

Prof. dr Andrzej Wernik
Instytut Finansów przy Wyższej Szkole
Ubezpieczeń i Bankowości

Ekspertyza nr 193
(IP-89G)

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2000

I. Założenia makroekonomiczne

Istotne znaczenie dla poprawnego ustalenia budżetu państwa na rok następny ma trafność przyjętych założeń makroekonomicznych, w szczególności przyjętej prognozy nominalnego PKB zarówno w roku bazowym, jak i w roku, którego dotyczy planowany budżet. Oczywiście nie chodzi tu o precyzyjne przepowiadanie przyszłości, bo nie jest to możliwe. Najbardziej wiarygodne prognozy mają zazwyczaj charakter przedziałowy, określają przedział, w ramach którego kształtować się będzie dana wielkość ekonomiczna w ramach przyjętego horyzontu czasowego. Jednakże dla celów planowania budżetowego nie można przyjmować przewidywanego PKB w przedziale, lecz niezbędne jest jednoznaczne określenie wielkości PKB mającej stanowić punkt wyjścia dla określenia wielkości budżetowych, zwłaszcza w zakresie dochodów. Stwarza to określone trudności, których nie ma na przykład Rada Polityki Pieniężnej ustalająca cel inflacyjny w formie przedziału.

Planowanie budżetowe powinno być ostrożne, gdyż przeszacowanie dochodów czy niedoszacowanie wydatków sztywnych (np. obsługi długu) powodować może w toku realizacji budżetu nie tylko trudności, lecz i ewidentne szkody. Dlatego też niezbędne jest przyjmowanie ostrożnych, a nie optymistycznych założeń makroekonomicznych. Praktycznie oznacza to, że jeśli prognoza przewiduje prawdopodobne ukształtowanie się wielkości ekonomicznej w jakimś przedziale, to nie należy przyjmować najbardziej korzystnego wariantu tego przedziału, na przykład w przypadku prognozy PKB górnej granicy przedziału prognozy, lecz wariant mniej korzystny, raczej dolną granicę przedziału. Zmniejsza się w ten sposób ryzyko związane z mniej korzystnym przebiegiem przyszłych zdarzeń, określających daną wielkość ekonomiczną, a który jest równie prawdopodobny co przebieg bardziej korzystny.

Przyjęty w projekcie budżetu poziom nominalnego PKB w roku bieżącym (609,0 mld zł) wydaje się prawdopodobny. Wprawdzie przewidywana stopa realnego wzrostu (4,0%) jest raczej zbyt wysoka, ale kompensuje to bardzo ostrożnie oszacowany deflator (106,3%), tak że w sumie można zgodzić się z przewidywaną stopą wzrostu nominalnego PKB na poziomie 10,5%. Zastrzeżenia budzą natomiast założenia co do ukształtowania się PKB w roku 2000. Znowu przyjmuje się wysoką stopę realnego wzrostu 5,2% oraz – i tu jest zasadnicza różnica w porównaniu z założeniami dla roku bieżącego – wysoki deflator 105,7%; deflator przyjmuje się tutaj na poziomie wskaźnika cen konsumpcyjnych, choć zazwyczaj jest on nieco niższy. Dlatego też wydaje się, że przyjęty dla 2000 r. poziom nominalnego PKB 676,7 mld zł jest zbyt wysoki; być może osiągnięcie takiego poziomu PKB jest możliwe, ale to jest niewątpliwie górna granica przedziału, a w świetle podanego powyżej rozumowania przyjmowanie PKB na górnej granicy przedziału jest nader ryzykowne. Dlatego też byłoby wskazane przyjęcie wzrostu nominalnego PKB o 0,5 punktu procentowego niżej (nie 5,2%, lecz 4,7%), co dawałoby kwotę PKB 673,3 mld zł.

Nierealistyczne są natomiast założenia przyjęte co do kształtowania się kursu USD. Zakłada się mianowicie, że kurs USD na koniec bieżącego roku wyniesie 3,93 zł za 1 USD, a na koniec 2000 r. 3,97 zł, podczas gdy już obecnie kurs kształtuje się wyraźnie ponad 4 zł i nie ma przesłanek przypuszczać, że się obniży w takim stopniu. Podważa to przyjęte w projekcie budżetu szacunki dotyczące wzrostu długu zagranicznego, a tym samym i całego długu publicznego oraz – co ważniejsze – przewidywane koszty obsługi długu zagranicznego w 2000 r.

