

Opinia Rady Polityki Pieniężnej
do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2006*

I. Uwagi ogólne

Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2006* zakłada deficyt budżetu państwa na poziomie 32,6 mld zł (3,3% PKB) wobec przewidywanego wykonania w 2005 r. w kwocie 30,8 mld zł (3,3% PKB). Przyjęty przez rząd deficyt mógłby być niższy, gdyby nie skutki przyjętych latem br. przez Parlament ustaw zwiększających wydatki publiczne.

Przedstawiony projekt *Ustawy* przewiduje ograniczenie elastycznych wydatków budżetu państwa, jednak wydatki ogółem istotnie wzrosną na skutek konieczności przeprowadzenia w 2006 r. waloryzacji emerytur i rent, oraz zapewnienia współfinansowania dla środków z Unii Europejskiej. W ocenie Narodowego Banku Polskiego, przewidywane na 2006 r. wyższe tempo wzrostu gospodarczego powinno skłaniać do ograniczenia deficytu budżetu państwa, głównie poprzez ograniczenie wydatków. Z niepokojem należy odnotować, że wyżej wspomniane ustawy podjęte w 2005 r. rozbudowują zakres wydatków publicznych.

Projekt zakłada spadek deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym z 4,5% PKB w 2005 r. do 4,0% PKB w roku 2006, co należy uznać za trudne do zrealizowania, w świetle ryzyka wyższych od prognozowanych deficytów funduszy celowych. Wątpliwości budzi m.in. realność założonego spadku wydatków na renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który ma nastąpić pomimo przewidzianej waloryzacji tych świadczeń. Mimo zakładanego obniżenia deficytu sektora finansów publicznych, dług publiczny będzie w dalszym ciągu narastał do poziomu bliskiego II progowi ostrożnościowemu, tj. do 54,6% PKB w 2006 r.

Realizacja zobowiązań redukcji deficytu przyjętych w Programie Konwergencji wymagałaby podjęcia dodatkowych działań ograniczających deficyt. Wprawdzie w 2004 roku deficyt sektora finansów publicznych, obliczony według metodologii ESA'95, został zrealizowany na dużo niższym od planowanego poziomie, jednak wynikało to w istotnej mierze z jednorazowych czynników, powodujących korzystną różnicę pomiędzy deficytem w

ujęciu kasowym a memoriałowym. W 2005 i 2006 r. czynniki te prawdopodobnie nie wystąpią¹, a przynajmniej nie w tak dużej skali i osiągnięcie deficytu według ESA'95 na poziomie 3,4% PKB w 2005 r. i 2,8% PKB w 2006 r. będzie stanowiło poważne wyzwanie.

Dla umocnienia podstaw długofalowego wzrostu gospodarczego, przestrzegania wymagań płynących z Traktatu o Wspólnotach Europejskich oraz obniżenia długu publicznego do poziomu nie zagrażającego przekroczeniu limitu konstytucyjnego, niezbędne jest przeprowadzenie głębokich reform systemowych, zdecydowanie ograniczających strukturalny deficyt sektora finansów publicznych. Ze względu na wysokie obciążenia podatkowe, w szczególności dochodów z pracy, działania reformatorskie powinny skupiać się na ograniczaniu wydatków publicznych. Ponadto, możliwie szybkie i skuteczne przeprowadzenie owych reform finansów publicznych, pozwoliłoby na przyjęcie wspólnej europejskiej waluty i wykorzystanie przez polską gospodarkę szans rozwojowych z tym związanych.

II. Założenia makroekonomiczne

1. Konstrukcja budżetu na 2006 r. jest oparta na dwóch podstawowych założeniach:

- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 1,5%,
- produkt krajowy brutto wzrośnie o 4,3%.

Prognozy wzrostu PKB jak również inflacji przyjęte w projekcie ustawy budżetowej są zbliżone do prognoz NBP. Założony poziom inflacji na 2006 r. znajduje się w przedziale prognoz NBP oraz w przedziale odchyleń od celu inflacyjnego. Przyjętą przez Ministerstwo Finansów prognozę wzrostu gospodarczego należy uznać za realistyczną.

¹ Na powstanie znacznej różnicy pomiędzy deficytem w ujęciu kasowym, a memoriałowym w 2004 r. wpłynęły w istotnej mierze dwa czynniki, związane z akcesją do Unii Europejskiej i pojawiające się tylko w pierwszym roku polskiego członkostwa w UE – przesunięcie części wpływów z VAT z grudnia 2004 na styczeń 2005 r. oraz przesunięcie czasowe w realizacji dopłat bezpośrednich dla rolników z budżetu krajowego.

