

Warszawa, 21 grudnia 2005

Opinia Rady Polityki Pieniężnej

na temat

Autopoprawki do projektu Ustawy budżetowej na rok 2006

I. Uwagi ogólne

Przedłożona *Autopoprawka do projektu Ustawy budżetowej na rok 2006* zakłada deficyt budżetu państwa na poziomie 30,5 mld zł (3,1% PKB), tj. o 2,1 mld zł poniżej wielkości przyjętej w projekcie ustawy budżetowej na 2006 r. z września 2005 r. Ograniczenie deficytu budżetu państwa osiągnięto poprzez zwiększenie dochodów budżetu państwa (o 2,9 mld zł) przy jednoczesnym wzroście wydatków (o 0,8 mld zł). W opinii do pierwotnego projektu ustawy budżetowej, Rada Polityki Pieniężnej wskazywała na możliwe zagrożenia dla realizacji prognozy dochodów budżetu państwa w 2006 r. W *Autopoprawce* założono jeszcze wyższe dochody, przy utrzymaniu niezmiennych założeń makroekonomicznych oraz braku istotniejszych zmian systemowych po stronie dochodowej finansów publicznych.

Rada Polityki Pieniężnej podtrzymuje opinię, że wejście Polski na ścieżkę szybkiego, długofalowego wzrostu gospodarczego wymaga podjęcia działań ograniczających strukturalny deficyt sektora finansów publicznych. Ze względu na wysokie obciążenia fiskalne, w szczególności dochodów z pracy, działania te powinny skupiać się na ograniczaniu wydatków publicznych. Ponadto, możliwie szybkie i skuteczne przeprowadzenie reform finansów publicznych, pozwoliłoby na spełnienie kryteriów nominalnej konwergencji, uprawniających do wejścia do strefy euro i wykorzystanie przez polską gospodarkę szans rozwojowych z tym związanych.

Nie jest jasne czy brak informacji w *Autopoprawce* o sytuacji całego sektora finansów publicznych oraz odniesienia do strategii polityki fiskalnej na następne trzy lata, oznacza podtrzymanie perspektyw przedstawionych w poprzednim projekcie ustawy.

II. Uwagi podtrzymane

W wielu kwestiach *Autopoprawka* jest zbieżna z projektem *Ustawy budżetowej* przedstawionym we wrześniu br. RPP podtrzymuje zgłoszone wcześniej uwagi do tych aspektów budżetu.

1. Konstrukcja *Autopoprawki do projektu ustawy budżetowej na 2006 r.* pozostaje oparta na założeniach średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wynoszącego 1,5%, oraz realnego wzrostu produktu krajowego brutto o 4,3%. Prognozy wzrostu PKB, jak również inflacji przyjęte w projekcie ustawy budżetowej są zbliżone do prognoz NBP.
2. Realizacja projektu ustawy budżetowej w przedłożonym kształcie będzie się wiązała z dalszym narastaniem długu publicznego. Wprawdzie niedawna rewizja rachunków narodowych przez Główny Urząd Statystyczny spowodowała obniżenie relacji długu publicznego do PKB poniżej 50%, jednak zagrożenie przekroczenia w najbliższych latach ustawowych progów ostrożnościowych, pozostaje realne. Pomimo przewidywanej w roku 2006 korzystnej sytuacji makroekonomicznej, saldo pierwotne budżetu państwa, które ma decydujący wpływ na dynamikę długu publicznego, po raz kolejny – od 1999 r. - będzie ujemne.
3. Pierwotny projekt ustawy budżetowej zakładał budzący wątpliwości wzrost dochodów budżetowych z tytułu zwiększonej ściągальności podatków. Projekt *Autopoprawki* również jest oparty na założeniu “poprawy funkcjonowania aparatu skarbowego”.
4. Zakładany w pierwotnej wersji projektu ustawy¹ poziom wydatków sektora finansów publicznych (46,4% PKB) nadal jest wysoki i niekorzystny z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego, ponieważ pociąga za sobą wysokie obciążenia podatkowe. Na tle krajów o porównywalnym poziomie rozwoju gospodarczego, Polskę wyróżnia zarówno wysoki poziom wydatków publicznych, jak i ich niekorzystna struktura, w której dominującą rolę odgrywają wydatki socjalne.
5. Pierwotna wersja projektu ustawy budżetowej zakładała dalszy wzrost udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem budżetu państwa do poziomu 73,3%, wobec 71,6% w 2005 r. Przedłożona *Autopoprawka* prawdopodobnie prowadzi do jeszcze większego wzrostu tej relacji, w związku z powiększeniem niektórych kategorii wydatków prawnie zdeterminowanych (dotacja do FUS) oraz zapowiedzią przyjęcia ustaw wprowadzających nowe kategorie takich wydatków (dopłaty do paliwa rolniczego).

¹ Jak wspomniano we wstępie, *Autopoprawka* nie zawiera informacji o przewidywanych dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych, jednak w związku ze wzrostem wydatków budżetu państwa w *Autopoprawce*, nie ma przesłanek by oczekiwać, że poziom wydatków sektora finansów publicznych będzie niższy niż założony w pierwotnej wersji projektu *Ustawy budżetowej*.

