

Warszawa, 30 października 2007 r.

## **Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2008***

Przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej na rok 2008* realizowany będzie w warunkach szybkiego wzrostu polskiej gospodarki oraz uchwalonych przez Parlament ustaw, skutkujących znaczącym obniżeniem obciążeń podatkowych nakładanych na dochody z pracy. Umiarkowana dynamika wydatków założona w projekcie ustawy oraz szybkie tempo wzrostu gospodarczego sprawi, że relacja wydatków publicznych do PKB<sup>1</sup> ulegnie zmniejszeniu. Skala uchwalonych obniżek składki na ubezpieczenie społeczne i podatków jest jednak na tyle duża, że pomimo sprzyjających uwarunkowań makroekonomicznych, w 2008 r. przewiduje się zwiększenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB. Pociąga to za sobą ryzyko pogłębienia nierównowagi całego sektora finansów publicznych, a w konsekwencji wzrostu deficytu strukturalnego sektora. W warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego prowadziłyby to do procyklicznego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę. Ponadto, zwiększeniu ulegną potrzeby pożyczkowe, co sprawi, że relacja długu publicznego do PKB wzrośnie, pomimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego.

### **I. Uwagi ogólne**

1. Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przedstawionego projektu *Ustawy budżetowej*, które nie odbiegają istotnie od prognoz NBP, w 2008 r. będzie miał miejsce dalszy szybki wzrost polskiej gospodarki, co korzystnie wpłynie na sytuację finansów publicznych. Spodziewany jest dynamiczny wzrost dochodów podatkowych oraz spadek tych wydatków socjalnych, które bezpośrednio zależą od sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych.

---

<sup>1</sup> Wydatki sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym, bez środków z UE.

2. Drugim obok uwarunkowań makroekonomicznych zasadniczym czynnikiem determinującym kształt przedstawionego projektu są uchwalone w bieżącym roku ustawy, które znacząco obniżają obciążenia podatkowe dochodów z pracy. W czerwcu br. Parlament zdecydował o obniżeniu składki rentowej łącznie o 7 pkt. proc. wynagrodzenia, zaś na początku września br. o znacznym podwyższeniu ulgi prorodzinnej w podatku dochodowym od osób fizycznych. Obniżenie składki rentowej powinno pozytywnie wpłynąć na wzrost zatrudnienia, poprzez obniżenie klina podatkowego. Zmniejszenie obciążeń podatkowych będzie jednak również skutkowało istotnym ubytkiem dochodów sektora finansów publicznych, który w ujęciu statycznym można szacować na ok. 2,0% PKB.
3. Działania na rzecz obniżenia obciążeń podatkowych nie zostały w pełni zrekomensowane ograniczeniem wydatków publicznych.<sup>2</sup> Niemniej jednak, tempo wzrostu wydatków publicznych (bez środków z UE) wyniesie 5,8%, a zatem będzie wyraźnie niższe niż przewidywane na 2007 r. (8,5%). W ujęciu kasowym, bez środków z UE, relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB ma się zmniejszyć z 41,5% w 2007 r. do 40,6% w 2008 r.<sup>3</sup>.
4. Skala zmniejszenia obciążeń fiskalnych jest na tyle duża, że pomimo sprzyjających uwarunkowań makroekonomicznych, oraz spadku relacji wydatków publicznych do PKB, w 2008 r. nastąpi wzrost deficytu budżetu państwa z przewidywanego wykonania za 2007 r. wynoszącego 23,0 mld zł do 28,6 mld zł (odpowiednio: 2,0% i 2,3% PKB). Należy przy tym zwrócić uwagę, że w przedstawionym projekcie założono pełną realizację wydatków budżetu państwa zapisanych w *Ustawie budżetowej na rok 2007*. Biorąc pod uwagę niski poziom realizacji wydatków po wrześniu br. w stosunku do planu, założenie to może być trudne do spełnienia, w związku z czym zrealizowany w 2007 r. deficyt budżetu państwa może być niższy od przewidywanego w projekcie *Ustawy*. Może się to przełożyć na osiągnięcie wyniku sektora finansów publicznych w ujęciu ESA'95 niższego niż zakładany przez Ministerstwo Finansów (3,0% PKB).
5. W związku z powyższym, w ocenie Rady Polityki Pieniężnej, istnieje ryzyko wzrostu relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB w 2008 r. Oznaczałoby to pogłębienie deficytu strukturalnego sektora finansów publicznych, po tym jak w 2007 r. według szacunków NBP nastąpiło jego zmniejszenie. W obecnej fazie cyklu gospodarczego, tego

