

Warszawa, 29.09.2004 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2005*

I. *Uwagi ogólne*

Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2005* przewiduje obniżenie deficytu budżetu państwa do poziomu 35 mld zł (3,7 % PKB) z ok. 43,7¹ mld zł (4,9% PKB) w 2004 r. Wraz z zakładanym ograniczeniem deficytu pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, pozwoli to na zahamowanie dotychczasowej niekorzystnej tendencji wzrostu deficytu sektora finansów publicznych. Według szacunków Narodowego Banku Polskiego, skala zacieśnienia polityki fiskalnej² wyniesie w 2005 r. ok. 0,9% PKB. Pomimo obniżenia cyklicznie skorygowanego deficytu sektora finansów publicznych w 2005 roku w porównaniu z bieżącym rokiem, w zestawieniu z 2003 rokiem deficyt ten pozostanie znacznie większy. To oznacza, że poprawa sytuacji w finansach publicznych w znacznym stopniu wynika z efektu bazy, tj. znacznie zwiększonego deficytu w 2004 r.

Ponadto, planowane ograniczenie deficytu budżetowego nie stabilizuje relacji państwowego długu publicznego do PKB. Przewidywany w dokumencie jej wzrost o 2,5 pkt. proc. PKB do poziomu 56,1% PKB w 2005 r. oznacza, przy zachowaniu obecnej definicji długu publicznego, przekroczenie II progu ostrożnościowego.

Projekt budżetu państwa na rok 2005 oraz dotychczas zaaprobowane przez Parlament rozwiązania, przynoszące ok. 30% oszczędności zaplanowanych w rządowym *Programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, stanowią początek procesu naprawy finansów publicznych. Aby obniżenie deficytu do 2007 r., deklarowane przez rząd w *Programie Konwergencji* stało się realne, konieczne są dalsze reformy fiskalne zmierzające do ograniczenia deficytu strukturalnego. Wobec wysokiego poziomu obciążeń fiskalnych, dalsze ich podwyższanie byłoby niekorzystne dla długofalowego wzrostu gospodarczego. Wskazane natomiast jest

¹ Przewidywane wykonanie.

² Mierzona, zgodnie z powszechną w krajach UE praktyką, jako zmiana cyklicznie skorygowanego deficytu pierwotnego sektora finansów publicznych po uwzględnieniu czynników jednorazowych.

uproszczenie systemu podatkowego oraz wprowadzanie rozwiązań poszerzających bazę podatkową. Przede wszystkim jednak, dla utrzymania poziomu państwowego długu publicznego poniżej 60% PKB, niezbędne jest wprowadzenie dalszych rozwiązań ograniczających wydatki publiczne.

Stabilne finanse publiczne stanowią zasadniczy warunek trwałego wzrostu gospodarczego. Konsekwentna realizacja programu racjonalizacji wydatków publicznych ma również zasadnicze znaczenie z punktu widzenia oceny sytuacji gospodarczej przez rynki finansowe, inwestorów zagranicznych oraz krajowe podmioty gospodarcze. Ponadto, możliwie szybkie przeprowadzenie programu naprawy finansów publicznych jest szczególnie ważne, bowiem stanowi kluczowy warunek przyjęcia wspólnej europejskiej waluty i wykorzystania przez polską gospodarkę szans rozwojowych z tym związanych.

II. Założenia makroekonomiczne

1. Konstrukcja budżetu na 2005 r. jest oparta na dwóch podstawowych założeniach:

- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 3%,
- produkt krajowy brutto wzrośnie o 5%.

Rada Polityki Pieniężnej będzie kontynuować działania zmierzające do stosunkowo szybkiego obniżenia inflacji do poziomu celu inflacyjnego (tj. 2,5% inflacji mierzonej miesiąc do analogicznego miesiąca poprzedniego roku). Obniżenie inflacji z obecnego poziomu do poziomu celu inflacyjnego powinno zapewnić, że inflacja średnioroczna w 2005 r. ukształtuje się blisko założonej w projekcie budżetu państwa wielkości 3%. Tym samym założenia rządowe odnośnie do inflacji średniorocznej w 2005 roku stanowią dla partnerów społecznych wiarygodną podstawę negocjacji płacowych. Ocena tendencji rozwojowych gospodarki polskiej w latach 2004-2006 przygotowana w omawianym dokumencie, oparta na założeniach przyjętych w przedłożonym Komisji Europejskiej Programie Konwergencji, jest generalnie zgodna z prognozą makroekonomiczną NBP.

