



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinie
o ustawie
budżetowej
na rok 2021
(druk senacki nr 294)

Opinie
i ekspertyzy

OE-321

WARSZAWA 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2020

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2021 (druk senacki nr 294)

Siedem rekomendacji dotyczących ustawy budżetowej na 2021 rok:

1. Ze względu na bardzo niski prognozowany poziom PKB w 2021 roku budżet państwa powinien bardziej stymulować gospodarkę – przez wyższe wydatki budżetowe lub niższe podatki;
2. Istotne zwiększenie wydatków budżetowych byłoby wskazane, ale nie jest możliwe z powodu *Stabilizującej reguły wydatkowej*. Reguła ta jest obecnie na tyle nieprzejrzysta, że jej formuła powinna ulec zmianie;
3. W celu stymulowania aktywności gospodarczej należy więc obniżyć podatki. Zamiast obniżki podatków planowane jest jednak wprowadzenie tzw. podatku handlowego. Nie jest to korzystne dla gospodarki;
4. Rozwiązaniem stymulującym gospodarkę i jednocześnie wspierającym służbę zdrowia byłoby wprowadzenie jednorazowej ulgi podatkowej dla pracowników ochrony zdrowia;
5. W 2021 roku nastąpi załamanie wydatków majątkowych. Dla zapewnienia długofalowego rozwoju gospodarczego wskazane jest zwiększenie udziału tych wydatków;
6. O ile w 2021 roku kluczowe jest stymulowanie PKB, o tyle od 2022 roku najważniejsze będzie utrzymanie „w ryzach” długu publicznego;
7. W budżecie zaplanowano przekazanie publicznym mediom 1,95 mld zł, co zwiększy dług publiczny. Jest to niekorzystne z punktu widzenia stabilności finansów publicznych.

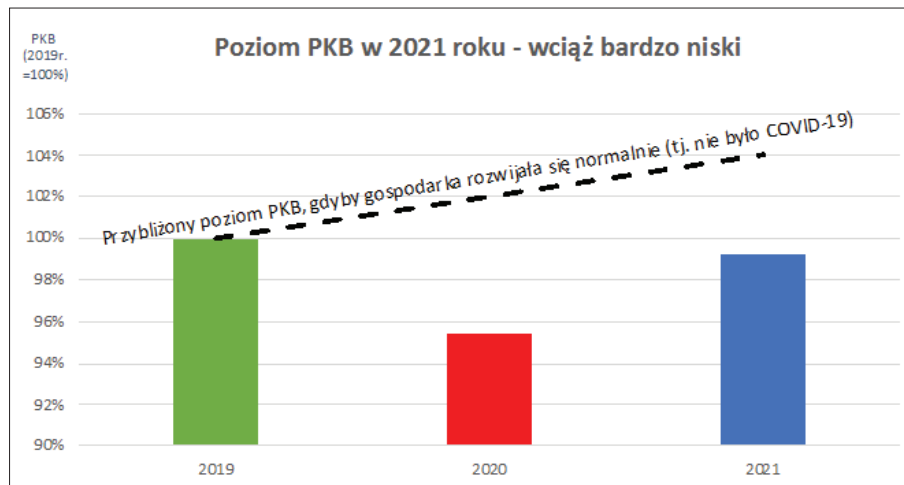
W dalszej części opinii przedstawiam uzasadnienia poszczególnych rekomendacji.

1. Ze względu na bardzo niski prognozowany poziom PKB w 2021 roku budżet państwa powinien bardziej stymulować gospodarkę – przez wyższe wydatki budżetowe lub niższe podatki.

Obecna sytuacja ekonomiczna jest szczególna (takiej recesji nie było w Polsce od ok. 30 lat). Dlatego, mimo że niedopuszczanie do nadmiernego zwiększania się długu publicznego jest bardzo ważne, priorytetem w 2021 roku powinno być ułatwianie przez politykę fiskalną wychodzenia z recesji.

Ktoś mógłby zauważyć, że w 2021 roku nie będzie już recesji – zakładany jest bowiem wzrost PKB o 4%. Jednak w celu stwierdzenia, czy w 2021 roku nadal będziemy się znajdować w złej sytuacji gospodarczej, ważne jest porównanie poziomu PKB, a nie tempa jego wzrostu. W metodach naukowych służą do tego m.in. różne filtry statystyczne (takie jak Hodricka-Prescotta, Christiano-Fitzgeralda, czy Baxter-Kinga), jednak dla prostoty wyводу wystarczy porównać kształtowanie się PKB w 2019 i 2020 roku. Według prognoz budżetowych w 2021 roku PKB (w ujęciu realnym) będzie niższe niż było w 2019 roku. Biorąc pod uwagę, że w długim czasie gospodarka się rozwija, oznacza to, że w 2021 roku będziemy znacznie poniżej linii ukazującej „normalny” poziom gospodarki. Taki wynik uzyskuje się nawet przy bardzo ostrożnym założeniu, że gospodarka w długim okresie rośnie średnio jedynie w tempie 2% rocznie (ukazuje to wykres 1.).

Wykres nr 1.



W 2021 roku bardzo potrzebne będzie więc stymulowanie gospodarki przez politykę fiskalną, czyli zwiększenie wydatków budżetowych lub obniżanie podatków. Syntetycznie ujmując – deficyt budżetowy powinien być wyższy.

Jednak w 2021 roku założono, że deficyt budżetowy ulegnie znacznemu obniżeniu w porównaniu z 2000 rokiem – obniżeniu o ok. 27 mld

zł. Tak silne obniżenie deficytu budżetu państwa w okresie bardzo niskiego poziomu PKB nie jest wskazane. Dlatego deficyt budżetu państwa w 2021 roku powinien być wyższy niż założono w ustawie budżetowej.

Jako kontrargument można podać, że założony w 2021 roku deficyt budżetu jest i tak wysoki – wynosi 82,3 mld zł, czyli około 3,5% PKB. Jest to faktycznie dużo, szczególnie że często przyjmuje się, że deficyt nie powinien przekraczać 3% PKB. Jednak z ekonomicznego punktu widzenia, ważne jest przede wszystkim to, by deficyt budżetowy działał antycyklicznie. Powinien ulegać znacznemu zwiększeniu w czasie recesji i znacznemu obniżeniu w czasie ożywienia gospodarczego. Takie silne fluktuacje deficytu budżetowego w ramach cyklu koniunkturalnego:

Umożliwiają wygładzanie wahań PKB poprzez działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury;

Dodatkowo powodują antycykliczne kształtowanie się strukturalnego deficytu budżetowego, co jeszcze bardziej wygładza wahania koniunktury poprzez działanie mnożników fiskalnych.

Podsumowując, w 2021 roku poziom PKB będzie wciąż bardzo niski, deficyt budżetowy powinien być więc wysoki (wyższe powinny być wydatki budżetowe lub niższe podatki). Na ograniczanie deficytu przyjdzie czas w 2022 roku.

Podkreślę, że tego typu kształtowanie polityki fiskalnej, tj. antycykliczne, jest powszechnie postulowane w naukowej literaturze światowej.

2. Istotne zwiększenie wydatków budżetowych byłoby wskazane, ale nie jest możliwe z powodu *Stabilizującej reguły wydatkowej*. Reguła ta jest obecnie na tyle nieprzejrzysta, że jej formuła powinna ulec zmianie.

W ustawie budżetowej na 2021 rok założono poziom wydatków budżetu państwa w wysokości ponad 486 mld zł. Czy należałoby zwiększyć tę kwotę jeszcze bardziej?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, przedstawię najpierw, jak zaplanowane wydatki kształtują się w porównaniu z 2020 rokiem.

Zgodnie z ustawą budżetową w 2021 roku nastąpi (w porównaniu z nowelizacją budżetu na 2020 rok, podpisaną przez Prezydenta RP 29 października 2020 roku) spadek wydatków budżetu państwa o ponad 21 miliardów złotych, czyli o ponad 4%. Ze względu na inflację, spadek wydatków wyrażony w cenach stałych będzie jeszcze większy – realna wartość wydatków budżetu państwa spadnie w 2021 roku o około 6%. Ponadto aż o 2 punkty procentowe spadnie udział wydatków

budżetowych w relacji do PKB (z 22,7% do 20,7%). Oznacza to bardzo duży procentowy spadek tego udziału – o ponad 8%!

Jaki obraz się z tego wyłania? Taki, że w 2021 roku nastąpi bardzo silne ograniczenie wydatków budżetowych. Wydatki spadną, niezależnie od tego czy liczymy zmiany w miliardach złotych, cenach stałych, czy procentach PKB. Taki spadek wydatków budżetowych jest rzeczą niespotykaną. Szczególnie szokujący może wydawać się spadek wydatków wyrażony w złotych, mimo prognozowania w 2021 roku inflacji i wzrostu PKB.

