

Warszawa, 29 października 2008 r.

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2009*

Niniejsza opinia do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2009* opracowana została w momencie występowania poważnych napięć i zaburzeń na światowych rynkach finansowych, które stanowią źródło wysokiej niepewności, co do przyszłego kształtowania się sytuacji gospodarczej na świecie oraz w Polsce. Patrząc z obecnej perspektywy, w 2009 r. należy oczekiwać spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce. Będzie ono prawdopodobnie głębsze niż przewidują to założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy budżetowej*, opracowanego na początku września br. W związku z tym, zrealizowanie założonego celu ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu ESA'95 do 2,0% PKB będzie poważnie utrudnione. Ewentualne wystąpienie głębszego i utrzymującego się spowolnienia gospodarczego, może stanowić zagrożenie dla wypełniania przez Polskę w nadchodzących latach kryterium deficytu sektora finansów publicznych Traktatu z Maastricht.

I. Uwagi ogólne

Przedłożony projekt *Ustawy budżetowej* oparty jest na założeniach makroekonomicznych opracowanych przed wystąpieniem poważnych zaburzeń na światowych rynkach finansowych, które wpłynęły na znaczące zrewidowanie prognoz wzrostu najważniejszych gospodarek świata. Ocena sytuacji makroekonomicznej przedstawiona w *Uzasadnieniu* do projektu nie odbiegała istotnie od prognoz formułowanych przed tymi wydarzeniami, w tym prognoz, na których oparte zostały *Założenia polityki pieniężnej na 2009 rok*. Natomiast z obecnej perspektywy, założenia makroekonomiczne projektu *Ustawy budżetowej* należy ocenić jako nadmiernie optymistyczne.

W świetle przyjętych założeń makroekonomicznych, jako optymistyczną można także ocenić prognozę dochodów budżetu państwa zawartą w projekcie *Ustawy*. Ponadto, prognoza dochodów podatkowych zakłada implícite, że wpływy będą w dalszym ciągu rosły w tempie

wyższym niż wynikające z dynamiki głównych kategorii makroekonomicznych oraz efektów zmian systemowych. Zjawisko takie miało miejsce w latach 2005-2007, co można tłumaczyć poprawą osiągalności podatków, która zwykle towarzyszy ożywieniu gospodarczemu. W obliczu oczekiwanego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, podobny efekt może jednak nie wystąpić w 2009 r.

Przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej* przewiduje korzystne zmiany w strukturze wydatków budżetu państwa, polegające na zwiększeniu udziału wydatków prorozwojowych, a także utrzymaniu dyscypliny w zakresie wydatków bieżących budżetu. Wydatki bieżące budżetu bez środków UE oraz kosztów obsługi długu, które nie zależą od bieżących decyzji rządu, mają wzrosnąć o ok. 3,5% w ujęciu nominalnym, podczas gdy planowany wzrost wydatków majątkowych wynosi 8,9%. Wynika to częściowo z zaplanowania niskiej dynamiki wydatków własnych jednostek budżetowych, ale także z przesunięcia wydatków do innych jednostek sektora finansów publicznych. Dotacja budżetu państwa dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych została zaplanowana w wysokości niewystarczającej do pełnego sfinansowania wydatków Funduszu, zaś wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne zostały przeniesione z budżetu państwa do Funduszu Pracy.

Projekt *Ustawy budżetowej* zakłada zmniejszenie deficytu budżetu państwa z przewidywanego wykonania na poziomie 22,9 mld zł w 2008 r. do 18,2 mld zł w 2009 r., tj. odpowiednio z 1,8% PKB do 1,3% PKB. Jednocześnie zgodnie z *Uzasadnieniem* do projektu, spodziewane jest ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych (w ujęciu kasowym i ESA'95) w tej samej skali, co deficyt budżetu państwa, tj. o 0,5 pkt. proc. PKB. Osiągnięcie przez inne niż budżet państwa jednostki sektora finansów publicznych zbliżonego wyniku w 2008 i 2009 r. może być trudne, w świetle informacji o planowanych deficytach funduszy celowych. Projekt *Ustawy* przewiduje pogorszenie wyników Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Pracy łącznie o ok. 0,5 pkt. proc. PKB. Ponadto, wprowadzenie dwóch stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych spowoduje pomniejszenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego o ok. 0,3 pkt. proc. PKB. Można zatem stwierdzić, że nawet przy zakładanej korzystnej sytuacji gospodarczej, przedłożony projekt *Ustawy budżetowej* może być niewystarczający dla zrealizowania celu ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych o 0,5 pkt. proc. PKB.