2. Prognozy wzrostu PKB (ok. 5,7% w 2004 r. i 5% w 2005 r. wg projektu *Ustawy*) są zbliżone do prognozy NBP (ok. 5,6% w 2004 r. i 4,9% w 2005 r.). Występują jedynie nieznaczne różnice w przypadku struktury wzrostu PKB dla 2005 r. NBP przewiduje silniejszy wzrost popytu krajowego, zwłaszcza nakładów brutto na środki trwałe. NBP szacuje, że wkład eksportu netto do wzrostu PKB będzie ujemny i wyniesie ok. 0,5% PKB. W prognozie rządowej natomiast wkład eksportu netto do wzrostu PKB w 2005 r. jest zerowy.

III. Finanse publiczne w 2005 r.

Dochody

3. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy*, dochody sektora finansów publicznych, bez środków z pomocy bezzwrotnej UE, mają być w 2005 r. nominalnie o 9,4% wyższe niż w br., co oznacza ich realny wzrost o 6,2%. Dochody budżetu państwa wzrosną natomiast nominalnie o 11,3%, a realnie o 8,1%. Relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB ma się ukształtować na poziomie 38,8%, wobec przewidywanego wykonania na poziomie 38,2% w 2004 r. Prognozowana na 2005 r. wielkość dochodów budżetu państwa wynika z założeń dotyczących dynamicznego rozwoju gospodarczego, średniorocznej inflacji oraz planowanego wzrostu stawek w podatku akcyzowym, jak również z likwidacji środków specjalnych. Projekt *Ustawy* przewiduje wysoki wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa (o 12,9% nominalnie i 9,6% realnie), głównie z podatku VAT, co jest częściowo związane z przejściowym spadkiem tych wpływów w 2004 r. w związku z akcesją do UE. Przyjęta wielkość wpływów z tego tytułu jest prognozą optymistyczną i może być trudna do realizacji, szczególnie w części wynikającej z założonego wzrostu dochodów z tytułu „uproszczenia systemu podatkowego i likwidacji patologii związanych z szarą strefą”. Osiągnięcie założonych wpływów może być dodatkowo zagrożone w przypadku przyjmowania przez Parlament ustaw zmniejszających dochody sektora finansów publicznych (w tym ustawy wprowadzającej zwrot podatku VAT w budownictwie społecznym).
4. W projekcie *Ustawy* zakłada się, że nie będą wprowadzone zasadnicze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych. Utrzymanie zamrożenia progów podatkowych będzie oznaczało rosnące obciążenie osób, które zwiększają swoje dochody, co zwiększy progresję podatkową.
5. W projekcie *Ustawy budżetowej* wpłatę z zysku NBP w 2005 r. przyjęto na poziomie 4 626,1 mln zł, tj. zgodnie z prognozą NBP. Istotne znaczenie dla wielkości przychodów banku w 2004 r. miała zmiana zasad rachunkowości, zgodnie z ustawą o NBP, dostosowująca je do standardów EBC. Przyczyniła się ona do jednorazowego podwyższenia dochodów NBP w 2004 r., co przełoży się na wysoką kwotę wpłaty z zysku do budżetu państwa w 2005 r.

Wydatki

6. Realizacja projektu budżetu państwa w przedstawionym kształcie oznacza wzrost wydatków sektora finansów publicznych (bez wydatków finansowanych z pomocy bezzwrotnej

z UE) nominalnie o 4,6% i realnie o ok. 1,5%. Natomiast wydatki budżetu państwa rosną nominalnie o 4,4% i realnie o ok. 1,4%. Umiarkowany wzrost wydatków i wysokie tempo PKB sprawiają, że relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB obniży się w 2005 r. o 1,3 pkt. proc., w porównaniu do 2004 r. Poziom wydatków budżetu państwa (21,9% PKB) oraz całego sektora finansów publicznych (43,3% PKB) nadal jest jednak wysoki i niekorzystny z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego.

