

Mateusz Michnik, młodszy analityk ekonomiczny FOR
Warszawa, dnia 09.11.2023 r.

Komunikat FOR 25/2023: Projekt budżetu na 2024 rok: pocałunek śmierci PiS

Wiele wskazuje na to, że nowa parlamentarna większość będzie mogła wybrać premiera dopiero w grudniu, a przyszły Sejm będzie musiał kontynuować prace nad ustawą budżetową zgłoszoną przez rząd PiS w sierpniu, choć ta jest wybrakowana oraz pod wieloma względami problematyczna¹.

Pojawia się bowiem problem interpretacji zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych w przypadku projektu ustawy budżetowej². Możliwe są dwa scenariusze – pierwszy, w ramach którego nowy rząd wnosi nowy projekt ustawy budżetowej, a parlament ma cztery miesiące na prace nad nią i jej uchwalenie, i drugi, który by oznaczał konieczność kontynuacji prac nad ustawą rządu PiS i uchwalenia jej do 29 stycznia 2024 roku³.

Z tego powodu przyglądamy się bliżej największym zagrożeniom związanym z budżetem na przyszły rok, takim jak wysoki deficyt, rosnące koszty obsługi zadłużenia, wydatki pozabudżetowe, nader optymistyczne założenia oraz towarzyszący przyszłorocznemu budżetowi chaos informacyjny.

¹ Zob. S. Dudek, B. Klimaszewski, L. Kotecki, H. Majszczyk, M. Szczurek, P. Wojciechowski, *Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Podstawowe wielkości*, Instytut Finansów Publicznych, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa, październik 2023, https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Prawdziwy_budzet_2024_Raport.pdf.

² T. Litwin, *Zastosowanie zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w stosunku do ustawy budżetowej*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 2, 2007.

³ L. Zalewski, *Przez budżet państwa będą kolejne wybory? Są co najmniej dwa scenariusze*, Business Insider, 18 października 2023, <https://businessinsider.com.pl/prawo/co-z-budzetem-panstwa-na-2024-rok-sa-co-najmniej-dwa-scenariusze/9xv9f6y>.

Problem 1: ogromny deficyt

Jak przyznała sama ministra finansów Magdalena Rzeczkowska, Polska może zostać objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu⁴, która zaczyna być stosowana po przekroczeniu deficytu na poziomie 3% PKB. Procedura nadmiernego deficytu wymoże na nowym rządzie przedstawienie planu naprawczego finansów publicznych, który zakładałby zahamowanie wzrostu wydatków publicznych.

Jeszcze wiosną 2023 roku Komisja Europejska prognozowała dla Polski deficyt finansów publicznych na 2024 rok na poziomie 3,7% PKB⁵, w tym samym czasie Ministerstwo Finansów szacowało, że deficyt wyniesie 3,4% PKB⁶. Jak wynika z sierpniowego projektu ustawy budżetowej, deficyt ma być o 1,1 p.p. wyższy, czyli wyniesie 4,5% PKB. Jesienna prognoza Komisji Europejskiej może więc wskazać jeszcze gorszy wynik. Instytut Finansów Publicznych obliczył, że deficyt w 2024 roku może wynieść nawet 5,4% PKB⁷ (wykres 7). Według październikowej prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego wysoki deficyt finansów publicznych ma się utrzymywać też w kolejnych latach – do 2028 roku będzie wynosić powyżej 4% PKB.

To wszystko oznacza, że nowy rząd nie będzie miał przestrzeni na nowe wydatki publiczne albo zwiększanie dotychczasowych, chyba że zdecyduje się na podwyżki podatków albo na zmniejszenie innych wydatków, np. na transfery albo na zbrojenia.

