



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia
do ustawy budżetowej
na rok 2022
(druk senacki nr 601)

Opinie
i ekspertyzy
OE-375

WARSZAWA 2021

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 2021

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 2021

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

Opinia do ustawy budżetowej na rok 2022

W ustawie budżetowej przyjęto zaniżoną stopę inflacji w 2022 roku - znacznie niższą niż jest obecnie prognozowana przez większość instytucji. Uwzględniając bardziej realistyczną stopę inflacji, chociażby prognozą NBP, otrzymuje się, że rzeczywiste dochody podatkowe w 2022 roku będą o 2,5% wyższe niż założono w ustawie budżetowej. Jednocześnie, w ustawie budżetowej na 2022 rok założono zmniejszenie relacji wydatków budżetu państwa do PKB, co nie sprzyja pobudzaniu aktywności gospodarczej. **Dlatego rekomenduję zwiększenie wydatków budżetu państwa i sfinansowanie ich dodatkowymi wpływami podatkowymi wynikającymi z wystąpienia w 2022 roku wyższej inflacji niż założono w ustawie budżetowej.**

W szczególności, w mojej ocenie, istotne jest zwiększenie wydatków budżetowych w dwóch poniższych kategoriach:

- wydatków na służbę zdrowia,
- wydatków majątkowych.

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych zakłada systematyczny wzrost udziału wydatków na zdrowie w PKB, docelowo do 7%. Natomiast w 2022 roku wydatki publiczne na służbę zdrowia, liczone jako procent bieżącego PKB, ulegną zmniejszeniu. Zmniejszenie to wynika z faktu, że wydatki na służbę zdrowia w *ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* liczone są jako procent PKB sprzed dwóch lat, czyli z okresu, gdy nominalne PKB było o ok. 20% niższe niż będzie w 2022 roku. **Dlatego rekomenduję zwiększenie wydatków budżetu państwa na służbę zdrowia w celu niedopuszczenia do obniżenia się w 2022 roku udziału procentowego wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB.**

Dla długofalowego wzrostu gospodarczego szczególnie duże znaczenie mają wydatki majątkowe, z których finansowane są publiczne inwestycje. W ustawie budżetowej na 2022 rok przyjęto, że udział majątkowych wydatków budżetowych w PKB będzie jedynie nieznacznie wyższy niż w kryzysowym 2021 roku i znacznie niższy niż w 2020 roku. W mojej ocenie, w celu stymulowania długofalowego wzrostu gospodarczego, wskazane jest zwiększenie udziału wydatków majątkowych. **Dlatego rekomenduję zwiększenie udziału w PKB majątkowych wydatków budżetowych do poziomu z 2020 roku.**

W 2022 roku zaobserwować można dalsze zmniejszenie roli budżetu państwa i zwiększenie roli funduszy znajdujących się poza budżetem państwa. Tego typu fundusze pozabudżetowe generować będą w 2022 roku większość deficytu sektora finansów publicznych. Wyprowadzanie środków publicznych poza budżet państwa zmniejsza przejrzystość funkcjonowania całego sektora finansów publicznych. **Dlatego rekomenduję zwiększanie roli budżetu państwa i zmniejszanie roli funduszy pozabudżetowych.** Rekomendacja ta ma przy tym charakter bardziej długofalowy.

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

Mimo że kategorie budżetowe często przedstawia się w wielkościach nominalnych (milionach złotych), to w niniejszej opinii kształtowanie się kategorii budżetowych analizuję nie w wielkościach nominalnych, lecz w relacji do PKB. Odniesienie wydatków i dochodów budżetowych do PKB umożliwia bowiem najlepszą interpretację ekonomiczną zmian zachodzących w finansach publicznych. Przede wszystkim w warunkach wysokiej inflacji porównywanie dla różnych lat wielkości nominalnych nie ma uzasadnienia ekonomicznego, ponieważ wraz z inflacją maleje realna wartość pieniądza. Przykładowo, porównywanie kształtowania się poszczególnych wydatków budżetowych w 2021 i 2022 roku w milionach bieżących złotych dawać może mylne wrażenie zwiększania nakładów budżetowych, nawet gdy realna wartość danych wydatków budżetowych spada. Ponadto ważną zaletą analizowania poszczególnych kategorii budżetowych w relacji do PKB jest to, że miara ta ukazuje relatywne znaczenie danej kategorii w gospodarce. Przykładowo, kształtowanie się publicznych wydatków na służbę zdrowia w relacji do PKB ukazuje, jaka część dóbr i usług wytwarzanych w polskiej gospodarce przeznaczana jest na publiczną służbę zdrowia. Zmiany tej relacji ukazują, jak zmienia się znaczenie tego typu wydatków w Polsce. Natomiast miary nominalne, czy nawet miary realne (w cenach stałych), nie umożliwiają wyciągania tego typu wniosków.

