

## OPINIA

### Opinia BCC do projektu ustawy budżetowej na 2012 rok



**Prof. Stanisław Gomułka**  
główny ekonomista BCC



**Janusz Zieliński**  
ekspert BCC ds. ekonomicznych

Przyjęty przez Radę Ministrów 6 grudnia 2011 r. projekt ustawy budżetowej na 2012 r. jest trzecią wersją planu przyszłorocznych dochodów i wydatków państwa. Prace na budżetem na 2012 r. rozpoczęły się w bieżącym roku z wyjątkowym wyprzedzeniem. Już w kwietniu rząd przyjął założenia makroekonomiczne do projektu budżetu, a następnie na początku maja wstępnie zatwierdził projekt ustawy budżetowej. Powodem takiego przyspieszenia prac budżetowych było rozpoczynające się 1 lipca przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, a także jesienne wybory parlamentarne. Uznając zasadność argumentów za zmianą terminów planowania budżetowego w br., BCC poparł wniosek strony rządowej w tej sprawie. Ostatecznie propozycja ta nie doczekała się realizacji i projekt ustawy budżetowej (wersja druga) został przyjęty przez rząd we wrześniu, a więc w terminie przewidzianym ustawą o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Różnice podstawowych wielkości w obu tych dokumentach nie były duże. Wprawdzie już w międzyczasie można było odnotować zmiany perspektyw w sytuacji makroekonomicznej Polski oraz gospodarki europejskiej, ale nie na tyle wyraźne, aby Ministerstwo Finansów musiało uwzględnić je w planowaniu przyszłorocznego budżetu. **Dopiero dalszy rozwój wydarzeń w strefie euro, w tym jednoznacznie negatywne perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej u naszych najważniejszych partnerów handlowych, nie pozostawiły złudzeń co do konieczności rewizji podstawowego wskaźnika makroekonomicznego, jakim jest wzrost PKB.** W konsekwencji niezbędna stała się

weryfikacja innych wielkości makroekonomicznych wpływających na wzrost dochodów budżetowych w 2012 r.

**BCC z satysfakcją odnotowuje, że kilka naszych wcześniejszych krytycznych uwag i opinii zostało uwzględnionych w najnowszej (trzeciej) wersji propozycji ustawy budżetowej. Dotyczy to przede wszystkim znacznie zaniżonego, we wcześniejszych projektach, poziomu bezrobocia rejestrowanego na koniec 2012 r. (10%) oraz znacznie zawyżonych dochodów podatkowych ogółem (9%), dochodów z podatku CIT (prawie 20%) oraz dynamiki inwestycji prywatnych (realny wzrost o ponad 14%).**

### **Sytuacja makroekonomiczna**

W uzasadnieniu do obecnej wersji projektowanej ustawy budżetowej wskazano, że perspektywy wzrostu **gospodarki europejskiej, na którą przypada blisko 80% polskiego eksportu**, w II półroczu 2011 r. wyraźnie się pogorszyły. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej, na przełomie 2011/2012 **gospodarka UE wejdzie w okres niemal stagnacji (spowolnienie tempa wzrostu do 0,6 %)**, przy spadku PKB w niektórych krajach. W dużym stopniu jest to reakcja na znaczące ograniczanie przez kraje UE wysokich deficytów sektora finansów publicznych, które to ograniczanie jest niezbędne do przywrócenia stabilności fiskalnej. Ale spowolnienie zapewne wynika też z obaw przedsiębiorstw o stabilność makrofinansową, w tym kursową, w strefie euro.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, w najbliższych latach (począwszy od 2012 r.) zmniejszy się wpływ wydatków publicznych na tempo wzrostu popytu krajowego. W 2012 r. oczekiwana jest bowiem stabilizacja spożycia zbiorowego na poziomie z 2011 r. oraz ograniczenie wolumenu inwestycji publicznych. **W rezultacie wkład sektora publicznego (rządowego i samorządowego) do tempa wzrostu ogólnego popytu krajowego będzie bliski zeru.** Należy zgodzić się również z przewidywaniem projektu budżetu, że **nakłady inwestycyjne sektora prywatnego będą rosły wolniej niż w roku bieżącym. Spowoduje to niższy przyrost zatrudnienia, a to z kolei będzie ograniczać wzrost spożycia indywidualnego. Przeciwdziałać temu w 2012 r. może dalszy spadek stopy oszczędności oraz EURO 2012, co w sumie, powinno uczynić z popytu konsumpcyjnego główny czynnik wzrostu popytu krajowego.** Prognozy tempa wzrostu spożycia zbiorowego na poziomie 1,2%, tempa wzrostu spożycia indywidualnego na poziomie 2,9% (spadek z 3,6% w 2011 r.) oraz tempa wzrostu popytu krajowego na poziomie 2% są założeniami zasadnymi. Z kolei osłabienie złotego powinno zmniejszyć import i wobec tego zwiększyć eksport netto. Rząd zakłada wkład eksportu netto do tempa wzrostu PKB na poziomie 0,5%, co też wydaje się zasadne.

