

## Opinia IBS o projekcie budżetu państwa na 2017 rok

Jakub Sawulski

### Założenia makroekonomiczne

Po słabszych od oczekiwań danych z pierwszych trzech kwartałów 2016 roku prognozuje się, że w całym roku wzrost PKB wyniesie poniżej 3,0% (wobec 3,8% w założeniach do ustawy budżetowej na 2016 rok). Na 2017 rok spodziewany jest jednak wzrost absorpcji funduszy unijnych i aktywności inwestycyjnej sektora publicznego. Przy tych uwarunkowaniach zapisana w ustawie budżetowej **spodziewana dynamika wzrostu PKB w wysokości 3,6% jest realna, ale bliższa optymistycznym niż pesymistycznym scenariuszom**. Nie uwzględnia się w niej ryzyk dla wzrostu gospodarczego w Polsce, zarówno wewnętrznych (np. brak skłonności sektora prywatnego do zwiększania inwestycji), jak i zewnętrznych. Słuszna z kolei wydaje się prognoza inflacji – istotnego czynnika oddziałującego na dochody z podatków pośrednich. Pierwsze symptomy wzrostu cen pojawiły się w drugiej połowie 2016 roku, a czynnikiem, który powinien podtrzymywać inflację, będzie odbicie cen na globalnych rynkach surowców. Rząd wpisał więc do projektu budżetu na 2017 rok inflację w wysokości 1,3%. Przyjęte założenia dotyczące wzrostu PKB oraz inflacji w 2017 roku są dokładnie zbieżne z projekcją NBP<sup>1</sup>, ale bardziej optymistyczne niż prognozy MFW oraz OECD (wzrost PKB odpowiednio 3,4% i 3,2%, inflacja odpowiednio 1,5% i 1,1%)<sup>2</sup>.

### Dochody budżetu

Zgodnie z przedstawionym projektem budżetu na 2017 rok wzrost dochodów w stosunku do 2016 roku ma wynieść 2,4% (7,7 mld zł). Jest to wzrost niższy od planowanej stopy wzrostu PKB. Kluczowa jest jednak jego struktura. **Znacznie spadną dochody niepodatkowe budżetu państwa**, które w 2016 roku były rekordowo wysokie ze względu na wpływy z aukcji częstotliwości LTE (9,2 mld zł) oraz wysoką wpłatę z zysku NBP (7,9 mld zł). Rząd na 2017 rok zaplanował także o 2,4 mld zł niższe dochody z dywidend ze spółek skarbu państwa. W konsekwencji przewiduje się, że dochody niepodatkowe budżetu w 2017 roku będą aż o 18,2 mld zł niższe niż w 2016 roku. **Spadek ten ma zostać z nadwyżką zrekompensowany przez wzrost dochodów podatkowych** (tabela 1).

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy budżetowej na wzrost dochodów podatkowych korzystnie mają oddziaływać uwarunkowania makroekonomiczne (m.in. wzrost konsumpcji i inflacji) oraz działania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego (głównie w zakresie podatku VAT i CIT). **Przyjęta w projekcie budżetu skala tego wzrostu budzi jednak wątpliwości**. Dochody z czterech największych podatków – VAT, akcyzy, CIT i PIT – mają być o 24,1 mld zł wyższe od prognozowanego wykonania ustawy budżetowej na 2016 rok. Około 40% tego wzrostu można tłumaczyć

<sup>1</sup> [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/raport\\_o\\_inflacji/raport\\_listopad\\_2015.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_listopad_2015.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/pdf/text.pdf>

<http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-poland-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf>

przewidywanym wzrostem PKB, ale pozostała część (około 14 mld zł) musiałaby być skutkiem innych działań – w tym głównie uszczelniania systemu podatkowego. Według Aktualizacji Planu Konwergencji zakładane skutki finansowe działań uszczelniających system podatkowy wyniosą w 2017 roku 6,5 mld zł w wariantcie minimalnym oraz 16,7 mld zł w wariantcie maksymalnym. **Rząd projektując budżet państwa na 2017 rok, przyjął więc bardzo optymistyczny scenariusz dotyczący skutków uszczelniania systemu podatkowego.**

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2011-2017 (mld zł)