Duża niepewność, co do przyszłego kształtowania się sytuacji makroekonomicznej, utrudnia dokonanie łącznej oceny planowanej polityki fiskalnej i jej wpływu na gospodarkę. Według szacunków NBP, deficyt sektora finansów publicznych ulegnie w 2009 r. pogłębieniu, na skutek negatywnego wpływu spowolnienia gospodarczego na dochody podatkowe i wydatki na zasiłki dla

bezrobotnych. Natomiast deficyt strukturalny może pozostać na poziomie zbliżonym do szacowanego dla roku 2008.

II. Założenia makroekonomiczne do projektu *Ustawy budżetowej na 2009 r.*

Wydarzenia, jakie miały miejsce na rynkach finansowych w ostatnich tygodniach, przyczyniły się do znaczącej zmiany w postrzeganiu perspektyw wzrostu gospodarczego na świecie, a w konsekwencji także w Polsce. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w październikowej projekcji inflacji NBP. Na jej tle, przedstawione w projekcie *Ustawy budżetowej* założenia dotyczące rozwoju sytuacji gospodarczej Polski dla sfery realnej i nominalnej można określić jako nadmiernie optymistyczne¹.

W ocenie NBP, w wyniku silnego spowolnienia w gospodarce światowej, tempo wzrostu PKB może ukształtować się na poziomie wyraźnie niższym niż zakłada to projekt *Ustawy budżetowej*. W szczególności oczekiwana przez Ministerstwo Finansów dynamika nakładów brutto na środki trwałe z obecnej perspektywy wydaje się zbyt wysoka. Z kolei wzrost cen mierzony indeksem CPI w 2009 r., pomimo obserwowanego w ostatnim okresie spadku cen surowców na rynkach światowych może być silniejszy, niż zakłada projekt.

Również ocena perspektyw rozwoju sytuacji na rynku pracy zawarta w założeniach makroekonomicznych projektu *Ustawy budżetowej* różni się od prognoz NBP. Ze względu na ograniczone możliwości szybkich dopasowań płac przez przedsiębiorstwa, w ocenie NBP, na przestrzeni najbliższych kwartałów dostosowanie tego sektora do słabnącego tempa wzrostu gospodarczego nastąpi głównie przez spadek popytu na pracę. Przy jednoczesnym wzroście liczby aktywnych zawodowo, głównie jako efektu działania czynników demograficznych, spowoduje to wyraźny wzrost stopy bezrobocia. Natomiast tempo wzrostu płac będzie się dostosowywać z pewnym opóźnieniem do słabnącego tempa wzrostu gospodarczego. W efekcie przy obniżeniu dynamiki PKB, dynamika kosztów pracy w 2009 r. pozostanie relatywnie wysoka, mając istotny wpływ na kształtowanie się dynamiki cen w gospodarce.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zgodnie z projektem *Ustawy budżetowej na 2009 r.*, dochody budżetu państwa ogółem (bez środków z UE i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi) mają wzrosnąć w 2009 r. o 8,9% r/r nominalnie, co przy średniorocznej inflacji planowanej na poziomie 2,9% oznacza, że dochody te wzrosną realnie o 5,9%. Dochody budżetu państwa mogą ukształtować się na

¹ Oceny tej nie zmienia fakt, że różnice w prognozowanym tempie wzrostu PKB i inflacji pomiędzy projekcją NBP a założeniami Ministerstwa Finansów po części wynikają z pewnych różnic w metodyce i narzędziach prognozowania.