W odniesieniu do sytuacji na rynku pracy, zakładana w projekcie stopa bezrobocia w końcu 2012 r. na poziomie 12,3% oznaczałaby stabilizację na tym rynku. Taką stabilizację mamy jednak zwykle

dopiero przy wzroście PKB około 4%. **Przy wzroście na poziomie 2,5% należy oczekiwać wzrostu stopy bezrobocia do ok. 13,5%.** Prognoza średniorocznego wzrostu inflacji CPI na poziomie 2,8% ma też niewielką szansę realizacji. Tzw. efekt przechodzący wysokiej inflacji w br. spowoduje, że **nawet przy niewielkim wzroście płac inflacja średnioroczna będzie raczej w przedziale między 3 a 4 %.** Inflacja i stopy procentowe będą pozostawać pod silnym wpływem kursu złotego. Gdyby nastąpiło uspokojenie w strefie euro i powrót kursu euro w okolice 4 zł, to inflacja CPI spadłaby być może do poziomu poniżej 3,5%, co pozwoliłoby RPP na obniżenie stóp procentowych. **Przy obecnych nastrojach na rynkach finansowych bardziej realne założenie to inflacja średnioroczna o około 1 pp. wyższa niż założona w projekcie budżetu i utrzymanie stóp procentowych na obecnym poziomie.**

**Z akceptacją przyjmujemy deklarację, że priorytetem rządu na najbliższe lata będzie dalsze ograniczanie nierównowagi fiskalnej.** Miarą tej nierównowagi w br. jest deficyt sektora finansów publicznych, liczony wg kryteriów Eurostat. Ten deficyt szacujemy na około 6% PKB, tj. około 90 mld zł, wobec 112 mld w roku ubiegłym. Deficyt budżetu państwa, już od kilku lat, przestał być dobrą miarą nierównowagi fiskalnej. **Apelujemy do rządu, aby przy okazji planowanej, kolejnej korekty ustawy o finansach publicznych, w celu lepszej przejrzystości, przeszedł całkowicie z definicji krajowych na definicje Eurostatu dotyczące dochodów, wydatków i długu publicznego.**

#### **Podstawowe wielkości budżetu państwa**

W projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. zaplanowano dochody na kwotę 293,7 mld zł, wydatki w wysokości nie większej niż 328,7 mld zł, deficyt budżetu państwa na kwotę nie większą niż 35 mld zł oraz ujemny wynik budżetu środków europejskich w wysokości 4,5 mld zł. Oprócz wskazanych już wyżej wskaźników makroekonomicznych, przy planowaniu wzrostu dochodów budżetu uwzględniono także założenia, że w całej gospodarce narodowej realny wzrost wynagrodzeń wyniesie 1,1% a wzrost zatrudnienia 0,8%, które to wielkości słusznie zostały znacząco obniżone w stosunku do dwóch wcześniejszych wersji projektowanej ustawy.

Według obecnego projektu dynamika nominalna dochodów budżetowych ma wynieść 105,2% (wzrost dochodów o 5,2%), z czego dochody podatkowe mają wzrosnąć nominalnie o 7,3% (VAT o 7,4%, akcyza o 7,2%, CIT o 4,5%, a PIT o 5,1%). Z kolei dynamika nominalna dochodów niepodatkowych ma wynieść tylko 88,9% (spadek dochodów o 11,1%), pomimo znacznego (czterokrotnego) zwiększenia do 8,1 mld zł dochodów z dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach oraz wpłat z zysku.