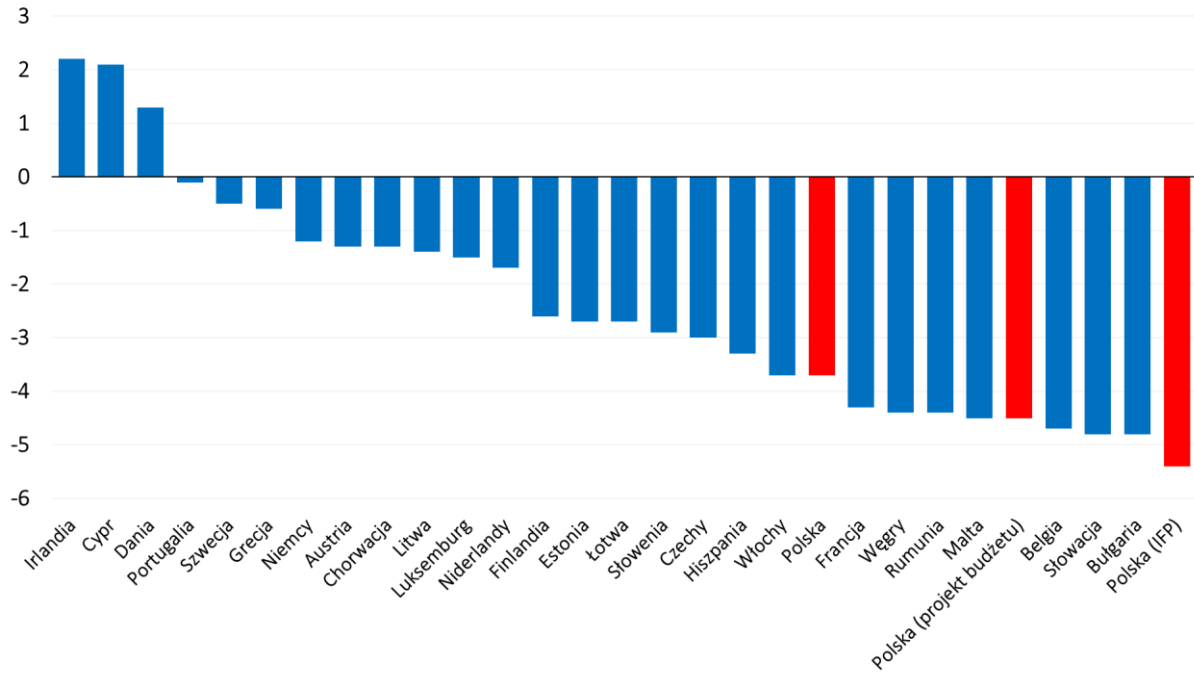
⁴ Minister finansów: UE może objąć Polskę procedurą nadmiernego deficytu, rp.pl, 5 września 2023, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art39056641-minister-finansow-ue-moze-objac-polske-procedura-nadmiernego-deficytu>.

⁵ European Commission, *Spring 2023 Economic Forecast: an improved outlook amid persistent challenges*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en.

⁶ Ministerstwo Finansów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2023–2026*, Warszawa, kwiecień 2023, <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>.

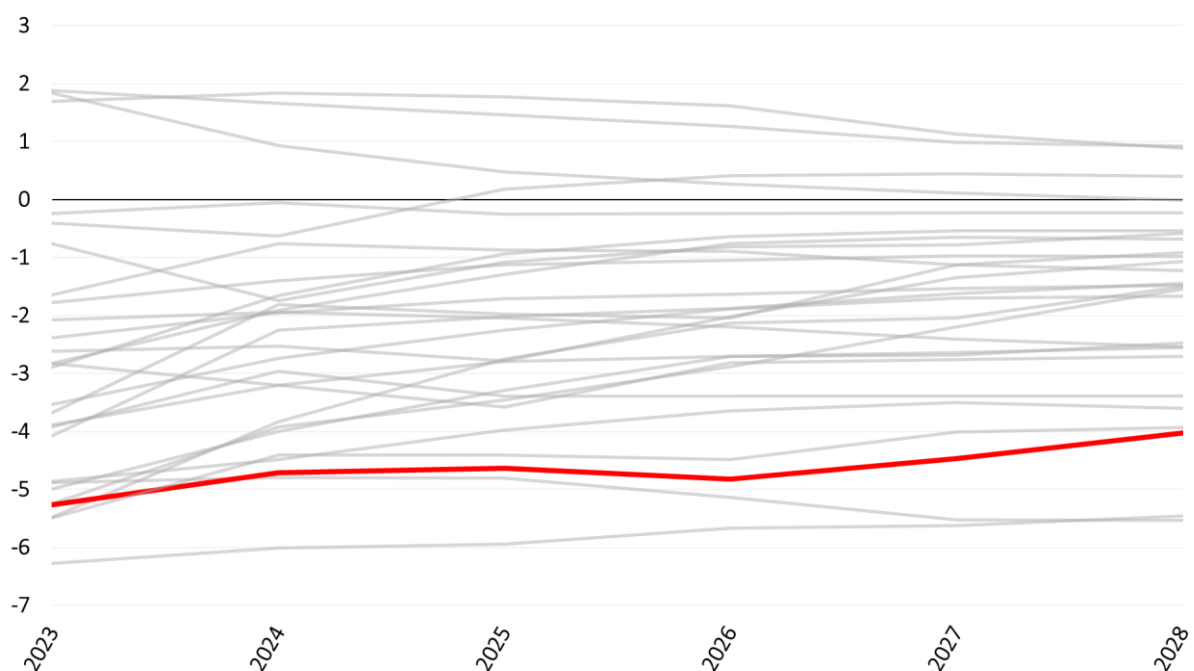
⁷ S. Dudek *et al.*, *Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Podstawowe wielkości*, s. 18.

