,7	6,5	5,8
Deficyt w % PKB	2,20	1,79	2,14	1,43	1,18	0,95

Źródło: *Poland Government Finance Statistics 1994–1999*, Ministry of Finance, Warsaw August 2000.

#### 4. Metoda stosowana w Unii Europejskiej

W zasadniczy sposób różni się od klasycznego ujęcia salda budżetowego metoda liczenia stosowana w Unii Europejskiej. Umownie będę nazywał ją metodą brukselską. Często nazywana jest ona metodą Traktatu z Maastricht (podpisanego 7 lutego 1992 r.), gdyż w Traktacie tym nadano jej wysoką rangę prawną, choć była znana i stosowana już wcześniej.

Metoda brukselska definiuje deficyt jako **net borrowing**, co prawidłowo na polski przetłumaczyć należy „przyrost zadłużenia netto”, zaś nadwyżkę jako **net lending**, po polsku „przyrost należności netto”<sup>8</sup>.

„Netto” oznacza tu, że przyrost zadłużenia pomniejszony jest o przyrost należności, przy czym na równi z należnościami traktowane są wszelkie aktywa finansowe jak posiadane przez jednostki sektora finansów publicznych akcje i udziały w przedsiębiorstwach i bankach, a także środki pieniężne na rachunkach bankowych. Oczywiście, gdy przyrost należności jest ujemny, oznacza on zwiększenie deficytu.

Pomiędzy metodami liczenia deficytu, które nawiązują do deficytu klasycznej a zwłaszcza metodą GFS a metodą brukselską zachodzi jedna, podstawowa, można powiedzieć jakościowa różnica, nie zawsze dostrzegana. GFS to nie tylko metoda liczenia deficytu, lecz cały system statystyki budżetowej umożliwiający analizę w różnych przekrojach operacji finansowych w sektorze publicznym: dochodów, wydatków, finansowania deficytu itd., uwzględniający także pewną konwencję obliczenia salda tych operacji, stanowiącego deficyt bądź nadwyżkę. Natomiast metoda brukselska to właściwie tylko konwencja obliczeniowa samego deficytu, choć oczywiście konwencja ta stawia szereg szczegółowych postulatów pod adresem systemu ewidencji operacji finansowych w sektorze finansów publicznych. W zasadzie te postulaty sprowadzają się do zgodności z Europejskim Systemem Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych (ESA)<sup>9</sup>.

Obydwie omawiane metody, choć określa się je jako metody liczenia deficytu budżetowego, dotyczą liczenia odmiennych wielkości ekonomicznych. Nie ma między nimi sprzeczności, nie można powiedzieć, że jedna jest prawdziwa, a druga fałszywa. Różnica polega w istocie rzeczy na odmiennym zdefiniowaniu deficytu budżetowego.

<sup>8</sup> Dosłowne tłumaczenie byłoby bardzo niezręczne w stosowaniu; „*borrowing*” oznacza „pożyczenie od kogoś”, zaś „*lending*” - „pożyczenie komuś”

<sup>9</sup> Dokument Eurostatu przedstawiający zasady tego systemu został w tłumaczeniu polskim opublikowany przez GUS (*Europejski System rachunków narodowych i regionalnych ESA 1995*, GUS, Warszawa, sierpień 2000).



Jak łatwo zauważyć, deficyt budżetowy obliczony metodą brukselską przynosi odpowiedź na inne pytania niż deficyt obliczony metodami nawiązującymi do klasycznego ujęcia. Metody te określają sumę pożyczek, które trzeba zaciągnąć, aby zamknąć lukę dochodową, natomiast metoda brukselska pokazuje, jak w wyniku operacji związanych z zaciąganiem pożyczek, a także innych operacji finansowych prowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych, zmieni się ich sytuacja majątkowa, czyli jak zmieniają się ich aktywa i pasywa.

