

Ekspertyza na zlecenie BSE nr 146**Prof. dr hab. Stanisław Owsiak**

Akademia Ekonomiczna, Kraków

O P I N I A**o rozmiarach, źródłach i sposobie finansowania deficytu budżetu państwa w projekcie ustawy budżetowej na rok 1998 (Rada Ministrów, Warszawa, październik 1997, Autopoprawka, Rada Ministrów, Warszawa, listopad 1997)****1. Uwagi formalne i metodologiczne**

Przedłożony przez poprzedni Rząd oraz Rząd sprawujący władzę obecnie, projekt budżetu państwa na rok 1998 różni się istotnie, w stosunku do lat poprzednich, pod względem metody liczenia deficytu budżetowego. Zmiana ta polega na wyeliminowaniu dochodów z prywatyzacji z dochodów zwyczajnych budżetu państwa.

O taki kierunek zmian postulowałem, podobnie jak i wielu innych specjalistów, od dawna. Zmiany te jeszcze są nie dokończone, gdyż przy wyliczeniu salda budżetu państwa wciąż nie wlicza się zmian w zobowiązaniach wymagalnych jednostek budżetowych. Ponadto aby spełnić wymogi stawiane przy ustalaniu deficytu budżetowego obowiązujące np. w Unii Europejskiej, potrzebne do analizy kryteriów polityki fiskalnej, konieczne jest uwzględnienie salda całego sektora budżetowego (*General Government*). Należy zresztą podkreślić, że niejako naturalna skłonność rządów do liczenia deficytu budżetowego w sposób najbardziej dla nich korzystny nie jest polską specjalnością, gdyż wiele rządów na świecie dąży do jak najlepszych „wyników” budżetu państwa, ze względów politycznych.

Pozostając przy problemach metodologicznych, muszę stwierdzić, że o ile wprowadzenie kategorii „Zapotrzebowania pożyczkowego budżetu państwa” nadaje stosunkom wierzycielsko-dłużniczym Rządu przejrzystości, o tyle posługiwanie się kategorią „Finansowanie deficytu budżetowego, w rozbiciu na: „Finansowanie krajowe” - „Finansowanie zagraniczne” jest mało klarowne dla nie specjalistów. Używane w „Uzasadnieniu” projektu (wersja poprzedniego Rządu) niektóre określenia i kontekst w jakim zostały użyte budzą istotne zastrzeżenia. Oto dwa przykłady:

a) nie można - moim zdaniem - za „Finansowanie krajowe” traktować spłaty kredytu „powodziowego” NBP. Aby spłacić ów kredyt trzeba znaleźć środki, a więc właśnie sfinansować tę spłatę kredytu z jakiegoś źródła (s. 414 „Uzasadnienia”),

b) nie wiem o co chodzi w stwierdzeniu, że w zakres „Finansowania krajowego” wchodzi pożyczki udzielone dla KUKKE (tamże s. 414).

Podawanie takich informacji obok informacji prawidłowych, których przykładem jest stwierdzenie, że „Finansowanie krajowe” to min. „przyrost zadłużenia netto w bonach skarbowych”(tamże s. 414), jest nie do przyjęcia. Zaciemnia ono obraz źródeł finansowania deficytu budżetowego, utrudnia ocenę zjawisk zachodzących w tym obszarze. Przecież dane te kierowane są przede wszystkim dla posłów i senatorów, którzy nie muszą się znać na tak dowolnie używanej terminologii finansowej.

2. Rozmiary deficytu budżetowego

Deficyt budżetowy w roku 1997 według ustawy budżetowej po zmianach ustalony był w wysokości 12.586 mln zł. Według informacji przedstawionych w „Uzasadnieniu” do projektu ustawy budżetowej opracowanego przez poprzedni Rząd przewidywane wykonanie deficytu budżetu państwa w roku 1997 miało wynieść 9.167 mln zł., natomiast w Autopoprawce obecnego Rządu 8.200 mln. W każdym razie ważne jest podkreślenie, że **w roku 1997 deficyt budżetowy będzie istotnie mniejszy od zapisanego w ustawie budżetowej, gdyż o 34.8%.**

Wprawdzie przedmiotem opinii jest deficyt budżetu państwa na rok 1998, jednak zjawiska, które występowały w tym obszarze w roku poprzednim są ważne dla zrozumienia polityki fiskalnej w ogóle.

