



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia do ustawy budżetowej na rok 2023

Opinie
i ekspertyzy

OE-434

WARSZAWA 2022

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 2022

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 – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
grudzień 2022

dr hab. Piotr Krajewski, prof. UŁ
Kierownik Katedry Makroekonomii,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego

Opinia do ustawy budżetowej na rok 2023

W przypadku szalejącej inflacji nic nie jest w budżecie takie, jak się na pierwszy rzut oka wydaje.

Na pierwszy rzut oka wydawać się bowiem może, że zaplanowanie w ustawie budżetowej wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, czy wydatków na publiczną służbę zdrowia, oznacza polepszenie sytuacji pracowników sektora publicznego, czy stanu służby zdrowia. Jednak nic bardziej mylnego. Uwzględniając inflację otrzymuje się bowiem coś zupełnie innego – w ustawie budżetowej zaplanowano realny spadek wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i spadek udziału wydatków na publiczną służbę zdrowia w bieżącym PKB.

Oznacza to, że porównywanie wartości nominalnych (wyrażonych w złotych) w ostatnich latach straciło sens. Istotne jest porównanie wartości realnych, czyli wartości uwzględniających poziom inflacji, w tym wysoką średnioroczną inflację w 2023 roku, która według NBP wynosić będzie 13,1%.

Uwzględniając prognozowaną przez NBP inflację otrzymuje się, że przy poziomie wydatków przyjętych w ustawie budżetowej na 2023 rok:

- **Nastąpi spadek realnych wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 4,7%. W rezultacie dojdzie do dalszego dramatycznego spadku poziomu życia tych pracowników – w 2023 roku będą realnie zarabiać aż o 17% mniej niż w 2020 roku (czyli w porównaniu z 2020 rokiem będą musieli obniżyć o prawie 1/5 ilość kupowanych dóbr i usług);**
- **Mimo przepisów ustawy „7% PKB na zdrowie” sugerujących wzrost znaczenia służby zdrowia nastąpi dalsze obniżenie udziału wydatków na publiczną służbę zdrowia w bieżącym PKB – z 5,4% PKB w 2021 roku do 4,7% PKB w 2023 roku.**

Jednocześnie ze względu na fakt, że inflacja zapisana w ustawie budżetowej jest zaniżona (m.in. znacznie niższa niż prognozy NBP) założone w ustawie dochody budżetowe z podatków są również przyjęte

na zaniżonym poziomie. Oznacza to, że jest przestrzeń do podwyższenia wydatków budżetowych i finansowania ich wyższymi wpływami z podatków, bez podnoszenia stóp podatkowych czy deficytu budżetu państwa.

Dlatego rekomenduję:

- **Wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie o 7,8% lecz o 30%. Jest to minimalny poziom podwyżki, przy którym nie dojdzie do zmniejszenia się realnych wynagrodzeń (poziomu życia) pracowników państwowej sfery budżetowej w porównaniu z 2020 rokiem;**
- **Wzrost wydatków z budżetu na służbę zdrowia zapewniający łączne wydatki na publiczną służbę zdrowia na poziomie 185 miliardów złotych. Jest to minimalny poziom nakładów, przy którym udział wydatków na publiczną służbę zdrowia w bieżącym PKB będzie nie niższy niż w 2021 roku.**

Wysoka inflacja wpływa również na sytuację oszczędzających. Choć uwaga jest skupiona głównie na trudnej sytuacji kredytobiorców, to jednak także oszczędzający tracą w obecnej sytuacji. Wydawać by się mogło, że oprocentowanie lokat bankowych rośnie, więc oszczędzający zyskują. To jednak tylko złudzenie - oprocentowanie oszczędności jest bowiem znacznie niższe niż stopa inflacji, czyli realna wartość oszczędzanych środków maleje. W rezultacie dochodzi do absurdalnej sytuacji, w której oszczędzający płacą obecnie podatki od odsetek, mimo że wartość ich majątku realnie spada. Czyli płacą podatek od zysków kapitałowych, mimo że realnie nie mają zysków z kapitału, lecz stratę.

Rekomenduję zmianę sposobu naliczania podatku od odsetek – tak by podatek był płacony tylko od nadwyżki oprocentowania ponad inflację.

Wyżej wymienione propozycje są dla budżetu kosztowne. Jednak są możliwe do sfinansowania bez podnoszenia obciążeń podatkowych (stóp podatkowych). Uwzględniając znaczną różnicę między inflacją założoną w budżecie państwa na 2023 rok, a prognozowaną przez NBP otrzymuje się, że rzeczywiste dochody podatkowe w 2023 roku będą o ponad 3% wyższe niż założono w ustawie budżetowej. Można więc zwiększyć dochody budżetu państwa nie poprzez podnoszenie obciążeń podatkowych, lecz jedynie poprzez zmianę prognozy wpływów z podatków - tj. uwzględnienie w prognozie dochodów budżetowych, że inflacja będzie wyższa niż założono w ustawie budżetowej.