Jednocześnie, nie można zapominać, że 2020 rok jest rokiem szczególnym. Ze względu na pakiety antykrzysowe związane z COVID-19 nastąpił wielki wzrost wydatków budżetowych. Patrząc z tej perspektywy – w 2021 roku zacznie następować proces dostosowywania wysokości wydatków do poziomu „normalnego”, czyli około 18-19% PKB (ukazuje to wykres 2).

Wykres nr 2.



Na kształtowanie się planowanego poziomu wydatków budżetu państwa w 2021 można zatem patrzeć z dwóch odmiennych perspektyw:

Wydatki w 2021 roku, ze względu na to, że są niższe niż w 2020 roku, będą działały prorecesyjnie. Tak więc wydatki w 2021 roku powinny być wyższe;

Wydatki w 2020 roku będą wyższe niż były przed recesją wywołaną COVID. Utrzymywanie wydatków na poziomie powyżej 19% PKB

wpływa na dalszy wzrost długu publicznego, który jest już bardzo wysoki. Tak więc wydatki w 2021 powinny być niższe.

Która z powyższych argumentacji jest właściwsza? Jak pisałem, w obecnej sytuacji gospodarczej istotniejsze jest stymulowanie gospodarki niż niedopuszczanie do zwiększania się długu publicznego. Szczególnie, że w okresie recesji mnożniki fiskalne (to jak silnie wzrost wydatków wpływa na gospodarkę) są większe niż w normalnych czasach. Potwierdzają to zarówno badania światowe, jak i badania prowadzone w Polsce. Dlatego, z ekonomicznego punktu widzenia, poziom wydatków powinien być nawet wyższy niż założony w ustawie budżetowej na 2021 rok.

Jednak zapisy ustawowe dotyczące *Stabilizującej reguły wydatkowej* nie umożliwiają istotnego zwiększenia wydatków budżetowych. W 2020 roku wydatki budżetowe mogły być bardzo wysokie, ponieważ *Stabilizująca reguła wydatkowa* została w 2020 roku zawieszona, ze względu na recesję wywołaną przez COVID-19. Natomiast w 2021 roku *Stabilizująca reguła wydatkowa* z powrotem zaczyna obowiązywać (choć jeszcze w ograniczonym zakresie – dopiero w 2022 roku powrócą przepisy sprzed pandemii).

Obecny kształt *Stabilizującej reguły wydatkowej* jest przy tym tak zagmatwany, że jest ona nieczytelna nawet dla specjalistów zajmujących się polityką fiskalną. Natomiast, zgodnie z zaleceniami naukowymi, reguły fiskalne powinny być czytelne dla wszystkich.

Podsumowując, ze względu na ograniczenia nakładane przez działanie *Stabilizującej reguły wydatkowej*, nie ma formalnej możliwości istotnego stymulowania gospodarki przez wyższe wydatki budżetowe, nawet jeśli jest to uzasadnione ekonomicznie. *Stabilizująca reguła wydatkowa* powinna być przy tym tak przeformułowana, by była czytelna dla opinii publicznej.

3. W celu stymulowania aktywności gospodarczej należy więc obniżyć podatki. Zamiast obniżki podatków planowane jest jednak wprowadzenie tzw. podatku handlowego. Nie jest to korzystne dla gospodarki.

Ponieważ zwiększenie wydatków budżetowych nie jest możliwe ze względu na *Stabilizującą regułę wydatkową*, w celu pobudzenia gospodarki pozostaje obniżenie stóp podatkowych. Niższe podatki stymulują gospodarkę na dwa sposoby:

- Powodują, że gospodarstwa domowe mają większe dochody do dyspozycji, co stymuluje agregatowy popyt;

- Ograniczają negatywne (zniekształcające) oddziaływanie podatków na decyzje ekonomiczne poszczególnych podmiotów, co stymuluje długookresową aktywność gospodarczą (np. zwiększeniu ulegają bodźce do pracy, inwestowania czy oszczędzania).

Obniżka stóp podatkowych, podobnie jak w przypadku wydatków budżetowych, jest szczególnie efektywną formą oddziaływania na gospodarkę w okresie, gdy PKB jest na relatywnie niskim poziomie, czyli na takim jak będzie w 2021 roku. W ustawie budżetowej na 2021 rok nie zaplanowano jednak obniżki średniego poziomu opodatkowania.

Średni poziom opodatkowania w gospodarce w uproszczeniu przyjmując można jako relację dochodów podatkowych do PKB. Miara ta ma ten plus, że przy braku zmian w systemie podatkowym z reguły pozostaje stabilna w ramach cyklu koniunkturalnego. Wynika to z faktu, że wpływy z podatków kształtują się w miarę proporcjonalnie do wahań PKB – czyli krótkookresowa elastyczność wpływów podatkowych względem PKB jest generalnie zbliżona do jedności (choć nie zawsze dokładnie równa 1 – np. w przypadku VAT jest z reguły nieco niższa, a w przypadku CIT wyższa). Natomiast patrzenie na dochody podatkowe nie w % PKB, lecz w miliardach złotych lub w cenach stałych, dawałoby złudne wrażenie, że polityka podatkowa ulega poluzowaniu w okresie recesji i zaostrzeniu w okresie ożywienia.

Porównując relację do PKB dochodów podatkowych w 2020 z planowanymi w 2021 roku widać, że pozostaje ona na niezmiennym poziomie (15,7%). Czyli łącznie obciążenia podatkowe nie ulegną zmianie i system podatkowy nie będzie bodźcem do stymulowania gospodarki w 2021 roku (w porównaniu z 2020 rokiem spadną co prawda łączne dochody budżetu w relacji do PKB – ale wynika to jedynie z tego, że w 2020 roku pojawiły się wyjątkowo wysokie dochody niepodatkowe, w tym wypłaty z zysku NBP).

Biorąc pod uwagę, że gospodarka polska w 2021 roku będzie wciąż znajdować się poniżej poziomu typowego, wynikającego z długofalowych trendów, wskazane byłoby obniżenie podatków, w celu stymulowania gospodarki, a nie wprowadzanie nowych podatków. Dlatego w 2021 roku nie jest wskazane wprowadzenie podatku od sprzedaży detalicznej, czyli tzw. podatku handlowego.

Podatek od sprzedaży detalicznej wpłynie przy tym w głównej mierze nie na obniżenie zysków sieci handlowych, lecz na wzrost cen produktów i pogorszenie sytuacji konsumentów. To z kolei oznacza niższy popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych w skali całej gospodarki, co utrudni wychodzenie z recesji w 2021 roku.

Dlaczego na skutek podatku handlowego pogorszeniu ulegnie głównie sytuacja gospodarstw domowych a nie sieci handlowych, mimo że podatek jest nakładany na sklepy?

Ciężar opodatkowania nie zależy bowiem od tego, na kogo nakładany jest formalnie podatek, lecz od kształtowania się popytu i podaży na produkty objęte podatkiem (podatek handlowy *de facto* stanowi opodatkowanie produktów sprzedawanych przez dany sklep wielkopowierzchniowy). Jeśli elastyczność cenowa popytu jest wyższa niż elastyczność cenowa podaży, wówczas podatek obciąża głównie kupujących (niezależnie od tego kto formalnie płaci podatek). Tak będzie w przypadku podatku handlowego, ze względu na niską elastyczność cenową popytu na produkty sprzedawane w sklepach wielkopowierzchniowych (ukazuje to wykres 3.).

Wykres nr 3.



Odmienne podejście, według którego obciążenia podatkowe zależą głównie od tego, kogo formalnie dotyka podatek, nazywane przez ekonomistów *flypaper theory of tax* (teorią „lepu na muchy”), jest powszechnie w literaturze ekonomicznej krytykowane.

4. Rozwiązaniem stymulującym gospodarkę i jednocześnie wspierającym służbę zdrowia byłoby wprowadzenie jednorazowej ulgi podatkowej dla pracowników ochrony zdrowia.

W okresie wychodzenia z pandemii COVID-19 bardzo istotne jest dofinansowanie służby zdrowia.

W ustawie budżetowej na 2021 rok założono wzrost wydatków na ochronę zdrowia wynikający z tzw. ustawy 6% PKB na zdrowie.

Zaplanowane w ustawie budżetowej kształtowanie się publicznych wydatków na ochronę zdrowia na poziomie 5,3% PKB wynika więc z długookresowych trendów, tj. stopniowego dochodzenia do poziomu wydatków na ochronę zdrowia w wysokości 6% PKB. W 2021 roku wskazane jest jednak jednorazowe wsparcie finansowe służby zdrowia ponad to, które wynika ze stopniowego zwiększania wydatków na ochronę zdrowia, zgodnego z tzw. ustawą 6%.

Dodatkowe zwiększenie środków na ochronę zdrowia w relacji do PKB w 2021 roku jest szczególnie istotne w okresie wychodzenia z COVID-19 z następujących przyczyn:

- W celu zapewnienia środków finansowych do sprawnego wprowadzenia szczepień przeciw SARS-CoV-2,
- W celu zwiększenia w drugiej połowie roku liczby świadczeń medycznych niezwiązanych z COVID-19, na które będzie duże zapotrzebowanie po okresie zmniejszenia liczby tego typu świadczeń w okresie pandemii.