Na nie zrealizowanie (według przewidywań) deficytu budżetowego w 1997 roku złoży się wiele przyczyn. Zostały one wymienione w „Uzasadnieniu” (s. 14 - 19), stąd też nie ma powodu do wymieniania ich wszystkich w tym miejscu. Warte podkreślenia są natomiast dwie przyczyny:

- po pierwsze, **wyższe niż zakładała ustawa budżetowa dochody**, łącznie z dochodami z prywatyzacji (według prognozy Rządu z listopada br. **o około 2.666 mln zł, czyli więcej o 2,3%),**

- po drugie, **trudności w pozyskiwaniu środków dla finansowania deficytu budżetowego.** Powstały one ogólnie rzecz biorąc na skutek wzrostu konkurencji na rynkach pożyczkowych (finansowych). Do wzrostu konkurencji przyczynił się m.in. powrót na rynek

bonów pieniężnych NBP. Istotny wpływ wywarła też zmiana strategii inwestowania banków komercyjnych, i wreszcie zmniejszająca się rentowność skarbowych papierów wartościowych (SPW). W kontekście tej drugiej przyczyny należy przypomnieć o błędnej - moim zdaniem - decyzji zniesienia preferencji podatkowych przy zakupie przez gospodarstwa domowe obligacji skarbowych, co zmniejszyło zainteresowanie ludności lokowaniem w ten instrument finansowy. Do sprawy tej należałoby powrócić i przedstawić rzetelny rachunek strat i korzyści Państwa powstałych na skutek tej decyzji.

Można więc powiedzieć, że dzięki dodatkowym dochodom udało się sfinansować pewną część wydatków, co byłoby utrudnione zważywszy fakt, że według przewidywań wydatki budżetu państwa zapisane w ustawie budżetowej zostaną wykonane.

Przedstawione powyżej fakty, z konieczności wybrane, nakazują ostrożne podejście do planu dochodów, wydatków oraz, a zwłaszcza możliwości jego sfinansowania. Istnieje tutaj wiele niewiadomych, co dotyczy w szczególności źródeł finansowania deficytu budżetowego. Rząd (Państwo) ma oczywiście uprzywilejowaną pozycję na rynkach finansowych, wynikającą przede wszystkim z minimalnego ryzyka inwestorów, ale problemem pozostaje cena, którą płaci Rząd za pozyskiwane środki na rynkach pożyczkowych. Fakt ten musi być uwzględniony przy decyzjach pożyczkowych Rządu, gdyż w przeciwnym razie Państwu grozi pułapka zadłużeniowa, wyrażająca się w coraz wyższych kosztach obsługi zaciąganych pożyczek i wymuszone deficyty budżetowe nie przez wydatki związane z realizacją zadań publicznych, społecznych, gospodarczych, ale właśnie przez koszty obsługi zadłużenia. Sytuacja taka ma już zresztą częściowo miejsce w przypadku Polski, a ściślej rzecz biorąc ze skali długu krajowego oraz kosztów jego obsługi. Rozmiary deficytów budżetowych w latach 1991 -1998 przedstawia poniższe zestawienie:

Lata	w mld zł	w %% PKB
1991	3,1	3,8
1992	6,9	6,0
1993	4,3	2,8
1994	5,7	2,8
1995	7,5	2,6
1996	9,2	2,5
1997 ¹	9,6	2,2
1998 ²	7,7	1,5

Przedstawione dane świadczą o wyraźnej tendencji do zmniejszania się deficytu budżetowego w odniesieniu do PKB. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w projekcie ustawy

¹ Przewidywane wykonanie

² Projekt ustawy budżetowej po uwzględnieniu autopoprawek nowego Rządu

budżetowej na rok 1998 (po autoporawkach) planowane jest zmniejszenie deficytu budżetowego (o około 0,5 mld zł), i to w ujęciu nominalnym (przy zakładanej inflacji średniorocznie 11,0% , a 9,5% grudzień do grudnia).