Rekomenduję sfinansowanie przedstawionych propozycji dodatkowymi wpływami podatkowymi wynikającymi z wystąpienia w 2023 roku wyższej inflacji niż założono w ustawie budżetowej.

W dalszej części opinii przedstawiam szczegółowe uzasadnienie zaproponowanych przeze mnie rekomendacji.

1. Wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym

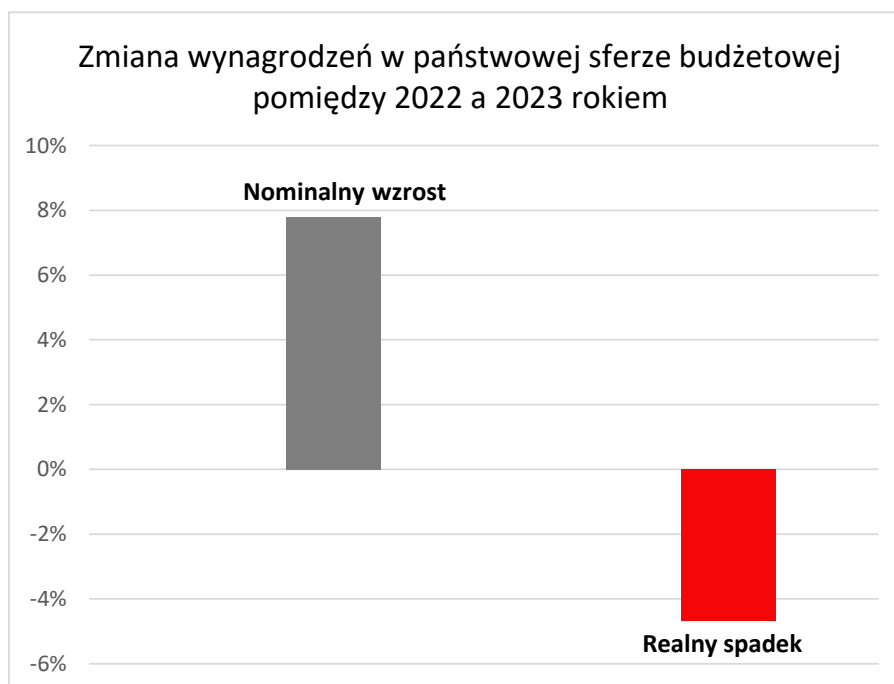
W ustawie budżetowej na 2023 rok założono wzrost wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wynoszący 7,8%. Wydawać by się mogło, że to dobra informacja dla pracowników sfery budżetowej. Jednak, jak wspominałem wcześniej, w warunkach szalejącej inflacji nic nie jest takie, jak się na pierwszy rzut oka wydaje. W celu zbadania rzeczywistej sytuacji pracowników sfery budżetowej należy bowiem porównać planowany wzrost wynagrodzeń z prognozowaną inflacją.

Jak wskazują prognozy NBP średnioroczna inflacja w 2023 roku wyniesie 13,1%, czyli znacznie więcej niż założony w ustawie budżetowej na 2023 rok średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. W rezultacie realne wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej spadną o 4,7%. Oznacza to, że mimo założonych podwyżek nominalnych pracownicy państwowej sfery budżetowej będą w 2023 roku w stanie kupić o prawie 5% mniej dóbr i usług niż byli w stanie kupić w 2022 roku. Nastąpi zatem dalsze pogorszenie poziomu życia pracowników państwowej sfery budżetowej.

Porównanie kształtowania się nominalnej i realnej zmiany średniorocznego wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2023 roku w porównaniu z rokiem ubiegłym przedstawione zostało na wykresie 1.

Dla długofalowego rozwoju Polski szczególnie istotne znaczenie ma kształtowanie się wynagrodzeń w edukacji i nauce. Często stosowanym miernikiem ukazującym zmiany wynagrodzeń nauczycieli jest tzw. kwota bazowa, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli. Takim miernikiem ukazującym zmiany wynagrodzeń pracowników naukowych jest natomiast minimalne wynagrodzenie profesora. Na 2023 rok zaplanowany jest wzrost kwoty bazowej i minimalnego wynagrodzenia profesora o 12,5%. Porównując tę wielkość z prognozowaną przez NBP inflacją na 2023 roku (13,1%) otrzymuje się, że mimo zaplanowanych dwucyfrowych podwyżek nominalnych, realna wartość kwoty bazowej, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli oraz minimalne wynagrodzenie profesora ulegnie dalszemu obniżeniu. Oznacza to zatem dalsze obniżenie poziomu życia nauczycieli i pracowników naukowych.