Pozornie metoda brukselska zapewnia obraz deficytu budżetowego pełniejszy, bo uwzględnia nie tylko zmiany po stronie pasywów - jak metoda GFS - lecz także po stronie aktywów. Jednakże na tym właśnie polega jej słabość. Tak już bowiem jest, że pasywa jednostek sektora finansów publicznych - czyli ich zadłużenie - to wielkość całkowicie jednoznaczna: mówi nam, ile trzeba zapłacić wierzycielom i nie ma żadnego pola manewru. Natomiast należności tych jednostek - z wyjątkiem środków pieniężnych na rachunkach bankowych - są w znacznym stopniu obciążone niepewnością. Dobrym przykładem są tutaj zaległości podatkowe, które zawsze tylko częściowo można ściągnąć; NIK ocenia, że ściągalność zaległości podatkowych kształtuje się na poziomie 20%. Przyjmowanie do rachunku deficytu przyrostu wątpliwych należności podważa ekonomiczny sens uzyskanego wyniku. Oczywiście, można w rachunku uwzględnić tylko część przyrostu wątpliwych należności, ale określenie, jaka część tych należności należy przyjąć, będzie zawsze przedmiotem arbitralnej decyzji, a to oznacza otwarcie pola dla manipulacji.

Pole dla manipulacji przy metodzie brukselskiej jest jednak znacznie szersze. Dla wyjaśnienia posłużę się znanym przykładem pożyczki ze środków budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oczywiście FUS jest jednostką sektora finansów publicznych i w związku z zasadą konsolidacji pożyczka taka nie wpływa na łączny deficyt sektora, ale założmy, że FUS do sektora finansów publicznych nie należy. Przy liczeniu deficytu metodą GFS pożyczka taka traktowana jest na równi z wydatkami i powiększa deficyt, natomiast przy metodzie brukselskiej powoduje ona zwiększenie należności i w ten sposób przyczynia się do zmniejszenia deficytu. Biorąc to pod uwagę, w sytuacji, gdy obowiązuje metoda brukselska, a rząd danego kraju pragnie obniżyć - oczywiście tylko w sensie prezentacyjnym - deficyt budżetowy, to zamiast przyznawania jednostkom spoza sektora finansów publicznych dotacji z budżetu państwo udziela im pożyczek ze środków budżetowych. Wiadomo, że manipulacje tego rodzaju były stosowane w niektórych krajach Unii Europejskiej.

**Schemat rachunku deficytu budżetowego** według metody brukselskiej przedstawia się następująco:

**A. Zmiany w pasywach jednostek sektora finansów publicznych:**

1. Papiery wartościowe (inne niż akcje) wyemitowane,
2. Pożyczki otrzymane,
3. Pozostałe pasywa,

W tym: kredyty handlowe i zaliczki,  
- inne zobowiązania.

**B. Zmiany w aktywach jednostek sektora finansów publicznych:**

1. Gotówka i depozyty,
2. Papiery wartościowe (inne niż akcje) posiadane,
3. Pożyczki udzielone,
4. Akcje i udziały kapitałowe,
5. Pozostałe aktywa,

W tym: kredyty handlowe i zaliczki,  
- należności z tytułu podatków i innych danin publicznych,  
- należności z tytułu składek ubezpieczeniowych,

- inne należności.

### C. Przyrost zadłużenia netto (B-A) czyli deficyt:

**Uwaga:** każda pozycja może występować ze znakiem + lub - .

Jak widać, schemat jest bardzo prosty, natomiast trudny problem stanowi identyfikacja wielkości numerycznych, które do niego należy wprowadzić, zwłaszcza zaliczonych do pozycji „pozostałe pasywa” i „pozostałe aktywa”. Stosunkowo łatwo taką identyfikację przeprowadzić w zakresie pasywów i aktywów budżetu państwa, znacznie trudniej w zakresie innych jednostek sektora finansów publicznych. Trudności wynikają nie tylko z braku danych statystycznych, lecz także z konieczności ujmowania niektórych zagadnień w sposób odmienny od przyjętych stereotypów.

Na przykład, jako zmniejszenie pozycji aktywnej „Akcje i udziały kapitałowe” należy przyjmować nie tylko wpływy z prywatyzacji do budżetu państwa, lecz także wartości akcji przekazanych nieodpłatnie pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw i innym osobom uprawnionym a także akcji przekazanych z innych powodów przedmiotom spoza sektora finansów publicznych.