---

<sup>2</sup> Teoria ekonomii, jak również wyniki badań empirycznych, w tym symulacji przeprowadzonych w NBP przy wykorzystaniu modelu równowagi ogólnej, wskazują, że obniżenie opodatkowania dochodów z pracy przynosi największe korzyści dla wzrostu gospodarczego w średniej i długiej perspektywie, jeśli jest zrekomensowane ograniczeniem wydatków publicznych.

<sup>3</sup> Wydatki będą rosły w tempie niższym nie tylko od nominalnego PKB, ale również od tempa wzrostu potencjalnego PKB. Sprzyja to realizacji średniookresowego celu ograniczania deficytu strukturalnego sektora finansów publicznych poprzez dostosowania po jego stronie wydatkowej.

rodzaju zmiana prowadziłyby do procyklicznego oddziaływania polityki fiskalnej na gospodarkę. W krótkim okresie ekspansja fiskalna może prowadzić do wzrostu presji inflacyjnej, a w konsekwencji do pogorszenia relacji pomiędzy polityką fiskalną i pieniężną (policy mix). Wzrost deficytu strukturalnego oznaczałby także częściowe odwrócenie poprawy sytuacji finansów publicznych, jaka miała miejsce w ostatnich latach. W perspektywie średniookresowej oznaczałoby to gorsze przygotowanie finansów publicznych na okres znacznie słabszej koniunktury.

6. Kolejną istotną konsekwencją wzrostu deficytu sektora finansów publicznych jest wzrost jego potrzeb pożyczkowych. Poziom długu publicznego ma w 2008 r. wzrosnąć na tyle istotnie, że pomimo prognozowanego szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, relacja długu publicznego do PKB wg ESA'95 wzrośnie z 47,1% PKB w 2007 r. do 47,7% w 2008 r.<sup>4</sup>
7. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej, odpowiedzią na opisane powyżej ryzyka odwrócenia obserwowanej w ostatnich latach tendencji spadkowej deficytu sektora finansów publicznych, oraz dalszego narastania długu publicznego, powinny być reformy strukturalne w obszarze wydatków publicznych. Powinny one zmierzać do systematycznego ograniczania deficytu sektora finansów publicznych, tak aby możliwie jak najszybciej osiągnął on poziom średniookresowego celu budżetowego<sup>5</sup>, określonego w Programie Konwergencji jako deficyt strukturalny na poziomie 1% PKB.

## II. Założenia makroekonomiczne

8. Przedstawiona w projekcie *Ustawy budżetowej* ocena sytuacji gospodarczej i założeń ekonomicznych na 2008 r. jest jakościowo zbieżna z październikową projekcją NBP. Ministerstwo Finansów podobnie ocenia główne czynniki determinujące wzrost gospodarczy w omawianym okresie (spożycie oraz inwestycje), również zakładając ujemny wkład eksportu netto do wzrostu PKB. Założenia projektu *Ustawy budżetowej* i projekcja NBP nie różnią się również istotnie w ocenie kierunku rozwoju sytuacji na rynku pracy, aczkolwiek odmienna jest ocena skali zachodzących na nim zjawisk.
9. Biorąc pod uwagę październikową projekcję NBP oraz najnowsze dane z rynku pracy wydaje się możliwe, że dynamika przeciętnych wynagrodzeń w 2008 r. ukształtuje się

---

<sup>4</sup> Relacja długu publicznego według metodologii krajowej również ma wzrosnąć – z 47,0% PKB w 2007 r. do 47,4% w 2008 r.

