

Warszawa, 6 października 2006 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2007*

Uwagi ogólne

1. Przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej na rok 2007* przewiduje dochody budżetu państwa w wysokości 226,8 mld zł, wydatki wynoszące 256,8 mld zł oraz deficyt na poziomie 30 mld zł. Natomiast dochody sektora finansów publicznych mają ukształtować się na poziomie 458,6 mld zł, wydatki – 485,4 mld zł, przy deficycie sektora wynoszącym 26,9 mld zł, co oznacza, że przy założeniu wzrostu realnego PKB o 4,6%, relacje tych wielkości będą się kształtowały następująco:

	2005	2006	2007	2005	2006	2007
	mld zł			% PKB		
Dochody budżetu państwa	179.8	196.5	226.8	18.3	19.0	20.6
Wydatki budżetu państwa	208.1	225.8	256.8	21.2	21.8	23.4
Wynik budżetu państwa	-28.4	-29.3	-30.0	-2.9	-2.8	-2.7
Dochody sektora finansów publicznych	384.5	416.6	458.6	39.2	40.2	41.7
Wydatki sektora finansów publicznych	410.0	445.2	485.4	41.8	43.0	44.1
Wynik sektora finansów publicznych	-25.5	-28.7	-26.9	-2.6	-2.8	-2.4

Źródło: *Uzasadnienie do projektu Ustawy budżetowej na rok 2007* (bez korekt o wpływ włączenia środków unijnych do dochodów i wydatków w 2007 r.)

2. Czynnikiem determinującym kształt projektu *Ustawy budżetowej na rok 2007* jest szybki wzrost wydatków budżetu państwa, wynoszący w ujęciu nominalnym 8,4%.¹ Wzrost ten spowoduje, że łączna dynamika wydatków sektora finansów publicznych będzie na tyle wysoka (6,3% nominalnie, 4,3% realnie), że w konsekwencji nastąpi wzrost relacji wydatków sektora do PKB (z 42,7% do 42,8%). Wydatki publiczne będą utrzymywały się na wysokim

¹ O ile nie zaznaczono inaczej, obliczeń dokonano w warunkach porównywalnych, tj. po skorygowaniu dochodów i wydatków budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych w 2007 r. o wpływ włączenia do nich środków z UE.

poziomie pomimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, stwarzającego korzystne warunki dla ich ograniczenia. Relacja dochodów sektora finansów publicznych wzrośnie z 40,0% do 40,4%, a dochodów budżetu państwa z 18,7% do 19,3%. Wzrośnie zatem obciążenie fiskalne gospodarki.

3. W projekcie *Ustawy* przewidziano nieznaczny spadek relacji deficytu budżetu państwa (z 2,8% PKB w 2006 r. do 2,7% w 2007 r.), a także zmniejszenie deficytu całego sektora finansów publicznych z 2,8% do 2,4% PKB, co wynika z przyjętego optymistycznego założenia o zwiększeniu nadwyżki innych niż budżet państwa jednostek sektora finansów publicznych.

Sytuacja sektora finansów publicznych w latach 2005-2007 (dane kasowe, bez kosztów reformy emerytalnej)

(% PKB)	2005	2006	2007
Wynik sektora finansów publicznych	-2.6	-2.8	-2.4
Koszty obsługi długu	2.7	2.9	2.7
Wynik pierwotny	0.1	0.1	0.3
Wynik strukturalny	-1.6	-2.1	-2.0
Pierwotny wynik strukturalny	1.1	0.8	0.7
Państwowy dług publiczny	47.7	49.2	50.6

Źródło: Uzasadnienie do projektu *Ustawy budżetowej na 2007 r.*, wynik strukturalny – szacunki NBP

4. Zasadniczym skutkiem szybkiego wzrostu wydatków sektora finansów publicznych i braku istotnego ograniczenia deficytu będzie utrzymanie na wysokim poziomie potrzeb pożyczkowych sektora. Jest to równoznaczne z kontynuacją niekorzystnej tendencji wzrostowej poziomu długu publicznego, którego relacja do PKB zgodnie z projektem *Ustawy* ma wzrosnąć z 49,2% w 2006 do 50,6% w 2007 r., a zatem przekroczy pierwszy próg ostrożnościowy ustawy o finansach publicznych. Jeśli utrzyma się wysokie tempo wzrostu gospodarczego, tak jak zakłada to *Strategia zarządzania długiem publicznym na lata 2007-2009*, można oczekiwać, że w najbliższych latach relacja długu do PKB będzie się stopniowo stabilizowała na poziomie 50%-51% PKB. Jeśli tempo wzrostu PKB uległoby spowolnieniu – czego nie można wykluczyć – to nawet przy założonym w projekcie *Ustawy* poziomie stóp procentowych, relacja ta wzrośnie. Mogłoby to doprowadzić do poważnych napięć fiskalnych, zwłaszcza gdyby relacja długu publicznego przekroczyła poziom 55% PKB, a zatem drugi próg ostrożnościowy ustawy o finansach publicznych. W takiej sytuacji konieczne byłoby podjęcie drastycznych kroków dostosowawczych przewidzianych w tej ustawie.