W celu dofinansowania służby zdrowia, w sytuacji braku możliwości zwiększania wydatków z powodu działania *Stabilizującej reguły wydatkowej*, wskazane byłoby wprowadzenie ulgi podatkowej dla wszystkich pracowników ochrony zdrowia (szczegóły proponowanego rozwiązania w „ramce”).

PROPOZYCJA ULGI PODATKOWEJ DLA PRACOWNIKÓW SŁUŻBY ZDROWIA:

- Odliczenie 1 000 zł od podatku PIT
- Dla każdego pracownika ochrony zdrowia w tej samej wysokości
- Jednorazowa, w rozliczeniu podatkowym składanym w 2021 roku
- Koszt dla budżetu: ok. 0,5 mld zł

Ulga obowiązywałaby w ramach PIT składanego w 2021 roku, czyli dotyczyła rozliczenia za 2020 rok. Byłaby to ulga korzystna dla podatników, więc nie ma przeciwskazań wprowadzenia jej pod koniec roku podatkowego.

Wysokość ulgi podatkowej stałej wysokości stanowiłaby wsparcie przede wszystkim dla relatywnie mniej zarabiających pracowników służby zdrowia (pielęgniarek i położnych), co przyczyniłoby się do

zmniejszenia dysproporcji dochodowych w służbie zdrowia. Do zalet stałej kwoty odliczenia od podatku, tj. ulgi niezależnej od osiąganego dochodu, zaliczyć można także:

- Silniejsze oddziaływanie tego typu ulgi (w porównaniu z ulgami, których wysokość zależy od wysokości dochodu) na stymulowanie koniunktury – osoby o relatywnie niższych dochodach relatywnie większą część swojego dochodu do dyspozycji wydają, co przekłada się na wyższy poziom wydatków w gospodarce;
- Fakt, że ulga o wysokości niezależnej od osiąganego dochodu nie wypacza decyzji gospodarstw domowych, co jest szeroko omówione w literaturze naukowej.

Jednocześnie tego typu ulga miałyby istotny wymiar społeczny. Stanowiłyby, zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, pewną formę rekompensaty za trud poniesiony przez pracowników ochrony zdrowia w czasie pandemii COVID-19.

Ponadto atutem tego rozwiązania jest to, że w czasie niskiego PKB obniżka podatków szczególnie silnie wpływa na stymulowanie aktywności gospodarczej, co potwierdzają liczne wyniki badań empirycznych. Tak więc ulga w podatku PIT dla pracowników służby zdrowia silnie wpłynęłaby na wzrost PKB, a co za tym idzie jej skutki dla budżetu byłyby niższe niż bezpośredni koszt wprowadzenia ulgi.

Bezpośredni koszt wprowadzenia proponowanej ulgi podatkowej to około 0,5 miliarda złotych (po uwzględnieniu rekompensaty z tytułu utraconych dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego). Uwzględniając sprzężenia zwrotne w gospodarce, wzrost długu publicznego wynikający z wprowadzenia ulgi będzie niższy, wynosić będzie około 0,4 miliarda złotych.

5. W 2021 roku nastąpi załamanie wydatków majątkowych. Dla zapewnienia długofalowego rozwoju gospodarczego wskazane jest zwiększenie udziału tych wydatków.

W ramach wydatków budżetowych bardzo istotną z punktu widzenia długofalowego rozwoju gospodarczego kategorię stanowią wydatki majątkowe. Ponoszenie tego typu wydatków, jeśli są to wydatki przyczyniające się do wzmocnienia potencjału gospodarczego kraju, wpływa na zwiększanie się przychodów podatkowych w przyszłości (i w rezultacie może nie powodować narastania długu publicznego w dłuższej perspektywie). Jednak w krótkiej perspektywie wydatki majątkowe relatywnie najłatwiej obniżyć (o ile inwestycja nie jest w trakcie realizacji) – nie dotyczą one bowiem zaspokojenia bieżących potrzeb. Dlatego w ramach

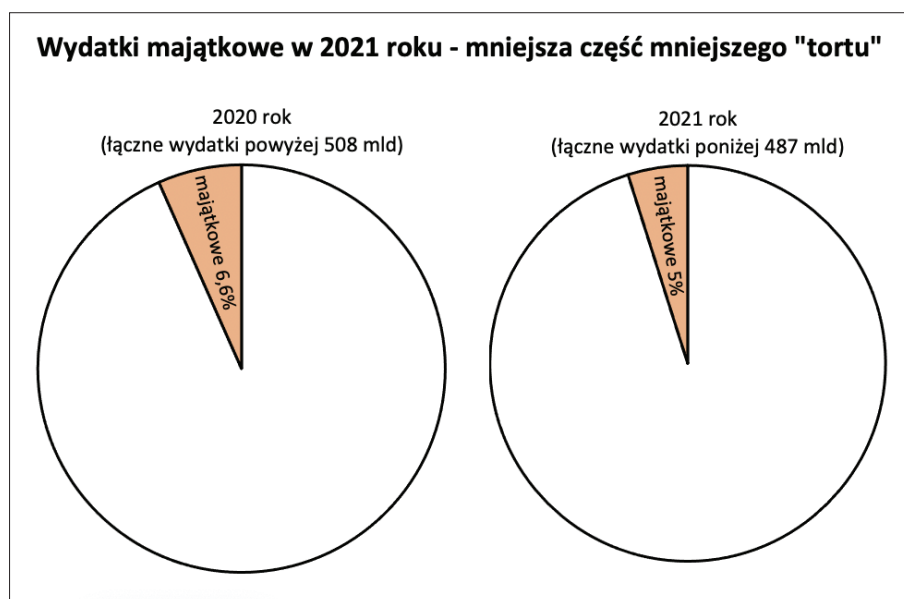
polityki fiskalnej, o ile nie jest to polityka nakierowana na osiągnięcie długofalowych celów, często obserwuje się efekt wypychania wydatków majątkowych w trudniejszych gospodarczo czasach.

Czy wydatki majątkowe zostały wyparte również w projekcie budżetu na 2021 roku? Niestety tak. Składają się na to dwa efekty:

- zmniejszenie udziału wydatków majątkowych w łącznych wydatkach,
- zmniejszenie łącznej puli wydatków budżetowych.

Połączenie tych dwóch efektów spowodowało, że w ustawie budżetowej na 2021 rok zaplanowano drastyczny spadek wydatków majątkowych (co ukazuje wykres 4).

Wykres nr 4.



Wydatki majątkowe w 2021 roku ulegną zmniejszeniu o ponad 10 miliardów złotych, czyli o 29,7%. Uwzględniając inflację, czyli analizując kształtowanie się wydatków majątkowych w cenach stałych otrzymuje się, że wydatki majątkowe w 2021 roku spadną o ponad 30%! Oznacza to, że w 2021 roku inwestycje publiczne obniżą się o prawie 1/3. Biorąc pod uwagę, że światowe badania naukowe ukazują, że produktywność publiczne wydatki majątkowe mają istotny wpływ na rozwój gospodarki w długim okresie, tak silne obniżenie wydatków majątkowych będzie miało negatywny wpływ na długofalowy rozwój gospodarczy Polski.

Zwiększenie wydatków majątkowych może, mimo pozorów, być korzystne z punktu widzenia ograniczania relacji długu publicznego do

PKB w dłuższej perspektywie. Wynika to z faktu, że wydatki majątkowe podnoszą PKB aż na dwa sposoby:

- Po pierwsze, wydatki majątkowe, niezależnie od tego, czy są produktywne czy nie, zwiększają popyt inwestycyjny i co za tym idzie agregatowy popyt w gospodarce, co w krótkim okresie przyczynia się do stymulowania PKB;
- Po drugie, wydatki majątkowe, o ile są produktywne, w dłuższym okresie przyczyniają się do zwiększania produktywności gospodarki i co za tym idzie do zwiększenia PKB w długim okresie.

Podniesienie się poziomu PKB na skutek zwiększenia wydatków majątkowych powoduje z kolei, że:

- automatycznie maleje relacja długu publicznego do PKB,
- rosną wpływy podatkowe, co zmniejsza deficyt budżetowy i dług publiczny.

Dlatego bardzo istotne jest zwiększenie udziału wydatków majątkowych w budżecie na 2021 rok.

6. O ile w 2021 roku kluczowe jest stymulowanie PKB, o tyle od 2022 roku najważniejsze będzie utrzymanie „w ryzach” długu publicznego.

Jak wskazywałem we wcześniejszej części opinii, w 2021 roku podatki powinny być na niższym poziomie niż założono w ustawie budżetowej, w celu stymulowania aktywności gospodarczej w 2021 roku. Taka bardziej ekspansywna polityka fiskalna byłaby wskazana, ponieważ w 2021 roku prognozowany poziom PKB będzie wciąż bardzo niski w porównaniu z jego potencjalnym (normalnym) poziomem.