Szacując na podstawie dostępnych danych można orientacyjnie ocenić, że **deficyt sektora finansów publicznych liczony metodą brukselską** wynosił w 2000 r. około 3,4% PKB<sup>10</sup>, to znaczy przekraczał nieco poziom dopuszczalnego deficytu ustalonego w Traktacie z Maastricht jako kryterium konwergencji, stanowiącego jeden z warunków przyjęcia do Unii Gospodarczej i walutowej (3% PKB). W 1999 r. deficyt był znacznie wyższy i przekraczał 5% PKB. Tak wysoki poziom deficytu wynikał jednak z przyczyn pozafiskalnych, mianowicie z różnic kursowych powstających przy przeliczeniu długu zagranicznego ewidencjonowanego w USD na złote. Gdy w ciągu roku kurs USD wyrażony w złotych silnie wzrasta, tak jak to miało miejsce w 1999 r. (na koniec grudnia 1998 r. wynosił 3,5040 zł za 1 USD, natomiast na koniec grudnia 1999 r. 4,1483 zł) przy przeliczeniu powstają ogromne różnice kursowe powodujące, że - choć w wyrażeniu dolarowym dług się obniżył - w złotych nominalnie wzrósł w 1999 r. o 13,5 mld zł. Spowodowało to ogromne zwiększenie deficytu liczonego metodą brukselską. Gdyby jednak wyeliminować różnice kursowe, to deficyt w 1999 r. także kształtowałby się na poziomie około 3,5%PKB.

W 2000 r. różnice kursowe nie wystąpiły, gdyż kurs USD na koniec grudnia (4,1432 zł) był nawet minimalnie niższy niż na koniec 1999 r. Był to jednak raczej przypadek, bo w październiku kurs USD dochodził do 4,7 zł. Gdyby na koniec roku osiągnął poziom 4,711 zł tak, jak zakładano przy omawianiu przewidywanego kształtowania się długu publicznego w „Uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2001”, to deficyt liczony metodą brukselską w 2000 r. także przekroczyłby poziom 5,0% PKB.

W 1998 r., gdy podobnie jak w 2000 r. nie wystąpiły różnice kursowe (kurs USD na koniec grudnia był nieco niższy niż przed rokiem) deficyt szacować trzeba na około 3,2% PKB. Natomiast w 1997 r. różnice kursowe były bardzo wysokie i deficyt był, jak można orientacyjnie szacować, bliski 8% PKB.

Ogromna zależność w polskich warunkach wielkość deficytu liczonego metodą brukselską od różnic kursowych, a więc czynnika pozafiskalnego powoduje, że ma ona dla Polski bardzo ograniczoną wartość jako kryterium oceny polityki fiskalnej.

## 5. Salda cząstkowe i hipotetyczne

W celach analitycznych oblicza się - a wyniki obliczeń publikuje - różnego rodzaju cząstkowe salda budżetowe. W sensie metodycznym nawiązują one do ujęcia klasycznego,

<sup>10</sup> Jest to prywatny szacunek autora i nie ma związku z szacunkami oficjalnymi Ministerstwa Finansów.

ale obejmują one tylko część dochodów i wydatków sektora finansów publicznych bądź budżetu państwa. Niektóre salda tego rodzaju mają duże znaczenie poznawcze i są wielce przydatne dla bardziej finazyjnej oceny polityki fiskalnej niż ocena oparta wyłącznie na tendencji zmian salda łącznego. Najbardziej chyba spopularyzowanym saldem częściowym jest tak zwane saldo pierwotne.

**Saldo pierwotne sektora finansów publicznych** (bądź budżetu państwa) - nazywane także saldem wyjściowym bądź podstawowym - jest to różnica pomiędzy dochodami a wydatkami pomniejszonymi o koszty obsługi długu publicznego (płatności odsetkowe). Wydatki pomniejszone o koszty obsługi określa się często jako wydatki podstawowe. Saldo pierwotne daje odpowiedź na pytanie, jak kształtowałaby się równowaga budżetowa (relacja wzajemna dochodów i wydatków), gdyby nie było długu publicznego i nie zachodziła konieczność jego obsługi. Stwarza to podstawę dla oceny, czy wysokość długu nie zagraża wypłacalności Skarbu Państwa bądź całego sektora finansów publicznych. Wystąpienie deficytu pierwotnego sygnalizuje przekroczenie granicy bezpieczeństwa w zakresie długu publicznego, natomiast rosnąca nadwyżka w warunkach łącznego deficytu oznacza zbliżenie się do zrównowżenia finansów publicznych, które następuje z chwilą zrównania się nadwyżki pierwotnej z kosztami obsługi długu.

