

Warszawa, 31 sierpnia 2018 r.

**Komunikat FOR 23/2018:
Budżet 2019: nieprzygotowany na spowolnienie gospodarcze**

- Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych kluczowe znaczenie ma deficyt całego sektora finansów publicznych, w którym budżet państwa odpowiada za mniej niż połowę wydatków. Poza budżetem państwa w skład sektora finansów publicznych wchodzi budżety samorządów, ZUS, KRUS, NFZ i szeregu innych podmiotów.
- Pomimo bardzo dobrej koniunktury, która sprzyja ograniczeniu deficytu, rząd na 2019 rok planuje istotny deficyt sektora finansów publicznych (1,8%). W praktyce najczęściej nie wszystkie zaplanowane wydatki są realizowane, co skutkuje nieznacznie niższym deficytem, jednak i tak stan finansów publicznych negatywnie odróżnia nas od większości państw UE, wykorzystujących dobrą koniunkturę do naprawy finansów publicznych. Według prognoz Komisji Europejskiej z maja br. faktyczny deficyt w Polsce będzie nieznacznie niższy od planowanego (1,4%), ale wciąż znacznie powyżej unijnej średniej (0,3% PKB). W 13 państwach prognozowane są nadwyżki zamiast deficytu.
- Dotychczasowy spadek deficytu pomimo wprowadzenia nowych wydatków przez rząd PiS (przede wszystkim 500+ oraz obniżenia wieku emerytalnego) był możliwy dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, który w połączeniu z nowymi podatkami i uszczelnieniem VAT zapewniał wzrost dochodów. Jednocześnie reformy poprzedników (reformy emerytalna z 1999 roku, reforma Hausnera systemu rentowego) w połączeniu z ograniczeniem dynamiki płac w sektorze publicznym hamowały wzrost wydatków publicznych w relacji do PKB.
- Polskie finanse publiczne pozostają nieprzygotowane na spowolnienie gospodarcze, które spowoduje presję na wzrost deficytu. Spowolnienie będzie wiązało się ze spadkiem dochodów podatkowych, przy jednocześnie rosnących sztywnych wydatkach (uchwalony wzrost wydatków na opiekę zdrowotną oraz wojsko w relacji do PKB), stawiając rząd przed wyborem między zwiększeniem podatków a ograniczeniem wydatków.

Pomimo utrzymującej się bardzo dobrej koniunktury prognozowany na 2019 rok deficyt sektora finansów publicznych w Polsce pozostaje wysoki na tle pozostałych państw UE. Budżet państwa stanowi mniej niż 45% wydatków państwa, na które składają się także wydatki samorządów, ZUS, KRUS, NFZ i szeregu mniejszych podmiotów. Z punktu widzenia finansów publicznych kluczowe znaczenie ma deficyt całego sektora finansów publicznych, a nie tylko samego budżetu państwa. Wpisana do budżetu wielkość deficytu sektora finansów publicznych (1,8%)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. +48 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