5. Z *Uzasadnienia* do projektu *Ustawy budżetowej* wynika, że pierwotny² wynik sektora finansów publicznych poprawi się o zaledwie 0,2 pkt. proc. PKB. Według szacunków NBP, poprawa ta będzie wynikała wyłącznie z korzystnego oddziaływania cyklu koniunkturalnego, zaś pierwotny wynik strukturalny³ ulegnie w 2007 r. pogorszeniu o ok. 0,1 pkt. proc. PKB. Pogorszenie pierwotnego wyniku strukturalnego sektora finansów publicznych w sytuacji wysokiego wzrostu gospodarczego oznacza możliwość procyklicznego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarke.
6. Brak poprawy pierwotnego wyniku strukturalnego sektora finansów publicznych oznacza również niewypełnienie przez Polskę europejskich reguł fiskalnych. Jako kraj członkowski Unii Europejskiej, wobec którego toczy się Procedura Nadmiernego Deficytu, Polska powinna korygować pierwotny wynik strukturalny sektora finansów publicznych, o co najmniej 0,5 pkt. proc. PKB rocznie. 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, działania te 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 gospodarke związanych z tym szans rozwojowych.

Założenia makroekonomiczne

7. Konstrukcja budżetu na 2007 r. jest oparta na dwóch podstawowych założeniach:
 - produkt krajowy brutto wzrośnie o 4,6%,
 - średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 1,9%.

Prognozy wzrostu PKB oraz inflacji przyjęte w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2007* mieszczą się w przedziale prognoz Narodowego Banku Polskiego.

² Wynik pierwotny budżetu państwa lub sektora finansów publicznych oznacza wynik budżetowy po odjęciu kosztów obsługi długu. Wynik pierwotny jest wielkością kluczową dla analizy przyszłej dynamiki długu publicznego.

³ Wynik strukturalny sektora finansów publicznych oznacza wynik skorygowany o wpływ cyklu gospodarczego, który w okresach korzystnej koniunktury oddziałuje pozytywnie na wpływy podatkowe oraz zmniejsza wydatki na niektóre świadczenia społeczne, zaś w okresach recesji powoduje spadek dochodów i wzrost wydatków, przyczyniając się do wzrostu deficytu. Poprzez wyeliminowanie wpływu cyklu gospodarczego możliwa jest ocena jak zmienił się deficyt bezpośrednio na skutek decyzji władz fiskalnych. Zmiana pierwotnego wyniku strukturalnego, dodatkowo oczyszczonego z wpływu zmian w poziomie kosztów obsługi długu, jest powszechnie używaną miarą zmiany nastawienia polityki fiskalnej, tj. jej rozluźnienia lub zacieśnienia.

Dochody sektora finansów publicznych

8. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy*, dochody sektora finansów publicznych mają być w 2007 r. nominalnie o 7,2% wyższe niż w br., co oznacza ich realny wzrost o 5,2%. Dochody budżetu państwa wzrosną natomiast nominalnie o 9,3%, a realnie o 7,3%. Relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB ma się ukształtować na poziomie 40,4% (po włączeniu środków unijnych 41,7% PKB), wobec przewidywanego wykonania na poziomie 40,0% w 2006 r. (po włączeniu środków unijnych 40,2%). Należy przy tym zwrócić uwagę na wzrost obciążeń fiskalnych z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, które zgodnie z projektem *Ustawy* zwiększą się o ok. 0,8 pkt. proc. PKB z 31,6% w 2006 r. do 32,4% w 2007 r.⁴
9. Prognozę dochodów podatkowych budżetu państwa na 2007 r. zawartą w projekcie *Ustawy* można uznać za optymistyczną, szczególnie w zakresie wpływów z podatku od towarów i usług (VAT). Wysokie tempo wzrostu wpływów z VAT (wzrost o 11,4% nominalnie i 9,3% realnie) można tylko w części wytłumaczyć zakładaną sytuacją makroekonomiczną (realny wzrost spożycia ogółem - 3,7%, średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych - 1,9%) oraz planowanymi dla tego podatku zmianami o charakterze systemowym.
10. W projekcie *Ustawy* (zarówno w załączniku nr 1 na stronie 1/1, jak również w uzasadnieniu do projektu *Ustawy* na s. 44 i 45) określono wpłatę z zysku NBP w 2007 r. w wysokości 1.974,2 mln zł. W *Planie finansowym Narodowego Banku Polskiego na rok 2006* z dn. 20 grudnia 2005 r. przyjęto zysk banku centralnego w kwocie 1.657,1 mln zł, co oznacza, że prognozowana kwota wpłaty z zysku NBP do budżetu państwa w 2007 r. wynosi 1.574,3 mln zł. Jednakże przychody NBP, pochodzące głównie z dochodów z rezerw walutowych, są wrażliwe na wahania kursów walutowych oraz stóp procentowych na międzynarodowym rynku finansowym, dlatego też może wystąpić odchylenie rzeczywistego wykonania zysku od wielkości zaplanowanej. Wielkość wpłaty z zysku NBP będzie znana z większą dokładnością po zakończeniu 2006 r.