Wykres 1.

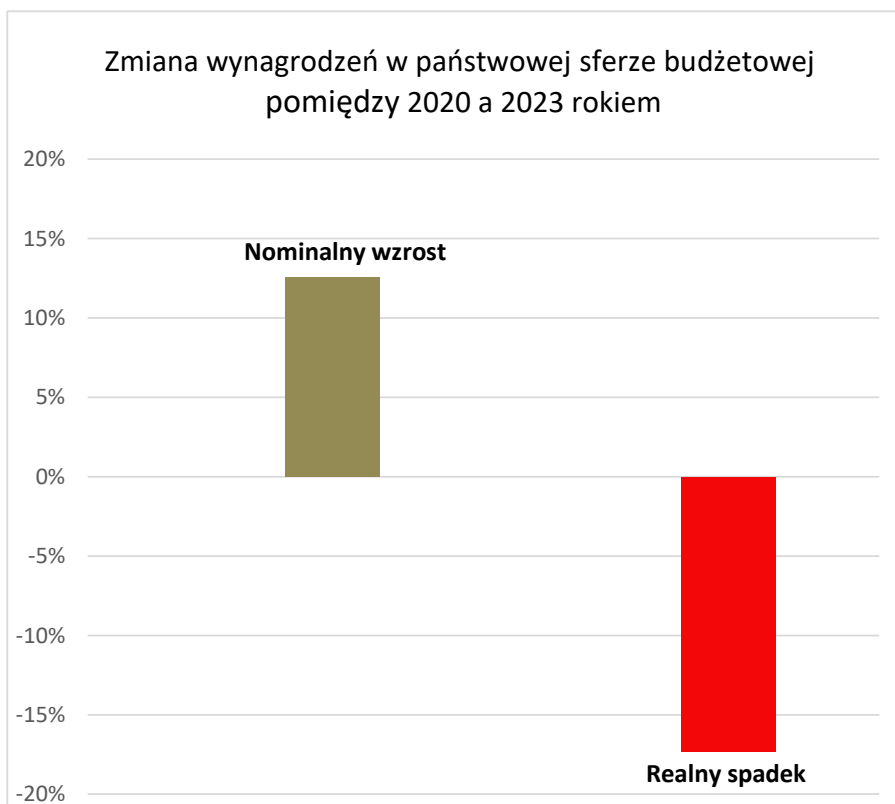


Jeszcze gorszy obraz sytuacji w sektorze publicznym otrzymuje się porównując wynagrodzenia zaplanowane na 2023 rok z sytuacją pracowników sektora publicznego w 2020 roku. Na podstawie danych z kilku lat widać bowiem jeszcze wyraźniej, że założone w ustawie budżetowej na 2023 rok podwyżki w sektorze publicznym są zdecydowanie zbyt niskie, by zahamować dramatyczny spadek realnej wartości wynagrodzeń w sektorze publicznym w ostatnich latach.

Przy założonym w ustawie budżetowej kształtowaniu się średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2023 roku widać, że wzrost poziomu cen pomiędzy 2020 a 2023 rokiem będzie znacznie wyższy niż wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Na podstawie danych z ostatnich lat otrzymuje się bowiem, że pracownicy zatrudnieni w państwowej sferze budżetowej będą w 2023 w stanie kupić o wiele mniej dóbr i usług (o ponad 17% mniej dóbr i usług) niż byli w stanie kupić w 2020 roku. Oznacza to zatem znaczny spadek poziomu życia pracowników sfery budżetowej.

Dramatyczne pogorszenie się sytuacji pracowników państwowej sfery budżetowej w ostatnich latach wynika z faktu, że średni poziom cen pomiędzy 2020 rokiem a 2023 rokiem wzrośnie o ponad

Wykres 2.



36% (uwzględniając prognozy NBP dotyczące średniorocznej inflacji w 2023 roku), przy wzroście wynagrodzeń w państwowej sferze w tym okresie jedynie o 12,5% (na co składa się wzrost wskaźnika wynagrodzeń 4,4% w 2022 roku i planowany wzrost wskaźnika wynagrodzeń 7,8% w 2023 roku). Porównanie nominalnej i realnej zmiany wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej pomiędzy 2020 rokiem a 2023 rokiem, wyliczone na podstawie średniorocznych wskaźników wynagrodzeń i danych historycznych oraz prognoz NBP dotyczących średniorocznej inflacji, ukazane zostało na wykresie 2.