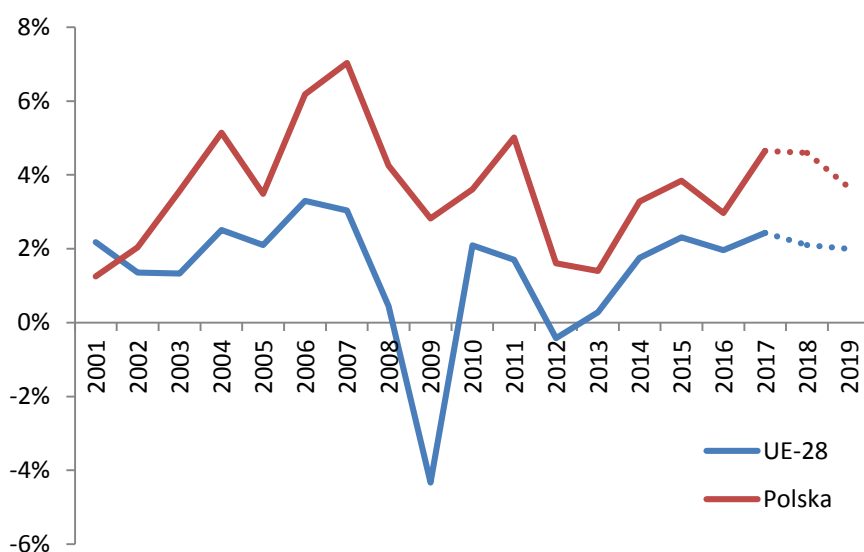
/FundacjaFOR • @FundacjaFOR



NIP: 521-34-49-293 • REGON: 140924840 • KRS: 0000277658

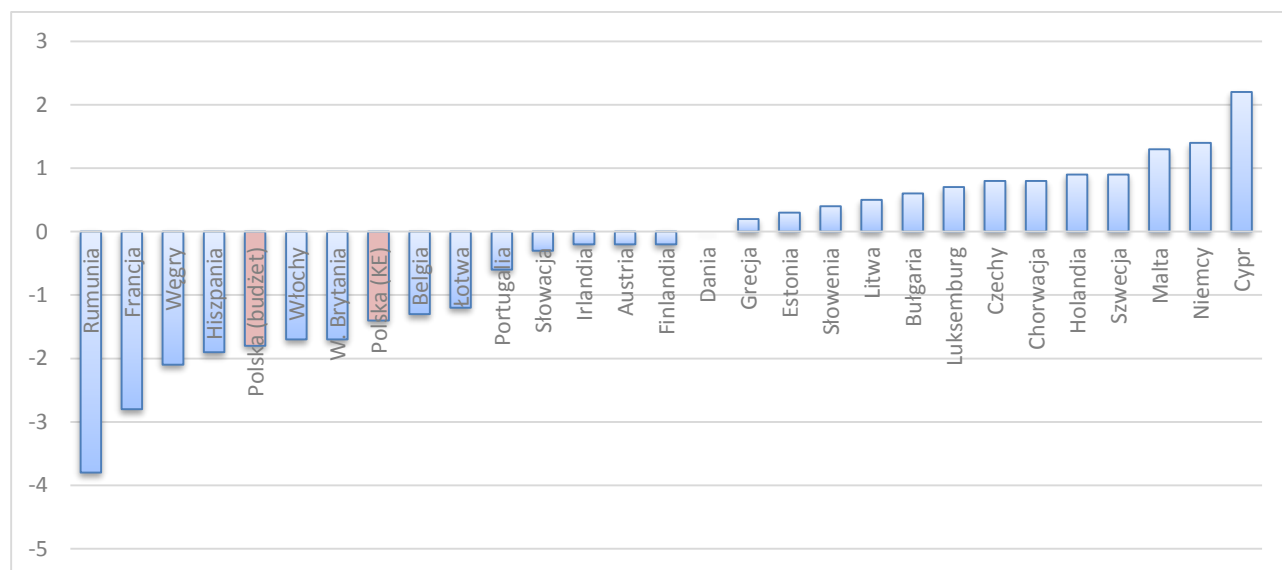
jest wielkością maksymalną i choć faktyczny deficyt może być nieznacznie mniejszy, to wciąż będzie on relatywnie wysoki na tle pozostałych państw UE. W majowej prognozie Komisja Europejska (KE) przewidywała, że deficyt w Polsce w 2019 roku wyniesie 1,4%, znacznie powyżej unijnej średniej (0,3%, średnia nieważona). Jest to szczególnie niepokojące, jeśli weźmie się pod uwagę bardzo dobrą koniunkturę w gospodarce światowej i u naszych głównych partnerów handlowych. Według szacunków Komisji Europejskiej z lipca br. lata 2017-2018 to najszybszy wzrost gospodarki unijnej od czasu kryzysu finansowego z 2008 roku. Obecne prognozy mówią o nieznacznym spowolnieniu wzrostu w przyszłym roku, jednak **należy pamiętać, że silne spowolnienia gospodarcze przychodzą niespodziewanie**. Większość państw UE, w przeciwieństwie do Polski, w znacznie większym stopniu wykorzystała dotychczasową koniunkturę na przygotowanie się na niespodziewane spowolnienie - według prognoz KE 13 państw UE zanotuje nadwyżki w 2019 roku.