Niższe podatki oznaczają jednak wyższy deficyt budżetowy, co przekłada się na wzrost długu publicznego. Polityka wysokiego deficytu w 2021 rok powinna być więc połączona z silnym ograniczeniem deficytu budżetowego począwszy od 2022 roku, tak by nie doprowadzić do eksplozji długu publicznego.

Tego typu silnie antycykliczna polityka fiskalna przyniosłaby następujące korzyści:

- Umożliwiłaby znaczne polepszenie sytuacji gospodarczej w 2021 roku, dzięki czemu luka PKB (to, o ile rzeczywiste PKB jest niższe od poziomu potencjalnego) uległaby szybszemu zmniejszeniu;
- Zapewniałaby długofalową kontrolę długu publicznego, czyli stabilność polityki fiskalnej.

Łączyłaby więc funkcję stymulacyjną z kontrolą poziomu zadłużenia publicznego.

Umożliwienie wyższego deficytu w 2021 roku, a następnie jego silniejsze ograniczenie począwszy od 2022 roku, skutkowałoby wyższym długofalowym poziomem PKB niż w wariantcie przewidzianym w ustawie budżetowej. Choć dług publiczny w perspektywie 3 lat w obydwu przypadkach byłby identyczny, to bardziej antycykliczna polityka fiskalna niż ta założona w ustawie budżetowej zwiększyłaby długofalowy poziom PKB z następujących powodów:

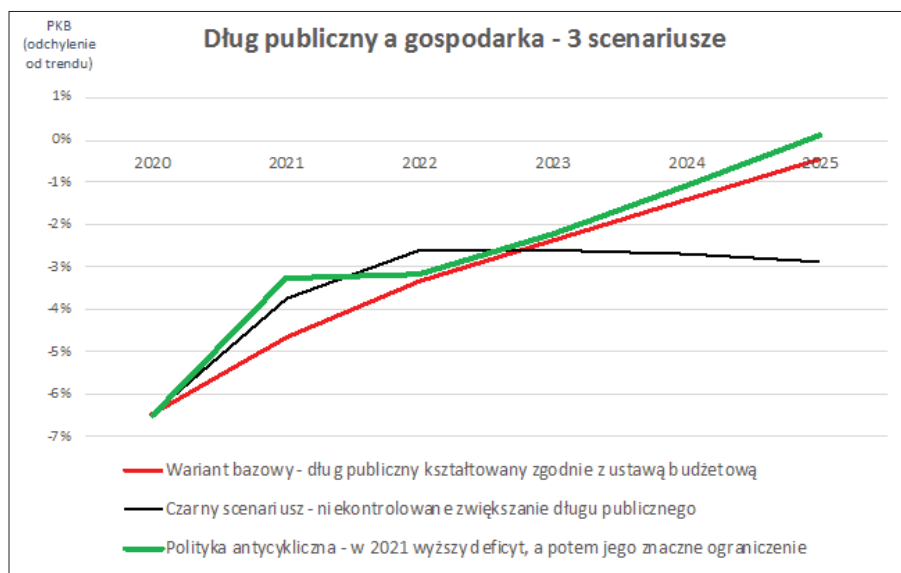
- Jak podkreślam w opinii, w okresie niskiego PKB (czyli takiego, jaki będzie w 2021 roku) mnożniki fiskalne są wyższe niż w okresie typowej aktywności gospodarczej. Oznacza to, że obniżenie podatków w 2021 roku będzie bardziej stymulować gospodarkę, niż analogiczne podniesienie podatków w przyszłości będzie ją „schładzać”. Wzrost deficytu w 2021 roku a następnie obniżenie go w przyszłości, tak by zniwelować początkowy wzrost długu, mimo pozorów nie będzie więc oddziaływać symetrycznie na PKB – wzrost PKB w 2021 roku będzie w takim przypadku silniejszy niż spadek PKB w przyszłości.
- Dodatkowa stymulacja fiskalna w 2021 roku spowoduje, że wysoka luka PKB (czyli *de facto* okres recesji) szybciej ulegnie zmniejszeniu. Co istotne, utrzymywanie się wysokiej luki PKB działa niekorzystnie na efektywność rynku pracy w dłuższej perspektywie. Związane z długą utrzymującą się luką PKB długotrwałe bezrobocie powoduje bowiem, że część osób „wypada” trwale z rynku pracy (osoby długotrwałe bezrobotne często tracą umiejętność powrotu na rynek pracy). W takim przypadku bardziej antycykliczna polityka fiskalna, prowadząca do szybszego zmniejszenia się luki PKB, polepszy długookresową sytuację na rynku pracy, a co za tym idzie podniesie długofalową ścieżkę wzrostu gospodarczego.

W przypadku wprowadzenia proponowanej, silnie antycyklicznej polityki fiskalnej, kluczowe jest zobowiązanie do silnego ograniczenia deficytu począwszy od 2022 roku, gdy luka PKB będzie już mniejsza. W przeciwnym razie pojawiłoby się ryzyko „czarnego scenariusza” – niestabilnej polityki fiskalnej prowadzącej do eksplozji długu publicznego. Niekontrolowane zwiększanie długu publicznego zmniejszyłoby wiarygodność polskiej gospodarki, wpłynęło na wzrost stóp procentowych i spowodowałoby silny efekt wypychania inwestycji przed deficyt budżetowy, co w konsekwencji obniżyłoby ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Porównanie efektów trzech wariantów prowadzenia polityki fiskalnej przedstawione zostało na wykresie 5. Dla czytelności wywodu przyjęto upraszczające założenie, że w 2019 roku PKB kształtowało się na

poziomie „normalnym”, a także ostrożne założenie, że potencjał gospodarki rośnie jedynie w tempie 2% rocznie. Te upraszczające założenia, niezbędne do tego, by wywód był czytelny nie tylko dla wąskiej grupy naukowców, w żaden sposób nie wpływają przy tym na główny wniosek z analizy – efektem silnie antycyklicznej polityki fiskalnej byłby wyższy poziom PKB, zarówno w 2021 roku jak i w dłuższej perspektywie, niż polityki fiskalnej wynikającej z ustawy budżetowej.

Wykres nr 5.



Podsumowując, polityka fiskalna powinna mieć charakter bardziej antycykliczny. Oznacza to, że w 2021 roku deficyt budżetowy powinien być wyższy, niż założono w ustawie budżetowej. Jednocześnie jednak wyższy poziom deficytu w 2021 roku musiałby się wiązać ze zobowiązaniem do jego silnego obniżenia w przyszłości. W przeciwnym razie mogłoby bowiem dojść do czarnego scenariusza – niekontrolowanej eksplozji długu publicznego, prowadzącej do obniżenia się długofalowej ścieżki PKB.

7. W budżecie zaplanowano przekazanie publicznym mediom 1,95 mld zł, co zwiększy dług publiczny. Jest to niekorzystne z punktu widzenia stabilności finansów publicznych.

Jak wynika z przedstawionych dotychczas analiz:

- Obniżenie podatków (lub zwiększenie wydatków, jeśli byłoby formalnie możliwe) byłoby wskazane z punktu widzenia

stymulowania gospodarki w 2021 roku, gdy PKB będzie wciąż bardzo niski;

- Bardzo niebezpiecznym zjawiskiem może być niekontrolowany wzrost długu publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe, dla gospodarki niekorzystne jest wprowadzanie rozwiązań, które nie powodują silnego stymulowania PKB w 2021 roku, a przyczyniają się do wzrostu długu publicznego.

Dlatego nieuzasadniona z makroekonomicznego punktu widzenia jest zaplanowana w ustawie budżetowej dodatkowa emisja skarbowych papierów wartościowych w celu przekazania ich publicznej radiofonii i telewizji. Tego typu emisja skarbowych papierów wartościowych zwiększa bowiem dług publiczny, a nie stymuluje silnie gospodarki, w odróżnieniu np. od obniżki podatków.

Jeśli dług publiczny ma pozostać na poziomie zaplanowanym w ustawie budżetowej, to z punktu widzenia poprawiania kondycji polskiej gospodarki bardziej wskazana jest emisja skarbowych papierów wartościowych w celu sfinansowania niższych podatków. W szczególności, z kwoty 1,95 mld zł, zaplanowanej do przekazania jednostkom publicznej radiofonii i telewizji, sfinansować można zarówno rezygnację z podatku od sprzedaży detalicznej, jak i przedstawioną we wcześniejszej części opinii ulgę podatkową dla pracowników służby zdrowia. Tego typu obniżki podatków, poprzez podniesienie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, przełożyłyby się na wyższą

Wykres nr 6.



konsumpcję prywatną, a co za tym idzie na wyższy poziom wydatków w gospodarce.

Jak pokazałem we wcześniejszej części opinii, w badaniach naukowych wskazuje się, że w okresie niskiego PKB wpływ podatków na koniunkturę jest szczególnie silny. W rezultacie, sfinansowanie kwotą 1,95 mld zł obniżki podatków zwiększyłoby PKB, co jednocześnie zmniejszyłoby relację długu publicznego do PKB. Tak więc również z perspektywy stabilności finansów publicznych bardziej wskazane jest sfinansowanie długiem niższych podatków niż emisja skarbowych papierów wartościowych w celu ich przekazania jednostkom publicznej radiofonii i telewizji.