III. Finanse publiczne w 2006 r.

Dochody

2. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy*, dochody sektora finansów publicznych mają być w 2006 r. nominalnie o 6,3%² wyższe niż w br., co oznacza ich realny wzrost o 4,7%. Dochody budżetu państwa wzrosną natomiast nominalnie o 6,9%, a realnie o 5,4%³. Relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB ma się ukształtować na poziomie 42,4%, wobec przewidywanego wykonania na poziomie 42,1% w 2005 r. Prognozowane na 2006 r. dochody budżetu państwa stanowią wielkość wynikającą z założeń dotyczących: wzrostu gospodarczego, średniorocznej inflacji, jak również planowanych zmian systemowych w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym. W ocenie NBP prognoza dochodów podatkowych, głównie z tytułu podatku VAT będzie trudna do zrealizowania. Projekt ustawy zakłada uzyskanie aż 5 mld zł dodatkowych wpływów w związku ze wzrostem efektywnej stawki podatku VAT oraz wzrostem ściągalności, bez przedstawienia działań, które mają się do tego wzrostu ściągalności przyczynić. Warto zwrócić uwagę, że wzrost ściągalności podatku VAT zakładały również ustawy budżetowe na lata 2003 i 2004, jednak oczekiwane efekty nie zostały wówczas osiągnięte.
3. W projekcie *Ustawy* zakłada się, że nie będą wprowadzone zasadnicze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych. Utrzymanie zamrożenia progów podatkowych będzie oznaczało jednak rosnące obciążenie osób, które zwiększają swoje dochody, i w konsekwencji wzrost progresji podatkowej dla tej grupy osób.
4. W uzasadnieniu projektu *Ustawy budżetowej na 2006 r.* brak jest informacji o planowanej w 2006 r. podwyżce akcyzy na benzynę, biorąc pod uwagę obowiązującą obecnie obniżoną stawkę akcyzy (w uzasadnieniu planowana podwyżka w 2006 r. odnosi się do stawki akcyzy sprzed obniżki, tj. sprzed 15.09.2005 r.). W przypadku równoczesnego wyrównania stawki akcyzy na benzynę do poziomu przed obniżką oraz

² W projekcie ustawy wprowadzono zmianę metodyczną ujęcia dochodów i wydatków budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych. Dla 2006 r. wielkości te zostały powiększone o prefinansowanie środków napływających z UE w kwocie ok. 2,1 mld zł. W warunkach porównywalnych z 2005 r., w 2006 r. wzrost dochodów sektora finansów wyniesie 5,7% nominalnie i 4,2% realnie.

³ W warunkach porównywalnych z 2005 r., w 2006 r. wzrost dochodów budżetu państwa wyniesie 5,8% nominalnie i 4,2% realnie.

jej podwyższenia, zgodnie z uzasadnieniem (tablica nr 3), wzrost akcyzy, a tym samym jednorazowy efekt inflacyjny może być wyższy, niż wynikający wyłącznie z planowanej podwyżki akcyzy.

5. W *Planie finansowym NBP na rok 2005* ujęto kwotę zysku NBP w wysokości 475,8 mln zł. Oznacza to, że wielkość wpłaty z zysku NBP do budżetu państwa w 2006 r. ukształtuje się na poziomie 452,0 mln zł. Taka też kwota została umieszczona w projekcie ustawy budżetowej na 2006 rok.

Obniżenie planowanego wyniku finansowego w 2005 r. – w porównaniu do lat ubiegłych – jest skutkiem przede wszystkim dostosowania zasad rachunkowości NBP do wytycznych Europejskiego Banku Centralnego oraz wystąpienia w latach 2000-2004 czynników o charakterze nietrwałym, które podwyższyły wynik tamtego okresu (np. zmiana zasad rachunkowości NBP, przychody z tytułu odpisów aktualizujących i z dodatnich różnic kursowych oraz korzystne kształtowanie się wskaźników ekonomicznych). Po wyeliminowaniu wpływu wspomnianych czynników, prognozowany wynik finansowy NBP na 2005 rok odpowiada w przybliżeniu wynikom osiąganym w drugiej połowie lat 90-tych.

Obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. zasady rachunkowości NBP, wymagają bieżącej rynkowej wyceny wartości aktywów. Powoduje to wysoką wrażliwość wyniku finansowego na zmiany poziomu rynkowych stóp procentowych i kursów walutowych.