Wprawdzie nie jestem zwolennikiem dogmatycznego traktowania zasady zrównoważonego budżetu państwa, ale wobec rozwoju sytuacji finansowej w Polsce w ostatnich latach oraz przy uwzględnieniu przewidywalnych elementów sytuacji finansowej Państwa w nadchodzących latach, uważam, że prowadzona polityka ograniczania deficytów budżetowych przez poprzedni Rząd, jak i obecny Rząd jest w pełni uzasadniona. Przemawiają za tym następujące argumenty:

1. mamy do czynienia ze zjawiskiem uporczywie utrzymujących się deficytów budżetowych, począwszy od roku 1991, mimo relatywnie wysokich w ostatnich 2-3 latach stóp wzrostu gospodarczego (wzrostu realnego PKB),

2. występuje zjawisko kumulowania się deficytów budżetowych, co powoduje wzrost długu publicznego krajowego i wymusza wzrost kosztów jego obsługi, o czym wspomniałem powyżej,

3. coraz bardziej uwidacznia się konieczność uporania się z problemem długu krajowego przed czekającą Polskę spłatą pozostałej części (po konwersji z Klubem Londyńskim i z Klubem Paryskim) długu zagranicznego. Według przyjętego harmonogramu spłat najtrudniejszy dla społeczeństwa i gospodarki okres przypada na lata 2004 - 2008. Najwyższy więc czas, aby zdecydowanie zwolnić proces przyrostu długu krajowego, tak aby za 2 - 3 lata odwrócić tę tendencję, zmniejszać dług krajowy, poprzez jego spłatę z osiągniętych nadwyżek budżetowych. Sytuacja taka będzie możliwa pod warunkiem rozpoczęcia reformy emerytalno-rentowej, reformy systemu finansowania sektora zdrowia, i ogólnie rzecz biorąc poprzez racjonalizację alokacji finansowych środków publicznych, co wymaga nie tylko decentralizacji finansów publicznych, ale przede wszystkim zmiany procedur planowania i wydatkowania publicznego,

4. wielkość polskiego deficytu budżetowego podawana była w ostatnich latach istotnie zaniżona poprzez wadliwe jego liczenie, polegające na traktowaniu dochodów z prywatyzacji jako dochodów zwyczajnych. Zmiana metody liczenia deficytu budżetowego pokazuje, na przykładzie lat 1997 - 1998, iż wielkość deficytu budżetowego, mierzona relacją do PKB, jest prawie dwukrotnie większa,

5. wprawdzie związek pomiędzy deficytem budżetowym a inflacją, nie zawsze jest ewidentny i możliwy do ścisłego ustalenia, czego najlepszym dowodem jest przykład Polski

w ostatnich 2 - 3 latach, gdyż wiele zależy od źródeł finansowania deficytu budżetowego, ale niewątpliwie ograniczanie deficytu budżetowego sprzyja obniżaniu stopy inflacji. Od każdej zasady są wyjątki, stąd też nie poruszając innych aspektów wprowadzonych autoprawką Rządu zwiększonych podwyżek cen i stawek podatku VAT, co m.in. przyczyni się zmniejszenia deficytu budżetowego o 450 mln zł, poddaję w wątpliwość słuszność tego działania. Na skutek tej propozycji zagrożenie inflacyjne jest znacznie większe, niż to które niósł w sobie pierwotnie zakładany deficyt budżetowy, jeżeli uwzględni się „antyinflacyjną” strukturę źródeł jego finansowania.

6. określając wielkość deficytu budżetowego musi się uwzględnić możliwości jego sfinansowania. Przedstawione wcześniej dane wskazują na pojawiające się trudności w pozyskiwaniu środków na rynkach pożyczkowych. Z tego też względu realistycznie trzeba oceniać możliwość sfinansowania deficytu budżetowego, przy silnym wyeksponowaniu kryterium kosztów pozyskiwania środków.

Wedle projektu ustawy budżetowej, po autoporawkach Rządu, deficyt budżetu państwa ma wynieść **7.700 mln zł, czyli 1,5% PKB**, w wersji przy uwzględnieniu w dochodach budżetowych dochodów z prywatyzacji, i **14.400 mln zł, czyli 2,8% PKB**, w wersji po wyeliminowaniu kosztów prywatyzacji. Oznacza to spadek wskaźnika w porównaniu z przewidywanym wykonaniem w roku 1997 z odpowiednio: 1,9% PKB i 3,4% PKB.