6. Utrzymanie zamrożenia progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych będzie oznaczało rosnące obciążenie tych osób, które zwiększają swoje dochody.
7. *Autopoprawka* przewiduje dalsze zwiększenie finansowania zagranicznego w stosunku do pierwotnego projektu ustawy (o 0,5 mld zł). Rada Polityki Pieniężnej podtrzymuje opinię o negatywnych skutkach dla gospodarki zakładanego w 2006 r. finansowania wydatków złotych budżetu państwa środkami pozyskanymi z emisji długu zagranicznego. W warunkach obserwowanej zmienności kursu złotego, wzrost udziału zadłużenia zagranicznego w długu publicznym powoduje zwiększenie ryzyka niestabilności relacji długu publicznego do PKB. RPP pragnie zwrócić również uwagę, że wykorzystywanie walut z emisji zagranicznych nie tylko do obsługi zadłużenia zagranicznego, ale również do finansowania bieżących wydatków budżetu państwa, poprzez ich sprzedaż na rynku, zaburza system płynnego kursu walutowego. Sprzedaż przez Ministerstwo Finansów walut na rynku w 2005 r. oraz zapowiedź dalszych tego typu operacji przyczynia się do wzmocnienia kursu złotego. Natomiast sprzedaż walut w Narodowym Banku Polskim prowadziłaby do wzrostu nadpłynności i w konsekwencji wzrostu kosztów operacji otwartego rynku oraz zmniejszenia zysku NBP wpłacanego do budżetu.

III. Uwagi do zmian wprowadzonych *Autopoprawką*

8. *Autopoprawka* zakłada realizację dochodów z podatku od towarów i usług na poziomie 84,4 mld zł, wobec 82,5 mld zł założonych w projekcie pierwotnym. W uzasadnieniu tej prognozy, mowa jest o zwiększonej dynamice sprzedaży w branży budowlanej, wynikającej z wprowadzenia programu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Wyższa od zakładanej w pierwotnym projekcie realizacja dochodów z tytułu podatku VAT w 2006 r. może zostać w praktyce zrealizowana poprzez większe przesunięcie dochodów z tego tytułu z grudnia 2005 r. na styczeń 2006 r. Tego rodzaju operacje powodują jednak zmniejszenie przejrzystości finansów publicznych, nie wiążą się zaś z trwałą poprawą ich sytuacji. Wątpliwości budzi ponadto przedstawione uzasadnienie wzrostu o 0,5 mld zł dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.
9. Istotną zmianą w stosunku do pierwotnego projektu ustawy jest proponowane ograniczenie dotacji do PFRON o 497 mln zł. Zmniejszenie dotacji do PFRON wymaga zmian ustawowych, ponieważ zgodnie z art. 46a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych PFRON otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na wypłatę dofinansowania do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych w kwocie zapewniającej realizację tego zadania (ok. 1 mld zł rocznie). Począwszy od 2006 roku proponowane jest zmniejszenie zakresu finansowania tego zadania ze środków budżetu

państwa² poprzez wprowadzenie zapisu, że 75% środków na jego realizację będzie pochodzić z PFRON. Przyjęcie takiego rozwiązania systemowego prowadziło do zmniejszenia sztywności wydatków sektora finansów publicznych.

10. Wydatki budżetu państwa zostały powiększone w *Autoprawce* o szereg nowych pozycji, należących do kategorii prawnie zdeterminowanych. Ich wzrost utrudni ograniczenie deficytu budżetowego w przyszłości. W wydatkach według podstawowych grup ekonomicznych, zmiany zaproponowane w *Autoprawce* zwiększają dotacje (z 7,4% PKB do 7,5% PKB) oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych (z 4,8% PKB do 4,9% PKB). To drugie oznacza wzrost wydatków na utrzymanie aparatu państwa.
11. *Autoprawka* zakłada, że w 2006 r. nastąpi znaczący przyrost transferów z UE do Polski, wynikający głównie ze zwiększenia realizacji programów finansowanych z udziałem funduszy strukturalnych oraz projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Funduszu Spójności, jak również finalizacji programów przedakcesyjnych. Mianowicie założono zwiększenie absorpcji środków unijnych (o 132,1% w stosunku do przewidywanego wykonania 2005 r., do poziomu 9,1 mld zł). Realizacja tego założenia wymaga zdecydowanych zmian, mających na celu ułatwienie procesu wydatkowania środków otrzymywanych z wyżej wymienionych źródeł oraz zapewnienia odpowiednich środków na współfinansowanie.

² O 75% w porównaniu z istniejącym stanem prawnym oraz 30 pkt proc. w porównaniu z sytuacją jaka miała miejsce w latach 2004 i 2005. Zgodnie z art. 68a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w 2004 i 2005 roku zadanie to mogło zostać sfinansowane ze środków PFRON, poza środkami z dotacji celowej z budżetu państwa do wysokości 45% środków zapewniających jego realizację.