Wykres 1. Prognozy wzrostu gospodarczego (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

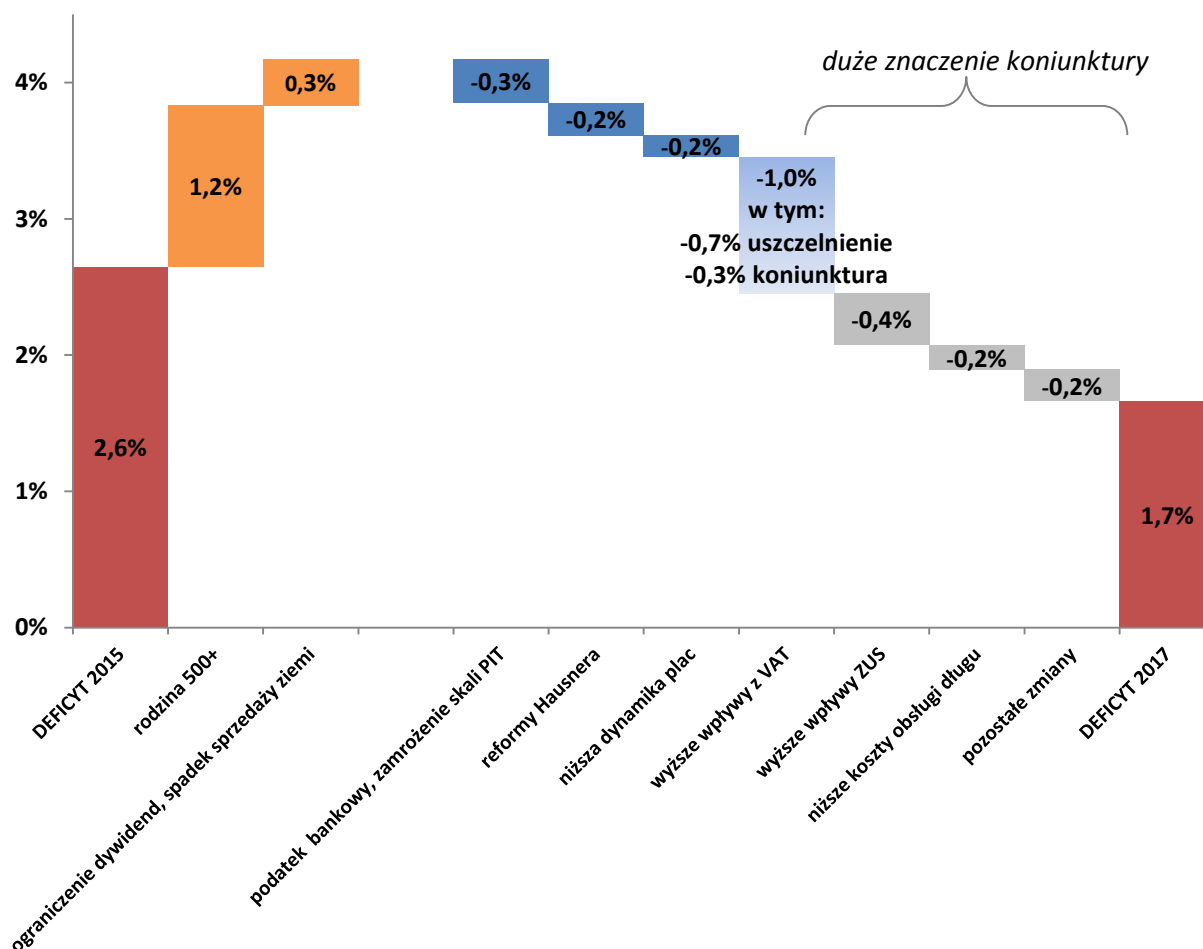
Wykres 2. Prognoza deficytu sektora finansów publicznych na 2019 rok