Kształtowanie się w Polsce salda pierwotnego w latach 1994 - 1999 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Saldo pierwotne sektora finansów publicznych (w ujęciu GFS) w mld zł

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody	98,7	132,4	164,1	197,7	225,2	251,7
Wydatki <sup>a</sup>	103,7	138,4	172,9	209,2	237,7	268,6
Z tego: płatności						
Odsetkowe	8,7	13,8	14,3	16,2	18,0	19,0
Wydatki						
Podstawowe	95,0	124,6	158,6	193,0	218,7	249,6
Saldo pierwotne	+3,7	+7,8	+5,4	+4,7	+6,6	+2,0
Saldo pierwotne w % PKB	+1,66	+2,52	+1,40	+0,99	+1,19	+0,33

<sup>a</sup> Bez uwzględnienia pożyczek netto

Źródło: jak w tabeli 2

Zbliżony pod względem metody liczenia do salda pierwotnego jest **deficyt skorygowany o wpływ inflacji**. Z wydatków przy obliczeniu deficytu eliminuje się tę część kosztów obsługi długu publicznego, która odpowiada tzw. inflacyjnemu składnikowi oprocentowania. W warunkach inflacji oprocentowanie jest odpowiednio wyższe tak, aby zrekompensować wierzycielowi straty wynikające ze zmniejszenia w wyniku inflacji realnej wartości jego wierzytelności. Ta rekompensująca część oprocentowania - czyli składnik inflacyjny - nie stanowi w istocie kosztu obsługi długu, gdyż zwróci się dłużnikowi w postaci niższej realnej wartości spłat długu. Korektę deficytu o wpływ inflacji można przeprowadzić w inny jeszcze sposób, mianowicie zmniejszając deficyt nominalny o zmniejszenie realnej wartości zobowiązań sektora finansów publicznych w wyniku inflacji<sup>11</sup>.

Skorygowany o wpływ inflacji deficyt budżetu państwa w latach 1997 - 2000 przedstawia tabela 4. Obliczenie skorygowanego deficytu dla całego sektora finansów publicznych jest niemożliwe ze względu na brak danych o zadłużeniu samorządów przed kwietniem 1999 r.

<sup>11</sup> Metodę takiej korekty deficytu przedstawia R. J. Barro: *Makroekonomia*, wyd. polskie, Warszawa 1997, s. 406 - 408.

Tabela 4. Deficyt budżetu państwa skorygowany o wpływ inflacji

	1997	1998	1999	2000
Deficyt budżetu państwa	12440	13192	12479	15394
Inflacyjny składnik kosztów obsługi długu krajowego	9479	9443	7401	9828
Deficyt skorygowany	2961	3749	5078	5566
Deficyt skorygowany w % PKB	0,63	0,68	0,82	0,80

Źródło: obliczenia na podstawie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa.

Istotne znaczenie ma obliczanie **salda bieżącego i salda kapitałowego** (majątkowego) **finansów publicznych** bądź budżetu państwa. Punktem wyjścia jest podział dochodów i wydatków na bieżące i kapitałowe. Saldo bieżące to różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, zaś saldo kapitałowe - najczęściej deficyt - to różnica między dochodami kapitałowymi a wydatkami kapitałowymi. Jeśli do dochodów kapitałowych nie zalicza się z wpływów z prywatyzacji (a nie zalicza się ich ani w metodzie liczenia obowiązującego obecnie w Polsce, ani w systemie GFS), to dochody kapitałowe są zupełnie nieznaczące, zaś wydatki kapitałowe, obejmujące przede wszystkim wydatki inwestycyjne wielokrotnie większe. Tłumaczy to deficytowy charakter salda kapitałowego i uzasadnia traktowanie takiego stanu za normalny.

Suma sald bieżącego i kapitałowego stanowi saldo łączne sektora finansów publicznych. Gdy saldo bieżące jest dodatnie i równe ujemnemu saldu kapitałowemu, albo od niego wyższe zazwyczaj mówi się o zrównoważeniu finansów publicznych (bądź budżetu państwa). Występuje jednak inne podejście do sprawy równowagi, mianowicie że wystarczy by saldo bieżące było zerowe, natomiast wydatki inwestycyjne mogą być finansowane z pożyczek i nie narusza to równowagi finansów publicznych czy budżetu państwa<sup>12</sup>.

Punktem wyjścia dla takiego podejścia jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak powinny być finansowane inwestycje publiczne: z pożyczek czy z podatków. Finansowanie inwestycji publicznych z podatków oznacza *ceteris paribus* wyższy poziom obciążeń podatkowych, natomiast finansowanie z pożyczek niższy poziom obciążeń podatkowych. Odpowiedź na tak postawione pytania powinna być uzależniona od oceny, które rozwiązanie jest bardziej korzystne dla wzrostu gospodarczego.