Opinia o ustawie budżetowej na rok 2021 (druk senacki nr 294)

Opinia została przygotowana w oparciu o:

1. założenia do ustawy budżetowej na rok 2021 z lipca 2020 r., opublikowane na stronach Ministerstwa Finansów,
2. projekt ustawy budżetowej na rok 2021 zawarty w druku sejmowym nr 640,
3. ustawę z dnia 28 października o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020¹,
4. ustawę z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021²,
5. sprawozdanie Sejmowej Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 – druki nr 785 i 785-A,
6. ustawę budżetową na rok 2021 – druk senacki nr 294.

Celem niniejszej opinii jest ocena ustawy budżetowej na rok 2021, w szczególności w zakresie jej konstrukcji i przyjętych rozwiązań.

Podstawowe założenia makroekonomiczne

Niewątpliwie warunki przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 były bardzo trudne, z uwagi na sytuację kryzysu związaną z pandemią COVID-19, a co za tym idzie trudny do przewidzenia rozwój sytuacji gospodarczej, zdeterminowany rozwojem epidemii w kraju i na świecie. Sytuacja epidemiologiczna spowodowała, że w Polsce podobnie jak na całym świecie, przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego w najbliższym okresie są obciążone wysokim stopniem niepewności. Dodatkowo założenia przyjęte przy konstruowaniu budżetu podejmowane były w okresie pewnego wyhamowania epidemii.

1 Dz.U. z 2020, poz. 1919.

2 na dzień 20 grudnia 2020 r. nie została jeszcze opublikowana.

Założenia makroekonomiczne przyjęte przy konstruowaniu budżetu na rok 2021 są zgodne z założeniami do ustawy budżetowej przyjętymi przez Rząd w lipcu 2020 r.

Przy konstruowaniu ustawy budżetowej przyjęto m.in. następujące parametry:

- spadek realnego PKB w roku 2020 o 4,6% i wzrost o 4% w roku 2021,
- inflację na poziomie 3,3% w roku 2020 i na poziomie 1,8% w roku 2021,
- wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej z poziomu 5 088 zł w roku 2020 do 5 259 zł w roku 2021, a w sektorze przedsiębiorstw odpowiednio z poziomu 5 323 zł do poziomu 5 508 zł,
- stopę bezrobocia rejestrowanego (na koniec okresu) 8% w roku 2020 i 7,5 % w roku 2021.

Wskaźniki te mieszczą się w przedziale prognoz rynkowych z okresu, w którym założenia były przyjmowane, jak i obecnych.

W jesiennej prognozie przygotowanej przez Komisję Europejską dla krajów członkowskich zakłada się dla Polski m.in. spadek realnego PKB o 3,6% w roku 2020 i odbicie w roku 2021 o 3,3%, inflację na poziomie 3,6% w roku 2020 i 2,0% w roku 2021. Pomimo zatem dokonanej przez Komisję Europejską jesiennej modyfikacji prognoz, przyjęte w ustawie założenia wskaźników z lipca 2020 r. należy uznać za nadal mieszczące się w przedziale prognoz rynkowych, choć z perspektywy końca roku 2020 widać, że recesja w 2020 roku nie będzie aż tak głęboka, ale za to prognozy wzrostu na 2021 rok mogą okazać się nie tak optymistyczne.

Dynamiczny rozwój sytuacji związanej z pandemią, szczególnie w listopadzie i grudniu 2020 r., powoduje, że przyjęte założenia obciążone są dużym ryzykiem. Wpływają na to m.in. wprowadzone kolejne ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej dla przedsiębiorców jak i obywateli (w związku z zamykaniem centrów handlowych, czy też zakładanymi ograniczeniami w przemieszczaniu się), a także zmiany w organizacji ferii zimowych dla uczniów. Z drugiej strony natomiast, zakładane wprowadzenie powszechnych szczepień na COVID-19 już w końcówce roku 2020 lub z początkiem roku 2021 r., zarówno w Polsce jak i w całej Unii Europejskiej, będzie z pewnością istotnym czynnikiem wpływającym na wyhamowanie epidemii i powrót do ożywienia gospodarczego. Będzie to oczywiście zależało od szeregu czynników, w tym liczby osób, która przystąpi do szczepienia i szybkości zrealizowania planu szczepień, co przełoży się na okres trwania epidemii. Nieprzewidywalność co do długości trwania epidemii może przełożyć się

natomiast na zachowania podmiotów gospodarczych i zachowanie przez nich ostrożności w zakresie uruchamiania inwestycji, co z kolei opóźni powrót na ścieżkę ożywienia gospodarczego (na co wskazano również w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej). Pomimo wsparcia dla przedsiębiorców z powodu COVID-19, trudno przewidzieć skalę zamykania przez podmioty działalności gospodarczej spowodowaną wprowadzanymi kolejnymi ograniczeniami w jej prowadzeniu. Skala tych zjawisk jest trudna do przewidzenia.

Stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)

Ustawa budżetowa na rok 2021, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy skierowanej przez Rząd do Sejmu, została skonstruowana z zastosowaniem stabilizującej reguły wydatkowej („SRW”) określającej, co do zasady, kwotę wydatków (z wyłączeniem wydatków ze środków europejskich) dla jednostek sektora finansów publicznych objętych tą regułą³. Reguła w swoim założeniu stanowić ma prewencyjny mechanizm zabezpieczający przed nadmiernym wzrostem wydatków publicznych.

Po roku 2020, w którym stosowanie ww. reguły zostało zawieszono w związku ze stanem epidemii na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁴, w roku 2021 jest ona ponownie stosowana, z tym że w formule nieco „poluzowanej”. Ustalony poziom wydatków jest wyższy od tego jaki byłby, gdyby reguła była stosowana w swojej podstawowej formule⁵. W efekcie, kwota wydatków na rok 2021 dla jednostek objętych regułą została powiększona o połowę prognozowanej sumy skutków finansowych po stronie dochodów i wydatków finansowych wynikających z działań dyskrejonalnych bezpośrednio nakierowanych na powstrzymanie skutków stanu epidemii w 2020 r. i walkę z tymi skutkami oraz na bezpośrednie wsparcie dotkniętych nim podmiotów.

Nieprecyzyjność kryteriów stanowiących podstawę do zwiększenia kwoty wydatków dla jednostek objętych regułą, pozostawia duże pole

3 art. 112 aa -112 e ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (Dz. U. z 2019r., poz. 869 z późn.zm.) – „ustawa o finansach publicznych”; reguła obejmuje organy władzy publicznej (w tym organy administracji rządowej, kontroli państwowej i ochrony prawa), sądy, trybunały, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, związki metropolitalne, jednostki budżetowe, fundusze zarządzane przez ZUS i KRUS, NFZ, Fundusz Pracy, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, fundusze Banku Gospodarstwa Krajowego (w tym powierzone i przekazane do BGK).

4 art. 112d ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

5 art. 112d ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

do interpretacji. Szczególnie chodzi tu o definicję środków na walkę ze skutkami epidemii. Jest to kryterium tak ogólne, że większość wydatków w okresie epidemii mogłaby być uzasadniona w ten sposób.

Powoduje to, że zasady przyjęte w kształtowaniu ram dla wydatków publicznych są nieczytelne i mogą być oparte o dużą uznaniowość. Przykładowo, w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 2020 wskazywano, że istnieje konieczność zwiększenia wydatków budżetu państwa w roku 2020 w związku z koniecznością walki (przeciwdziałania) ze skutkami epidemii w gospodarce. W skrajnym zatem przypadku połowa kwoty, o którą powiększono wydatki w roku 2020, mogłaby być brana pod uwagę przy obliczaniu kwoty wydatków zgodnie z SRW na rok 2021.

Zastosowanie SRW przy konstruowaniu budżetu na rok 2021 oznacza tym samym spełnienie pewnych wymogów formalnych, ale nie oznacza, że reguła ta faktycznie działa i spełnia swoją funkcję.

Zauważenia wymaga „obchodzenie” SRW na coraz większą skalę, poprzez wprowadzanie coraz to nowych mechanizmów pozabudżetowego finansowania szeregu działań, które to finansowanie nie jest objęte SRW. Obserwujemy szerokie „funduszowanie” wydatków sektora finansów publicznych, poprzez fundusze, których reguła nie obejmuje (np. Fundusz Solidarnościowy). Dodatkowo każdego roku na coraz większą skalę wprowadza się mechanizm finansowania działalności różnych jednostek (np. uczelni wyższych, jednostek radiofonii i telewizji) poprzez przekazywanie tym jednostkom skarbowych papierów wartościowych. Powoduje to, że SRW jako instrument kontroli wydatków publicznych nie ma praktycznie znaczenia. Łatwość obchodzenia SRW poprzez przechodzenie na finansowanie pozabudżetowe, nieprecyzyjność kryteriów stanowiących podstawę do zwiększania puli wydatków powoduje, że zasady wynikające z reguły nie stanowią tak naprawdę obecnie żadnego faktycznego instrumentu zapewniającego bezpieczeństwo w kształtowaniu wydatków publicznych. Reguła ta wymaga z pewnością przemodelowania, jeżeli ma faktycznie spełniać swoją rolę.