**Oceniając powyższe szacunki trzeba stwierdzić, że są one dużo bardziej realistyczne (może z wyjątkiem wpływów z dywidend) niż w wyjściowej wersji ustawy z maja br.** W tym kontekście uwagę zwraca fakt, że pomimo istotnego zmniejszenia prognozowanej dynamiki dochodów, ich

wielkość w wartościach bezwzględnych stosunkowo niewiele odbiega od wcześniejszych projekcji. Wynika to ze wzrostu przewidywanego wykonania dochodów na koniec br. Dodać trzeba, że **podobnie jak w tegorocznym budżecie, również w 2012 r. nie przewiduje się na tym etapie wpływów do budżetu z tytułu wpłaty z zysku NBP. Ta wpłata z racji słabego złotego może okazać się całkiem wysoka. To właściwie w tym projekcie jedyna poważna rezerwa budżetowa. Ale w przypadku zrealizowania się tzw. czarnego scenariusza ministra Rostowskiego (silny spadek polskiego PKB, duża recesja w UE), ta rezerwa byłaby oczywiście zupełnie niewystarczająca. Silne osłabienie złotego lub recesja gospodarcza, tym bardziej jedno i drugie, oznaczałoby prawdopodobnie przekroczenie przez relację długu publicznego do PKB poziomu 55%.**

Ustalony w projekcie ustawy budżetowej limit wydatków w 2012 r. jest wyższy o 4,9% w relacji rok do roku. Stosunkowo najwyższy wzrost wydatków (o 9,2 mld zł, tj. o 6,2%) dotyczy środków przeznaczonych na dotacje i subwencje, co jest spowodowane m.in. zwiększeniem dotacji do FUS o 2,8 mld zł (ze względu na waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych) oraz wzrostem wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa o ponad 4,5 mld zł do kwoty 43 mld zł (wzrost o 12%). **Wzrost dotacji do FUS następuje pomimo zmniejszenia z 7,3% do 2,3% części składki emerytalnej przekazywanej do OFE oraz pomimo uzupełnienia przychodów FUS o środki pochodzące z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 2,9 mld zł. Do tego negatywnego obrazu dodać trzeba, że dotacja z budżetu państwa do trzech funduszy celowych (FUS, KRUS i PFRON) została zaplanowana w łącznej wysokości 55,9 mld zł, z czego dotacja do FUS ma wynieść prawie 40 mld zł, a do KRUS – 15,2 mld zł.**

Plan przyszłorocznych wydatków potwierdza, że **w finansach publicznych trudno mówić o znaczącej poprawie. W dalszym ciągu wydatki sztywne stanowią ok. 75% ogółu wydatków. Wiele do życzenia pozostawia racjonalność wydatków socjalnych. Niektóre wygospodarowane oszczędności (np. w ramach wydatków Funduszu Pracy czy Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) powiększają środki pozostające w dyspozycji Ministra Finansów. Na przykładzie FUS widać, że stosowanie różnych form wsparcia poza dotacjami, takich jak nieoprocentowana pożyczka budżetu, jest „zamiataniem deficytu pod dywan”. Podobna praktyka manipulowania danymi statystycznymi w obszarze finansów publicznych ma niestety miejsce przez wyłączenie Krajowego Funduszu Drogowego i Krajowego Funduszu Kolejowego z sektora finansów publicznych oraz pominięcie zobowiązań Skarbu Państwa na nowych subkontach w ZUS (efekt przesunięcia części filaru II do ZUS) w statystyce długu publicznego. Efekty finansowe zapowiadanych przez rząd reform emerytalnych odnoszą się niestety głównie do długookresowej perspektywy i siłą rzeczy nie mogą zmienić niekorzystnego obrazu bieżącego stanu finansów publicznych.**

**Deficyt i jego finansowanie**

Wobec zakładanego w 2012 r. deficytu budżetu państwa w wysokości 35 mld zł, deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 4,5 mld zł oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania w kwocie 5,6 mld zł, **planowane w 2012 r. potrzeby pożyczkowe netto kształtują się na poziomie 46,2 mld zł.**