1. Inflacja a dochody podatkowe i finansowanie dodatkowych wydatków

W uzasadnieniu ustawy budżetowej założono, że w 2022 roku średnioroczna stopa inflacji wyniesie 3,3%. Niestety, obecne i przewidywane na 2022 rok uwarunkowania dotyczące presji inflacyjnej wskazują, że rzeczywista stopa inflacji będzie w 2022 roku znacznie wyższa niż przyjęto w ustawie budżetowej.

Założona stopa inflacji ma kluczowy wpływ na przyjęte w ustawie budżetowej prognozy kształtowania się dochodów budżetu państwa oraz na kształtowanie się wydatków budżetu państwa w ujęciu realnym (po skorygowaniu o inflację). Im niższa założona w uzasadnieniu ustawy budżetowej stopa inflacji, tym niższe oszacowania dochodów budżetu państwa w ustawie budżetowej. Jednocześnie, im niższa założona w uzasadnieniu ustawy budżetowej stopa inflacji, tym „na papierze” wyższe są wydatki budżetu państwa w ujęciu realnym. Jednak, jeśli rzeczywista inflacja w 2022 roku będzie znacznie wyższa od stopy inflacji założonej w ustawie budżetowej, wówczas wydatki budżetowe w ujęciu realnym będą kształtowały się na poziomie znacznie niższym niż wynika to z uzasadnienia ustawy budżetowej. Przy wyższej inflacji realne wsparcie wynikające z danego poziomu wydatków będzie więc niższe.

Oszacowania z grudnia 2021 roku wskazują, że w 2022 roku średnioroczna stopa inflacji w Polsce będzie znacznie wyższa niż założono w ustawie budżetowej. Potwierdzają to zarówno oszacowania instytucji, jak i wypowiedzi ekspertów.

Zgodnie z oszacowaniem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) średnioroczna stopa inflacji w 2022 roku wyniesie w Polsce 6,2% (raport *OECD Economic Outlook* z grudnia 2021 roku). Oznacza to inflację o ponad 80% wyższą niż założono w ustawie budżetowej i o ponad 3% niższe wydatki budżetu państwa w ujęciu realnym niż wynika to z uzasadnienia ustawy budżetowej na 2022 rok.

Raport banku BNP Paribas z grudnia 2021 roku wskazuje, że średnioroczna inflacja w Polsce wyniesie w 2022 roku aż 6,8%. (raport *Inflacja, stagflacja, czy powrót na zrównoważoną ścieżkę rozwoju? Perspektywy gospodarcze na 2022 rok*, grudzień 2021). Oznacza to inflację ponad dwukrotnie wyższą niż założono w ustawie budżetowej.

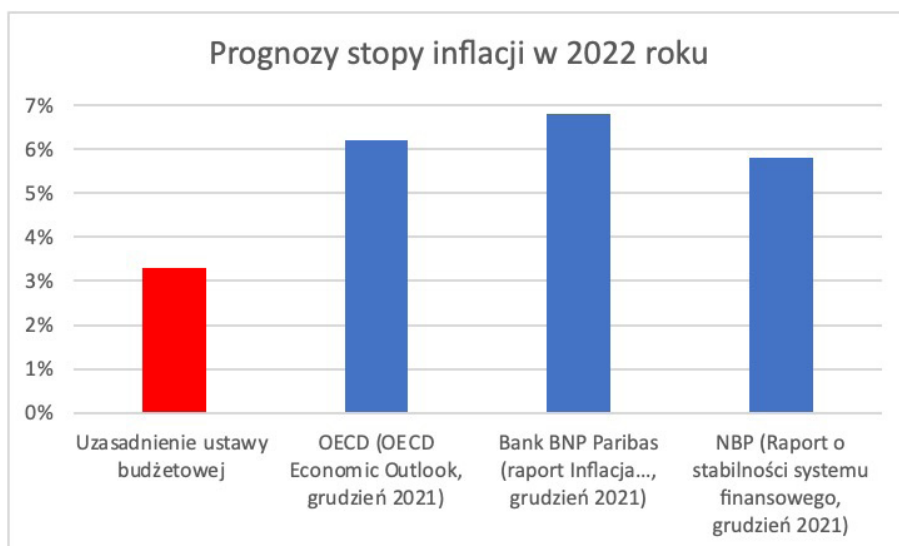
Co szczególnie istotne, na znacznie wyższą inflację w 2022 roku niż założono w ustawie budżetowej wskazują nawet oszacowania NBP. Według oszacowań NBP średnioroczna stopa inflacji w 2022 roku wyniesie 5,8% (*Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień 2021).