Kształtowanie się w Polsce sald bieżącego i kapitałowego w latach 1994 - 1999 przedstawia tabela 5.

Innego rodzaju saldem cząstkowym sektora finansów publicznych jest **saldo zagraniczne**. Może być ono liczone w różny sposób, ale najbardziej celowe wydaje się przyjęcie metody nawiązującej do konstrukcji bilansu płatniczego i wyodrębnienie salda zagranicznego bieżącego i salda zagranicznego kapitałowego. Podział ten nie pozostaje w żadnym związku z omawianymi uprzednio saldami bieżącymi i kapitałowymi finansów publicznych, gdyż dotyczyły one wyłącznie dochodów i wydatków, natomiast zagraniczne saldo kapitałowe obejmuje operacje związane z zaciąganiem i spłatą pożyczek zagranicznych<sup>13</sup>.

Zagraniczne saldo kapitałowe budżetu państwa obliczane jest systematycznie od lat i zamieszczane w dokumentacji dotyczącej budżetu państwa (także w ustawie budżetowej, w załączniku dotyczącym finansowania deficytu), pod nazwą „finansowanie zagraniczne”. Nazwa ta jest nieadekwatna, gdyż saldo ma z reguły znak ujemny (tylko raz w latach dziewięć-

<sup>12</sup> W Niemczech, gdzie obowiązuje konstytucyjny nakaz zachowania równowagi budżetowej, pożyczki na finansowanie inwestycji z wyjątkiem inwestycji wojskowych są traktowane na równi z dochodami i nie uważa się ich zaciągania za finansowanie deficytu. Por. H. Kuzińska: *Regulacje prawne dotyczące procedury budżetowej w Polsce i w Niemczech - Wybrane zagadnienia*. Warszawa 1997, s. 19.

<sup>13</sup> Schemat rachunku salda zagranicznego podaje A. Manual, *op. cit.*, s. 108.

dziesiątych - w 1995 r. - był dodatni), gdyż Polska spłaca systematycznie swe długi zagraniczne netto.

Tabela 5. Salda bieżące i kapitałowe sektora finansów publicznych (w ujęciu GFS)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody	98,7	132,4	164,1	197,7	225,2	251,7
Z tego: bieżące	98,0	131,2	161,9	194,6	221,3	247,2
kapitałowe	0,7	1,2	2,2	3,1	3,9	4,4
Wydatki <sup>a</sup>	103,7	138,4	172,9	209,2	237,7	268,6
Z tego: bieżące	97,4	130,0	161,0	192,4	216,3	249,2
kapitałowe	6,3	8,4	11,9	16,7	20,4	19,4
Saldo	-5,0	-6,0	-8,9	-11,5	-11,5	-17,0
Z tego: bieżące	+0,6	+1,2	+0,9	+2,1	+5,1	-2,0
kapitałowe	-5,6	-7,2	-9,8	-13,6	-16,5	-15,0

<sup>a</sup> bez uwzględniania pożyczek netto. Uwaga: pewne niezgodności w sumach i różnicach wynikają z zaokrągleń.  
Źródło: jak w tabeli 2

Precyzyjne obliczenie zagranicznego salda bieżącego budżetu państwa nie jest w polskich warunkach możliwe, gdyż obowiązująca klasyfikacja budżetowa nie pozwala na pełne wyodrębnienie wydatków zagranicznych. Znane są dochody zagraniczne budżetu państwa (drobna pozycja bez znaczenia) i niektóre pozycje wydatkowe. Wśród tych ostatnich znaczącą pozycję stanowią koszty obsługi długu zagranicznego, a także wydatki na utrzymanie placówek zagranicznych, na współpracę naukowo-techniczną z zagranicą oraz zagraniczne wydatki wojskowe (utrzymanie oddziałów wojskowych w misjach pokojowych oraz składka do NATO). Nieznaczące są natomiast wydatki na zakup dóbr importowanych.

Obydwa salda zagraniczne sumują się i wyrażają wówczas - uwzględniając, że w polskich warunkach są głęboko deficytowe - zapotrzebowanie budżetu państwa na środki walutowe. Jednakże z punktu widzenia rozwiązania z bilansem płatniczym powinny być rozpatrywane oddzielnie. Opracowanie salda zagranicznego dla sektora finansów publicznych raczej nie wydaje się możliwe i niewiele by wniosło, bo wydatki zagraniczne w pozostałych członach sektora są niewielkie, a dochodów właściwie nie ma.