Poziom brutto tych potrzeb (suma potrzeb netto oraz przypadającego do wykupu w 2012 r. długu) wynosi 176,1 mld zł, co wynika głównie z wysokich wykupów długu, w szczególności z tytułu obligacji emitowanych w okresie napięć na rynkach finansowych w latach 2009-2010. **Planowany poziom potrzeb pożyczkowych brutto wg standardów międzynarodowych** (suma potrzeb netto oraz przypadającego do zapłaty, zapadającego w 2012 r., długu z tytułu obligacji i kredytów, pomniejszona o saldo bonów skarbowych) **wynosi 154,8 mld zł, czyli około 10% PKB. Taki poziom potrzeb pożyczkowych brutto plasuje Polskę w grupie krajów z dużymi potrzebami w tym zakresie.**

**Na sfinansowanie deficytu budżetu państwa, deficytu budżetu środków europejskich oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania w łącznej kwocie 45,1 mld zł złoży się saldo finansowania ze źródeł krajowych (27,5 mld zł) oraz saldo finansowania zagranicznego (17,6 mld zł).**

Zakładany w 2012 r. deficyt budżetu państwa (maksimum 35 mld zł) oznacza, że deficyt ten będzie (prawdopodobnie) wyższy od przewidywanego wykonania w 2011 r. (30,2 mld zł). Natomiast pozytywnym sygnałem jest przewidywany zwiększony dopływ do budżetu środków unijnych. W rezultacie ujemny wynik budżetu środków europejskich ma być 3-krotnie niższy w stosunku do 2011 r. **W celu ograniczenia przyrostu długu publicznego zasadne wydaje się zbadanie możliwości zwiększenia przychodów z prywatyzacji w 2012 r. ponad obecnie założone 10 mld zł oraz podjęcie skutecznych kroków na rzecz poprawy stanu należności Skarbu Państwa.**

Zgodnie z aktualnymi planami przedstawionymi w Uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na 2012 r., deficyt kasowy sektora finansów publicznych w 2011 r. zmniejszy się do poziomu 63,3 mld zł z 84,7 mld zł w 2010 r. Z kolei w 2012 r. deficyt ten miałby ulec dalszemu obniżeniu o 16,8 mld zł, czyli do poziomu 46,5 mld zł, co oznacza, że planowany deficyt kasowy sektora w relacji do PKB wyniósłby 2,9% PKB.

**Poniższa tabela przedstawia kasowy i memoriałowy (według ESA95) wynik sektora finansów publicznych. Wynik ujemny oznacza deficyt.**

<b>Tabela 1 Wynik sektora finansów publicznych Polski, 2006-2011, w mld PLN</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011przewid.
ESA95	-38,5	-22,1	-46,9	-98,7	-111,0	-85,5
Kasowo	-22,6	1,0	-20,0	-51,1	-84,7	-63,3
Memo:						
OFE	14,9	16,2	19,9	21,1	22,3	13,4

Komentarz do tabeli: Dane kasowe za 2006-10 pochodzą z raportów MF i projektu budżetu na 2012r., dane memoriałowe z Eurostatu (2011, z ostatniej notyfikacji MF). Wydaje się, że ujęcia kasowe i memoriałowe różnią się przez cały czas z tych samych powodów. Istotną przyczyną zmniejszenia różnicy w 2011 r. są mniejsze transfery do OFE. Inne ważne przyczyny różnic kasa/memoriał to fundusz drogowy oraz przepływy z EU. Chociaż nie widać „manipulacji” MF ujęciami kasowym i memoriałowym, to oczywiście potrzebne jest ujednoczenie metodologii krajowej z ESA95. W obecnej sytuacji obiekcje MF, co do szybkości tego procesu wynikają zapewne stąd, że przejście na metodologię ESA95 oznaczałoby poinformowanie społeczeństwa o przekroczeniu progu 55% przez relację długu do PKB już w 2010 r. i kontynuacji tego przekroczenia także w 2011 r.

Z tabeli powyższej wynika, że w latach 2008-2010 wynik kasowy deficytu pogorszył się o prawie 86 mld zł, z nadwyżki 1 mld zł w 2007 r. do deficytu 84,7 mld zł w 2010 r. Pogorszenie według definicji ESA95 było w podobnej skali, bo o 88,9 mld zł. Jeżeli chcemy osiągnąć poziom deficytu 1% PKB w 2015 r. wg definicji ESA95, to potrzebne zmniejszenie deficytu w latach 2012-2015 powinno wynosić ok. 66 mld zł. W ostatnim expose premier potwierdził cel 1%, ale nie wyjaśnił, jak jego rząd zamierza ten cel osiągnąć.