II. Przewidywane wykonanie budżetu państwa w roku bieżącym

Przewiduje się w projekcie budżetu, że dochody budżetu państwa w roku bieżącym wyniosą 126,5 mld zł i będą o 2802,5 mld zł niższe niż przyjęto w ustawie budżetowej, zaś wydatki wyniosą 139,3 mld zł i będą również o 2802,5 mld zł niższe niż przyjęto w ustawie budżetowej. Ta identyczność kwot odchylenia od ustawy budżetowej w zakresie dochodów i wydatków musi budzić wątpliwości. O ile w odniesieniu do dochodów odchylenie od ustaleń ustawy jest zdezagregowane i mamy kwoty odchyień – zarówno dodatnich jak i ujemnych – w zakresie poszczególnych pozycji dochodowych, to w zakresie wydatków nie ma żadnej dezagregacji. Wszystkie pozycje wydatkowe w tekście „Uzasadnienia” podawane są według ustawy po zmianach i tylko ogólnie stwierdza się, że niższe wydatki wystąpią w 5 pozycjach, a mianowicie w:

- 1) dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych,
- 2) kosztach obsługi długu,
- 3) zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych,
- 4) dotacji do Funduszu Pracy,
- 5) kosztach prywatyzacji.

W „Uzasadnieniu” można znaleźć jednak pewną dezagregację przewidywanych wydatków, mianowicie w tabeli 9 „Bilans finansów sektora publicznego – 1999”. Wynika z niej, że oszczędności w dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych wyniosą 5 mln zł, w kosztach obsługi długu 490 mln zł, dotacja dla Funduszu Pracy będzie niższa o 88 mln zł. Oszczędności w zakresie kosztów prywatyzacji są bez większego znaczenia, bo zaplanowano je w wysokości zaledwie 24 mln zł. Brak danych o przewidywanym wykonaniu zasiłków. Zaplanowano na nie (uwzględniając zmiany) 5200 mln zł; czyżby mogły tu wystąpić oszczędności rzędu ponad 2 mld zł?

Jeśli idzie o dochody, to choć mamy tu pełne rozliczenie odchyień, to wydaje się w świetle danych za 8 miesięcy, że przewidywania są zbyt pesymistyczne. Opierając się na sezonowości wpływów obserwowanej w latach 1995–1997 (roki 1998 jest nieporównywalny) oceniam, iż wpływy z podatków pośrednich powinny być wyższe o około 500 mln zł, a z podatku dochodowego od osób fizycznych co najmniej o 800 mln zł. Także inne dochody powinny być nieco wyższe, a więc w sumie można oczekiwać, że ujemne odchylenie od założeń ustawy budżetowej wyniesie tylko około 1,4 mld zł.

Może okazać się więc, że deficyt budżetu państwa będzie w roku bieżącym niższy od pułapu określonego w ustawie budżetowej, jeśli oszczędności w wydatkach będą takie, jakie zapowiada się w projekcie budżetu na rok 2000.

III. Dochody i wydatki w projekcie budżetu państwa na rok 2000

W projekcie budżetu państwa zakłada się, że dochody budżetowe wyniosą w 2000 r. 141,4 mld zł i będą wyższe w porównaniu z rokiem bieżącym nominalnie o 11,8%, a realnie o 5,8%. Oznacza to, że elastyczność dochodów budżetowych względem PKB wyniesie ma 1,06 (to znaczy, że przy wzroście PKB o 1% dochody wzrastają o 1,06%). Należy jednak zauważyć, że gdyby dochody w 1999 r. okazały się – jak przewiduję – wyższe o 1,4 mld zł, to stopa wzrostu założonych w projekcie dochodów byłaby niższa (10,6%), zaś elastyczność względem PKB wynosiłaby już tylko 0,95.