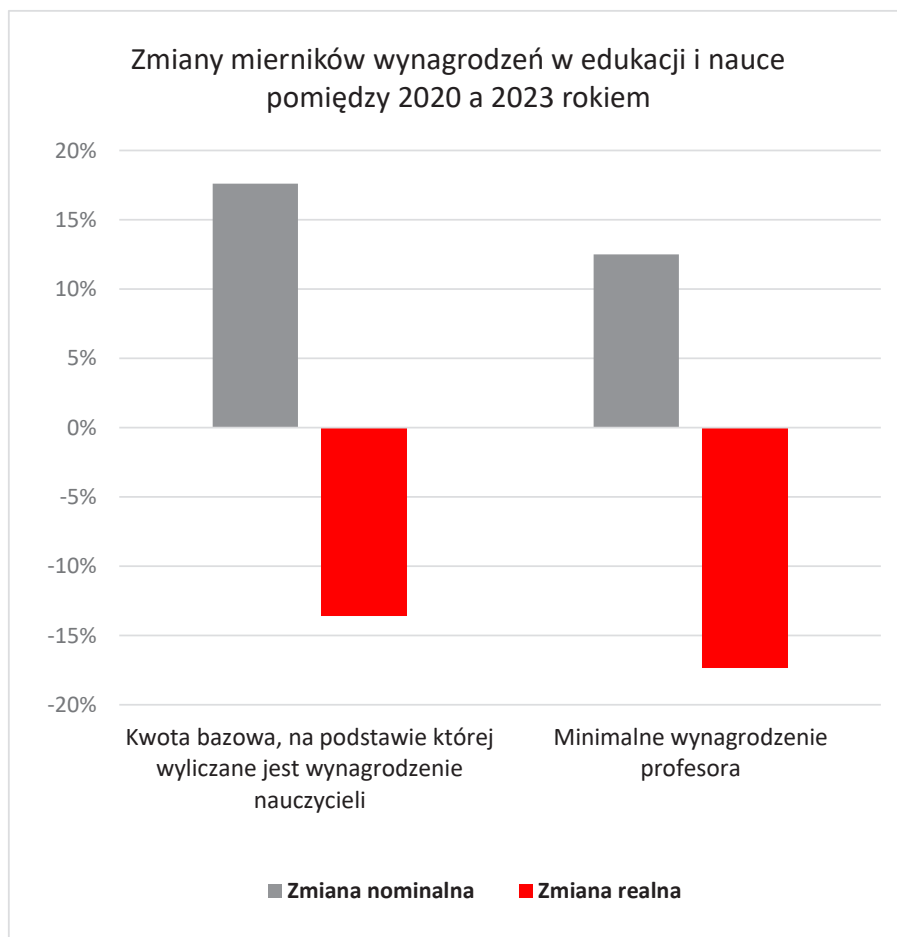
Aby nie dopuścić do realnego spadku wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2023 roku konieczne byłoby przyjęcie średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń na poziomie 30%, czyli na poziomie znacznie wyższym niż założony w ustawie budżetowej na 2023 rok wskaźnik wzrostu wynagrodzeń wynoszący 7,8%.

Jak wspomniałem wcześniej, dla długofalowego rozwoju Polski szczególnie istotne jest kształtowanie się wynagrodzeń w edukacji i nauce, których przybliżonymi miernikami jest kształtowanie się kwoty

bazowej, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli oraz minimalne wynagrodzenie profesora. Zarówno w przypadku kwoty bazowej, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli, jak i w przypadku minimalnego wynagrodzenia profesora w latach 2021 i 2022 nie dokonywano waloryzacji, co w warunkach wysokiej inflacji doprowadziło do znacznego realnego obniżenia tych kwot. W rezultacie, mimo zaplanowanej na 2023 rok podwyżki kwoty bazowej i minimalnego wynagrodzenia profesora, średnioroczny realny poziom zarówno kwoty bazowej, jak i minimalnego wynagrodzenia profesora będzie w 2023 roku znacznie niższy niż był w 2020 roku, co ukazuje wykres 3.

Na podstawie kształtowania się przedstawionych mierników zaobserwować można, że zarówno w przypadku edukacji jak i nauki w 2023

Wykres 3.



roku realne zarobki będą znacznie niższe niż były w 2020 roku. Pomiedzy 2020 a 2023 rokiem realna wartość kwoty bazowej, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli spadnie o 13,6%, natomiast realna wartość minimalnego wynagrodzenia profesora ulegnie obniżeniu o 17,3% (różnica pomiędzy uzyskanymi rezultatami wynika z faktu, że w trakcie 2020 roku nastąpiło podniesienie kwoty bazowej, na podstawie której wyliczane jest wynagrodzenie nauczycieli, co wpłynęło na pewne podwyższenie średniorocznego wzrostu kwoty bazowej w 2021, natomiast w przypadku minimalnego wynagrodzenia profesora takiej podwyżki w 2020 roku nie było).

Na podstawie przedstawionych obliczeń otrzymuje się jednocześnie, że aby nie dopuścić do realnego spadku omawianych mierników dotyczących poziomu wynagrodzeń w edukacji i nauce konieczne byłoby podwyższenie w 2023 roku kwoty bazowej o 30%, a minimalnego wynagrodzenia profesora o 36%.