Wydatki

6. Realizacja projektu *Ustawy budżetowej* w przedstawionym kształcie oznacza wzrost wydatków sektora finansów publicznych nominalnie o 5,1%⁴ i realnie o ok. 3,5%. Natomiast wydatki budżetu państwa rosną nominalnie o 6,8%⁵ i realnie o ok. 5,2%. Relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB obniży się w 2006 r. o 0,2 pkt. proc., w porównaniu do 2005 r. Poziom wydatków budżetu państwa (22,9% PKB) oraz całego sektora finansów publicznych (46,4% PKB) nadal jest jednak wysoki i niekorzystny z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego, ponieważ

⁴ W warunkach porównywalnych z 2005 r., w 2006 r. wzrost wydatków sektora finansów publicznych wyniesie 4,6% nominalnie i 3,1% realnie.

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.

7. W 2006 r. nastąpi wzrost udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem (73,3%). Jest to o 1,7 pkt. proc. więcej niż w roku 2005. Wzrost ten wynika ze zwiększenia dotacji dla FUS i KRUS, wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, wzrostu wydatków na obronę narodową, zwiększenia subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz włączenia do budżetu państwa wydatków na prefinansowanie wydatków z funduszy unijnych. Znaczny wzrost dotacji dla FUS i KRUS, jak również wysoka dynamika wydatków socjalnych ogółem (8,4%) wynikają głównie ze skumulowanej za dwa lata waloryzacji emerytur i rent. Projekt budżetu cechuje także wysoka dynamika wydatków majątkowych, co w istotnej mierze wynika jednak z włączenia do budżetu wydatków finansowanych z funduszy strukturalnych i spójności.
8. Projekt budżetu przewiduje wzrost wydatków na administrację publiczną o 3,8% nominalnie (2,3% realnie). Oznacza to brak dalszych działań zmierzających do redukcji kosztów funkcjonowania administracji państwowej, które stanowiły jeden z istotnych punktów *Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych*.

Deficyt

9. Deficyt budżetu państwa na poziomie 3,3% PKB w 2006 r. jest efektem optymistycznej prognozy dochodów budżetu państwa (głównie wpływów z podatków pośrednich), z drugiej zaś strony – ograniczenia dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Stypendialnego i wydatków na rzecz Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Stanowi to zagrożenie w postaci wzrostu zaległych zobowiązań w przyszłych latach.
10. Stabilizacji deficytu budżetu państwa w 2006 r. towarzyszy niewielkie zmniejszenie ujemnego salda pierwotnego. Deficyt pierwotny wyniesie w przyszłym roku ok. 0,4%

⁵ W warunkach porównywalnych z 2005 r., w 2006 r. wzrost wydatków budżetu państwa wyniesie 5,6%

PKB, tj. o 0,1 pkt. proc. mniej niż w roku 2005. NBP zwraca uwagę, że szybkie osiągnięcie nadwyżki pierwotnej w budżecie państwa jest niezbędnym warunkiem odwrócenia tendencji narastania długu publicznego.

Prognozy miar nierównowagi finansów publicznych w ujęciu kasowym z Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej (% PKB)

	2004	2005	2006	2007
Wynik budżetu państwa	-4,7	-3,3	-3,3	
Wynik sektora finansów publicznych	-5,0	-4,5	-4,0	-2,7
Wynik pierwotny sektora	-2,2	-1,3	-0,8	+0,3
Cyklicznie skorygowany wynik sektora *	-4,5	-3,8	-3,5	-2,4
Cyklicznie skorygowany wynik pierwotny sektora *	-1,8	-0,6	-0,3	+0,6
Wynik sektora wg ESA'95 (OFE wewnątrz sektora)	-3,9	-3,4	-2,8	-2,0
Wynik sektora wg ESA'95 (OFE poza sektorem)	-6,0	-5,4	-4,8	-3,9

* Szacunki NBP⁶

11. Planowane na rok 2006 r. zacieśnienie polityki fiskalnej, o którym świadczy przewidywane zmniejszenie deficytu w ujęciu cyklicznie skorygowanym, nastąpić ma dzięki zmniejszeniu deficytu pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Założone ograniczenie deficytu tych jednostek z 10,6 mld zł w 2005 r. do 6,3 mld zł w roku przyszłym, może okazać się trudne do zrealizowania, podobnie jak w ustawie budżetowej na 2005 r.⁷
12. Podobnie jak w przypadku deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym, prognozy deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA'95 wydają się trudne do zrealizowania. Wynika to w dużej mierze z założonego poziomu deficytu funduszy celowych, jak również przyjętych korekt metodycznych dostosowujących deficyt kasowy do ujęcia memoriałowego.
13. Pewne wątpliwości budzi szacowana na 2006 r. wielkość transferów (wydatków) z funduszy strukturalnych i funduszu spójności w kwotach, odpowiednio: 8,5 mld zł oraz 3,3 mld zł (zał. nr 16, tab. 2). Dane po pierwszych ośmiu miesiącach 2005 r. pokazują, iż Polska uzyskała tylko 26% środków z funduszy strukturalnych planowanych w

nominalnie i 4,0% realnie.