Dochody podatkowe (do których zalicza się podatki pośrednie i dochodowe oraz cło) mają wzrosnąć w 11,4%. Wskaźnik ten jest jednak w pewnym stopniu mylący, gdyż obniżająco wpływa na niego spadek wpływów z ceł (o 17,4%), związany z obniżeniem efektywnej stawki celnej z 3,8% w 1999 r. do 2,8%. Wiadomo wprawdzie, że przyczyną są zobowiązania międzynarodowe, ale szkoda, że w „Uzasadnieniu” sprawa ta nie została naświetlona.

Jeśli wyłączymy wpływy z ceł, to okaże się, że dochody podatkowe wzrosnąć mają o 13,1%, co oznacza elastyczność względem PKB 1,18, a więc dość znaczne wyprzedzenie w

stosunku do dynamiki PKB. Jeszcze silniejsze przyspieszenie zakłada się w zakresie podatków pośrednich: wpływy mają wzrosnąć o 16,3%, a więc elastyczność wynosiłaby 1,47. Zasadniczym czynnikiem tego przyspieszenia mają być zmiany systemowe, a zwłaszcza objęcie podatkiem od towarów i usług komunalnych i likwidacja zwolnień dla zakładów pracy chronionej. Jeśli zmiany te nie zostaną wprowadzone, można oczekiwać znacznie niższych wpływów z podatku od towarów i usług, co stanowi – o ile nie nastąpi odpowiednie zmniejszenie wydatków – istotne zagrożenie dla budżetu.

W projekcie budżetu państwa przyjęto, że wydatki wyniosą 154,1 mld zł i będą wyższe w porównaniu z rokiem bieżącym o 10,5%, co oznaczałoby elastyczność względem PKB 0,95. Jednakże szacunek wydatków nie jest pełny, gdyż nie uwzględnia 2 pozycji.

Po pierwsze – przewiduje się wypłatę 3,3 mld zł rekompensat za niewaloryzowane w II połowie 1991 r. i I połowie 1992 r. – wbrew obowiązującemu wówczas prawu – wynagrodzeń w sferze budżetowej. Wypłata tych rekompensat została potraktowana jako spłata zobowiązań Skarbu Państwa – co jest oczywiście prawdą – i zaliczona do operacji związanych z finansowaniem deficytu budżetowego (operacji „pod kreską”); nie jest to sprzeczne z obowiązującą ustawą o finansach publicznych, ale nie jest też zgodne z doktryną nauki o finansach publicznych, która w ten sposób traktuje spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z pożyczek zaciąganych na finansowanie deficytu, a nie zobowiązań o charakterze odroczonego wydatków. Z ekonomicznego punktu widzenia wypłata rekompensat to wydatek nie różniący się od innych wydatków budżetu państwa.

Po drugie – kwota wydatków budżetu państwa nie obejmuje wydatków finansowych z bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych w wysokości 2,5 mld zł. Wydatki te obejmuje jakby budżet dodatkowy (*nota bene* z definicji zrównoważony, bo wydatki mogą być dokonywane w miarę napływu środków) Oczywiście środki pomocowe są zawsze z różnych powodów nieco problematyczne i finansowane przy ich pomocy wydatki mogą nie być w pełni zrealizowane. Niemniej wydatki te powinny być uwzględnione w ogólnym rachunku wydatków budżetowych.

Jeśli uwzględnimy wypłaty rekompensat oraz wydatki finansowane z bezzwrotnych środków zagranicznych, to łączna kwota planowanych na rok 2000 wydatków budżetowych wyniesie 159,9 mld zł. Będzie ona wyższa od wydatków poniesionych – według podanych w „Uzasadnieniu” przewidywań – w roku bieżącym o 14,8%. Wówczas elastyczność wydatków budżetowych wyniesie 1,33, co upoważniałoby do uznania projektu budżetu za wyraźnie ekspansywny, a nie restrykcyjny. Do sprawy charakteru projektowanego budżetu powrócę przy analizie deficytu budżetowego.