Wyszczególnienie		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		wykonanie	wykonanie	wykonanie	wykonanie	wykonanie	przewid. wykonanie*	projekt budżetu
VAT	mld zł	120,8	120,0	113,4	124,3	123,1	129,3	143,5
	rok poprzedni = 100	x	-1%	-5%	10%	-1%	5%	11%
akcyza	mld zł	58,0	60,4	60,7	61,6	62,8	65,3	69,0
	rok poprzedni = 100	x	4%	0%	2%	2%	4%	6%
CIT	mld zł	24,9	25,1	23,1	23,3	25,8	26,1	29,8
	rok poprzedni = 100	x	1%	-8%	1%	11%	1%	14%
PIT	mld zł	38,1	39,8	41,3	43,0	45,0	48,6	51,0
	rok poprzedni = 100	x	5%	4%	4%	5%	8%	5%
inne dochody podatkowe	mld zł	1,5	2,9	3,2	2,7	2,9	5,8	7,9
	rok poprzedni = 100	x	94%	12%	-17%	9%	101%	35%
dochody niepodatkowe	mld zł	34,3	39,3	37,5	28,8	29,5	42,4	24,3
	rok poprzedni = 100	x	14%	-5%	-23%	2%	44%	-43%
<b>Ogółem</b>	<b>mld zł</b>	<b>277,6</b>	<b>287,6</b>	<b>279,2</b>	<b>283,5</b>	<b>289,1</b>	<b>317,7</b>	<b>325,4</b>

\* przewidywane wykonanie budżetu 2016 na podstawie projektu ustawy budżetowej na 2017 rok.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Rady Ministrów.

## Wydatki budżetu

Spośród wymienionych w tabeli 2 najważniejszych działów klasyfikacji budżetowej spadek wydatków w 2017 roku w stosunku do 2016 roku zakłada się tylko w jednym – wydatkach na obsługę długu publicznego. Dokonane w 2015 roku umorzenie obligacji OFE oraz rekordowo niskie stopy procentowe na świecie powodują, że mimo rosnącej wartości długu publicznego, koszty jego obsługi od kilku lat systematycznie maleją (z 42,5 mld zł w 2013 roku do 30,4 mld zł w 2017 roku). Z kolei wyraźny wzrost wydatków budżetu państwa w 2017 roku nastąpi w dwóch działach: „Transport i łączność” oraz „Pomoc społeczna”. W pierwszym przypadku będzie to efekt zwiększenia inwestycji w infrastrukturę drogową i kolejową, a w drugim skutek wyższych wydatków na program „Rodzina 500+” (23 mld zł, o 6 mld zł więcej niż w 2016 roku) oraz wydatków na świadczenia rodzinne.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa w latach 2011-2017 (mld zł)

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017 vs. 2016	2017 vs. 2016
	wykona- nie	wykona- nie	wykona- nie	wykona- nie	wykona- nie	ustawa budż.	projekt budżetu*	różnica w mld zł	różnica w %
Rolnictwo i łowiectwo	10,8	10,4	10,0	8,6	7,9	4,8	5,1	0,4	8%
Transport i łączność	9,3	9,7	9,0	8,8	10,7	9,6	11,8	2,2	23%
Nauka	4,8	4,8	4,8	5,0	5,4	5,6	5,9	0,3	5%
Administracja publiczna	12,5	12,4	12,7	12,6	12,8	13,2	13,6	0,4	3%
Obrona narodowa	19,2	20,1	20,1	23,4	29,4	28,4	29,8	1,4	5%
Obowiązkowe ub. społeczne	72,4	76,0	74,8	69,1	82,1	86,6	88,5	2,0	2%
Bezpieczeństwo publiczne	12,9	13,1	13,6	13,7	13,9	14,1	14,4	0,3	2%
Wymiar sprawiedliwości	9,9	10,1	10,5	10,8	11,0	11,6	12,1	0,5	4%
Obsługa długu publicznego	36,0	42,1	42,5	34,5	29,2	31,8	30,4	-1,4	-4%
Różne rozliczenia	64,8	68,4	71,2	70,4	71,3	96,3	97,4	1,1	1%
Szkolnictwo wyższe	12,0	12,4	13,2	14,4	15,5	15,4	15,6	0,2	1%
Ochrona zdrowia	7,5	7,2	7,5	7,4	7,3	7,2	7,4	0,2	3%
Pomoc społeczna	13,5	13,9	14,3	14,5	14,7	28,8	36,9	8,1	28%
Pozostałe	17,2	17,3	17,2	19,4	20,7	15,2	15,7	0,5	3%
<b>Ogółem</b>	<b>302,7</b>	<b>318,0</b>	<b>321,3</b>	<b>312,5</b>	<b>331,7</b>	<b>368,5</b>	<b>384,8</b>	<b>16,2</b>	<b>4%</b>

\* w projekcie budżetu na 2017 rok wprowadzono nowy dział klasyfikacji wydatków – "Rodzina". W tabeli dla zachowania porównywalności z poprzednimi latami wydatki z tego działu rozdzielono pomiędzy obowiązkowe ub. społeczne (3,3 mld zł - składki na ub. społeczne za osoby na urlopiach wychowawczych, pobierające zasiłek macierzyński oraz zatrudnione jako nianie) oraz pomoc społeczną (33,3 mld zł - program "Rodzina 500+" i świadczenia rodzinne) – zgodnie z klasyfikacją obowiązującą w poprzednich latach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Rady Ministrów.