⁴ Wyliczenie to budzi pewne wątpliwości, wydaje się bowiem, że w składkach na ubezpieczenie społeczne nie uwzględniono składek zwykle uznawanych za mających charakter obciążeń podatkowych, jak np. składek na Fundusz Pracy. Według danych Eurostatu, dochody z podatków i składek wyniosły w 2005 r. w Polsce 34,8% PKB, podczas gdy z *Uzasadnienia* do projektu wynika, że było to zaledwie 30,4%. Rozbieżności tej nie wyjaśnia ewentualne inne ujęcie składek trafiających do OFE, które wyniosły ok. 1,3% PKB.

Wydatki sektora finansów publicznych

11. Realizacja projektu *Ustawy budżetowej* w przedstawionym kształcie oznacza wzrost wydatków sektora finansów publicznych w 2007 r. nominalnie o 6,3% i realnie o ok. 4,3%. Natomiast wydatki budżetu państwa rosną nominalnie o 8,4% i realnie o ok. 6,4%. Relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB ulegnie zwiększeniu w 2007 r. o 0,1 pkt. proc. (w warunkach porównywalnych), w porównaniu do 2006 r. Poziom wydatków budżetu państwa (22,0% PKB, przy uwzględnieniu środków unijnych 23,4% PKB) oraz całego sektora finansów publicznych (42,8% PKB, po włączeniu środków unijnych 44,1% PKB) pozostanie zatem wysoki i niekorzystny z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego, ponieważ pociąga za sobą wysokie obciążenia podatkowe. Po raz pierwszy od 2001 r. wydatki budżetu państwa rosną znacząco szybciej niż potencjalne oraz prognozowane tempo wzrostu gospodarczego przyjęte w konstrukcji ustawy. Polska gospodarka znajduje się obecnie w fazie wysokiego wzrostu gospodarczego, która powinna zostać wykorzystana do ograniczenia nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych poprzez zmniejszenie relacji wydatków do PKB.
12. W świetle przedstawionego projektu *Ustawy* Polskę nadal będzie charakteryzować niekorzystna struktura wydatków budżetu państwa. W 2007 r. wydatki prawnie zdeterminowane stanowiąc będą 73,1% ogółu wydatków zaplanowanych na 2007 r., wobec 73,0% w 2006 r.
13. Istotne wątpliwości budzą przyjęte w projekcie wydatki pozostałych (poza budżetem państwa) jednostek sektora finansów publicznych. Z projektu wynika, że wydatki te mają w 2007 r. rosnać w tempie ok. 4,2%, a zatem o ponad połowę wolniej niż w roku 2006 (9,5%). Tak niskie tempo wzrostu wydatków może częściowo wynikać z przyjęcia do prognozy innej wielkości wydatków niż wynikająca z planów finansowych, będących załącznikami do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2007*, na co zwrócono uwagę w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej*, w rozdziale dotyczącym sektora finansów publicznych. Uzasadniono to tym, że w przeszłości część podmiotów należących do sektora planowała znacznie wyższe wydatki niż następnie realizowano. Warto jednak zwrócić uwagę, że przynajmniej w ostatnich dwóch latach mogło to wynikać ze znacznie niższego od spodziewanego tempa wykorzystania środków unijnych. Czynniki ten nie musi wystąpić w roku 2007. Wyższy od założonego w projekcie poziom wydatków innych niż budżet państwa jednostek sektora

finansów publicznych oznaczałoby, że wzrost wydatków całego sektora będzie wyższy od założonego w projekcie *Ustawy* (6,3%).