Oznacza to inflację o ponad 70% wyższą niż założono w ustawie budżetowej i o 2,5% niższe wydatki budżetu państwa w ujęciu realnym niż założono w ustawie budżetowej.

W opinii do projektu ustawy budżetowej Rada Polityki Pieniężnej bezpośrednio odniosła się do założonej w ustawie budżetowej stopy inflacji wskazując, że „Podsumowując, w ocenie NBP ze względu na oddziaływanie wskazanych powyżej czynników o charakterze zewnętrznym, inflacja CPI w przyszłym roku może z dużym prawdopodobieństwem być znacznie wyższa niż założono w projekcie Ustawy” (*Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu Ustawy budżetowej na rok 2022, listopad 2021*).

Porównanie różnych oszacowań średniorocznej stopy inflacji w Polsce w 2022 roku przedstawia poniższy wykres (wykres nr 1).

Wykres nr 1.



Wszystkie wymienione powyżej instytucje, włączając w to odpowiedzialny za prowadzenie polityki pieniężnej i kontrolowanie inflacji Narodowy Bank Polski, prognozują zatem, że inflacja w 2022 roku będzie znacznie wyższa niż założone w ustawie budżetowej 3,3%. Przedstawione powyżej oszacowania inflacji mieszczą się w granicach 5,8-6,8%, czyli o 2,5-3,5 punktu procentowego więcej niż w ustawie budżetowej. W 2022 roku średnioroczna stopa inflacji będzie zatem kształtowała się z bardzo dużym prawdopodobieństwem na poziomie o co najmniej 2,5 punktu procentowego wyższym niż założono w ustawie budżetowej.

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. Oznacza, to że ze względu na niedoszacowaną inflację w ustawie budżetowej nominalne dochody podatkowe zostały niedoszacowane o co najmniej 2,5%.

Jednocześnie, w budżecie państwa założono, że relacja wydatków budżetu państwa do PKB ulegnie w 2022 roku zmniejszeniu. Dla pobudzania aktywności gospodarczej jest natomiast wskazane zwiększanie relacji wydatków budżetowych do PKB. Wyższe wydatki budżetowe zwiększają bowiem agregatowy popyt w gospodarce.

Niektóre kategorie wydatków budżetowych, w tym wydatki na ochronę zdrowia i wydatki majątkowe, o których piszę bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszej opinii, wpływają przy tym nie tylko na bieżącą koniunkturę, ale i na długookresowy wzrost gospodarczy. Wyższe wydatki na ochronę zdrowia, wpływając pozytywnie na przyszły poziom zdrowia pracowników, zwiększają bowiem długookresową wydajność pracy. Natomiast majątkowe wydatki budżetowe, jeśli przeznaczane są na produktywnie inwestycje, wpływają na wzrost kapitału rzeczowego i zwiększają możliwości wytwórcze polskiej gospodarki.

W rezultacie zwiększenie wydatków budżetu państwa wpływać może pozytywnie zarówno na bieżącą koniunkturę, jak i na długofalowy wzrost gospodarczy.

Dlatego rekomenduję zwiększenie wydatków budżetu państwa i sfinansowanie ich dodatkowymi wpływami podatkowymi wynikającymi z wystąpienia w 2022 roku wyższej inflacji niż założono w ustawie budżetowej.