- poziomie niższym od przedstawionych w projekcie *Ustawy*, co jest związane z innymi przewidywaniami NBP, co do kształtowania się sytuacji gospodarczej w 2009 r.
2. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy*, dochody sektora finansów publicznych z tytułu podatków i składek mają wzrosnąć w 2009 r. o 8,2%, tj. w tempie nieco wyższym od nominalnego tempa wzrostu gospodarczego. Łączna relacja tych dochodów do PKB ma wynieść w 2009 r. 32,3%, a więc o 0,1 pkt. proc. więcej niż w 2008 r., pomimo wprowadzenia nowej skali podatkowej z obniżonymi stawkami 18% i 32% w podatku dochodowym od osób fizycznych, która spowoduje zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych o ok. 8 mld zł, tj. 0,6 pkt. proc. PKB.
 3. Założony na 2009 r. nominalny wzrost wydatków budżetu państwa (bez wydatków finansowanych środkami z UE) na poziomie 5,3%, tj. 2,3% w ujęciu realnym, będzie wyraźnie niższy niż przewidywany w 2008 r. (nominalnie 11,8% r/r² i realnie 7,1% r/r). Ograniczenie wzrostu wydatków jest najbardziej widoczne w kategorii wydatków bieżących, bez wydatków finansowanych środkami UE i kosztów obsługi długu. Niskie tempo wzrostu wydatków bieżących, wynoszące 3,5% wynika m.in. z założenia o spadku świadczeń na rzecz osób fizycznych (o 9,2% r/r)³ i niewielkiego wzrostu dotacji i subwencji (o 3,8% r/r)⁴ oraz środków własnych Unii Europejskiej (o 4,1% r/r).
 4. Wydatki sektora finansów publicznych w relacji do PKB mają ulec zmniejszeniu o 0,4 pkt. proc. PKB, m.in. w związku z planowanym spadkiem relacji wydatków socjalnych o 0,3 pkt. proc. PKB. Plan ten uwzględnia skutki finansowe rządowego projektu ustawy o emeryturach pomostowych, którego wejście w życie nie zostało jeszcze przesądzone. Stwarza to pewne ryzyko dla realizacji przedłożonego projektu *Ustawy budżetowej*, ale przede wszystkim dla stabilności finansów publicznych w średnim i długim okresie.
 5. Na podkreślenie zasługuje założony w budżecie państwa wzrost nakładów na kapitał ludzki oraz infrastrukturę, które przyczyniają się do zwiększenia potencjału rozwojowego gospodarki. Zdecydowanie szybciej od tempa wzrostu PKB rosną wydatki w obszarze nauki - realny wzrost ma wynieść 22,5%. Oprócz nich bardzo szybki wzrost mają osiągnąć

² Dynamika wydatków budżetu państwa w 2008 r. była wyjątkowo wysoka ze względu na znaczny wzrost dotacji dla FUS, co było konsekwencją obniżenia składki rentowej, a nie wzrostu wydatków FUS. Bez dotacji dla FUS, wydatki budżetu miały w 2008 r. wzrosnąć o 6,9% (porównanie projektu *Ustawy budżetowej* na rok 2008 z przewidywanym wykonaniem za 2007 r.).

³ Głównym czynnikiem powodującym spadek tej kategorii wydatków jest przesunięcie wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne z budżetu państwa do Funduszu Pracy. W 2008 r. wydatki budżetu państwa z tego tytułu były zaplanowane w wysokości ok. 3,5 mld zł.

⁴ Niska dynamika tej kategorii wydatków wynika m.in. z zaplanowania dotacji dla FUS w wysokości niewystarczającej dla sfinansowania wszystkich wydatków Funduszu, co powoduje powstanie deficytu przekraczającego 4 mld zł (wobec niewielkiej nadwyżki planowanej na 2008 r.), a także zmniejszenia dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie pomocy społecznej (co można uzasadnić spodziewaną korzystną sytuacją gospodarczą).

wydatki na infrastrukturę (m.in. w związku z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięć EURO 2012). Wysokie tempo wzrostu wydatków założono również dla zadań w zakresie: oświaty - realny wzrost o 5,2%, szkolnictwa wyższego - o 2,7%.