14. Występuje niespójność w legislacyjnej propozycji rządu dotyczącej zmian w systemie waloryzacji rent i emerytur i odpowiednich zapisów w projekcie *Ustawy budżetowej*. Wskaźnik waloryzacji rent i emerytur w pierwszym dokumencie przyjęto na poziomie 102,0%, w drugim zaś 101,4%. Ponadto w projekcie *Ustawy* założono podwyższenie kwoty bazowej, od której zostały obliczone świadczenia tzw. „starego portfela” do poziomu 94,5% przeciętnego wynagrodzenia, natomiast w projekcie ustawy normującej tę kwestię zapisano 98%. Przyjęcie przez Parlament rządowych propozycji nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw oznaczałoby, iż wydatki FUS z tytułu rent i emerytur oraz świadczeń tzw. „starego portfela” w projekcie *Ustawy* są zaniżone (o ok. 2 mld zł).

Deficyt sektora finansów publicznych i dług publiczny

15. Utrzymanie deficytu budżetu państwa na poziomie 30 mld zł w 2007 r. oznacza, że nie nastąpi poprawa salda pierwotnego. Saldo pierwotne budżetu państwa pozostanie w przyszłym roku nadal ujemne i wyniesie ok. 0,2% PKB, tj. ukształtuje się na podobnym jak w 2006 r. poziomie. NBP zwraca uwagę, że szybkie osiągnięcie nadwyżki pierwotnej w budżecie państwa jest niezbędnym warunkiem powstrzymania tendencji narastania poziomu długu publicznego i jego zmniejszenia w przyszłości.
16. Konsekwencją założeń opisanych w punkcie 7 dotyczących niskiej dynamiki wydatków innych niż budżet państwa jednostek sektora finansów publicznych jest znacząca poprawa ich wyniku finansowego w 2007 r., w porównaniu z 2006 r. Poprawa ta budzi pewne wątpliwości, ze względu na spodziewane dalsze przyspieszenie wykorzystania środków UE, co będzie wymagało zwiększenia wydatków na ich współfinansowanie, m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego.
17. W związku z powyższymi wątpliwościami, opracowano analizę deficytu strukturalnego sektora finansów publicznych w dwóch wariantach. W pierwszym wariantcie punktem wyjścia analizy jest prognoza deficytu sektora finansów publicznych przedstawiona w projekcie *Ustawy*. W wariantcie alternatywnym założono, że w latach 2006-2008 nie będzie narastała nadwyżka innych niż budżet państwa jednostek sektora finansów publicznych, lecz że ich

budżety będą zrównoważone. W wariancie tym, wynik sektora finansów publicznych jest zatem równy wynikowi budżetu państwa.

Wynik kasowy i strukturalny* sektora finansów publicznych, bez kosztów reformy emerytalnej

	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Wariant narastania nadwyżek budżetowych pozostałych jednostek</i>					
Wynik sektora (mld zł)	-41.9	-25.6	-28.7	-26.9	-25.9
Wynik sektora (% PKB)	-4.5	-2.6	-2.8	-2.4	-2.2
Wynik strukturalny (% PKB)	-3.6	-1.6	-2.1	-2.0	-2.0
Pierwotny wynik strukturalny (% PKB)	-1.0	1.1	0.8	0.7	0.7
<i>Wariant zrównoważonych budżetów pozostałych jednostek</i>					
Wynik sektora (mld zł)	-41.9	-25.6	-29.3	-30.0	-30.0
Wynik sektora (% PKB)	-4.5	-2.6	-2.8	-2.7	-2.5
Wynik strukturalny (% PKB)	-3.6	-1.6	-2.2	-2.3	-2.4
Pierwotny wynik strukturalny (% PKB)	-1.0	1.1	0.7	0.4	0.4

* Wynik strukturalny obliczony metodą OECD, przy zastosowaniu oszacowanej przez OECD dla Polski elastyczności wyniku budżetowego względem cyklu gospodarczego wynoszącej 0,44.

Jak pokazuje tablica powyżej, nawet w przyjętym w projekcie dość optymistycznym wariancie narastania nadwyżek innych niż budżet państwa jednostek sektora finansów publicznych, pierwotny strukturalny wynik sektora finansów publicznych ulegnie w 2007 r. pogorszeniu o 0,1 pkt. proc. PKB. Natomiast w wariancie utrzymania zerowego wyniku pozostałych jednostek sektora, pierwotny wynik strukturalny pogorszy się o 0,3 pkt. proc. PKB. Wyniki te wskazują, że w 2007 r. nastąpi rozluźnienie polityki fiskalnej. W sytuacji szybkiego wzrostu gospodarczego oznacza to, że polityka fiskalna może oddziaływać procyklicznie na gospodarkę.