7. Planowane zwiększenie wydatków budżetu państwa w 2005 r. jest w dużym stopniu spowodowane kosztami akcesji Polski do UE. Pozostałe wydatki bez wpłaty do budżetu UE wzrastają o ok. 2,3% w ujęciu nominalnym (z czego 0,5 punktu procentowego wynika z włączenia części zlikwidowanych środków specjalnych), podczas gdy w bieżącym roku wzrost ten przewiduje się w wysokości 8,2%. Na wzrost tych wydatków w 2005 r. w istotnej mierze składają się wydatki na: obronę narodową (11,4%), szkolnictwo wyższe (7,6%) i wymiar sprawiedliwości (9,9%).
8. W 2005 r. utrzyma się wysoki udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem budżetu państwa. Według *Uzasadnienia* do projektu *Ustawy* wyniesie on 58,8%. Do utrzymania wysokiego poziomu wydatków sztywnych przyczynia się m.in. znaczny wzrost składki do budżetu UE. Z drugiej zaś strony, przyjęcie niektórych ustaw *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*, w tym nowych zasad waloryzacji rent i emerytur wpłynęło na zmniejszenie kwoty wydatków sztywnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że jest to poprawa przejściowa, albowiem w roku, w którym nastąpi waloryzacja świadczeń, dotacje do FUS i KRUS, mające charakter wydatków prawnie zdeterminowanych, będą musiały ulec zwiększeniu. Jeśli waloryzacja nastąpi w 2006 r., wydatki na emerytury i renty wzrosną z tego tytułu nawet o ok. 0,8% PKB.
9. Zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, projekt budżetu przewiduje ograniczenie wydatków administracyjnych. Łączna kwota zaplanowanych wydatków na administrację jest wprawdzie o 5,8% wyższa niż w 2004 r., jednak wynika to ze zmiany systemowej w 2005 r., polegającej na włączeniu części środków specjalnych (ok. 1 mld zł) do budżetu państwa. W warunkach porównywalnych, łączna kwota wydatków w dziale Administracja publiczna w 2005 r. będzie prawdopodobnie nieco niższa niż w br. Ograniczanie wydatków administracyjnych nie dotyczy natomiast urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, które rosną o 15,0%, zaś po skorygowaniu o wydatki na organizację wyborów parlamentarnych oraz prezydenckich, ich dynamika ma wynieść 5,9%.

Deficyt

10. Przewidywany stopień nierównowagi finansów publicznych w 2005 r. jest w ujęciu cyklicznie skorygowanym istotnie gorszy od zanotowanego w roku 2003, co ilustruje tablica poniżej.

Miary nierównowagi finansów publicznych (w % PKB)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Wynik budżetu państwa | -3,3* | -4,9 | -3,7 |
| Wynik sektora finansów publicznych | -4,6 | -6,3 | -4,6 |
| Wynik pierwotny sektora | -1,5 | -3,1 | -1,5 |
| Cyklicznie skorygowany wynik sektora | -3,8 | -5,7 | -4,3 |
| Cyklicznie skorygowany wynik pierwotny sektora | -0,7 | -2,6 | -1,2 |

* Wielkość pomniejszona o transfer środków na pokrycie składek przekazanych do OFE, zgodnie z metodologią przyjętą od 2004 r.

Źródło: Szacunki NBP

11. Obniżeniu deficytu budżetu państwa w 2005 r. towarzyszy zmniejszenie ujemnego salda pierwotnego, które warunkuje dynamikę długu publicznego. Deficyt pierwotny wyniesie w przyszłym roku ok. 0,8% PKB, tj. o 1,2 pkt. proc. mniej niż w roku 2004. NBP zwraca uwagę, że jak najszybsze osiągnięcie nadwyżki pierwotnej w budżecie państwa jest niezbędnym warunkiem odwrócenia tendencji szybkiego narastania długu publicznego.
12. Zgodnie z przedstawionym projektem, potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w ujęciu netto wyniosą ok. 46,5 mld zł w 2005 r. wobec 50,8 mld zł w roku 2004. Skala obniżenia tej kategorii jest istotnie mniejsza w stosunku do ograniczenia deficytu budżetowego ze względu na założone niższe od planowanych na 2004 r. przychody z prywatyzacji, większe prefinansowanie transferów z UE oraz pożyczkę dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W projekcie *Ustawy* na 2005 r. zakłada się istotny wzrost emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym (9,5%).
13. Pewne wątpliwości budzi szacowana na 2005 r. wielkość transferów z funduszy strukturalnych w kwocie 8,8 mld zł. Ich wzrost w stosunku do roku 2004 (o 3,7 mld zł) oznacza optymistyczne założenie co do stopnia ich wykorzystania. Na podstawie wcześniejszych doświadczeń dotyczących programu Phare oraz dotychczasowego zaawansowania