W polskich finansach publicznych od wielu lat nie podjęto w zasadzie żadnej istotnej reformy strony wydatkowej. W tym kontekście projekt budżetu państwa na 2017 rok nie stanowi przełomu, ale **kontynuację polityki polegającej na indeksowaniu wydatków budżetu państwa w poszczególnych działach mniej więcej o stopę wzrostu PKB**. Nie podejmuje się przy tym refleksji nad efektywnością tych wydatków ani prób zdiagnozowania obszarów, w których istnieje przestrzeń do ich ograniczania.

**Projekt budżetu państwa na 2017 rok nie rozwiązuje systemowych problemów polskich finansów publicznych**, w tym chronicznego niedoboru środków w systemie emerytalnym i konieczności jego dotowania. W 2017 roku dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniesie 46,7 mld zł (22% przychodów funduszu), dotacja do Funduszu Emerytalno-Rentowego rolników 17,5 mld zł (92% przychodów funduszu), a wydatki na świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku – 16,6 mld zł. W sumie wydatki budżetu na powyższe cele w kwocie 80,8 mld zł będą wyższe niż planowana wysokość deficytu budżetu państwa o 21,5 mld zł. Jak wskazywaliśmy w opinii o projekcie budżetu państwa na 2016 rok: „stan ten wymaga

rozwiązań systemowych – co najmniej likwidacji przywilejów emerytalnych, a być może także głębszej reorganizacji ubezpieczeń społecznych”<sup>3</sup>. Podjęte do tej pory przez rząd działania – m.in. powrót do niższego wieku emerytalnego – nie tylko nie rozwiążą problemu, ale dodatkowo pogłębią istniejącą nierównowagę.

Właściwym krokiem jest zaprzestanie udzielania pożyczek z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. Udzielane przez budżet państwa w latach 2009-2016 pożyczki do FUS (4,9 mld zł w 2016 roku) nie miały uzasadnienia ekonomicznego, a jedynym ich celem było sztuczne zaniżenie wydatków budżetu, a tym samym jego deficytu<sup>4</sup>. **Brak pożyczki do FUS w budżecie na 2017 rok ujawnia faktyczną wysokość dotacji z budżetu państwa do tego funduszu**, co należy ocenić pozytywnie. Wciąż jednak przejrzystość budżetu oraz sposób jego prezentacji budzą wątpliwości. Warto zwrócić uwagę, że największym działem klasyfikacji budżetowej jest dział „Różne rozliczenia”, który nie ma żadnej wartości informacyjnej dla przeciętnego odbiorcy. Dział ten obejmuje m.in. subwencję ogólną dla samorządów oraz składkę do UE.

### Deficyt budżetowy i deficyt sektora *general government*

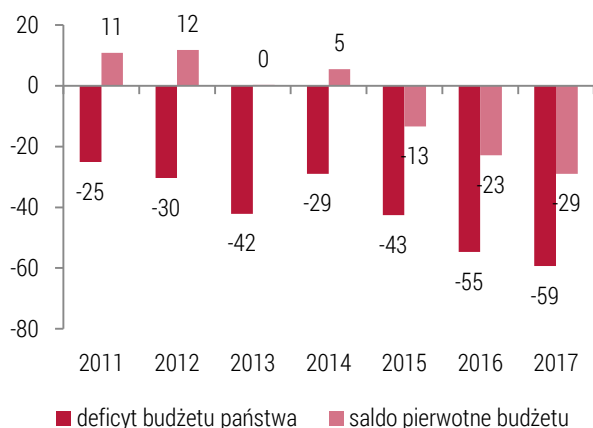
Według projektu ustawy budżetowej na 2017 rok deficyt budżetu państwa wyniesie nie więcej niż 59,3 mld zł (zapisana w budżecie kwota deficytu wyznacza maksymalny dopuszczalny limit). To o 4,6 mld zł więcej niż deficyt w ustawie budżetowej na 2016 rok, ale warto zauważyć, że deficyt na 2016 rok został sztucznie zaniżony przez 4,9 mld zł pożyczki do FUS. **Gdyby nie ten zabieg księgowy to planowany deficyt na 2016 rok byłby minimalnie wyższy niż deficyt na 2017 rok.** Niepokojącą oznaką jest rosnący od 2015 roku deficyt pierwotny budżetu państwa (wykres 1). W literaturze sugeruje się, że w długim okresie saldo pierwotne powinno być utrzymywane na dodatnim poziomie. Spadające od kilku lat koszty obsługi długu publicznego zostały jednak wykorzystane nie na zmniejszenie deficytu budżetowego, ale na zwiększenie wydatków w innych obszarach.