2. Wydatki na służbę zdrowia

W 2022 roku ze względu na wprowadzenie „Polskiego Ładu” nastąpią znaczne zmiany w strukturze finansowania służby zdrowia. Z powodu braku możliwości odliczania składki zdrowotnej od podatku PIT znacznie wzrosną dochody NFZ ze składki zdrowotnej. Z tego powodu, do osiągnięcia poziomu wydatków publicznych na ochronę zdrowia

wynikającego z *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tzw. „ustawy 6% PKB na zdrowie”, która po nowelizacji w sierpniu 2021 roku stała się „ustawą 7% PKB na zdrowie”) brakować będzie mniej środków publicznych pochodzących spoza składki zdrowotnej. W rezultacie, relatywnie niższy będzie niezbędny poziom dofinansowania służby zdrowia ze środków budżetu państwa. Nastąpi więc systemowa zmiana struktury finansowania służby zdrowia w Polsce – począwszy od 2022 roku wzrośnie rola finansowania publicznej służby zdrowia z trafiającej do NFZ składki zdrowotnej, a zmaleje rola dofinansowania publicznej służby zdrowia z budżetu państwa. Powyższa zmiana systemowa jest jedną z przyczyn, dla których w ustawie budżetowej na 2022 rok założony został znacznie niższy udział wydatków na służbę zdrowia w PKB niż w 2021 roku.

Jednak z perspektywy funkcjonowania publicznej służby zdrowia nie jest istotna zmiana struktury wydatków na służbę, lecz zmiany łącznego poziomu wydatków publicznych na służbę zdrowia (tj. przede wszystkim z uwzględnieniem wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia). W ustawie budżetowej na 2022 rok założono wzrost wydatków na ochronę zdrowia wynikający z *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*. Zgodnie ze znowelizowaną w sierpniu 2021 roku ustawą, zaplanowane w ustawie budżetowej mają zapewnić kształtowanie się publicznych wydatków na ochronę zdrowia na poziomie 5,75% PKB. Jest to wyższy udział w PKB niż w 2021 roku, gdy zgodnie z *ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* na ochronę zdrowia przeznaczone było 5,3% PKB.

Z powyższych rozważań wynikałoby, że w 2022 roku, mimo mniejszych środków na służbę zdrowia pochodzących z budżetu państwa, łączne środki publiczne na ochronę zdrowia będą wysokie – wynoszące aż 5,75% PKB.

Tylko że kluczową sprawą jest 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 ww. ustawie: „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”.

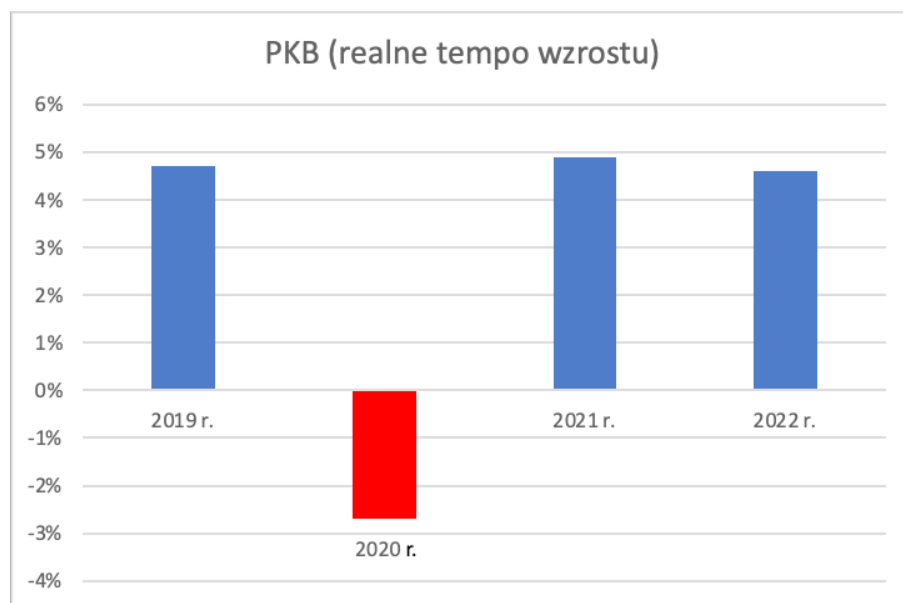
Oznacza to, że w określaniu finansowania służby zdrowia w 2022 roku przyjmuje się procent PKB nie obecnego, lecz tego sprzed dwóch

lat. A w 2020 roku PKB w cenach rynkowych było znacznie niższe niż będzie w 2022 roku.