Obliczenie salda zagranicznego stanie się konieczne, gdy zaczną napływać przedakcesyjne środki z Unii Europejskiej, a tym bardziej, gdy Polska zostanie członkiem Unii i powstanie problem bilansowania wzajemnych transferów między Polską i budżetem Unii.

Do tej pory zajmowaliśmy się metodami liczenia - dla celów w zasadzie analitycznych - różnego rodzaju deficytów częściowych. Dla celów analitycznych stosuje się także różne metody korygowania deficytów obliczonych zgodnie z obowiązującymi oficjalnie metodami. Przykładem deficytu skorygowanego jest między innymi tzw. deficyt ekonomiczny, zaprezentowany w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2001 i szeroko komentowany w publicystyce ekonomicznej. **Deficyt ekonomiczny** to deficyt sektora finansów publicznych obliczony zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 1997 r. skorygowany w trojaki sposób:

1) powiększony o rekompensaty z tytułu zaniechania waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w latach 1991 - 1992, wypłacane zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (właściwie powinny być one zaliczone do wydatków budżetu państwa),

2) pomniejszony o równowartość składek ubezpieczeniowych odprowadzonych przez ZUS do otwartych funduszy emerytalnych a rekompensowanych dotacją budżetową,

3) powiększony o opłaty koncesyjne UMTS.

Tak skorygowany deficyt ma stanowić „miarę wpływu operacji sektora finansów publicznych na poziom oszczędności w gospodarce”, jednakże jest to nieporozumienie, gdyż w rachunku pominięto przynajmniej trzy ważne czynniki także wpływające na absorpcje oszczędności prywatnych przez sektor finansów publicznych, a mianowicie:

- 1) odsetki płacone przez budżet państwa otwartym funduszom emerytalnym z tytułu posiadanych przez nie skarbowych papierów wartościowych,
- 2) spłatę netto zadłużenia zagranicznego, które może następować tylko z oszczędności krajowych,
- 3) przychody z prywatyzacji, które w takim stopniu, w jakim pochodzą z zagranicy, ograniczają absorpcję oszczędności prywatnych.

Inną metodą korygowania deficytu oficjalnego mogłoby być powiększenie go o **przyrost zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych**, a także o wartość **walorów finansowych przekazywanych nieodpłatnie** podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Przekazywanie walorów finansowych (akcji bądź specjalnie emitowanych obligacji) podyktowane chęcią dekapitalizowania przedsiębiorstw bądź banków z udziałem kapitału państwowego, a tym bardziej z tytułu należnych odszkodowań stanowi formę finansowania działań, które powinny być objęte wydatkami budżetu państwa, poza budżetem państwa. Nie wpływa to na wielkość oficjalnie liczonego deficytu, choć ma taki sam sens ekonomiczny.

## 6. Uwagi końcowe

Występowanie deficytu budżetowego traktuje się - jak stwierdziliśmy to na wstępie - jako zjawisko negatywne z makroekonomicznego punktu widzenia. Jednakże skoro istnieją - zostało to przedstawione powyżej - różne metody liczenia, prowadzące w tym samym przypadku (kraj, rok) do różnych wielkości numerycznych deficytu, a nawet do różnego znaku - według jednej metody może to być deficyt, według innej nadwyżka w tym samym budżecie - to trudno tym wielkościom, mianowicie iż noszą tę samą nazwę „deficyt budżetowy”, przypisywać takie samo znaczenie makroekonomiczne.

Praktyczny wniosek, jaki można wyciągnąć z niejednoznaczności pojęcia deficytu budżetowego sprowadza się do tego, że chcąc badać negatywne ekonomiczne konsekwencje przypisywane zazwyczaj deficytom budżetowym, nie należy przyjmować a priori jakiejś danej metody liczenia lecz dążyć do określenia jak powinien być liczony deficyt - czy jakaś wielkość pochodna od deficytu - aby rzeczywiście można było mu przypisać określone konsekwencje makroekonomiczne.

W tym miejscu trzeba jeszcze raz przypomnieć, że w istocie rzeczy to **nie deficyt, ale jego finansowanie wywołuje konsekwencje makroekonomiczne**. Jeśli deficyt pojmujemy jako część wydatków budżetowych, która nie znajduje pokrycia w dochodach, to aby wydatki te mogły zostać dokonane, muszą znaleźć inne pokrycie finansowe, muszą zostać jakoś sfinansowane. Tak więc finansowanie poprzedza powstanie deficytu, który nie może zaistnieć zanim nie wpłyną przychody umożliwiające dokonanie wydatków.