6. W obliczu występujących napięć i zaburzeń na światowych rynkach finansowych, szereg rządów państw UE podjęło nadzwyczajne działania wspierające sektor bankowy. Również rząd RP, zgodnie z ustaleniami Rady ECOFIN, zdecydował o zwiększeniu limitu gwarancji depozytów bankowych z 22,5 tys. euro do 50 tys. euro. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej, w świetle dobrej kondycji polskiego sektora bankowego, działania te nie stwarzają ryzyka poniesienia obciążeń przez Skarb Państwa. W związku z tym, zgodnie z zasadami statystyki ESA95,⁵ nie ma przesłanek dla wprowadzania do projektu budżetu państwa dodatkowych zmian. Warto natomiast rozważyć, czy w obecnej sytuacji, wymagającej szczególnej uwagi ze strony Komisji Nadzoru Finansowego, uzasadnione jest zaplanowane obniżenie wydatków budżetu państwa na tę instytucję.
7. W 2009 r. zakłada się, iż deficyt budżetu państwa wyniesie 18,2 mld zł (1,3% PKB), wobec przewidywanego wykonania 2008 r. szacowanego na 22,9 mld zł (1,8% PKB). Przyjęcie takiego poziomu deficytu budżetu państwa może jednak nie być wystarczające do osiągnięcia wyznaczonego w *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2007* celu obniżenia deficytu całego sektora finansów publicznych do 2% PKB (według ESA'95). Uwzględniając bowiem transfery do OFE w wysokości ok. 1,6% PKB, wykonanie deficytu sektora na takim poziomie będzie wymagało uzyskania dodatniego salda przez inne, poza budżetem państwa, jednostki sektora finansów publicznych. Tymczasem z danych zamieszczonych w projekcie *Ustawy* wynika, że największe fundusze celowe (FUS i KRUS) prawdopodobnie odnotują deficyty w 2009 r. Saldo funduszy celowych, nie licząc funduszy zasilanych środkami z prywatyzacji⁶, ulegnie pogorszeniu z nadwyżki 3,5 mld zł w 2008 r. do deficytu 3,2 mld zł w 2009 r. Ponadto istnieje wysoka niepewność dotycząca sytuacji jednostek samorządu terytorialnego, które w 2009 r. uzyskają niższe dochody własne w związku z wprowadzeniem dwustopniowej skali podatkowej z obniżonymi stawkami PIT, z drugiej strony zaś najprawdopodobniej jednostki te zwiększą swoje zaangażowanie w wykorzystanie środków z UE w ramach nowej perspektywy finansowej 2007-2013.
8. W konsekwencji zmniejszenia nominalnego deficytu sektora finansów publicznych, przy przewidywanym znacznym wzroście kosztów obsługi długu publicznego sektora (o ponad 5

⁵ Zgodnie z obowiązującym w UE standardem ESA95 (a także polską ustawą o finansach publicznych), w sytuacji kiedy wypłaty z tytułu gwarancji rządowych są mało prawdopodobne, samo udzielenie tych gwarancji nie wpływa na deficyt i dług sektora finansów publicznych.

⁶ W sensie ekonomicznym i w ujęciu rachunków narodowych ESA'95, wpływy z prywatyzacji nie stanowią dochodu sektora finansów publicznych, ale przychód finansujący potrzeby pożyczkowe.

mld zł), w 2009 r. saldo pierwotne sektora finansów publicznych pozostanie dodatnie i zwiększy się z 0,9% PKB do 1,7% PKB. Tak istotna poprawa salda pierwotnego ma pozytywne konsekwencje dla dynamiki długu publicznego, jednak w świetle przedstawionych wcześniej wątpliwości, co do planowanego obniżenia deficytu sektora, również poprawa salda pierwotnego w zakładanej skali stoi pod znakiem zapytania.