Po pierwsze, w 2020 roku realne PKB było wyjątkowo niskie. Ze względu na wybuch pandemii nastąpił jednorazowy, niespotykany od wielu lat spadek realnego PKB. W 2020 roku tempo wzrostu PKB wyniosło -2,7%, czyli nastąpił spadek realnego PKB o prawie 3%. Wraz z powrotem gospodarki do normalności tempo wzrostu gospodarczego w 2021 roku i w 2022 roku jest dodatnie i relatywnie wysokie. W rezultacie w 2022 roku realne PKB w Polsce będzie o prawie 10% wyższe niż w 2020.

Wyjątkowo niskie kształtowanie się realnego PKB w 2020 roku, stanowiącego bazę do wyliczenia wydatków publicznych na służbę zdrowia w 2022 roku, ukazuje poniższy wykres (wykres nr 2).

Wykres nr 2.



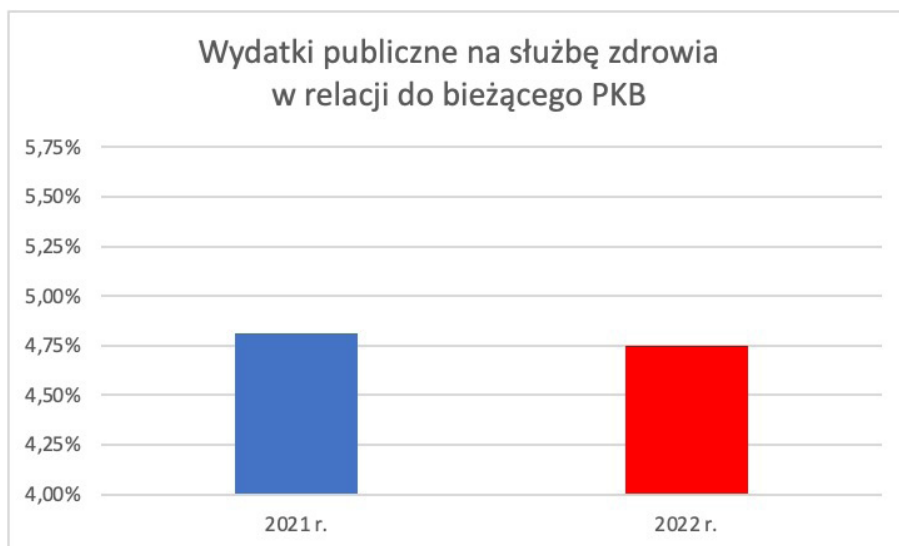
Po drugie, ze względu na wysoką inflację, PKB w ujęciu nominalnym szybko rośnie. Opieranie się przy wyznaczaniu przyszłych wartości wydatków na ochronę zdrowia w oparciu o przeszłe PKB w cenach rynkowych (w ujęciu nominalnym) powoduje, że przyszłe poziomy wydatków „realnie” są znacznie niższe. Inflacja oznacza w tym przypadku, że do wyliczeń zastosowano wartości sprzed wzrostu cen, a wzrost cen doprowadził do spadku siły nabywczej przewidzianych w budżecie państwa środków na finansowanie ochrony zdrowia.

Ze względu na obydwa ww. czynniki PKB nominalne (PKB w bieżących cenach rynkowych) w 2020 roku było znacznie niższe, niż będzie w 2022 roku. Uwzględniając przytoczone wcześniej szacunki NBP dotyczące inflacji w 2022 roku, otrzymuje się, że nominalne PKB (PKB wyrażone w bieżących cenach) w 2020 roku było aż o ponad 20% niższe niż będzie w 2022 roku. Składa się na to z jednej strony niski poziom bazowy (niskie realne PKB w 2020 roku - w czasie kryzysu spowodowanego pandemią), jak i wysoka inflacja w 2021 oraz 2022 roku.

W rezultacie, otrzymuje się, że w 2022 roku wydatki publiczne na służbę zdrowia wynosić będą zaledwie 4,75% PKB z 2022 roku. Z metodologicznego punktu widzenia jest przy tym bardziej wskazane odnoszenie wydatków 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 bardziej trafnie pokazująca, jaka część środków w gospodarce jest przeznaczana na publiczną służbę zdrowia.

Kształtowanie się w 2021 i 2022 roku wydatków publicznych na służbę zdrowia wynikających z przepisów *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* przedstawia poniższy wykres (wykres nr 3).

Wykres nr 3.



W przypadku pozostawienia wydatków na poziomie zapisanym w ustawie budżetowej na 2022 rok udział wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB w 2022 roku będzie kształtował się na poziomie niższym do udziału wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB 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 zwiększenie wydatków budżetu państwa na służbę zdrowia w celu niedopuszczenia do obniżenia się w 2022 roku udziału wydatków publicznych na służbę zdrowia w bieżącym PKB.