Wykres 1. Prognozowane saldo sektora general government w 2023 roku jako % PKB



Źródło: AMECO, projekt ustawy budżetowej na rok 2024 i IFP

Wykres 2. Saldo sektora general government Polski na tle innych krajów UE jako % PKB

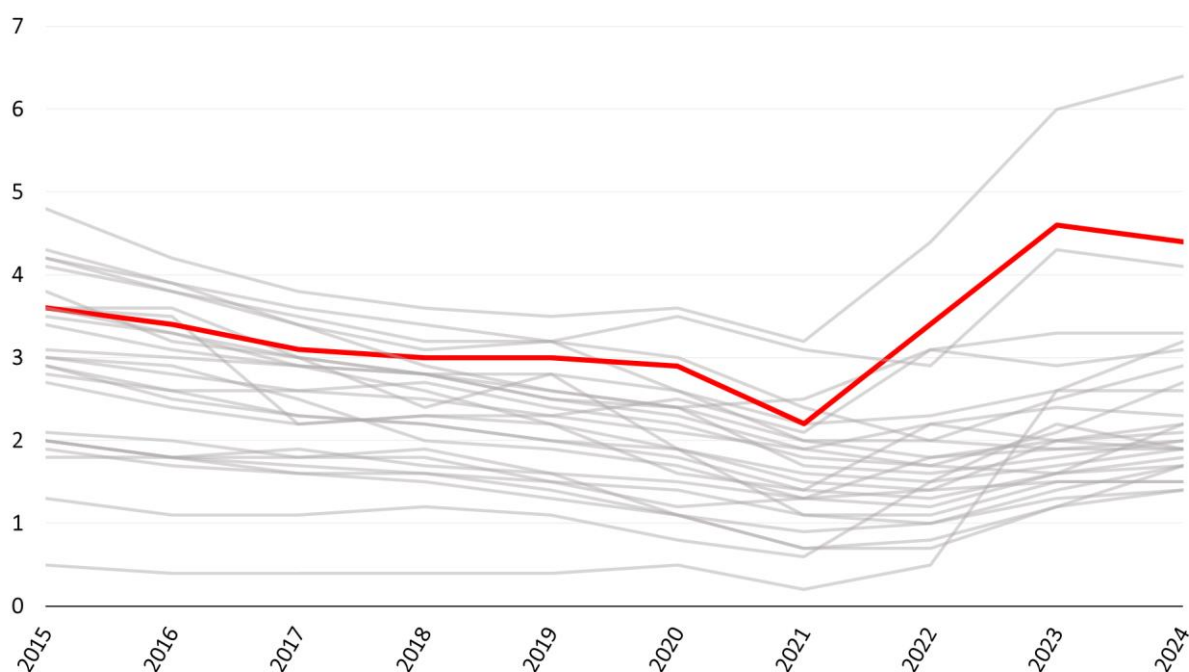


Źródło: IMF

Problem 2: wysokie koszty obsługi długu

Za ewentualne sfinansowanie dodatkowych wydatków publicznych emisją nowych obligacji podatnicy zapłacą w przyszłości – i to zapłacą bardzo dużo. Polska ponosi bowiem jedne z najwyższych kosztów obsługi zadłużenia publicznego w Unii Europejskiej. Przez długi czas mimo rosnącego długu publicznego nominalny koszt jego obsługi utrzymywał się na mniej więcej stałym poziomie (ok. 30 mld zł rocznie), a w stosunku do PKB malował – z 1,8% PKB w 2015 roku do 1,1% PKB w 2021 roku. Wynikający z inflacji wzrost stóp procentowych od drugiej połowy 2021 roku sprawił, że odsetki od polskiego długu publicznego zaczęły gwałtownie rosnąć⁸.

Wykres 3. Koszty obsługi długu publicznego jako % długu publicznego w roku poprzednim – Polska na tle innych krajów UE



Źródło: AMECO

⁸ M. Zieliński, B. Jabrzyk, *Rachunek od państwa za 2022 rok*, Komunikat FOR 13/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 20 czerwca 2023, <https://for.org.pl/pl/projekty/rachunek-od-panstwa/rachunek-od-panstwa-za-2022-rok>.