Podstawowe wielkości budżetowe

Ustawa budżetowa na rok 2021 zakłada:

1. dochody budżetu państwa w wysokości 404 484 028 tys. zł,
2. wydatki budżetu państwa w wysokości 486 784 028 tys. zł,
3. deficyt budżetu państwa w wysokości 82 300 000 tys. zł,
4. dochody budżetu środków europejskich w wysokości 80 475 876 tys. zł,

5. wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 87 340 722 tys. zł,
6. ujemny wynik budżetu środków europejskich w wysokości – 6 864 846 tys. zł.

Dochody budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2021 zaplanowano dochody w wysokości 404 484 028 tys. zł. Kwota ta jest wyższa o 43 056 tys. zł od kwoty dochodów wynikającej z projektu ustawy budżetowej na rok 2021. Zwiększenie dotyczy dochodów niepodatkowych i jest odzwierciedleniem zmienionych w roku 2020 przepisów dotyczących finansowania informatyzacji w ochronie zdrowia⁶ za pośrednictwem jednostki budżetowej podległej Ministrowi Zdrowia. Zwiększenie dochodów odzwierciedla *de facto* transfer środków z Narodowego Funduszu Zdrowia na wymieniony cel.

Dochody budżetu państwa zaplanowane zostały w wysokości wyższej o 1,4 % w stosunku do planowanych dochodów w ustawie budżetowej na rok 2020 (po nowelizacji) i o 1 % wyższe od dochodów budżetowych z roku 2019.

Planowany udział dochodów budżetu państwa w relacji do PKB w 2021 roku wynosi 17,2%, co oznacza, że obniży się nieznacznie w porównaniu do poziomu z roku 2019 (17,6%) i z roku 2020 (17,8%).

Największy udział w dochodach budżetowych mają oczywiście dochody podatkowe, które stanowią 91,2% dochodów budżetowych ogółem. Zostały one zaplanowane w wysokości 369 140 013 tys. zł, co stanowi 105,5% nominalnych dochodów podatkowych planowanych na rok 2020 i 103,7% realnych dochodów podatkowych na ten rok.

Poziom prognozowanych dochodów budżetowych zdeterminowany jest, co do zasady, tempem wyjścia z kryzysu spowodowanego epidemią. Prognoza dochodów budżetowych określona w opiniowanej ustawie oparta jest w głównej mierze o przyjęte założenia makroekonomiczne (wzrost PKB, inflacja czy wzrost spożycia prywatnego), a ich realizacja będzie miała bezpośrednie przełożenie na realizację dochodów budżetowych.

Obok założeń makroekonomicznych, przyjęta w ustawie prognoza dochodów oparta została na planowanych działaniach związanych m.in. z uszczelnianiem systemu podatkowego (choć skala tych efektów będzie

6 art. 97 ust. 10 i 14 ustawy z dnia 28 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1398).

zdecydowanie mniejsza niż w poprzednich latach). Należy tu wymienić efekty takich działań jak :

- opodatkowanie spółek komandytowych podatkiem CIT;
- wprowadzenie automatycznej wymiany informacji o schematach podatkowych;
- wprowadzenie kas on-line oraz kas wirtualnych.

Osiągnięcie planowanych efektów związanych z wdrożeniem tych zamierzonych działań może okazać się trudne w realizacji. W okresach dekonunktury gospodarczej podatnicy znacznie częściej podejmują działania w kierunku unikania opodatkowania.

W przyszłorocznym budżecie pojawią się po raz pierwszy dochody (1.148 mln zł) z podatku od sprzedaży detalicznej (podatek uchwalony w 2016 roku, którego pobór był wstrzymamy w związku z toczącym się postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości UE). Z kolei o innych nowych podatkach, które zaczną obowiązywać w 2021 roku, takich jak opłata mocowa⁷, czy opłata cukrowa⁸ nie dowiemy się z ustawy budżetowej. Dochody z tych nowych źródeł zasilą odpowiednio Zarządcę Rozliczeń S.A. i NFZ.

Do innych zmian, które ograniczą dochody budżetu należą natomiast:

- wprowadzenie nowego proinwestycyjnego systemu opodatkowania osób prawnych (tzw. estoński CIT);
- obniżenie stawek podatku akcyzowego pobieranego od każdego rodzaju paliw silnikowych o 23 zł za 1000 l (kg), przy jednoczesnym podwyższeniu o analogiczną wartość stawek opłaty paliwowej (co oznacza brak zmian w łącznym obciążeniu paliw). Wprowadzona zmiana spowoduje przesunięcie środków z akcyzy (począwszy od 2021 roku) na publiczne inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach funduszy BGK.

Na realizację przyjętych prognoz dochodów w roku 2021 pozytywne oddziaływanie będzie mieć z kolei – lepsze od zakładanego – wykonanie dochodów budżetu w roku 2020, w tym w szczególności z VAT⁹.

7 wynikająca z ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2020, poz. 247 ze zm.)

8 wprowadzona ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. z 2020, poz.1492 ze zm.)

9 wykonanie budżetu państwa do 20.12.2020 r. nie zostało jeszcze upublicznione, stąd ocena wykonania budżetu państwa na koniec roku jest utrudniona i opiera się na danych po listopadzie.

Planowane wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 486 784 028 tys. zł, co stanowi spadek wydatków budżetu państwa o 4,2% w stosunku do roku 2020 (budżet po nowelizacji).

Spadek wydatków budżetowych w stosunku do roku 2020 jest wynikiem pewnego ograniczenia wydatków w związku z kryzysem spowodowanym epidemią, w tym. m.in. „zamrożeniem” wynagrodzeń, funduszu nagród czy podstawy obliczania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, a także ograniczeniem wydatków bieżących.

Wszystko wskazuje na to, że zaplanowane w budżecie na 2021 r. wydatki nie odzwierciedlają faktycznej wielkości środków, którymi będą dysponować jednostki budżetowe w 2021 r. Środki te będą wyższe.

Ocena planowanych wydatków budżetowych na rok 2021 jest utrudniona i praktycznie niemożliwa bez powiązania jej z ustawą budżetową na rok 2020, a konkretnie z nowelą ustawy budżetowej na rok 2020. W wyniku przeprowadzonej nowelizacji, w budżecie na 2020 r. zaplanowany został deficyt w kwocie prawie 110 mld zł (przy pierwotnie planowanym zrównoważeniu budżetu), co wiązało się ze spadkiem planowanych dochodów budżetowych w roku 2020 w związku z kryzysem spowodowanym epidemią, ale również ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa o kwotę ponad 70 mld zł. Znacząca część zwiększonych kwot wydatków nie była konieczna dla realizacji ustawy budżetowej w roku 2020 lecz stanowiła zabezpieczenie środków finansowych do wydatkowania w roku 2020 – poprzez transfer środków do różnych funduszy (dotyczy to m.in. Funduszu Solidarnościowego, który ma zostać zasilony kwotą 26 000 000 tys. zł) w celu zapewnienia przestrzeni finansowej na wydatki realizowane w roku 2021, a także w drodze planowanego wprowadzenia rozwiązań, skutkujących określeniem wydatków niewygasających w roku 2020. Z informacji przekazywanych przez przedstawiciela Ministra Finansów w trakcie prac nad nowelą budżetu na rok 2020 wynikało, że istotna część kwoty, o którą zwiększone zostały wydatki budżetowe na rok 2020 (szacowana wstępnie na 9–10 mld zł) ujęta zostanie w puli wydatków niewygasających z końcem roku 2020. Co więcej, kwoty wydatków niewygasających będą wydatkowane do listopada 2021 r.¹⁰. Dotyczy to zatem prawie całego roku 2021. O ile mechanizm tzw. wydatków niewygasających jest zasadniczo

10 Art. 21 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno – gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r., poz. 1747).

dopuszczalny i ustawa o finansach publicznych (w art. 181) przewiduje takie rozwiązanie w szczególnych okolicznościach, to zasadniczo okres na wykorzystanie takich środków został przewidziany do końca pierwszego kwartału roku następnego. Celowe kształtowanie rozwiązań prawnych mających doprowadzić w efekcie do wydatków niewygasających w danym roku i to z założeniem ich wydatkowania prawie przez cały kolejny rok, jednoznacznie wskazuje na zamierzone działanie zmierzające do finansowania potrzeb wydatkowych w roku 2021 środkami ujętymi w deficycie roku 2020. Rozwiązania takie nie służą z pewnością przejrzystości finansów publicznych. Są zabiegiem księgowym, którego celem jest maksymalne wydatkowanie środków w ciężar roku 2020, w związku z zawieszeniem stosowania SRW (w roku 2021 SRW jest ponownie stosowana). Działania takie zaprzeczają w efekcie wynikającej z ustawy o finansach publicznych zasadzie roczności budżetu. W roku 2021 będziemy mieli praktycznie do czynienia ze stosowaniem dwóch ustaw budżetowych.