<sup>5</sup> Zgodnie z postanowieniami Paktu Stabilności i Wzrostu, średniookresowe cele budżetowe są wyznaczane indywidualnie dla krajów członkowskich UE w ujęciu strukturalnym, w zakresie od deficytu 1% PKB do nadwyżki budżetowej, w zależności od uwarunkowań makroekonomicznych (tempo wzrostu potencjalnego) oraz poziomu długu publicznego i perspektyw długookresowej stabilności finansów publicznych.

powyżej wartości przyjętej w projekcie *Ustawy*. Rada Polityki Pieniężnej podziela opinię, że dokonane i planowane obniżenie składki rentowej jest czynnikiem, który może hamować presję płacową w najbliższych kwartałach. Tym niemniej, szybki spadek bezrobocia i uwidaczniające się napięcia na rynku pracy sugerują, że spadek dynamiki nominalnych wynagrodzeń brutto z 8,4% w 2007 r. do 5,9% w 2008 r. jest mało prawdopodobny. Z tego powodu, mniej korzystna niż założono w projekcie *Ustawy* może okazać się relacja pomiędzy dynamiką płac a wydajnością pracy, z konsekwencjami w postaci wyższej niż to zakłada Ministerstwo Finansów inflacji.

10. Do podobnych wniosków prowadzi analiza oczekiwań odnośnie kształtowania się popytu i podaży na rynku dóbr. Rosnące dochody ludności, silny wzrost kredytów oraz ryzyko wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w 2008 r. w porównaniu z 2007 r. (dodatkowy impuls fiskalny) sugerują, że skala nierównowagi pomiędzy zagregowanym popytem a podażą może być większa niż wynikałoby to z przyjętego w projekcie *Ustawy* szacunku luki popytowej, z konsekwencjami w postaci wyższego deficytu obrotów bieżących lub rosnącej presji inflacyjnej. Z drugiej strony, zagrożeniem dla wzrostu gospodarczego mogą być następstwa obserwowanych zaburzeń na światowych rynkach finansowych i ewentualne pogorszenie koniunktury u głównych partnerów handlowych Polski.

### **III. Finanse publiczne w 2008 r.**

#### ***Dochody***

11. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy budżetowej na rok 2008*, dochody budżetu państwa (bez środków unijnych) mają być w 2008 r. o 8,9% wyższe nominalnie niż w br., co przy założonej średniorocznej inflacji na poziomie 2,3%, oznacza realny ich wzrost o 6,4%. Relacja dochodów budżetowych (z wyłączeniem środków unijnych) do PKB w 2008 r. ma się ukształtować na poziomie 19,7%, a więc wzrosnąć w stosunku do przewidywanego wykonania 2007 r. o 0,1 pkt. proc. Należy jednak zwrócić uwagę, iż jest to wynikiem wzrostu udziału dochodów podatkowych w PKB (o 0,4 pkt. proc.), głównie z tytułu oczekiwanego wysokiego poziomu wpływów z podatków pośrednich oraz zakładanego spadku relacji dochodów niepodatkowych do PKB (o 0,3 pkt. proc.), przede wszystkim w wyniku braku wpłaty z zysku NBP w 2008 r.
12. Przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej* przewiduje, iż dochody sektora finansów publicznych (bez środków unijnych) wzrosną w 2008 r. nominalnie o 5,8% (po włączeniu środków unijnych o 10,3%). Relacja dochodów sektora finansów publicznych (bez środków

unijnych) do PKB ma ulec zmniejszeniu z poziomu 39,5% w 2007 r. do 38,5% w 2008 r., co jest związane w dużej mierze z obniżeniem składki na ubezpieczenie społeczne (o 7 pkt. proc.).