W 2022 roku odsetki od długu publicznego wyniosły już niemal 48 mld zł, w tym roku mają zbliżyć się do 70 mld zł, a w przyszłym roku osiągną poziom prawie 78 mld zł, czyli sporo więcej niż roczny koszt planowanego od 1 stycznia przyszłego roku programu „800+” (64 mld zł). Wyższe w stosunku do wielkości długu publicznego odsetki niż Polska w tym i przyszłym roku zapłacą tylko Węgry.

Problem 3: wydatki poza budżetem

Palącym problemem finansów publicznych od czasów pandemii są fundusze pozabudżetowe, z których środki rząd wydatkuje poza kontrolą parlamentarną. Z tego powodu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w czerwcu 2023 roku po raz pierwszy w historii III Rzeczypospolitej nie wyraziło pozytywnej opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu, wskazując, że łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowił w 2022 roku jedynie 12,1% liczonego według metodologii unijnej deficytu podsektora instytucji rządowych⁹.

Jak wynika z opublikowanej przez Ministerstwo Finansów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027*, przewidywany jest dalszy wzrost pozabudżetowego zadłużenia: z 302,7 mld zł w 2022 roku do 651,4 mld zł w 2027 roku (z 11,4% PKB do 14,4% PKB)¹⁰. Duża część tego przyrostu długu ma być efektem wydatków Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, które są realizowane w sposób skrajnie nieprzejrzysty. Opinia publiczna dowiaduje się o wydatkach Funduszu i ich wysokości dopiero dzięki śledztwom dziennikarskim, jak było to w przypadku zakupów zbrojeń w Korei Południowej¹¹.

⁹ Uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2022, s. 2,

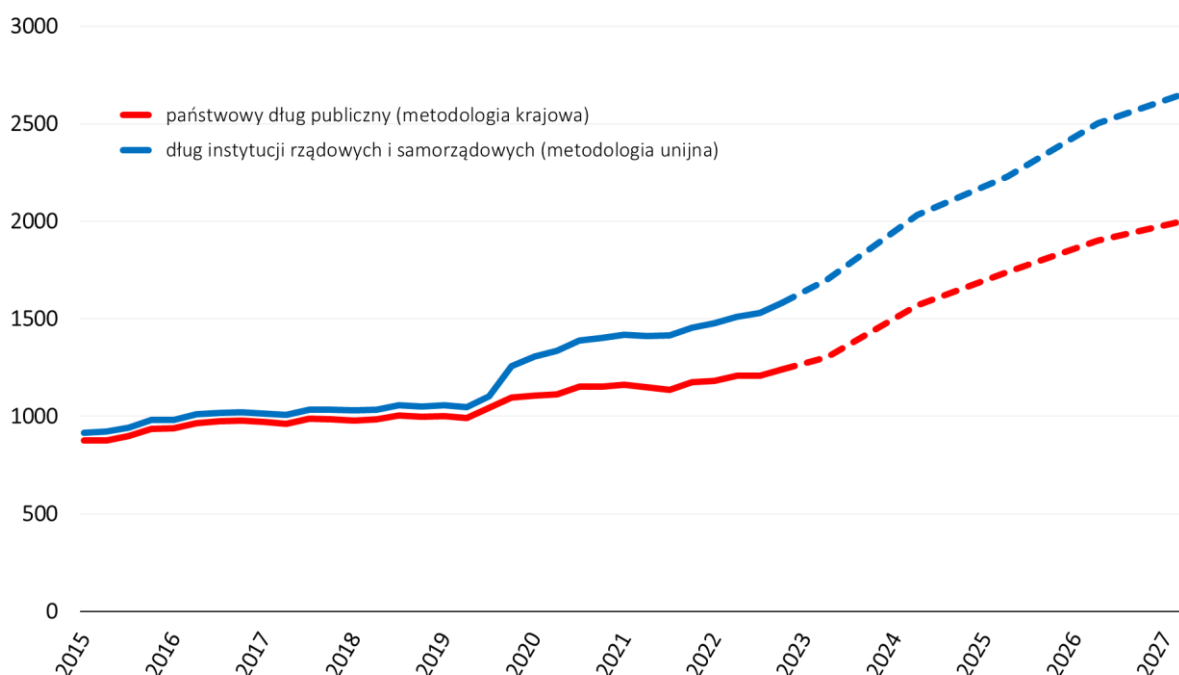
<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/601C13FC7C60B00DC12589CF00369630/%24File/3371-001.pdf>.

¹⁰ Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024–2027*, Warszawa, wrzesień 2023, s. 40,

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9735BFFAB5C98138C1258A530027CC6D/%24File/3639-strategia%20zarz%C4%85dzania%20d%C5%82ugiem.pdf>.