**Chcielibyśmy wiedzieć, jaki deficyt sektora *general government (GG)*, liczonego wg kryteriów UE, przewiduje rząd w 2012 r.** Jeżeli różnica między deficytem GG liczonym przez Eurostat i kasowym byłaby taka w 2012 r. jak przewidywana w 2011 r. (22,2 mld zł), to deficyt w 2012 r., liczony wg ESA95, wynosiłby 68,7 mld zł, czyli 4,2% PKB. **Nawet jeśli różnica między obu tymi deficytami byłaby nieco mniejsza w 2012 r., to najwyraźniej rząd, w projekcie ustawy budżetowej, wycofuje się ze swojego zobowiązania wobec UE – obniżenia deficytu GG liczonego wg ESA95 do poziomu poniżej 3% PKB, zobowiązania potwierdzonego jeszcze 18 listopada w expose premiera Tuska.** Jeśli ta interpretacja się potwierdzi, to powstałoby pole do kontynuowania konfliktu między Polską, a Komisją Europejską, co oczywiście może również skutkować wyższymi rentownościami skarbowych papierów wartościowych, więc także wyższymi kosztami obsługi długu publicznego.

## Podsumowanie

**Proponowany budżet państwa na rok 2012 w bardzo ograniczonym stopniu zbliża nas do trwałego ustabilizowania finansów publicznych. Zejście z deficytem całego sektora do poziomu 2,9% PKB na koniec przyszłego roku jest możliwe tylko w kontekście wyniku kasowego. Niezależnie od tych zastrzeżeń, z aprobatą odnotowujemy zapowiedziane przez rząd zmiany ustawowe w obszarze emerytalnym, chociaż ze znacznymi skutkami dla poprawy stanu finansów publicznych dopiero w dość odległej przyszłości.**

Wobec przekroczenia w 2010 r. przez relację państwowego długu publicznego do PKB progu 50%, zaistniała konieczność przyjęcia w ustawie budżetowej na 2012 r. relacji deficytu budżetowego do dochodów nie wyższej, niż założona w budżecie na 2011 r. Relacje tę w ustawie na 2011 r. ustalono na poziomie 14,7%, natomiast relacja założona w projekcie ustawy budżetowej na 2012 r. wynosi 11,9%.

Najogólniej oceniając, projektowany na 2012 r. budżet państwa jest bardziej realny niż jego dwie wcześniejsze wersje. Jednocześnie, wobec pogarszających się perspektyw gospodarki europejskiej, a w rezultacie także polskiej, bardziej wątpliwe – niż jeszcze wiosną br. – jest zejście w 2012 r. z deficytem całego sektora finansów publicznych, liczonym wg definicji UE, do poziomu poniżej 3% PKB.

**Kontakt:**

**Prof. Stanisław Gomułka**

główny ekonomista BCC

tel. 609 556 506

e-mail: [stanislaw.gomulka@bcc.org.pl](mailto:stanislaw.gomulka@bcc.org.pl)

**Janusz Zieliński**

ekspert ds. ekonomicznych Instytutu Interwencji Gospodarczych BCC

tel. 22 582 61 15

e-mail: [janusz.zielinski@bcc.org.pl](mailto:janusz.zielinski@bcc.org.pl)

Emil Muciński

**Instytut Interwencji Gospodarczych BCC**

rzecznik

tel. 602 571 395, 22 58 26 113

e-mail: [emil.mucinski@bcc.org.pl](mailto:emil.mucinski@bcc.org.pl); [instytut@bcc.org.pl](mailto:instytut@bcc.org.pl)

---

**Business Centre Club** istnieje od 1991 roku. Jest największą w kraju organizacją indywidualnych pracodawców. Zrzesza 2500 członków (osób i firm). Wśród członków BCC znajdują się największe międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe, ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerty wydawnicze itd.

Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach lobbingowych, których celem jest rozwój polskiej gospodarki, zwiększenie liczby miejsc pracy i pomoc przedsiębiorcom. Związek Pracodawców BCC jest członkiem Komisji Trójstronnej. Członkowie Klubu, reprezentujący blisko 250 miast, skupiają się w 24 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest prezes Marek Goliński.

Więcej: <http://www.bcc.org.pl> Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>