13. Prognozę dochodów budżetu państwa na 2008 r. należy uznać za realistyczną. Jest ona spójna z szacunkami NBP, co do ogólnego poziomu dochodów budżetowych, przy czym różni się nieznacznie w zakresie struktury dochodów podatkowych. Prognozy opracowane w NBP wskazują, iż w 2008 r. wpływy z akcyzy mogą być nieznacznie wyższe od przyjętych w projekcie *Ustawy*, natomiast wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych – niższe.
14. Prognozowane dochody budżetu państwa z tytułu środków UE na 2008 r. w kwocie 35,3 mld zł mogą być trudne do zrealizowania. Ustawa budżetowa na 2007 rok zakładała dochody z tego tytułu w wysokości 14,7 mld zł, natomiast obecnie przewiduje się ich realizację na poziomie 9,3 mld zł. Oznacza to, że na 2008 r. planowany jest prawie czterokrotny wzrost dochodów z tego tytułu.

## **Wydatki**

15. Od 2007 r. środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi zostały włączone do budżetu państwa i są również uwzględnione w bilansie skonsolidowanym sektora finansów publicznych. W projekcie *Ustawy* oraz *Uzasadnieniu do projektu Ustawy* brak jest szczegółowych informacji na temat przewidywanego wykonania w 2007 r. i prognozy na 2008 r. dotyczącej wydatków finansowanych ze środków unijnych. Sposób ich przedstawienia zmniejsza przejrzystość finansów publicznych i utrudnia ocenę strony wydatkowej finansów publicznych.
16. Założenie o równych kwotach środków z UE po stronie dochodowej i wydatkowej budżetu w ujęciu kasowym budzi pewne wątpliwości, jako że terminy przepływów związanych ze środkami unijnymi są różne – najpierw mają miejsce wydatki, a dopiero później ich refundacja po stronie dochodowej. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z prezentowanym w *Uzasadnieniu* wyliczeniem wyniku sektora finansów publicznych w ujęciu ESA'95, środki unijne po stronie wydatkowej sektora finansów publicznych będą znacznie wyższe od środków po stronie dochodowej.<sup>6</sup>
17. W przedłożonym projekcie *Ustawy budżetowej* przewiduje się, że wydatki budżetowe w 2007 r. wykonane zostaną w granicach określonych w ustawie budżetowej. W świetle

---

<sup>6</sup> Korekta wyniku sektora o wpływ środków z UE jest dodatnia i wynosi 0,5 pkt. proc. PKB. Biorąc pod uwagę, że w ujęciu ESA'95 kwoty środków unijnych po stronie dochodowej i wydatkowej muszą być równe, taka korekta świadczy o tym, że w ujęciu kasowym środki po stronie wydatkowej będą wyższe.

dotychczasowej realizacji wydatków budżetu państwa w bieżącym roku założenie to budzi poważne wątpliwości<sup>7</sup>.