Wydatki niewygasające w roku 2020 pochodzące z puli środków zwiększających wydatki w 2020 r. na skutek wprowadzonej noweli budżetu, powinny zostać ujęte w budżecie roku 2021 i powiększać deficyt tego roku.

Zmiany dokonane w budżecie na rok 2020 powodują, że proste porównanie wielkości planowanych wydatków w niektórych działach wskazuje na olbrzymie dysproporcje pomiędzy planowanymi wydatkami w danym dziale w roku 2020 i 2021, co w większości przypadków nie będzie odzwierciedlało stanu faktycznego co do wielkości środków postawionych do wydatkowania na określone cele.

W tabeli nr 1 na str. 26 przedstawione zostały wielkości wydatków z budżetu państwa w niektórych działach klasyfikacji budżetowej.

Na uwagę zasługuje, planowany w roku 2021, duży spadek wydatków budżetowych na transport i łączność, których wielkość maleje o ponad 60% w stosunku do roku 2020. Jest to w dużej części rezultat powiększenia w noweli budżetu na rok 2020 wydatków na infrastrukturę o ponad 100% w stosunku do pierwotnie przyjętego na rok 2020 planu wydatków w tym dziale. Można założyć, że znaczna część wzrostu wydatków w tym dziale w roku 2020, zostanie przesunięte w ramach wydatków niewygasających do wydatkowania w roku 2021 (na co wskazywał również w Senacie przedstawiciel Ministra Finansów przy okazji prac nad tzw. ustawą okołobudżetową na rok 2021). Prezentowane zatem w ustawie budżetowej na rok 2021 wielkości wydatków na transport i łączność nie obrazują faktycznie zakładanego finansowania infrastruktury w roku 2021. Utrudnia to nie tylko ocenę

Tabela nr 1.

Dział	Treść	Plan na 2020 r. po nowelizacji	Plan na 2021 r. z 30.09.2020r.	Plan na 2021 r. (Sejm)	5/3	5/4
		w tys. zł				
1	2	3	4	5	6	7
010	Rolnictwo i łowiectwo	5 626 812,00	5 876 054,00	5 876 017,00	104,43%	100,00%
600	Transport i łączność	25 996 859,00	8 861 998,00	8 861 998,00	34,09%	100,00%
700	Gospodarka mieszkaniowa	741 488,00	416 360,00	416 360,00	56,15%	100,00%
730	Szkolnictwo wyższe i nauka	25 439 955,00	25 418 161,00	25 450 061,00	100,04%	100,13%
752	Obrona narodowa	43 956 841,00	42 178 633,00	42 178 633,00	95,95%	100,00%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	18 674 477,00	16 811 981,00	16 811 981,00	90,03%	100,00%
801	Oświata i wychowanie	2 318 856,00	2 430 261,00	2 429 197,00	104,76%	99,96%
851	Ochrona zdrowia	10 498 972,00	20 085 739,00	20 128 795,00	191,72%	100,21%
852	Pomoc społeczna	4 077 373,00	4 184 883,00	4 184 883,00	102,64%	100,00%
855	Rodzina	58 557 322,00	58 768 752,00	58 768 752,00	100,36%	100,00%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3 577 156,00	3 136 348,00	3 134 940,00	87,64%	99,96%

- Opracowanie własne na podstawie danych wynikających z noweli ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 28.10.2020 r., z projektu ustawy budżetowej na rok 2021 przekazanego przez Rząd do Sejmu w dniu 30 września 2020 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2021 (druku senacki nr 294).
- Przedstawione w tabeli dane nie uwzględniają środków europejskich.

kierunków wydatkowania środków publicznych w 2021 roku, ale też ich kontrolę przez Parlament.

Zwrócić też należy uwagę na istotny spadek w stosunku do roku 2020 wydatków z budżetu państwa na gospodarkę mieszkaniową (o ponad 40%). Wiąże się to jednak raczej z przejściem na inne mechanizmy finansowania działań w tym obszarze. Z danych z budżetu zadaniowego na rok 2021 wynika, że skonsolidowana kwota wydatków na budownictwo mieszkaniowe wyniesie 680 000 tys. zł (Funkcja 7. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo. Zadanie 7.1. (W) Budownictwo mieszkaniowo). Skonsolidowane wydatki na budownictwo mieszkaniowe planowane na rok 2020 (przed nowelizacją) wynosiły 1 000 000 tys. zł.

W planie wydatków na rok 2021 należy też odnotować istotny spadek wydatków majątkowych (inwestycyjnych) i to o ok. 30% (ok. 10 000 000 tys. zł). W sytuacji kryzysu gospodarczego rozwiązanie takie nie jest zjawiskiem pozytywnym. Częściowo jest to również efekt zmian wprowadzonych w budżecie roku 2020 w związku z dokonaną nowelizacją i zaplanowanie tam dużego wzrostu wydatków majątkowych. Proste zestawienie poziomu zaplanowanych w budżecie wydatków majątkowych nie będzie reprezentatywne dla oceny sytuacji, w odniesieniu do tych wydatków. Można się spodziewać, że środki faktycznie wydatkowane na inwestycje będą wyższe.

Na szczególną uwagę zasługuje istotny faktyczny wzrost wydatków budżetowych na zdrowie (o ponad 90% w stosunku do budżetu na 2020 rok po nowelizacji), co obecnie jest działaniem pożądanym i powinno być, zwłaszcza w obecnej sytuacji, działaniem priorytetowym.

Finansowanie pozabudżetowe

Na poziom zaplanowanych wydatków w roku 2021 istotny wpływ ma również stosowany na coraz większą skalę mechanizm pozabudżetowego finansowania różnych wydatków publicznych. Jak wynika z ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, zakłada się finansowanie w formie przekazania skarbowych papierów wartościowych dla:

- Państwowego Funduszu Rozwoju (o wartości do 6 600 000 tys. zł),
- Funduszu Reprywatyzacji (o wartości do 3 000 000 tys. zł),
- szkolnictwa wyższego (o wartości do 496 733 tys. zł).

Dodatkowo z treści samej ustawy budżetowej wynika taka właśnie forma dofinansowania (o wartości 1 950 000 tys. zł) publicznych jednostek radiofonii i telewizji (art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Zasadniczo kwota 12 mld zł, odpowiadająca kwocie zakładanego finansowania w formie przekazania skarbowych papierów wartościowych, powinna zostać ujęta w wydatkach budżetowych roku 2021 i powiększać deficyt tego roku.

Olbrzymią rolę w finansowaniu wydatków ze środków publicznych odgrywają państwowe fundusze celowe. Zgodnie z załącznikiem do ustawy budżetowej funkcjonuje obecnie 35 funduszy celowych. Do największych należy oczywiście Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, a także Fundusz Solidarnościowy (który jest typowym przykładem funduszu stworzonego i wykorzystywanego do pozabudżetowego finansowania wydatków publicznych).

Koszty realizacji zadań wskazane w planach finansowych tych funduszy to kwota prawie 370 mld zł. W dużej części środki te pochodzą z budżetu państwa. Z planowanej na rok 2021 kwoty dotacji do funduszy celowych w wysokości 83,2 mld zł, prawie 60 mld otrzyma Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Budżet środków europejskich

Analogicznie jak w latach poprzednich, w ustawie budżetowej odrębnie zostały zaplanowane dochody, wydatki oraz deficyt budżetu środków europejskich. Dochody zostały zaplanowane w wysokości 80 475 876 tys. zł a wydatki w wysokości 87 340 722 tys. zł. Planowany wynik środków europejskich założono na poziomie – 6 864 846 tys. zł. .

Istotnym elementem konstrukcji tego budżetu jest ulokowanie aż 43% planowanych wydatków w rezerwach środków europejskich. Rozwiązanie takie należy uznać za racjonalne i celowe. Z doświadczenia wynikającego z realizacji budżetu środków europejskich w poprzednich latach wynika, że tempo realizacji projektów kształtuje się bardzo różnie. Pozostawienie zatem istotnej części tych środków w rezerwach zapewnia elastyczność w ich wykorzystaniu. Zgodzić się należy ze wskazanym w uzasadnieniu do projektu opiniowanej ustawy argumentem, że takie rozwiązanie pozwala na nieblokowanie wydatków środków europejskich w budżetach poszczególnych dysponentów w sytuacji, gdy umowy na realizację różnych projektów nie zostały jeszcze podpisane i może się zdarzyć, że podpisane nie zostaną. Pozwoli to na racjonalne wykorzystanie środków na realizację innych projektów.