przygotowań do uruchomienia funduszy strukturalnych można się obawiać, że założony poziom transferów jest przeszacowany.

14. Optymistyczne są także szacunki dotyczące wykorzystania środków z Funduszu Spójności. Zakłada się, iż w roku 2005 przekazanych zostanie 2,1 mld zł (dla porównania - w roku 2004 szacowano je w wysokości 0,6 mld zł). Obecne zaawansowanie przygotowywania kontraktów w programie ISPA (wzorowanym na Funduszu Spójności) wskazuje na zagrożenie uzyskania znacznie mniejszych środków z tego tytułu.

Podsumowując, transfery do Polski w roku 2005 są prawdopodobnie przeszacowane. Nie dotyczy to tych transferów, które stanowią dochód budżetu państwa, lecz transferów przeznaczonych dla innych beneficjentów (samorządy, sektor prywatny).

Fundusze celowe

15. W 2005 r. w efekcie planowanej likwidacji środków specjalnych, obok włączenia części z nich do budżetu państwa, przewiduje się przekształcenie pozostałych środków specjalnych w 13 nowych funduszy celowych (kwestia ta nie jest jeszcze formalnie uregulowana). Z punktu widzenia przejrzystości finansów państwa oraz kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych, lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie również i tych funduszy do budżetu państwa. Niepokojący jest również przewidywany na 2005 r. deficyt tej grupy jednostek sektora finansów publicznych (ok. 0,5 mld zł).

16. Poważne wątpliwości budzą założenia dotyczące Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ze względu na:

- Przyjęcie na 2005 r. bardzo optymistycznego wskaźnika ściągalności składek na ubezpieczenia społeczne.
- Zwiększenie odpisu na działalność ZUS, które wymaga uzasadnienia.

Dług publiczny

17. W 2005 r. przewiduje się, że państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, tj. liczony zgodnie z obecnie obowiązującą definicją, przekroczy 55% PKB. Proponowana zmiana definicji jego liczenia nie rozwiązuje problemu niebezpiecznego narastania długu i wzrostu kosztów jego obsługi. Konieczne jest

kontynuowanie niezbędnych reform sektora finansów publicznych, celem uzyskania stabilności fiskalnej i zmniejszania zagrożenia przekroczenia przez dług publiczny 60% PKB.

18. Przedstawiona na 2005 r. prognoza deficytu pozostałego sektora finansów publicznych, poza budżetem państwa zakłada, iż ukształtuje się on na poziomie 7,5 mld zł (0,8% PKB), z czego ok. 39% tego deficytu kreują tzw. „pozostałe jednostki”, do których zalicza się m.in. zakłady opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej, PAN, część jednostek badawczo-rozwojowych, państwowych jednostek kultury. Niepokojący jest bardzo szybki wzrost deficytu tej grupy sektora z ok. 0,4 mld zł w 2003 r. do 1,7 mld zł w 2004 r. i 2,9 mld zł w 2005 r. Brak jest szczegółowej informacji na temat sytuacji finansowej poszczególnych jednostek.

19. Planowana na rok 2005 wielkość deficytu FUS i KRUS uwzględnia skutki rządowych projektów ustaw, mających wpływ na sytuację finansową tych funduszy. Przyjęcie przez Parlament tych rozwiązań jest konieczne dla utrzymania deficytu powyższych jednostek na założonym poziomie i w konsekwencji uniknięcia wzrostu państwowego długu publicznego.