18. Na tle struktury i dynamiki wydatków ogółem budżetu państwa, niski jest zaplanowany na 2008 r. wzrost nakładów na naukę i edukację. Przewiduje się, że ich wzrost wyniesie 4,0%<sup>8</sup> w ujęciu nominalnym, a więc znacząco poniżej tempa wzrostu nominalnego PKB. Wydatki na samą naukę wzrosną wprawdzie o 11,0%, ale pozostaną na bardzo niskim poziomie 4,1 mld zł (ok. 0,3% PKB)<sup>9</sup>. Oznacza to, że przedłożony projekt *Ustawy* nie przyczynia się do budowy konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.
19. Wydatki ogółem budżetu państwa w 2008 r. mają wzrosnąć w warunkach porównywalnych, tzn. bez środków z UE, o 12,6%. Po odjęciu dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, której znaczny wzrost wynika z obniżenia składki rentowej, a nie ze zwiększenia wydatków FUS, tempo wzrostu wydatków budżetowych wynosi natomiast 7,4%. Do najszybciej rosnących należą wydatki na inwestycje infrastrukturalne, w tym związane ze współfinansowaniem środków UE. Oprócz nich, znacznie szybciej od tempa PKB mają również rosnąć wydatki na ochronę zdrowia (wzrost o 25,5% r/r), bezpieczeństwo publiczne (16,4%) i wymiar sprawiedliwości (12,4%).<sup>10</sup> Tradycyjnie w tempie zbliżonym do dynamiki PKB będą rosły wydatki na obronę narodową oraz składkę do budżetu UE, co wynika z mechanizmów kształtowania tych wydatków, zapisanych w odpowiednich regulacjach prawnych.
20. Warto zwrócić uwagę, że w kierunku obniżenia dynamiki wydatków budżetu państwa oddziałuje założony niewielki wzrost lub wręcz spadek szeregu znaczących pozycji wydatków mających charakter prawnie zdeterminowanych, co wynika m.in. z korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych i zmian systemowych przyjętych w przeszłości.<sup>11</sup> Dotyczy to m.in. wydatków na koszty obsługi długu (spadek o 0,2%), renty socjalne i zasiłki

<sup>7</sup> Po wrześniu br. stopień realizacji planu wyniósł ok. 67,5%, tj. ukształtował się istotnie poniżej wielkości zanotowanych w latach ubiegłych. Niska realizacja wydatków budżetu państwa tłumaczona jest przesunięciem części planowanych wydatków na późniejsze miesiące br., wynikającym z opóźnień w realizacji przetargów na zamówienia publiczne i wydłużające się procedury weryfikacji wniosków na finansowanie projektów z udziałem środków UE. Wydaje się mało prawdopodobna realizacja tego założenia, co oznacza zaniżone wskaźniki dynamik wzrostu wydatków budżetu państwa w 2008 r. W latach ubiegłych wskaźnik wykonania wydatków w stosunku do planu wahał się w granicach 97,3 – 99,3%.

<sup>8</sup> Łączne tempo wzrostu wydatków w działach nauka, szkolnictwo wyższe, oświata i wychowanie, edukacyjna opieka wychowawcza oraz subwencja oświatowa.

<sup>9</sup> Według danych Eurostatu, wydatki na badania i rozwój ze środków publicznych wynosiły w Polsce w 2004 r. (ostatni rok za który dostępne są dane) 0,31% PKB i należały do najniższych w UE – średnia dla UE wynosiła 0,75% PKB. Spośród krajów UE, najwyższy poziom wydatków na ten cel notowała Finlandia – 1,01% PKB, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych wydatki te były jeszcze wyższe i wynosiły 1,08% PKB.

<sup>10</sup> Tempo wzrostu wydatków wliczając rezerwy celowe.

<sup>11</sup> Projekt nie zawiera informacji o udziale wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem budżetu państwa. Udział ten prawdopodobnie wzrośnie w 2008 r., co wynika przede wszystkim ze znacznego wzrostu dotacji do FUS, w związku z obniżką składki rentowej.



przedemerytalne (spadek o 15,3%), pomoc społeczną (spadek o 0,3%) oraz subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego (wzrost o 5,5%). W niektórych przypadkach te korzystne warunki prawdopodobnie ulegną w przyszłości odwróceniu. Dotyczy to m.in. wydatków na obsługę długu publicznego, których niska dynamika jest w dużej mierze konsekwencją spadku rentowności skarbowych papierów wartościowych, jaki miał miejsce w latach 2003 i 2005. Od tego czasu następuje jednak wzrost rentowności, który z odpowiednim opóźnieniem przełoży się na wzrost kosztów obsługi długu publicznego.