Źródło: Komisja Europejska

Dotychczasowy spadek deficytu sektora finansów publicznych pomimo wprowadzenia nowych wydatków był możliwy przede wszystkim dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, który przełożył się na wzrost wpływów podatkowych, jednocześnie umożliwiając obniżenie szeregu wydatków w relacji do PKB. Między 2015 a 2017 rokiem deficyt sektora finansów publicznych spadł o 0,9% PKB (z 2,6% do 1,7% PKB) pomimo wprowadzenia programu rodzina 500+ (1,2% PKB) oraz ograniczenia dywidend wpłacanych przez państwowe spółki i sprzedaży ziemi (0,3% PKB). Po stronie dochodowej z jednej strony odnotowano wzrost ściągalsności VAT, z którego wpływy w relacji do PKB wzrosły dzięki działaniom uszczelniającym system podatkowy (wzrost o ok. 1% PKB, z czego ok. 0,7% PKB to efekt działań uszczelniających, a 0,3% to koniunktura). Ponadto, dobra koniunktura w połączeniu z rosnącą liczbą imigrantów płacących składki w ZUS przyczyniła się do wzrostu wpływów składowych (0,4% PKB). Nowe podatki (przede wszystkim podatek bankowy) i zamrożenie skali PIT, efektywnie zwiększając opodatkowanie, zapewniły dalszy wzrost dochodów o kolejne 0,3% PKB. Po stronie wydatkowej dobra koniunktura na światowych rynkach finansowych pozwoliła na dalszy spadek kosztów obsługi długu publicznego (0,2% PKB), a wcześniejsze reformy systemu rentowego (reformacja Hausnera) na dalsze ograniczenie wydatków ZUS na renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednocześnie rząd PiS utrzymywał dynamikę płac w sektorze publicznym poniżej dynamiki płac w sektorze prywatnym, co zaowocowało spadkiem wydatków na płace w relacji do PKB (0,2% PKB).

Wykres 3. Zmiana deficytu 2015-2017 (%PKB)