Bardzo trudno ustalić – ze względu na nieprzejrzystość prezentacji danych – preferencje w zakresie kierunków wydatków budżetu państwa w 2000 r. Podstawą dla ustalenia preferencji są wskaźniki wydatków na poszczególne cele. Opierając się na tych wskaźnikach wydaje się, że szczególnie preferowane są niektóre restrukturyzacyjne (tak się je nazywa – „Uzasadnienie”, s. 102 i nast.), choć słuszniej byłoby przynajmniej niektóre nazwać programami rozwoju i restrukturyzacji): wydatki zaliczone do programu wspierania budownictwa mieszkaniowego wzrastają o 51,6%, zaś wydatki programu rozwoju terenów wiejskich i rolnictwa o 42,8% (podany na s. 106 wskaźnik 71% jest błędny¹). Na podkreślenie zasługuje, że w wydatkach tych programów uwzględniono zarówno środki budżetu państwa, jak i wydatki finansowane ze środków zagranicznych.

Stosunkowo wysoki wzrost zakłada się dla subwencji dla samorządów (o 16,9%), transferów socjalnych (o 17,1%) oraz infrastruktury (o 19,9%). Jeśli jednak z transferów socjalnych

¹ Zaplanowana na rok 2000 kwota wydatków wynosi 4 114 mln zł i obejmuje między innymi całość wydatków działu „Rolnictwo” oraz dotacja dla Agencji Rynku Rolnego i izb rolniczych. W 1999 r. zaplanowano wydatki działu „Rolnictwo” oraz wspomniane dotacje w wysokości 2 880 mln zł.

wyłączyć dotację rekompensującą Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych ubytek dochodów w związku z przekazywaniem części składek do otwartych funduszy emerytalnych, to przyrost transferów spadnie do 3,0%, co w ujęciu realnym oznacza spadek o 2,5%; nie ma więc, wbrew pozorom, preferencji dla transferów socjalnych, bo rekompensowanie FUS ubytku składek to systemowe rozwiązanie reformy ubezpieczeń socjalnych.

Wydatki wynikające z podstawowych funkcji państwa (finansowanie organów władzy, wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego, obrony i administracji) mają wzrosnąć o 9,8%, w tym na wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwa tylko o 8,6%, choć są to dziedziny wyraźnie niedofinansowane, ważne z punktu widzenia długookresowego wzrostu gospodarczego. Nie zaliczenie wydatków wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwa do wydatków rozwojowych jest błędem, bo nie może być wzrostu bez zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

W zakresie oświaty i wychowania zakłada się zwiększenie wydatków o 10,5%, co oznacza jakąś preferencję, ale powstają wątpliwości, czy pozwoli to na zadowalające sfinansowanie reformy szkolnej. Gwałtowne obniżenie wydatków na ochronę zdrowia – aż o 28,2% usprawiedliwia niewystępowanie już w 2000 r. wydatków związanych z uruchomieniem systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Oczywiście trzeba pamiętać, że wszystkie te wskaźniki mają charakter nominalny, zaś wskaźnik wzrostu kosztów – którym trzeba deflować wskaźniki nominalne, by uzyskać wzrost realny – wynosi 105,6%.

Poważne wątpliwości budzi założenie, że wydatki na obsługę długu publicznego obniżą się w porównaniu z rokiem bieżącym o około 8% w ujęciu nominalnym, to znaczy realnie o około 13%. Wprawdzie można oczekiwać dalszego obniżenia rynkowych stóp procentowych (choć w tej chwili obserwujemy ich wzrost), ale czy przyniesie to aż taki efekt w warunkach dość szybkiego wzrostu kwoty długu. Zakłada się bowiem, że w roku bieżącym krajowe zadłużenie budżetu państwa wzrośnie o 8,9%, a w 2000 r. o 7,4%. Jeśli idzie o obsługę długu zagranicznego, to realność założonych kosztów obsługi podważa nierealny kurs USD przyjęty jako podstawa obliczeń.

IV. Deficyt budżetu państwa

W projekcie budżetu państwa na rok 2000 przyjęto, że deficyt wyniesie 12,7 mld zł, co stanowić ma 1,88% PKB. W roku bieżącym liczony w analogiczny sposób deficyt wynosił 2,10% PKB.