21. Stosunkowo duży jest udział rezerw celowych w wydatkach budżetu państwa (10,6% wobec 8,6% w Ustawie budżetowej na 2007 rok). Dotyczy to w szczególności wydatków na zadania o charakterze prawnie zdeterminowanym, które powinny zostać przyporządkowane do części i działów odpowiadających ich zakresowi (np. ratownictwo medyczne w częściach zdrowie i/lub budżety wojewodów w dziale ochrona zdrowia). Warto zwrócić uwagę, że w przygotowanym przez Ministerstwo Finansów projekcie nowej *Ustawy o finansach publicznych* postulowano znaczne ograniczenie rezerw celowych w budżecie państwa.

## ***Deficyt i jego finansowanie***

22. W ocenie RPP sposób ujęcia środków unijnych w bilansie skonsolidowanym sektora finansów publicznych utrudnia ocenę nominalnej i strukturalnej wielkości deficytu tego sektora w 2007 i 2008 r. Wielkości te stanowią podstawę oceny wpływu polityki fiskalnej na przebieg procesów realnych i inflacyjnych w gospodarce.
23. W 2007 r. Ministerstwo Finansów przewiduje, że deficyt budżetu państwa ukształtuje się na poziomie 23,0 mld zł. W prognozie tej uwzględniono wyższe dochody budżetu państwa niż przyjęte w *Ustawie budżetowej na 2007 r.*, założono natomiast, że zapisany w *Ustawie* plan wydatków zostanie w pełni zrealizowany. Tymczasem prawdopodobne jest, że wydatki budżetu państwa okażą się niższe niż przyjęto, co może prowadzić do niższej niż 23,0 mld zł wielkości deficytu budżetowego w 2007 r. W konsekwencji niższego deficytu budżetu państwa, deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu ESA'95 w 2007 r. również może być niższy od zakładanego 3,0% PKB. Przy założeniu realizacji budżetu państwa na rok 2008 w przedstawionym kształcie, oznaczałoby to, że w porównaniu do roku bieżącego, w 2008 r. nastąpi wzrost relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB.
24. Utrzymanie w 2008 r. relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB na tym samym, co w 2007 r. poziomie, a tym bardziej ewentualny jej wzrost, będzie w obecnej fazie cyklu gospodarczego oznaczało pogłębienie deficytu strukturalnego finansów publicznych. Według szacunków NBP, cykliczny składnik wyniku budżetowego poprawi się w 2008 r.

o 0,1-0,3 pkt. proc. PKB, w zależności od przyjętej metody jego szacowania, co przy niezmiennym wyniku nominalnym, oznacza pogorszenie wyniku strukturalnego o taką samą wielkość.

25. W 2008 r. zakłada się, iż deficyt budżetu państwa wyniesie 28,6 mld zł, co oznacza jego wzrost w stosunku do przewidywanego wykonania 2007 r. o blisko 5,6 mld zł (z 2,0% do 2,3% PKB). W konsekwencji zwiększenia nominalnego deficytu budżetowego, przy stabilizacji kosztów obsługi długu publicznego na podobnym do ubiegłorocznego poziomie, w 2008 r. nastąpi istotne pogorszenie salda pierwotnego budżetu państwa z dodatniej wartości 4,9 mld zł do ujemnej wielkości 0,8 mld zł, tj. o 0,5 pkt. proc. PKB. RPP zwraca uwagę, że w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego pożądane jest osiągnięcie nadwyżki pierwotnej w budżecie. Nadwyżka pierwotna w budżecie państwa jest niezbędnym warunkiem powstrzymania narastania poziomu długu publicznego i jego zmniejszenia w przyszłości.
26. W 2008 r. przewiduje się wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa netto do 45,5 mld zł z 39,6 mld zł przewidywanych w 2007 r., tj. o 15,2%. Wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oznacza dalsze narastanie długu publicznego z negatywnymi konsekwencjami dla stanu finansów publicznych w przyszłości.