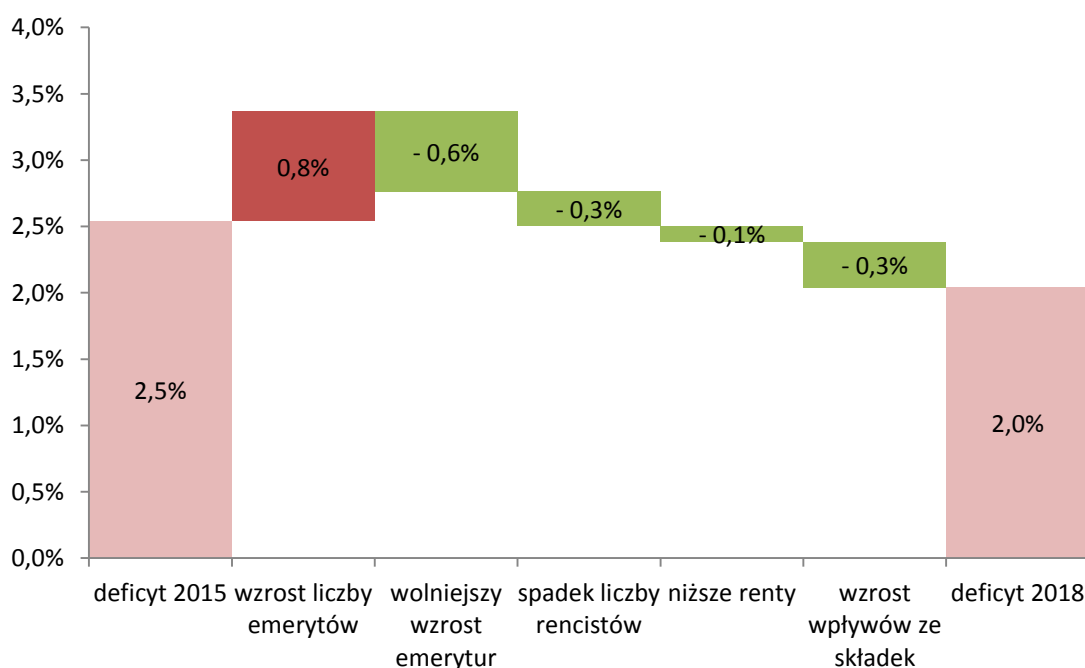


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Konstrukcja istotnej części wydatków publicznych sprawia, że przy szybkim wzroście PKB rząd ma większą swobodę manewrów. Co istotne, **znaczenie ma nie tylko realne tempo wzrostu gospodarczego (czyli po odliczeniu inflacji), ale także nominalne (czyli łączny efekt realnego tempa wzrostu i inflacji)**. Zdecydowana większość wpływów podatkowych zależy od wartości nominalnych (np. z punktu widzenia wpływów z PIT nie jest istotne, czy wzrosła realna wartość płac, czy podwyżki tylko odpowiadały inflacji, w każdym przypadku nominalne wpływy podatkowe rosną). Natomiast po stronie wydatkowej zasady dotyczące podnoszenia poszczególnych wydatków są bardziej złożone. Jest to szczególnie istotne w przypadku wydatków emerytalnych i rentowych, które stanowią ponad 1/5 wydatków publicznych.

Zdecydowana większość tych wydatków przypada na świadczenia przyznane w poprzednich latach, które co roku są waloryzowane o inflację i 20% realnego wzrostu płac w roku poprzednim. Oznacza to, że w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego istniejące reguły waloryzacji prowadzą do spadku wydatków emerytalnych w relacji do PKB, podczas gdy podatki i składki służące ich finansowaniu rosną proporcjonalnie, a nawet szybciej od PKB. To, w połączeniu z reformą z 1999 roku, która obniżyła wysokość nowo przyznawanych emerytur oraz wspomnianą już reformą Hausnera ograniczającą liczbę rencistów pozwoliło na zmniejszenie deficytu najważniejszych funduszy FUS: emerytalnego i rentowego. W efekcie, między 1 kw. 2015 roku a 1 kw. 2018 roku ich deficyt – pomimo obniżenia wieku emerytalnego – spadł z 2,5% do 2% PKB. I choć skokowo rosnąca liczba emerytów po obniżeniu wieku emerytalnego działała w kierunku wzrostu deficytu (0,8% PKB), to efekt ten został skompensowany przez relatywny spadek wysokości emerytur (0,6% PKB), spadek liczby rencistów (0,3% PKB) i wysokości ich świadczeń (0,1% PKB) oraz szybki wzrost wpływów (0,3% PKB). Mechanizmy te przestają jednak działać w przypadku spowolnienia nominalnego tempa wzrostu PKB. I tak, przy utrzymaniu 6% nominalnego tempa wzrostu PKB w 2019 roku, kwota wydatków emerytalnych FUS w relacji do PKB pozostanie na tym samym poziomie do 2018 roku: 7,4%. Jeśli jednak tempo wzrostu PKB spowolni np. do mniej niż 2%, jak to się stało w 2013 roku, wydatki emerytalne wzrosną do 7,7% PKB.