¹¹ Z. Lentowicz, G. Siemionczyk, *Ogromny kredyt ministra Błaszczaka. Kto zapłaci za broń?*, rp.pl, 31 lipca 2023, <https://www.rp.pl/biznes/art38879251-ogromny-kredyt-ministra-blaszczaka-kto-zaplaci-za-bron>.

Wykres 4. Polski dług publiczny według metodologii krajowej i unijnej w mld zł (linią przerywaną prognoza)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Problem 4: (nie)realność założeń

Wskazany w projekcie budżetu deficyt finansów publicznych na poziomie 4,5% PKB jest pochodną prognoz, które są nader optymistyczne, jeśli je porównać z przewidywaniami IMF, OECD, Banku Światowego i Komisji Europejskiej. Ministerstwo Finansów przewiduje wyższy wzrost gospodarczy. Według uzasadnienia do projektu ustawy przyspieszenie wzrostu ma wynikać m.in. ze spadku inflacji¹², choć jednocześnie Ministerstwo Finansów prognozuje wyższą inflację niż wspomniane organizacje międzynarodowe.

Problematyczne są również podane w uzasadnieniu źródła gospodarczego ożywienia, które miałyby być efektem kolejnych finansowanych wzrostem długu publicznego wydatków państwa, w tym na inwestycje publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem obronności

¹² Rada Ministrów, *Ustawa budżetowa na rok 2024. Uzasadnienie*, Warszawa, wrzesień 2023, s. 5, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/9735BFFAB5C98138C1258A530027CC6D/%24File/3639-uzasadnienie.pdf>.

narodowej. Model rozwoju gospodarczego w oparciu o dług jest wątpliwy w świetle badań, a sam przyrost długu rzadko wiąże się ze zwiększeniem inwestycji publicznych¹³.

Trzeba też zauważyć, że Ministerstwo zakładało, że Rada Polityki Pieniężnej nie obniży stóp procentowych do końca roku, a luzowanie polityki monetarnej nastąpi dopiero na początku 2024 roku. Tymczasem we wrześniu i październiku RPP dokonała przedwyborczych obniżek stóp procentowych, ale wygrana opozycji może oznaczać powyborcze podwyżki.

W każdym razie trzeba podejść z rezerwą do wszystkich szacunków opublikowanych przez Ministerstwo i oczekiwać niższego wzrostu PKB i wyższej inflacji. Tym bardziej więc nowy rząd powinien zachować ostrożność, by uniknąć komplikacji w przypadku ziszczenia się mniej optymistycznych scenariuszy.

Problem 5: informacyjny chaos

Jednym z największych problemów polskiej gospodarki w ostatnich latach jest niepewność, dodatkowo potęgowana działaniami rządu. Również opublikowanie projektu ustawy budżetowej przyniosło duży chaos informacyjny.

W ramach spotkania Rady Dialogu Społecznego wiceminister finansów Sebastian Skuza, przyparty do muru i zapytany o tzw. tarczę antyinflacyjną w kontekście zwiększonych dochodów z podatku VAT, które mają wzrosnąć aż o 53 mld zł, czyli o 20%, odparł, że „tarcza” nie zostanie przedłużona¹⁴. Zaraz po tym ministra Rzeczkowska oznajmiła, że „to, że w projekcie budżetu na 2024 rok nie ma zapisanej tarczy, nie oznacza, że jej nie będzie”¹⁵. A co założono przy prognozach inflacji i PKB? Tego nie wiadomo. Ale na pewno ważne jest, by nowy rząd jednoznacznie komunikował swoje zamiary w kwestii finansów publicznych.

¹³ R. Trzeciakowski, *Ekonomiści debatują a dług rośnie*, Analiza 1/2021, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 11 stycznia 2021, <https://for.org.pl/pl/a/8113>.

¹⁴ *Budżet na 2024 rok bez tarczy antyinflacyjnej. Jest oficjalne stanowisko*, money.pl, 31 sierpnia 2023, <https://www.money.pl/gospodarka/budzet-na-2024-rok-bez-tarczy-antyinflacyjnej-jest-oficjalne-stanowisko-6936485456800352a.html>.

¹⁵ *Zamieszanie wokół tarczy antyinflacyjnej. Rząd zmienia zdanie?*, money.pl, 1 września 2023, <https://www.money.pl/podatki/zamieszanie-wokol-tarczy-antyinflacyjnej-rzad-zmienia-zdanie-6936769184795232a.html>.

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 z:

Kinga Królik – członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

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

KONTAKT DO AUTORA



Mateusz Michnik

Młodszy analityk ekonomiczny FOR

e-mail: mateusz.michnik@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