Zazwyczaj wymienia się 7 **ujemnych następstw makroekonomicznych** deficytu budżetowego, a mianowicie:

- 1) ryzyko monetyzacji deficytu, co grozić może przyspieszeniem procesów inflacyjnych,
- 2) niebezpieczeństwo eksplozywnego narastania długu publicznego i kosztów jego obsługi w wyniku wpadnięcia w tzw. pułapkę zadłużeniową,
- 3) absorpcję oszczędności prywatnych ograniczającą inwestycje prywatne decydujące o wzroście gospodarczym,
- 4) wywoływanie efektu wypychania (*crowding out*),
- 5) wzrost rynkowych stóp procentowych,

- 6) negatywny wpływ na saldo rachunku obrotów bieżących w bilansie płatniczym,
- 7) negatywny sygnał dla światowych rynków finansowych.

Analiza każdego z tych problemów wymaga nieco innego ujęcia deficytu i w konsekwencji innego sposobu jego liczenia. W niektórych przypadkach trzeba mówić raczej o jakiejś wielkości pochodnej od deficytu budżetowego czy wyodrębnionej części deficytu niż o deficycie jako takim.

I tak **ryzyko monetyzacji** związane jest - takie jest zdanie większości wypowiedzi autorów - nie tyle z całym deficytem, ile z tą jego częścią, która jest finansowana w systemie bankowym, a zwłaszcza w banku centralnym. Deficyt finansowany bezpośrednio na rynku kapitałowym przez inwestorów pazabankowych nie jest uważany za inflacyjogeny. Dlatego też przy badaniu ewentualnego wpływu deficytu budżetowego - rozumianego oczywiście jako łączny deficyt całego sektora finansów publicznych - trzeba brać pod uwagę tylko tę jego część, która została sfinansowana w systemie bankowym. Ponadto należałoby skorygować ją o zmianę - przeważnie przyrost - środków pieniężnych na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych w bankach. Uzyskana w wyniku wielkość będzie mniej więcej odpowiadała występującej w statystyce bankowej pozycji „zadłużenia sektora budżetowego netto”.

Skalę różnicy pomiędzy deficytem liczonym według oficjalnej formuły a przyrostem zadłużenia netto sektora budżetowego jaskrawo ukazują dane dotyczące roku 2000. Deficyt sektora finansów publicznych liczony zgodnie z ustawą o finansach publicznych wyniósł według wstępnego szacunku 24 do 25,5 mld zł (3,5 do 3,7% PKB), natomiast zadłużenie netto obniżyło się o 13,6 mld zł (2,0% PKB).

Gdy chcemy badać ewentualne **niebezpieczeństwo eksplozywnego narastania długu publicznego**, to trzeba badać bezpośrednio czynniki wzrostu długu bez odwoływania się do deficytu liczonego według oficjalnej formuły. Tylko w teorii na wysokim szczeblu uogólnienia dług publiczny to suma skumulowanych deficytów budżetowych, natomiast w praktyce istnieje wiele czynników wzrostu długu nie mieszczących się w oficjalnej formule deficytu, na przykład odsetki od niektórych składników długu publicznego podlegające kapitalizacji czy przyrost zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych.

Zagrożenie wywołuje nie sam fakt narastania długu, lecz **skala jego wzrostu**. Istnieje możliwa do obliczenia granica, w obrębie której dług można zwiększać - czy to w wyniku deficytu budżetowego, czy też z innych przyczyn - bez wywoływania niebezpiecznych konsekwencji. Granica ta zależy od tempa wzrostu gospodarczego i poziomu stóp procentowych i istnieją algorytmy pozwalające ją ustalić.

**Absorpcja oszczędności prywatnych** stanowi niewątpliwie najbardziej niekorzystne następstwo deficytu budżetowego. Powoduje bowiem ograniczenie możliwości inwestycyjnych w sektorze prywatnym, ale te decydują o wzroście gospodarczym. Inwestycje publiczne też są konieczne dla wzrostu, ale mają charakter komplementarny w stosunku do inwestycji prywatnych. Z drugiej jednak strony istnieje - o czym była już mowa - dylemat, w jaki sposób finansować inwestycje publiczne: z podatków czy z pożyczek.