Gdyby jednak do deficytu dodać wspomniane rekompensaty, to wynosiłby on 2,36% PKB, a więc byłby nieco wyższy niż w roku bieżącym. Można przeprowadzać różne zabiegi rachunkowe korygując deficyt, dodawać i odejmować różne wielkości – uprawiają to niektórzy publicyści – ale nie ma to większego sensu. Z makroekonomicznego punktu widzenia liczy się bowiem nie deficyt budżetu państwa, lecz deficyt całego sektora finansów publicznych, tzn. łącznie (i po wyeliminowaniu wzajemnych transferów) budżetu państwa, budżetów samorządowych i funduszy celowych oraz niektórych innych jednostek tzw. gospodarki pozabudżetowej i na nim trzeba skoncentrować uwagę.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej szacuje się, że deficyt całego sektora finansów publicznych wyniesie w roku bieżącym 17,7 mld zł (2,90% PKB), zaś w 2000 r. ma wynieść 13,3 mld zł (1,96% PKB). Nie ulega wątpliwości, że obydwa szacunki są wyraźnie zaniżone. Dotyczy to przede wszystkim:

- a) zbyt niskiego szacunku deficytów samorządowych (728 mln zł w 1999 r., 1500 mln zł w 2000 r.), podczas gdy już w 1998 r. wynosił 1375 mln zł),
- b) zakładania wysokiej nadwyżki Funduszu Alimentacyjnego (658 mln zł w 1999 r., 820 mln zł w 2000 r.) powstającej w wyniku zaliczenia do przychodów tego funduszu przyrostu nieściągalnych należności,

c) optymistycznego zakładania, że kasy chorych zarówno w roku bieżącym, jak i w 2000 r. zbilansują swe wydatki z dochodami, przy czym pomija się fakt zaciągnięcia przez nie w roku bieżącym pożyczki od budżetu państwa (840 mln zł), która nie może być inaczej potraktowana jako sfinansowanie deficytu,

d) założenie, że w 2000 r. deficyt FUS wyniesie tylko 276 mln zł, choć równocześnie przewiduje się w projekcie ustawy budżetowej udzielenie mu dwumiliardowej pożyczki ze środków budżetu państwa na pokrycie deficytu.

Uwzględniając wymienione niedoszacowania można przyjąć orientacyjnie, że deficyt sektora finansów publicznych wyniesie w roku bieżącym około 20 mld zł (3,3% PKB), zaś w 2000 r. jakieś 17 do 20 mld zł, co i tak w relacji do PKB stanowić będzie najwyżej 3,0% PKB, a więc mniej niż w roku bieżącym.

Deficyt na tym poziomie nie powinien wywoływać negatywnych skutków makroekonomicznych – wpływać pobudzająco na inflację czy powodować wzrost nacisku sektora finansów publicznych na rynek kapitałowy – gdyż w bardzo wysokim stopniu będzie pokryty wpływami z prywatyzacji, głównie pochodzącymi z zagranicy. Trudno to precyzyjnie wyliczyć, ale wydaje się, że oferta skarbowych papierów wartościowych nas rynkach finansowych w ujęciu netto nie będzie ani w roku bieżącym, ani w roku przyszłym wyższa niż w 1998 r.

Pokrywanie deficytów budżetowych wpływami z prywatyzacji jest doraźnie korzystne, ale stwarza poważne wyzwanie na lata następne. Zasoby majątkowe nadające się do korzystnej z finansowego punktu widzenia prywatyzacji stopniowo zbliżają się do wyczerpania i powstaje konieczność dostosowania sektora finansów publicznych do funkcjonowania w warunkach równowagi budżetowej bez zasilania środkami z prywatyzacji. Problem ten w materiałach uzasadniających projekt budżetu właściwie nie występuje, prócz ogólnych stwierdzeń o konieczności obniżania deficytu.