Wnioski uzyskane dla edukacji i nauki są zatem zbieżne z wnioskami uzyskanymi na podstawie analizy kształtowania się średniorocznego wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej - w ostatnich latach nastąpiło znaczne obniżenie wynagrodzeń realnych w sektorze publicznym i dopiero podwyżki rzędu 30% mogą zniwelować spadek poziomu życia pracowników sektora publicznego, który nastąpił w ostatnich latach.

Dlatego rekomenduję wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2023 roku o 30%. Jest to minimalny poziom podwyżki, przy którym nie dojdzie do zmniejszenia się realnych wynagrodzeń (poziomu życia) pracowników państwowej sfery budżetowej, w porównaniu z 2020 rokiem.

2. Wydatki na służbę zdrowia

Z perspektywy funkcjonowania publicznej służby zdrowia kluczowy jest łączny poziom wydatków publicznych na służbę zdrowia (tj. nie tylko wydatków budżetu państwa, ale wszystkich wydatków publicznych – w tym przede wszystkim wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia). Minimalny łączny poziom wydatków publicznych na ochronę zdrowia określa *ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tzw. „ustawa 7% PKB na zdrowie”).

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych wskazuje, że w 2023 roku powinno przeznaczyć się na zdrowie minimum 6% PKB. Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że

oznacza to wzrost wydatków na publiczną służbę zdrowia w porównaniu z 2022 rokiem i 2021 rokiem. Zgodnie z *ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* na publiczną ochronę zdrowia w 2022 roku przeznaczonych powinno być bowiem minimum 5,75% PKB, a w 2021 roku minimum zaledwie 5,3% PKB.

Jednak w warunkach bardzo wysokiej inflacji, jak już wspominałem wcześniej, nic nie jest w rzeczywistości takie, jak się na pierwszy rzut oka wydaje. Przy szybkim wzroście ogólnego poziomu cen kluczową sprawą jest bowiem to, jakie PKB się stosuje w wyliczeniach. Zgodnie z *ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* PKB liczone jest zgodnie z metodologią N-2, czyli w oparciu o PKB w cenach rynkowych sprzed dwóch lat. Jak wskazano w art. 131c ust. 2 ww. ustawy: „Wartość produktu krajowego brutto, o którym mowa w ust. 1, jest ustalana na podstawie wartości określonej w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydawanym na podstawie art. 5 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto, według stanu na dzień 31 sierpnia”.

Oznacza to, że przy określaniu minimalnego poziomu finansowania służby zdrowia w 2023 roku przyjmuje się procent PKB nie obecnego, lecz tego sprzed dwóch lat, czyli PKB z 2021 roku. A zaznaczyć należy, że w 2021 roku PKB w cenach rynkowych (nominalne PKB w miliardach złotych) było znacznie niższe niż będzie w 2023 roku. Wynika to przede wszystkim z bardzo wysokiej inflacji, zarówno w roku 2022 jak i w roku 2023, która powoduje, że PKB wyrażone w miliardach złotych (PKB w ujęciu nominalnym) szybko rośnie. Jednak opieranie się przy wyznaczaniu udziału wydatków na publiczną służbę zdrowia w PKB na wartości PKB sprzed dwóch lat (PKB jak wskazano znacznie niższego niż obecnie) powoduje, że pokazana w ustawie minimalna relacja wydatków publicznych na ochronę zdrowie do przeszłego PKB nie oddaje rzeczywistego udziału wydatków publicznych na ochronę zdrowia w bieżącym PKB (czyli PKB w 2023 roku).

Uwzględniając szacunki NBP dotyczące inflacji w 2023 roku, otrzymuje się, że różnica pomiędzy nominalnym PKB (PKB wyrażonym w bieżących cenach) w 2021 roku i 2023 wynosić będzie aż 30%. W rezultacie, otrzymuje się, że w 2023 roku wydatki publiczne na służbę zdrowia wynikające z *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* wynosić będą zaledwie 4,6% PKB z 2023 roku.