9. W 2009 r. przewiduje się spadek potrzeb pożyczkowych budżetu państwa netto do 39,1 mld zł z 42,7 mld zł przewidywanych w 2008 r., tj. o 8,4%, co łączy się z założeniem o niższym poziomie deficytu budżetowego. Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na obniżenie potrzeb pożyczkowych są przychody z prywatyzacji, które mają łącznie wynieść 12 mld zł, tj. ponad pięciokrotnie więcej niż wielkość zaplanowana na 2008 r., z czego finansowanie deficytu budżetu państwa ma stanowić 6,8 mld zł⁷. Cel ten wydaje się trudny do osiągnięcia w świetle zrealizowanych przychodów w ostatnich latach, braku szczegółowego opisu planów prywatyzacyjnych w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy*, przede wszystkim zaś niesprzyjających warunków na rynkach finansowych.
10. Podobnie jak w poprzednich latach, projekt *Ustawy budżetowej* zakłada znaczny wzrost kwot wykorzystania środków UE, zarówno po stronie dochodów budżetu państwa jak i po stronie wydatkowej. Szczególnie istotne znaczenie ma przy tym oczekiwany wzrost wydatków w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013 z przewidywanego wykonania na poziomie 9,3 mld zł⁸ w 2008 r. do 25,1 mld zł w 2009 r., tj. o 169,9%. Jednocześnie przewidywane wykorzystanie środków UE w 2008 r., zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej jest znacznie niższe od planu (odpowiednio: 42,9% i 79,0%⁹). Założony wzrost wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków europejskich w 2009 r. jest częściowo uzasadniony w świetle obserwowanego w 2008 r. rosnącego tempa składania wniosków o dofinansowanie oraz podpisywania umów, a także obowiązywania systemu dotacji rozwojowych, umożliwiającego przekazywanie beneficjentom całości lub części dofinansowania projektów z góry. Niemniej jednak, doświadczenie poprzednich lat wskazuje na ryzyko dla realizacji planowanych kwot wykorzystania środków UE. Należy przy tym podkreślić, że w świetle dotychczasowego niskiego wykorzystania środków z NSRO 2007-2013 oraz obowiązującej zasady n+3¹⁰, dalsze opóźnienia oznaczałyby poważne ryzyko utraty części przyznanych Polsce środków unijnych.

⁷ Reszta wpływów z prywatyzacji zasili głównie fundusze celowe, takie jak: Fundusz Reprywatyzacji i Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

⁸ W okresie styczeń-sierpień 2008, płatności z kont programowych NSRO 2007-2013 wyniosły zaledwie 0,3 mld zł.

⁹ Porównanie po stronie wydatkowej dotyczy kwot wraz ze współfinansowaniem krajowym.

¹⁰ Zgodnie z tą zasadą, limity zobowiązań z danego roku muszą zostać wykorzystane nie później niż w ciągu następnych trzech lat, np. dla limitów z roku 2007 ostatnim rokiem wykorzystania środków będzie rok 2010.

11. W *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy budżetowej na 2009 r.* zamieszczono opis projektu budżetu państwa w układzie zadaniowym. Taka prezentacja budżetu ma usprawnić planowanie i zarządzanie finansami publicznymi w celu bardziej efektywnego wydatkowania środków publicznych. Przedstawiony w *Uzasadnieniu* do projektu *Ustawy* po raz pierwszy zadaniowy plan wydatków na 2009 r., ustalony według podstawowych funkcji państwa (np. zarządzanie państwem, działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa, wspieranie kultury fizycznej oraz ochrona i poprawa stanu środowiska), stanowi krok w tym kierunku. Jednak dla pełnego wykorzystania zalet budżetu zadaniowego, konieczne jest silniejsze uzależnienie wysokości planowanych wydatków od przyjętych celów i zadań. Skuteczne wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno także docelowo polegać na uwzględnieniu stopnia realizacji założonych zadań przy kontroli wykonania wydatków.