18. Na koniec 2007 r. przewiduje się, że państwowy dług publiczny wyniesie 50,6% PKB i przekroczy I próg ostrożnościowy (50% PKB). Przewidywany wzrost długu (o 1,4 pkt. proc. PKB) wynika przede wszystkim z wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
19. W projekcie *Ustawy* założono, iż przychody z prywatyzacji w 2007 r. wyniosą ok. 3,0 mld zł, tj. trzykrotnie więcej niż przewidywane wykonanie w 2006 r. Niska realizacja przychodów z prywatyzacji w 2006 r. stawia pod znakiem zapytania osiągnięcie założonej kwoty przychodów z tego tytułu również w 2007 r., co zwiększyłoby potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, zapisane w projekcie *Ustawy budżetowej*.
20. Zgodnie z projektem *Ustawy budżetowej*, w 2007 r. przewiduje się, obok przyrostu państwowego długu publicznego, istotny wzrost (o 35,5%) potencjalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji. Stanowi to dodatkowe zagrożenie wzrostu długu publicznego w przyszłości.

Środki z budżetu UE

21. Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy o finansach publicznych, który nie został jeszcze przyjęty przez Parlament, przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej* zakłada włączenie do dochodów i wydatków budżetu państwa wszystkich środków napływających z budżetu UE. Sposób dokonania tej zmiany budzi wątpliwości jako niedostatecznie przejrzysty. Klasyfikację ekonomiczną wydatków budżetu państwa rozszerzono o kategorię „Finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej”. Kategoria ta łączy wydatki finansowane ze środków unijnych z wydatkami finansowanymi ze środków budżetu państwa. Z projektu budżetu nie można zatem dowiedzieć się jaka część wydatków w poszczególnych dziedzinach będzie finansowana ze środków krajowych, a jaka ze środków UE. Wątpliwości budzi niekonsekwencja polegająca na tym, że do planowanych dochodów budżetu państwa nie włączono I transzy (ok. 5,5 mld zł) zaliczki, którą Polska otrzyma w 2007 r. na programy realizowane w ramach funduszy strukturalnych z nowej perspektywy finansowej 2007-2013. Jest o tym mowa w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy* (rozdział VI, *Rozliczenia z UE*, s. 266 i 269).
22. Pewne wątpliwości budzi szacowana na 2007 r. wielkość tej części dochodów budżetu państwa, która pochodzi z budżetu UE (14,7 mld zł). W szczególności wątpliwości te odnoszą się do planowanej kwoty 7,2 mld zł dochodów, które mają być uzyskane w drodze refundacji wydatków poniesionych na realizację projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Na podstawie dotychczasowego (od momentu wejścia do UE) wykorzystania środków z funduszy strukturalnych przez ostatecznych beneficjentów (5,9 mld zł, czyli 16,9% z środków przyznanych na lata 2004-2006) można obawiać się, że założony poziom transferów z UE – a tym samym dochodów budżetu państwa - jest przeszacowany.
23. Ponadto, włączenie środków unijnych do dochodów i wydatków ujmowanych metodą kasową może powodować, że poziom deficytu zostanie zaburzony przez różnice w czasie pomiędzy napływem funduszy UE a realizacją wydatków z nich finansowanych. Takie krótkookresowe zaburzenia będą utrudniały analizę i ocenę faktycznego poziomu deficytu.
24. Włączenie wszystkich środków unijnych do dochodów i wydatków budżetu państwa powoduje powstanie rozbieżności pomiędzy sposobem ujmowania tych środków w sprawozdawczości krajowej a metodologią ESA'95. Rozbieżność ta dotyczy środków unijnych trafiających do jednostek spoza sektora finansów publicznych, jak np. dopłat

bezpośrednich dla rolników. Zgodnie z decyzją Eurostatu z 2005 r., środki takie nie są rejestrowane w rachunkach niefinansowych (dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych), lecz w rachunkach finansowych (przychodach i rozchodach). W związku z tym na potrzeby opracowywania przez Polskę statystyki w ujęciu ESA'95 zaistnieje konieczność wyłączenia tej części środków z dochodów i wydatków budżetowych i przeniesienia jej „pod kreskę”.