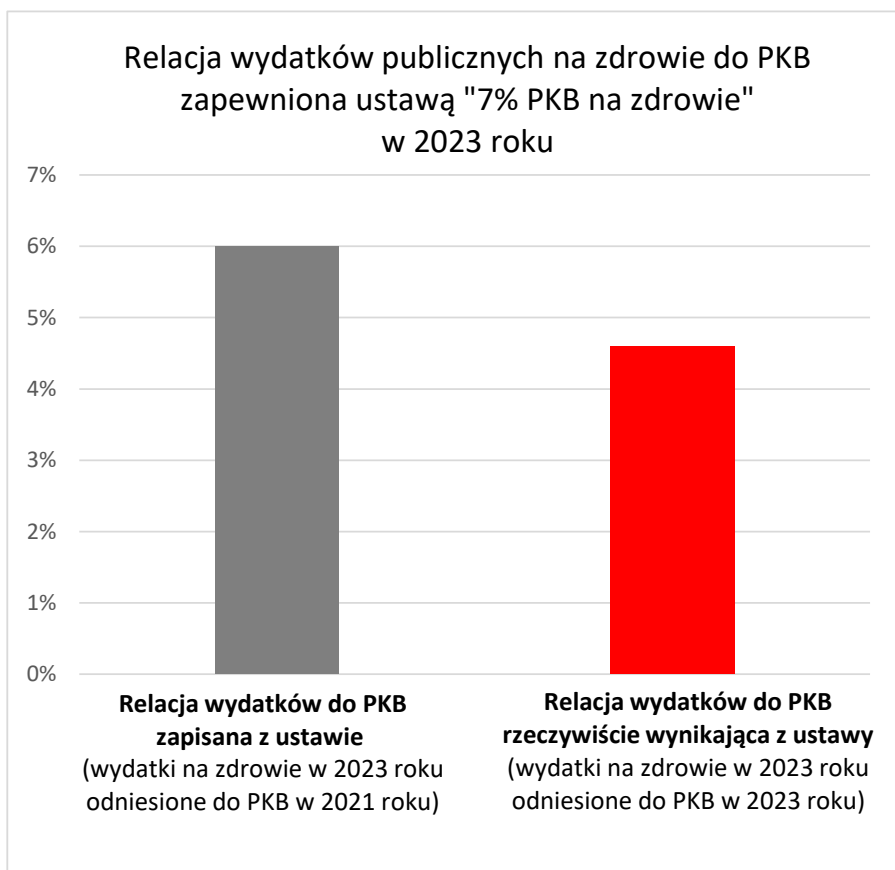
Z metodologicznego punktu widzenia jest przy tym o wiele bardziej wskazane odnoszenie wydatków na służbę zdrowia do PKB z tego

samego roku, którego dotyczą wydatki, niż do poziomu PKB sprzed dwóch lat. Miara odnosząca się do bieżącego PKB ukazuje bowiem, jaką część dóbr i usług wytwarzanych w gospodarce w danym roku przeznaczają na publiczną ochronę zdrowia. Jest to więc miara trafniej pokazująca, jaka część środków w gospodarce jest przeznaczana na publiczną służbę zdrowia.

Porównanie minimalnego kształtowania się wydatków publicznych na służbę zdrowia wynikających z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w relacji do bieżącego PKB (czyli relacji ukazującej rzeczywisty udział wydatków na służbę zdrowia w gospodarce) i PKB sprzed dwóch lat (czyli relacji, o której mowa w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych) przedstawia wykres 4.

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określa minimalny poziom wydatków na publiczną

Wykres 4.



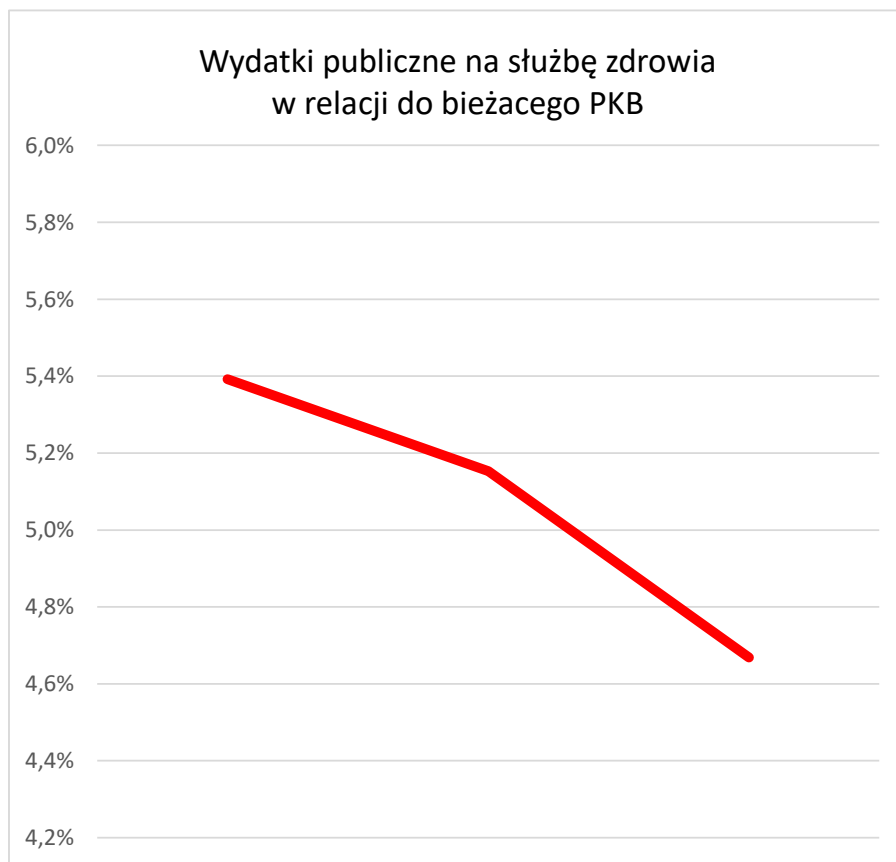
służbę zdrowia. Z punktu widzenia sytuacji w publicznej służbie zdrowia najważniejsze są jednak zmiany rzeczywiście ponoszonych wydatków.