Pomijając więc w pewnym stopniu mój krytyczny stosunek do ograniczania deficytu budżetowego poprzez zmianę polityki cenowej i polityki stawek VAT, uważam, że przewidywana wielkość deficytu budżetowego w projekcie ustawy budżetowej, wyraża trafne podejście do zrównoważenia budżetu państwa i ograniczania wielkości długu publicznego krajowego oraz zmniejszania kosztów jego obsługi.

O rzeczywistym obciążeniu gospodarki narodowej deficytem budżetowym w danym roku świadczy, na co już zwracałem uwagę, wielkość pozycji „**Finansowanie krajowe**”, którą należy interpretować, jako zapotrzebowanie Rządu na krajowe środki finansowe netto nie znajdujące pokrycia w dochodach. W zależności od salda operacji rządowych z zagranicą, bieżące obciążenie gospodarki może być większe lub mniejsze niż wynikałoby to z wielkości deficytu budżetowego.

Poniższe zestawienie informuje o różnicach pomiędzy deficytem budżetowym a finansowaniem krajowym.

Lata	Deficyt budżetowy w mld zł	Finansowanie krajowe mld zł	Różnica w mld zł
1991 ³	3,1		
1992	3,9	7,2	+0,3
1993	4,3	4,9	0,6
1994	5,7	6,9	+1,2
1995	7,4	6,5	-0,9
1996	9,2	9,8	+0,6
1997 ⁴	8,2	10,7	+2,5
1998 ⁵	7,7	8,4	+0,7

Przewidywane „Finansowanie krajowe” w 1997 roku ma wynieść 17.252 mln zł, przy czym źródłem jego pokrycia - zgodnie z nową metodą liczenia deficytu budżetowego - mają być dochody a z prywatyzacji w wysokości 6.576 mln zł. Projekt ustawy budżetowej na rok 1998 w wersji pierwotnej zakładał, że „Finansowanie krajowe” wynosić będzie 17.067 mln zł, w tym dochody z prywatyzacji 6.500 mln zł, przy ujemnym „Finansowaniu zagranicznym” w wysokości -2.417 mln zł. **W wyniku dokonanych zmian przez nowy Rząd „Finansowanie krajowe” zmniejszone zostało do kwoty 15.048 mln zł**, przy wykorzystaniu dochodów z prywatyzacji w kwocie 6.700 mln zł, i przy istotnym zmniejszeniu ujemnego salda stosunków wierzycielsko-dłużniczych Rządu z zagranicą do -648 mln zł (z -2.417 mln zł)⁶. **Jest to zmiana istotna, gdyż w jej wyniku obciążenie gospodarki krajowej potrzebami pożyczkowymi netto Rządu zmniejsza się z 3,3% PKB do 2,9% PKB.**

3. Źródła finansowania deficytu budżetowego

Deficyt budżetowy może być finansowany ze źródeł krajowych i ze źródeł zagranicznych. Ustalenie udziału źródeł finansowania deficytu budżetowego według kryterium: kraj - zagranica jest ważne, gdyż na jego podstawie można zmierzyć wielkość obciążenia gospodarki krajowej w danym roku deficytem. Dokładne rozpoznanie źródeł

³ Brak danych

⁴ Przewidywane wykonanie

⁵ Projekt ustawy budżetowej po uwzględnieniu autopoprawek nowego rządu

⁶ Na marginesie trzeba zaznaczyć, że „Finansowanie zagraniczne” wyrażające rezultat (netto) operacji wierzycielsko-dłużniczych Rządu jest pozycją niejednorodną, jeżeli analizujemy się „Przychody” i „Rozchody” (środków). Po stronie „Przychodów” konieczne jest odróżnianie przychodów związanych z zaciąganiem nowych kredytów zagranicznych od przychodów z tytułu uzyskanych spłat kredytów, względnie także z innych tytułów. Po stronie „Rozchodów” niezbędne jest odróżnianie wydatków ostatecznych Rządu związanych ze spłatą (obsługą) kredytów od rozchodów z tytułu udzielonych przez Rząd nowych kredytów.

finansowania deficytu budżetowego, wedle tego kryterium, jest coraz trudniejsze, ze względu na to, że na wtórnym rynku papierów wartościowych pojawiają się zagraniczni inwestorzy lokujący w skarbowe papiery wartościowe, którzy jednak w statystyce budżetowej zaliczani są do pozabankowych inwestorów krajowych.