3. Wydatki majątkowe

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 zaspokojeniu 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. Zjawisko to wystąpiło w 2021 roku, gdy publiczne wydatki majątkowe uległy zmniejszeniu o prawie 30%. Analizując wydatki majątkowe w procentach PKB, widać, że spadek tych wydatków w 2021 roku był jeszcze większy. W 2020 roku wydatki majątkowe stanowiły bowiem 1,45% PKB, a w 2021 roku spadły do poziomu 0,94% PKB. Tak więc oznacza to spadek o ponad jedną trzecią.

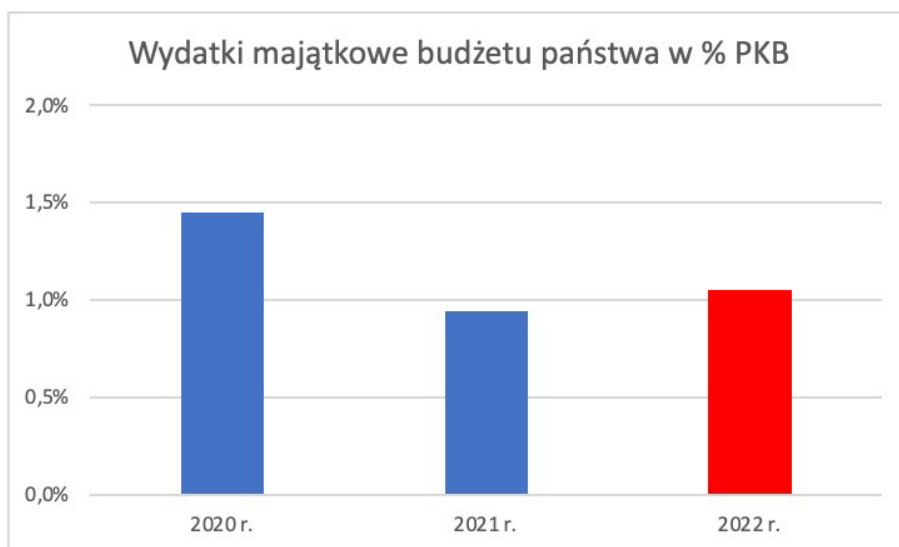
Niestety, w 2022 roku nie jest przewidziany istotny wzrost wydatków majątkowych. Wydatki majątkowe mają wynieść w 2022 roku jedynie niewiele ponad 1% PKB, czyli jedynie nieznacznie więcej niż w roku ubiegłym i wciąż o wiele mniej niż w 2020 roku.

Zatem w 2022 roku nie zaplanowano istotnego zwiększenia wydatków majątkowych, po ich załamaniu w 2021 roku. O ile jednak obniżenie wydatków majątkowych w 2021 roku było częściowo uzasadnione

trudną sytuacją ekonomiczną i walką z pandemią, o tyle w 2022 roku takiego uzasadnienia już nie ma. Mimo, że w 2020 roku wydatki majątkowe były niewielkie (niższe niż półtora procent PKB), to w 2022 roku kształtować się będą na poziomie około 25% niższym niż były zaplanowane w budżecie na 2020 rok, czyli ostatnim budżecie opracowanym przed pandemią.

Kształtowanie się majątkowych wydatków budżetowych w latach 2020-2022 przedstawiono na poniższym wykresie (wykres nr 4).

Wykres nr 4.



Zwiększenie wydatków majątkowych może, mimo pozorów, być przy tym 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 produktywnie 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 produktywnie, 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. Ponadto w wyniku wyższego

PKB rosną wpływy podatkowe, co automatycznie zmniejsza deficyt budżetowy i dług publiczny.

Zatem majątkowe wydatki budżetowe nie tylko stymulują bieżącą koniunkturę gospodarczą, ale i są istotne dla długofalowego wzrostu gospodarczego Polski oraz długookresowej stabilności finansów publicznych.

Dlatego rekomenduję zwiększenie udziału w PKB majątkowych wydatków budżetowych do poziomu z 2020 roku.