Dla oceny stanu finansów publicznych i prowadzonej polityki fiskalnej kluczowe znaczenie ma saldo całego sektora finansów publicznych, uwzględniające wynik m.in. FUS i samorządów. Jak wskazują dane na wykresie 2, w latach 2011-2015 stopniowo zmniejszono deficyt sektora *general government* (sektor instytucji rządowych i samorządowych) – z 7,3% PKB w 2009 i 2010 roku do 2,6% PKB w 2015 roku. W 2017 roku nastąpi prawdopodobnie odwrócenie tego trendu – prognozowana wysokość deficytu sektora *general government* wynosi 57,5 mld zł, co odpowiada 3,0% prognozowanego PKB. Wydaje się, że **wstrzymanie konsolidacji fiskalnej nastąpiło zbyt wcześnie.** W warunkach dobrej koniunktury gospodarczej (wzrost PKB ok. 3-4% oraz historycznie niskie bezrobocie) celem polityki fiskalnej nie powinno być wyłącznie obniżenie deficytu do poziomu około 3% PKB, lecz osiągnięcie tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO – *Medium-Term Objective*). Cel ten dotyczy deficytu strukturalnego (deficyt *general government* z wyłączeniem wpływu koniunktury gospodarczej) i wynosi dla Polski 1% PKB. Tymczasem planowany na 2017 rok deficyt strukturalny wynosi 3,1% PKB, czyli jest ponad trzykrotnie wyższy od celu (wykres 2).

<sup>3</sup> [http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/01/IBS\\_Policy\\_Paper\\_01\\_2016\\_pl.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/01/IBS_Policy_Paper_01_2016_pl.pdf)

<sup>4</sup> <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/906255.pozyczka-wypiera-dotacje-czyli-jak-sie-zaniza-deficyt.html>  
[http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/01/IBS\\_Policy\\_Paper\\_02\\_2015\\_pol.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/01/IBS_Policy_Paper_02_2015_pol.pdf)

**Wykres 1. Saldo budżetu państwa i saldo pierwotne\* budżetu w latach 2011-2017 (mld zł)**



**Wykres 2. Deficyt sektora *general government* i deficyt strukturalny\*\* w latach 2011-2018 (% PKB)**



\* saldo pierwotne – saldo budżetu państwa z wyłączeniem wydatków na obsługę długu publicznego

\*\* deficyt strukturalny – deficyt sektora *general government* skorygowany o wpływ wahań cyklu koniunkturalnego (przy PKB potencjalnym)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Rady Ministrów oraz bazy danych AMECO.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza projektu budżetu państwa na 2017 rok pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

- Przyjęte założenia dotyczące wzrostu PKB są realne, ale bliższe optymistycznym niż pesymistycznym scenariuszom. Prognoza inflacji wydaje się natomiast słuszną.
- Zakładany wzrost dochodów podatkowych w wyniku uszczelniania systemu podatkowego jest zbyt optymistyczny. Prawdopodobieństwo jego realizacji jest niskie.
- Budżet państwa na 2017 rok stanowi kontynuację polityki, polegającej na indeksowaniu wydatków budżetu państwa w poszczególnych działach mniej więcej o stopę wzrostu PKB. Nie podjęto próby rozwiązania systemowych problemów polskich finansów publicznych, w tym w szczególności kwestii braku samofinansowania się systemu emerytalnego.
- Zaprzestanie udzielania pożyczek z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest słusznym krokiem – ujawnia bowiem rzeczywistą wartość dotacji z budżetu państwa do FUS i deficytu budżetowego.
- Wstrzymanie prowadzonej w latach 2011-2015 konsolidacji fiskalnej nastąpiło zbyt wcześnie. Proces zmniejszania nierównowagi finansów publicznych powinien być kontynuowany do momentu osiągnięcia tzw. średniookresowego celu budżetowego (deficyt strukturalny = 1% PKB).