Szczegółowa analiza przewidywanego deficytu budżetowego (tzn. deficytu całego sektora finansów publicznych) w 2000 r. wykazuje, że mimo znacznego wzrostu wydatków trudno jest mówić o klasycznej ekspansji budżetowej, zagrażającej stabilizacji makroekonomicznej. Wydatki całego sektora finansów publicznych rosną wolniej niż wydatki budżetu państwa (w obu przypadkach uwzględniając rekompensaty i wydatki finansowane ze środków zagranicznych), bo tylko o około 11%. Równocześnie znaczna część przyrostu finansowana jest ze źródeł zagranicznych – nie tylko środkami pomocowymi, lecz także wpływami z prywatyzacji, w przeważającym stopniu pochodzącymi z zagranicy. Z kolei napływ bezzwrotnych środków zagranicznych nie stwarza zagrożenia dla równowagi wewnętrznej w warunkach znacznego, większego niż te środki ujemnego salda rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Dla wyrównania tego salda niezbędny jest dopływ kapitału z zagranicy innymi jeszcze kanałami.

Przyrost wydatków sektora finansów publicznych obciążający PKB – tzn. bez części finansowanej ze środków zagranicznych – nie przekracza 6%. Upoważnia to stwierdzenia malejącej skali redystrybucji budżetowej w ujęciu wewnątrz krajowym.

V. Uwagi szczegółowe

Wątpliwości budzą założenia co do budżetu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przede wszystkim w związku z przyjęciem ściągłości składek na poziomie 98,9%. Dotacja z budżetu państwa mająca wynieść 14 mld zł (o 45,2% wyższa niż w roku bieżącym!) może się okazać niewystarczająca, co uwzględniono zresztą w projekcie budżetu zakładając możliwość udzielenia FUS pożyczki ze środków budżetowych w wysokości 2 mld zł. Skrajnie nierealne jest założenie ściągłości składek ubezpieczeniowych (tzn. relacji efektywnych wpływów do przypisu) na poziomie 98,9%. Takiej szczegółowości w ostatnich latach nie było: w 1998 r. ściągłość wynosiła 97,1%, a w 1997 r. 98,1%. W roku bieżącym ściągłość z ogólnie znanych przyczyn znacznie się obniżyła i wynosi – jak wynika z załącznika nr 6 do projektu

ustawy budżetowej – 94,2%. Odwrócenie sytuacji i osiągnięcie ściągalności na poziomie rekordowym wydaje się nieprawdopodobne. Jeśli przyjąć ściągalność na poziomie 1998 r., to deficyt FUS wzrósłby z 276 mln zł do prawie 2 mld zł. Podwyższenie wskaźnika ściągalności do tego poziomu wymagać będzie wielkiego wysiłku organizacyjnego ZUS, ale znajduje się w granicach możliwości.

Zaniepokojenie budzi także sytuacja finansowa kas chorych. Niestety w „Uzasadnieniu” brak rozdziału poświęconego temu tematowi i pewną orientację daje tylko kolumna dotycząca kas chorych w tabelach dotyczących bilansu finansowego sektora publicznego. Wynika z nich, że w 2000 r. kasy chorych będą dysponowały środkami finansowymi wyższymi nominalnie w porównaniu z rokiem bieżącym o niecałe 2%; w ujęciu realnym oznacza to spadek o 3,5%. Gdyby tak miało być rzeczywiście, to oznaczałoby poważne zagrożenie dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Sprawa powinna zostać wyjaśniona.

Mimo wszystkich przedstawionych słabości i uchybień projektu budżetu państwa na rok 2000 trzeba ocenić jako rozsądny i raczej dobry. Oczywiście nie zapewnia on rozwiązania wszystkich problemów istniejących w naszym kraju, ale tego nie można by zapewnić nawet dysponując znacznie większymi środkami finansowymi niż dostępne w roku 2000. Budżet mógłby być lepszy, gdyby udało się osiągnąć wyższe tempo wzrostu realnego PKB, ale nie wydaje się, by było to realne. W przewidywanych warunkach przyjęty poziom wydatków jest z pewnością maksymalnie napięty i byłoby niebezpieczne dla równowagi makroekonomicznej jest podwyższanie. Wyjątek stanowią przypadki, gdyby udało się uzyskać dodatkowe środki finansowe przeznaczone bezpośrednio na dany cel, na przykład podwyższenie składki na ubezpieczenie zdrowotne (nie kompensowane z podatków!) pozwoliłoby zwiększyć wydatki kas chorych. Natomiast zdecydowanie należałoby wykluczyć możliwość zwiększenia wydatków drogą zwiększenia deficytu.