Zadłużenie

Zakłada się, że państwowy dług publiczny w ujęciu nominalnym wzrośnie o 135,6 mld zł, w roku 2020 i o 115,0 mld zł w roku 2021. W efekcie, relacja długu do PKB wzrośnie do 50,4% w 2020 r., a następnie do 52,7% w 2021 r. Natomiast relacja długu do PKB, ustalona w wyniku przeliczenia państwowego długu publicznego z zastosowaniem średnich kursów walut obcych i pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w kolejnym roku budżetowym w latach 2020 i 2021 wyniesie odpowiednio 48,5% oraz 51,4%, co oznacza, że wzrośnie powyżej progu 48% PKB wskazanego w SRW jako jedna z przesłanek do wyjścia w roku 2020 z SRW.

Z kolei dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wg definicji UE wyniesie w relacji do PKB 61,9% w 2020 r. i 64,1% w 2021 r. Sytuacja ta budzi zaniepokojenie z uwagi na brak mechanizmów, które miałyby zapewnić zarówno obniżenie rosnącego szybko zadłużenia, jak i redukcję nadmiernego deficytu. Rozwiązania tego problemu nie stanowi z pewnością konieczność powrotu do stosowania SRW w jej zasadniczej formule, w drugim roku budżetowym od jej zawieszenia (tj. w 2022). SRW już od dawna nie spełnia swojej funkcji i wymaga przemodelowania.

Prace nad ustawą budżetową w Sejmie

W trakcie prac w Sejmie nad ustawą budżetową na rok 2021 dokonano szeregu większych i mniejszych zmian, zarówno pomiędzy częściami budżetowymi jak i działami. Nie zmieniają one jednak w sposób zasadniczy kierunków redystrybucji środków budżetowych wskazanych w projekcie ustawy budżetowej, przygotowanym przez Rząd. Wprowadzone zmiany wiążą się m.in. z uzyskaniem pewnych „oszczędności” w budżecie na skutek rozwiązań wynikających z ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Ustawa przewiduje zamrożenie funduszu wynagrodzeń, w tym również wynagrodzeń sędziów i prokuratorów, co nie znalazło odzwierciedlenia w planach finansowych jednostek budżetowych, których budżety, na etapie przygotowywania projektu ustawy, ujmowane są w budżecie zgodnie z przedłożeniem tych jednostek.

Dokonano również zmian po stronie dochodowej budżetu państwa, a także w części tekstowej ustawy budżetowej.

Do najistotniejszych zmian można zaliczyć następujące:

1. w części tekstowej ustawy budżetowej na rok 2021 w art. 5 ust. 3 podwyższono wskazaną w tym przepisie maksymalną wartość nominalną emitowanych skarbowych papierów wartościowych z 18 000 000 tys. zł do 24 500 000 tys. zł;
2. nowe brzmienie otrzymał przepis art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy, w którym upoważnia się Ministra Finansów do przekazania na polecenie Prezesa Rady Ministrów, wydane w związku z wnioskiem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych jako rekompensaty utraconych w roku 2021 opłat abonamentowych, których wartość nominalna wyniesie 1 950 000 tys. zł, z przeznaczeniem na realizację misji publicznej; przed dokonaniem zmiany brzmienie

przepisu wskazywało, że wartość przekazywanych skarbowych papierów wartościowych na rzecz jednostek publicznej radiofonii i telewizji nie może przekroczyć kwoty 1 950 000 tys. zł (co oznaczało, że przekazana kwota mogłaby być teoretycznie niższa);

3. zwiększono dochody budżetu państwa o kwotę 43 056 tys. zł (dochody niepodatkowe) w stosunku do kwoty wynikającej z projektu ustawy budżetowej; po zmianie prognozowane dochody wynoszą 404 484 028 tys. zł; o kwotę 43 056 tys. zł zwiększono też ogólną kwotę wydatków budżetu państwa, tj. do kwoty 486 784 028 tys. zł;
4. zwiększenie rezerwy ogólnej budżetu państwa z kwoty 100 mln zł do kwoty 500 mln zł;
5. zmniejszenie planowanych wydatków na wymiar sprawiedliwości w dziale 755, o kwotę 192,1 mln zł;
6. zwiększono kwotę wydatków na ochronę zdrowia (dział 851) o kwotę 43 056 tys. zł na utworzenie nowej rezerwy celowej w części 83 rezerwy celowe w dziale 851 Ochrona zdrowia „Środki na informatyzację w ochronie zdrowia, o których mowa w art. 97 ust. 10-14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych”,
7. zmniejszono wydatki w dziale Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa w dziale 751, o kwotę 139,3 mln zł,
8. zwiększono wydatki na zadania w zakresie polityki społecznej w dziale 853 o kwotę 40 mln zł,
9. zwiększono wydatki na szkolnictwo wyższe i naukę w dziale 730 o kwotę 31,9 mln zł,
10. zwiększono wydatki na administrację w dziale 750, o kwotę 17,2 mln zł;
11. zmniejszono wydatki na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w dziale 753, o kwotę 25,3 mln zł,
12. zmniejszono wydatki na oświatę i wychowanie w dziale 801, o kwotę 1,06 mln zł,
13. zwiększono wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w dziale 900, o kwotę 28 mln zł,
14. zmniejszono wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w dziale 921, o kwotę 1,4 mln zł.

Dokonano również szeregu zmian w dziale 758 Różne rozliczenia, zwiększając w efekcie wydatki w tym dziale o ponad 240 mln zł (w dziale tym dokonywano w niektórych częściach budżetowych zmniejszenia wydatków, np. w części 19 zmniejszono wydatki na partie polityczne).

Na uwagę zasługują zmiany w części 83 Rezerwy celowe, w której zmniejszono wydatki o kwotę 118,8 mln zł. Zmiany dotyczą głównie kwot zaplanowanych w rezerwach celowych nr 16, 28, 38, 44 i 56.

Dokonano również przesunięć w ramach budżetów różnych dysponentów, dostosowując alokację zaplanowanych wydatków do ich potrzeb.

Dodatkowo, załącznik nr 10 do ustawy uzupełniony został o trzy programy wieloletnie: Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej, program Budowa siedziby Europejskiego Centrum Filmowego CAMERAIMAGE oraz Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021-2025.

Zmieniono również plany finansowe kilku jednostek, w tym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Konkluzje

- założenia przyjęte przy konstruowaniu budżetu na rok 2021 mieszczą się w granicach ocen rynkowych i co do zasady są możliwe do zrealizowania. Ich realizacja wiąże się jednak z ryzykiem związanym z rozwojem sytuacji epidemiologicznej, która determinować będzie powrót ożywienia gospodarczego;
- ustawa budżetowa nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych, co wynika m.in. z wykorzystywania na szeroką skalę mechanizmów pozabudżetowego finansowania wydatków publicznych;
- założony w ustawie budżetowej poziom deficytu budżetu państwa został „sztucznie” zaniżony, poprzez zamierzone finansowanie potrzeb wydatkowych w roku 2021 z deficytu roku 2020. Przyjęte rozwiązania są sprzeczne z zasadą roczności budżetu, nie zapewniają zarówno władzy ustawodawczej jak i opinii publicznej rzetelnych informacji o wydatkach faktycznie realizowanych w roku 2021;
- szerokie stosowanie pozabudżetowego finansowania wydatków publicznych pozwala na „obchodzenie” stabilizującej reguły wydatkowej, przez co reguła ta od dawna nie spełnia już swojej funkcji. Jest to szczególnie niepokojące przy szybko rosnącym poziomie zadłużenia i deficycie sektora finansów publicznych. W materiałach załączonych do projektu ustawy budżetowej nie wskazuje się na inne mechanizmy, które miałyby zapewnić obniżenie zadłużenia i deficytu;
- coraz więcej zadań rządu realizowanych jest nie tylko poprzez pozabudżetowe fundusze, ale również poprzez finansowanie pozostające poza sektorem finansów publicznych w ujęciu ustawy o finansach publicznych. Ustawa budżetowa nie daje jednak odpowiedzi, czy

dalej będą realizowane wydatki na realizację zadań rządu z takich podmiotów jak PFR, Fundusz Przeciwdziałania Covid-19. Pociąga to za sobą takie skutki, że – debata budżetowa skupiona jest na budżecie państwa, a w konsekwencji poświęcona jest mniej niż połowie dochodów, jak i mniej niż połowie wydatków sektora finansów publicznych. Relacja ta jest jeszcze mniejsza, gdy mówimy o sektorze finansów publicznych w ujęciu standardów unijnych ESA'2010. Dodatkowo budżet centralny skupia olbrzymią większość tzw. wydatków sztywnych, regulowanych innymi ustawami, co jeszcze bardziej wpływa na jakość debaty publicznej. Rozwiązaniem tej sytuacji byłoby informowanie opinii publicznej i Parlamentu, poprzez coroczne przedstawianie informacji o sytuacji finansów publicznych.

Spis treści

dr hab. Piotr Krajewski – <i>Opinia o ustawie budżetowej na rok 2021</i> (druk senacki nr 294)	3
Hanna Majszczyk – <i>Opinia o ustawie budżetowej na rok 2021</i> (druk senacki nr 294)	18