4. Finanse publiczne poza budżetem państwa

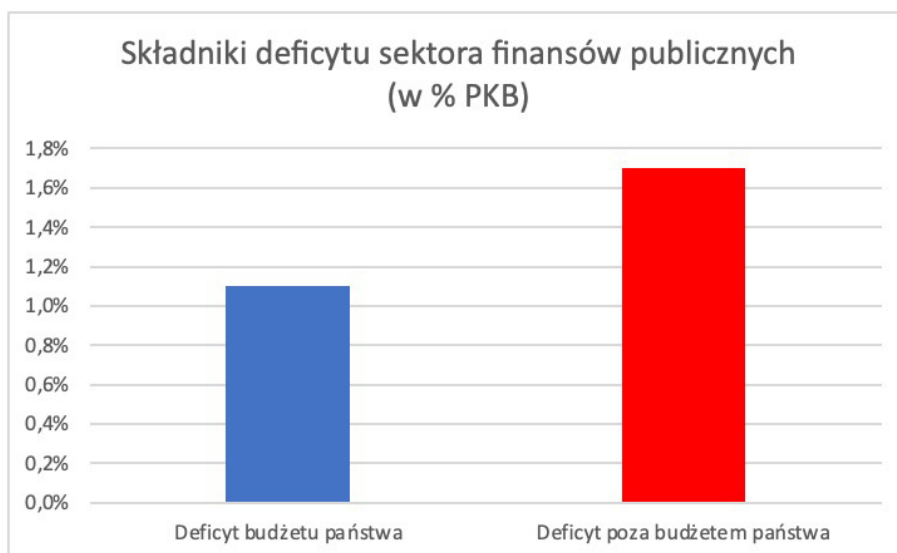
W 2022 roku zmaleje znaczenie budżetu państwa w ramach sektora finansów publicznych. Wynika to częściowo z wprowadzenia „Polskiego Ładu”, zakładającego ograniczenie dochodów budżetu państwa z PIT i zwiększenie wpływów NFZ ze składek, a częściowo z rozrostu znaczenia funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

Przenoszenie dochodów i wydatków publicznych z budżetu państwa do funduszy i agencji nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Ponadto narastający wzrost znaczenia elementów sektora finansów publicznych znajdujących się poza budżetem państwa jest jedną z przyczyn, dla których głównym źródłem nierównowagi finansów publicznych w Polsce w 2022 roku nie będzie budżet państwa, lecz pozostałe instytucje sektora publicznego.

Zgodnie z uzasadnieniem ustawy budżetowej w roku 2022 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczony według metodologii UE) wyniesie 2,8% PKB. Na deficyt sektora finansów publicznych składać się będzie deficyt budżetu państwa w wysokości 1,1% PKB oraz deficyt różnego rodzaju elementów sektora finansów publicznych znajdujących się poza budżetem państwa w wysokości 1,7% PKB. Oznacza to, że w 2022 roku aż 60% deficytu sektora finansów publicznych będzie znajdować się poza budżetem państwa.

Kształtowanie się w 2022 roku deficytu budżetu państwa oraz deficytu generowanego przez pozostałe instytucje sektora finansów publicznych ukazuje poniższy wykres (wykres nr 5).

Wykres nr 5.



Sytuacja, w której głównym źródłem deficytu sektora finansów publicznych nie jest budżet państwa, lecz inne elementy sektora publicznego, jest niekorzystna z dwóch powodów.

Po pierwsze, budżet państwa, jako główne narzędzie prowadzenia polityki fiskalnej, powinien stanowić najważniejszy instrument prowadzenia ekspansywnej bądź restrykcyjnej polityki fiskalnej w danym kraju. Tak więc to na poziomie budżetu państwa powinna być realizowana polityka dotycząca wysokości deficytu sektora finansów publicznych, a nie na poziomie pozostałych elementów sektora publicznego.

Po drugie, koszty zadłużenia są niższe w przypadku finansowania deficytu budżetu państwa niż w przypadku pozostałych elementów sektora finansów publicznych. W rezultacie sytuacja, w której większość deficytu sektora finansów publicznych generują instytucje sektora publicznego znajdujące się poza budżetem państwa, prowadzi w skali całego sektora finansów publicznych do wyższych kosztów obsługi długu publicznego.

Ponadto, jak wspomniałem wcześniej, zwiększanie znaczenia funduszy i agencji kosztem budżetu państwa nie sprzyja transparentności finansów publicznych.

Dlatego rekomenduję zwiększanie roli budżetu państwa i zmniejszanie roli funduszy pozabudżetowych.