Choć absorpcja oszczędności prywatnych jest następstwem deficytu, to określać jej skalę należy nie tyle na podstawie czy inaczej liczonego deficytu (zwłaszcza że nie jest jedyną przyczyną absorpcji), ile w oparciu o bezpośrednią obserwację kanałów absorpcji oszczędności prywatnych. Podstawowym kanałem jest sprzedaż skarbowych papierów wartościowych (obligacji i bonów). Dlatego też znaczącym wskaźnikiem obrazującym absorpcję są wpływy ze sprzedaży tych papierów w ujęciu netto (tzn. po potrąceniu wykupu papierów na które zapadły terminy). Wielkość wpływów jest znana: w 1999 r. wynosiły 6,5 mld zł, w 2000 r. 5,7 mld zł, a w ustawie budżetowej założono, że w 2001 r. wyniesie 8,3 mld zł. Oczywiście trze-

ba to uzupełnić danymi dotyczącymi pozostałych kanałów: przyrostu zadłużenia funduszy celowych i zadłużenia.

Sprawa **efektu wypychania** (*crowding out*) w gruncie rzeczy to nieco inne podejście do absorpcji oszczędności prywatnych. Efekt wypychania bywa różnie interpretowany ale zawsze się łączy ze zmianą proporcji pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym na niekorzyść tego ostatniego. Najbardziej istotne jest pojmowanie wypychania jako wypychanie z rynków finansowych, to znaczy ograniczanie dostępu do tych rynków dla sektora prywatnego w związku z wzmożonym popytem na fundusze pożyczkowe ze strony podmiotów sektora finansów publicznych. Wzmożony popyt prowadzi do wzrostu stóp procentowych, co eliminuje z rynku niektórych przedstawicieli sektora prywatnego.

**Wzrost stóp procentowych** związany ze wzmożonym popytem sektora finansów publicznych na fundusze pożyczkowe nie koniecznie oznacza to, że podmioty tego sektora oferują wyższe oprocentowanie, choć i tak być może. Podmioty tego sektora, a zwłaszcza Skarb Państwa cechuje większa wiarygodność jako pożyczkobiorcy (Skarb Państwa nie może zbankrutować, a każdy prywatny pożyczkobiorca może) i mogą zaciągać pożyczki przy niższym oprocentowaniu.

Pożyczkobiorcy prywatni chcąc być konkurencyjnymi, muszą godzić się na wyższe oprocentowanie. Trzeba jednak brać pod uwagę, że wzmożony popyt sektora finansów publicznych wynika nie tyle z deficytu, lecz z potrzeb pożyczkowych, które mogą wzrastać nawet w warunkach równowagi budżetowej, na przykład w związku z koniecznością spłaty zadłużenia zagranicznego. Istotne jest także, że ani wzrost stóp procentowych, ani efekt wypychania nie wynika z samego faktu występowania potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych, lecz wzrostu skali tych potrzeb w porównaniu z okresem poprzednim.

Problem ewentualnego wpływu deficytu budżetowego na **saldo rachunku obrotów** bieżących wynika z hipotezy tzw. bliźniaczego deficytu nader dyskusyjnej i przez wielu autorów negowanej. Niemniej sprawa jest godna bardziej szczegółowych badań, zaś kwestia, jaka postać rachunkowa deficytu byłaby najwłaściwsza do przyjęcia w tych badaniach jest otwarta. Niewłaściwe byłoby natomiast mechaniczne przyjęcie - jak niektórzy to robią - oficjalnie obowiązującej definicji deficytu jako oczywistej.

Sprawa traktowania deficytu budżetowego - ściślej jego zmiany - jako **sygnału dla światowych rynków finansowych**. Nader często informacja o zmianie wielkości deficytu podawana jest w mediach bez bliższego określenia, jak deficyt jest liczony - według metody GFS, metody brukselskiej czy jakiejś metody narodowej - co oczywiście może prowadzić do mylących porównań poziomu deficytu w różnych krajach.

W poważnych analizach *ex post* sporządzanych przez międzynarodowe instytucje finansowe, wielkie banki czy agencje ratingowe oczywiście na porównywalność danych zwraca się uwagę, ale nie można tego powiedzieć o bieżących informacjach agencyjnych na temat zamierzeń rządów co do projektów budżetów na rok następny czy o pracach parlamentów nad tymi projektami. Praktyczna wskazówka, jaka wynika z tego, to wybieranie takiej metody liczenia deficytu budżetowego, która daje w tej samej sytuacji fiskalnej najniższą numeryczną jego wartość.