Rzeczywisty poziom wydatków publicznych na służbę zdrowia w 2021 roku był nieco wyższy niż minimalny poziom zagwarantowany ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Również w latach 2022-2023 zaplanowany poziom wydatków publicznych na służbę zdrowia jest ustalony na wyższym poziomie niż minimalny poziom zagwarantowany ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zmiany relacji do bieżącego PKB rzeczywiście ponoszonych wydatków publicznych na służbę zdrowia w latach 2021-2023 ukazuje wykres 5.

Poziom wydatków budżetu państwa na służbę zdrowia założony w ustawie budżetowej na 2023 rok oznacza, że udział wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB w 2023 roku będzie kształtował

Wykres 5.



się na poziomie niższym do udziału wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB w 2022 roku. Co więcej, udział wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB w 2023 roku będzie kształtował się na poziomie znacznie niższym niż w 2021 roku. Jest to sprzeczne z założeniami przyświecającymi *ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, zgodnie z którymi następować ma systematyczny wzrost roli wydatków publicznych na służbę zdrowia w polskiej gospodarce.

Dlatego rekomenduję wzrost wydatków z budżetu na służbę zdrowia zapewniający łączne wydatki na publiczną służbę zdrowia na poziomie 185 miliardów złotych. Jest to bowiem minimalny poziom nakładów, przy którym udział wydatków na publiczną służbę zdrowia w bieżącym PKB będzie nie niższy niż w 2021 roku.

3. Opodatkowanie odsetek

Wysoka inflacja oddziałuje silnie na sytuację oszczędzających. Najbardziej zauważalny efekt jest taki, że wzrost stopy inflacji spowodował podniesienie przez banki oprocentowania lokat bankowych. Wydawałoby się, że oznacza to polepszenie sytuacji oszczędzających. Jednak z drugiej strony wysoka inflacja powoduje, że realna wartość pieniądza spada, czyli za np. 100 zł można kupić znacznie mniej dóbr i usług niż rok temu.

Drugi z wymienionych efektów jest obecnie znacznie silniejszy niż pierwszy. Czyli oszczędzający więcej tracą na realnym spadku wartości lokaty niż zyskują na wyższym oprocentowaniu. Oznacza to, że występują obecnie znaczne ujemne realne stopy procentowe. Innymi słowy, oprocentowanie oszczędności jest znacznie niższe niż stopa inflacji, czyli realna wartość oszczędzanych środków maleje.

Spadek realnej wartości oszczędzanych w bankach środków oznacza, że nawet przed opodatkowaniem realny zysk z posiadanego kapitału (lokaty bankowej) jest ujemny, czyli występuje realna strata z kapitału (wartość realna kapitału spada). Wyliczenia dla stopy oprocentowania 7% przy stopie inflacji na koniec listopada 2022 roku ukazuje wykres 6.

Jak wynika z wykresu, nawet przy wysokim oprocentowaniu nominalnym lokaty (7% w skali roku), oszczędzający przy obecnej inflacji ponoszą realną stratę z kapitału - i to nawet przed wyliczeniem podatku od odsetek. Przy utrzymaniu się obecnej stopy inflacji realna wartość lokaty (powiększonej o odsetki) spadnie o ponad 8%. Czyli, nawet jeszcze przed zapłaceniem podatku, oszczędzający za środki zgromadzone na

Wykres 6.