⁶ Wynik cyklicznie skorygowany oszacowany został przy wykorzystaniu szacunków NBP dotyczących poziomu luki popytowej oraz elastyczności wyniku budżetowego na cykl wynoszącej 0,4. Elastyczność ta została oszacowana w badaniach NBP i jest zbliżona do wielkości oszacowanej przez OECD – 0,44, .

⁷ W ustawie budżetowej na 2005 r. założono deficyt pozostałych jednostek sektora finansów publicznych na poziomie 7,5 mld zł, przewidywane wykonanie jest wyższe o 3,1 mld zł.

ustawie budżetowej na 2005 r. oraz zaledwie 14% środków z funduszu spójności, a wysokość tych środków zakładanych w ustawie na 2006 r. jest zbliżona do wysokości przyjętej na 2005 r. Można się zatem obawiać, że założony poziom transferów jest przeszacowany. Nie dotyczy to środków uzyskiwanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz transferów, które stanowią dochód budżetu państwa, lecz transferów przeznaczonych dla innych beneficjentów (samorządy, sektor prywatny).

Fundusze celowe

14. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych prawdopodobnie zanotuje znaczny deficyt w roku 2005, co wynika przede wszystkim z niższych niż planowano dochodów własnych, głównie z powodu odrzucenia przez Sejm projektów ustaw mających przynieść zwiększenie wpływów z tego tytułu. W 2006 r. wydatki FUS znacząco wzrosną w związku z koniecznością przeprowadzenia waloryzacji emerytur i rent. W tym kontekście wątpliwy jest założony w planie FUS spadek wydatków na renty z funduszu rentowego⁸. Uzasadnienie do projektu ustawy nie zawiera wyjaśnień dotyczących tego założenia. Jednak nawet zakładając tak niski poziom wydatków Funduszu, jego kasowy niedobór w 2006 r. ma wynieść 1,6 mld zł, co oznacza zaniżenie dotacji z budżetu państwa.

15. W 2006 r. przewiduje się deficyt tzw. funduszy specjalnych (utworzonych w wyniku likwidacji środków specjalnych). Pomimo postulowanej likwidacji najpierw środków specjalnych, a następnie funduszy specjalnych i włączenia ich środków do budżetu państwa, projekt *Ustawy* przewiduje funkcjonowanie nowych funduszy (Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej, Krajowego Funduszu Kredytu Technologicznego). Jest to następstwem odpowiednich ustaw, przyjętych przez Parlament 29 lipca 2005 r.

⁸ W 2005 r., przy braku waloryzacji, mają one spaść o ok. 0,4 mld zł, zaś w 2006 r., kiedy nastąpi waloryzacja, spadek ten ma wynieść aż 0,9 mld zł. Realizacja takiego scenariusza wiązałaby się ze strukturalną zmianą w liczbie świadczeniobiorców, dla której brak jest uzasadnienia w projekcie *Ustawy*.

Dług publiczny

16. Na koniec 2006 r. przewiduje się, że państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji wyniesie 54,6% PKB i niebezpiecznie zbliży się do II progu ostrożnościowego. Przewidywany wzrost długu (o 2,6 pkt. proc. PKB) wynika przede wszystkim z wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przy ograniczonych wpływach z prywatyzacji.

17. W 2006 r. zakłada się istotną zmianę strategii finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w zakresie wykorzystania środków pozyskanych ze źródeł zagranicznych. Przewiduje się mianowicie, że część tych środków zostanie przeznaczona na sfinansowanie wydatków złotych budżetu państwa. Zaproponowana zmiana ma poważne ekonomiczne konsekwencje. W porównaniu z dotychczasową strategią, powoduje wzrost zadłużenia w walutach zagranicznych oraz jego udziału w całkowitym długu publicznym. W warunkach obserwowanej zmienności kursu złotego rośnie w ten sposób ryzyko 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, zaburzałoby system płynnego kursu walutowego. Sprzedaż walut na rynku byłaby działaniem wzmacniającym kurs walutowy i sprzyjającym oczekiwaniom rynku do dalszej jego aprecjacji. Całkowite efekty takich działań byłyby niekorzystne dla gospodarki. 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.