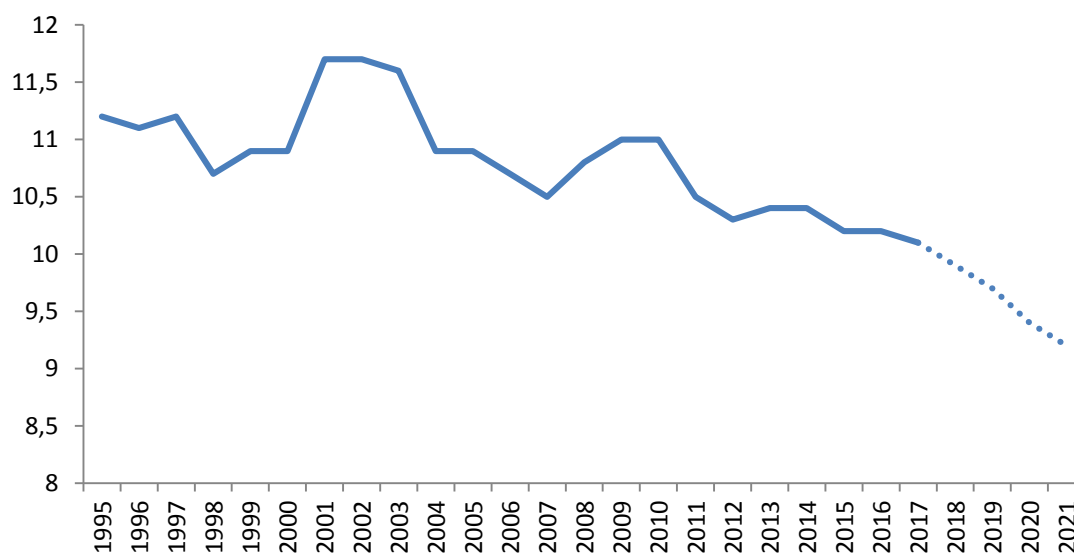
Wykres 4. Zmiana deficytu funduszy emerytalnego i rentowego ZUS w relacji do PKB 2015Q1–2018Q1



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS

Szybki nominalny wzrost PKB ułatwia także rządowi relatywne obniżenie wydatków na płace w sektorze publicznym. Ponieważ ludzie operują wartościami nominalnymi, politycznie często znacznie łatwiej jest np. zamrozić płacę pracownika na poziomie 4 tys. zł pomimo 2% inflacji, niż obniżyć ją o prawie 80 zł w warunkach braku inflacji, pomimo że realny efekt obu rozwiązań jest taki sam. Bez nominalnego ograniczenia płac, a tylko poprzez utrzymanie ich dynamiki poniżej tempa wzrostu płac w sektorze prywatnym w 2017 roku rząd obniżył fundusz płac w sektorze publicznym do najniższego poziomu w historii oraz zakłada jego dalszy spadek w kolejnych latach.

Wykres 5. Fundusz płac w sektorze publicznym (%PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AMECO oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018-2021

Polskie finanse publiczne pozostają nieprzygotowane na spowolnienie gospodarcze, które przy braku reakcji rządu spowoduje wzrost deficytu. Choć wiele zależy od struktury spowolnienia gospodarczego, to należy się spodziewać, że będzie mu towarzyszył spadek wpływów podatkowych. Jednocześnie wolniejszy nominalny wzrost PKB sprawi, że relatywny ciężar wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych będzie rósł, a dodatkowym problemem okaże się pogłębiony przez uchwalony przez rząd PiS stopniowy wzrost wydatków na ochronę zdrowia i wojsko w relacji do PKB. Jednocześnie, w warunkach spowolnienia nominalnego tempa wzrostu PKB pole manewru do dalszego relatywnego ograniczania poszczególnych wydatków bez trudnych politycznie nominalnych cięć będzie coraz mniejsze.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Aleksander Łaszek

Główny ekonomista, wiceprezes zarządu FOR

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)