Udział zagranicy w finansowaniu deficytu budżetu (lub jego powiększaniu) jest możliwy tylko rozpoznania w przypadku rozpoznania tych operacji, które dokonywane są bezpośrednio przez Rząd (operacje pierwotne).

Strukturę podmiotową źródeł finansowania deficytów budżetowych przedstawia poniższe zestawienie.

	1993	1994	1995	1986	1987 ⁷	1988 ⁸
Zapotrzebowanie pożyczkowe netto						
(finansowanie krajowe)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Banki	76,2	68,2	23,7	36,6	7,0	6,9
2. Sektor pozabankowy ⁹	23,8	31,8	76,3	60,4	93,0	93,1

Przedstawione powyżej dane świadczą o radykalnej zmianie struktury źródeł finansowania deficytów budżetowych z wyraźnie malejącą rolą sektora bankowego.

W ostatnich latach obserwuje się - co już podkreślałem - spadek popytu na skarbowe papiery wartościowe. Jest ono tłumaczone m.in:

- a) rozwojem rynku finansowego i pojawianiem się coraz to nowych instrumentów finansowych,
- b) wzrastającym popytem na kredyty bankowe ze strony gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i gmin, co wywołuje zmianę w strukturze aktywów banków komercyjnych na niekorzyść udziału SPW,
- c) restrykcyjną polityką monetarną prowadzoną przez NBP wyrażającą się w podwyższeniu stóp procentowych na rynku pieniężnym, podniesieniem stóp rezerw obowiązkowych, wysokim poziomie emisji bonów pieniężnych NBP.

Wszystko to sprawia, że popyt na SPW napotyka bariery. Fakt ten został słusznie użyty jako argument dokonania autopoprawki do projektu rządowego budżetu państwa na rok 1998 polegającej na zmniejszeniu deficytu budżetowego o 450 mln zł.¹⁰

⁷ Przewidywane wykonanie

⁸ Projekt ustawy budżetowej po uwzględnieniu autopoprawek nowego rządu

⁹ Obejmuje zakupy inwestorów zagranicznych na rynku krajowym

¹⁰ Uzasadnienie autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na rok 1998, Rada Ministrów, Warszawa listopad 1997.

Zauważalna też jest zmiana strategii pozyskiwania środków na finansowanie deficytu budżetowego. Polega to na zmianie struktury skarbowych papierów wartościowych emitowanych przez państwo instrumentów krótkookresowych na rzecz walorów średnio i długoterminowych. Do sprawy tej powracam przy opiniowaniu należności i zobowiązań Skarbu Państwa.

Wnioski końcowe

Na podstawie analizy przedłożonego projektu budżetu państwa na rok 1998, opracowanego przez poprzedni Rząd oraz dokonanych autopoprawek przez obecny Rząd w odniesieniu do kształtowania deficytu budżetowego w roku 1998 stwierdzam, że w dziedzinie tej nie dostrzegam istotnych zagrożeń dla realizacji celów społecznych i gospodarczych.

W pełni popieram tendencję w zakresie obniżania deficytów budżetowych, z powodów, które przedstawiłem powyżej. Przewidywana struktura źródeł finansowania deficytu budżetowego ogranicza jego monetyzację, chociaż problemem pozostaje napływ zagranicznego kapitału spekulacyjnego i jego wpływ na zachowanie płynności finansowej Rządu, tym bardziej, że na podstawie rozpoznania obecnej sytuacji główny ciężar finansowania deficytu spocznie na sektorze pozabankowym.

Projekt budżetu państwa na rok 1998 pozwala stwierdzić, że Rząd ma realną szansę i możliwość zachowania pełnej kontroli nad poziomem deficytu budżetowego. Płynność finansowa Rządu w roku 1998 nie jest - moim zdaniem - zagrożona.