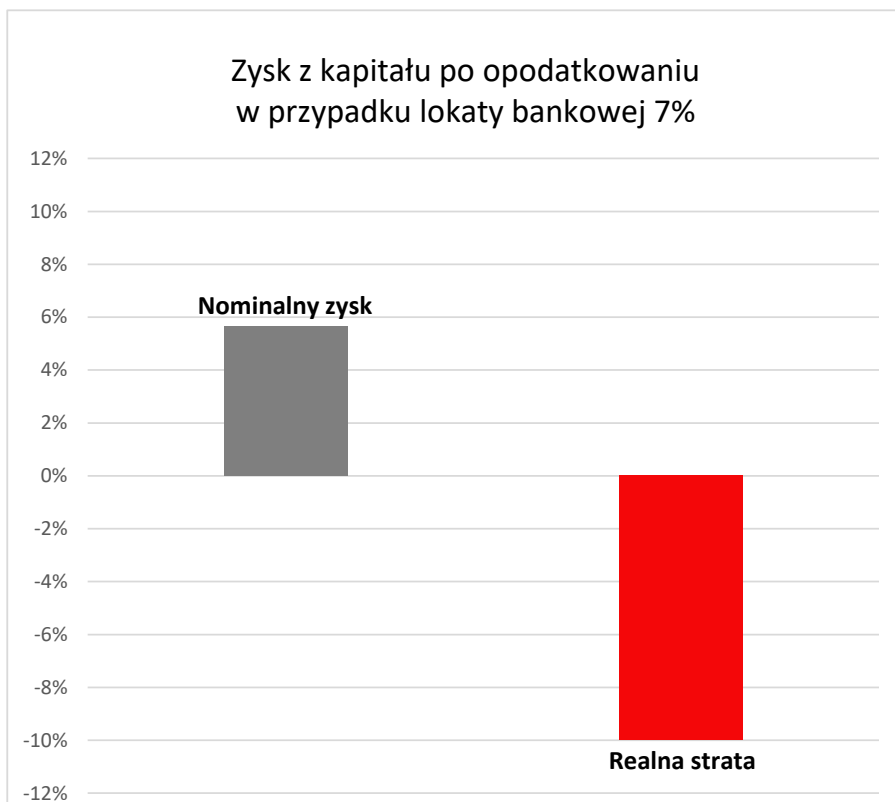


lokacie po roku będą mogli kupić o 8% dóbr i usług mniej niż byli w stanie kupić zakładając lokatę.

Rzeczywista sytuacja oszczędzających jest jednak jeszcze gorsza – mimo realnego spadku wartości ich kapitału muszą jeszcze przecież zapłacić podatek od zysków kapitałowych. W rezultacie dochodzi do absurdalnej sytuacji, w której oszczędzający płacą obecnie podatki od odsetek, mimo że wartość ich majątku realnie spada. Czyli płacą podatek od zysków kapitałowych, mimo że realnie nie mają zysków z kapitału, lecz stratę. Powoduje to dalsze pogorszenie sytuacji oszczędzających (spadek realnej wartości lokaty o 10%), co ukazuje wykres 7.

Dlatego rekomenduję zmianę sposobu naliczania podatku od odsetek – tak by podatek był płacony tylko od nadwyżki oprocentowania ponad inflację.

Wykres 7.



4. Sposób sfinansowania przedstawionych rekomendacji

Założona w ustawie budżetowej na 2023 rok stopa inflacji ma kluczowy wpływ na przyjęte w ustawie prognozy kształtowania się dochodów podatkowych budżetu państwa. Im niższa założona w uzasadnieniu ustawy budżetowej stopa inflacji, tym niższe oszacowania dochodów podatkowych budżetu państwa przyjęte w ustawie budżetowej.

W uzasadnieniu ustawy budżetowej założono, że w 2023 roku średnioroczna stopa inflacji wyniesie 9,8%. Niestety, obecne i przewidywane na 2023 rok uwarunkowania dotyczące presji inflacyjnej wskazują, że rzeczywista stopa inflacji będzie w 2023 roku znacznie wyższa niż przyjęto w ustawie budżetowej.

Na znacznie wyższą inflację w 2023 roku niż założono w ustawie budżetowej wskazują nawet oszacowania NBP. Według oszacowań NBP

średnioroczna stopa inflacji w 2023 roku wyniesie 13,1% (listopadowy *Raport o inflacji* NBP).

Wynika z tego, że dochody podatkowe przyjęte w ustawie budżetowej są zaniżone. Dochody podatkowe zależą bowiem od kształtowania się inflacji – rosną wraz ze wzrostem cen. Elastyczność wpływów podatkowych względem wzrostu cen jest zbliżona do jedności. Oznacza to, że wzrost cen o dodatkowy 1% (wzrost stopy inflacji o dodatkowy 1 punkt procentowy) niesie za sobą wzrost nominalnych wpływów podatkowych o ok. 1%. Jest to zgodne z założeniem, że wpływy podatkowe w ujęciu realnym (wartość wpływów podatkowych skorygowana o inflację) nie ulegają istotnym zmianom wraz ze zmianami cen.

Zatem, ze względu na niedoszacowaną inflację w ustawie budżetowej dochody podatkowe zostały niedoszacowane o co najmniej 3%.

Dlatego rekomenduję sfinansowanie przedstawionych w opinii propozycji dodatkowymi wpływami podatkowymi wynikającymi z wystąpienia w 2023 roku wyższej inflacji niż założono w ustawie budżetowej.