

OPINIA RADY POLITYKI PIENIĘŻNEJ DO PROJEKTU USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 2002

UWAGI OGÓLNE

1. Podstawową słabością przedstawionego projektu *Ustawy budżetowej na rok 2002* jest brak planu naprawy finansów publicznych. Projekt ten opiera się głównie na doraźnych rozwiązaniach, które dodatkowo budzą wątpliwości prawne (np. podatek importowy, opłata graniczna). Nie proponuje się natomiast trwałych zmian systemowych. W konsekwencji projekt przewiduje znaczny wzrost deficytu ekonomicznego w 2001 i w 2002 r. tak w stosunku do lat poprzednich, jak i do *Założeń do projektu budżetu państwa na rok 2002*. Wzrost deficytu prowadzi do narastania długu publicznego i rodzi niebezpieczeństwo wejścia w pułapkę zadłużenia.
2. Rada Polityki Pieniężnej zwraca uwagę, że po ogromnej ekspansji wydatków budżetu państwa w tym roku (o 20,2%), w projekcie *Ustawy* zakłada się ich wzrost w 2002 r. o kolejne 15,6 mld zł, tj. o 8,6% nominalnie (2,9% realnie). Wydatki całego sektora finansów publicznych mają wzrosnąć realnie o 0,5% (wobec wzrostu realnego o 8,9% w 2001 r.).
3. Niezbędnym warunkiem uniknięcia kryzysu finansów państwa oraz przyspieszenia trwałego wzrostu gospodarczego są głębokie reformy systemowe w tych dziedzinach gospodarki, gdzie były one dotąd blokowane lub były zbyt wolne oraz w finansach publicznych. Przedłożony projekt budżetu tego nie zakłada.
4. Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej deficyt ekonomiczny w 2002 r. powinien być wyraźnie niższy niż w 2001 r., tak aby umożliwić zwiększenie środków na finansowanie inwestycji w przedsiębiorstwach. W tym celu konieczne jest przygotowanie i szybkie wprowadzenie w życie przejrzystego planu trwałego ograniczenia wydatków sektora finansów publicznych (zwłaszcza w sferze socjalnej).
5. Po stronie dochodów należy skoncentrować się na porządkowaniu i upraszczaniu systemu podatkowego, a nie na działaniach doraźnych, które nie rozwiązując trwale problemu nierównowagi finansów publicznych, miałyby negatywne skutki dla rozwoju gospodarki i wiarygodności międzynarodowej Polski. Bez uproszczenia podatków, zwłaszcza podatku od towarów i usług i podatku dochodowego od osób fizycznych, trudno też liczyć na wzrost ich ściągalności.
6. Projekt *Ustawy* nie zawiera projekcji budżetu państwa na 2003 i 2004 r., co znacznie utrudnia ocenę budżetu na 2002 rok. Tymczasem można oczekiwać, że projekt budżetu w obecnym kształcie doprowadzi do narastania groźby kryzysu w finansach publicznych.
7. Stan finansów publicznych zależy nie tylko od reform bezpośrednio dotyczących dochodów i wydatków budżetu, ale także od zmian systemowych w gospodarce, które wzmacniając konkurencyjność przedsiębiorstw oraz zdolność gospodarki do zwiększenia zatrudnienia, wzmocnią pośrednio finanse państwa. Chodzi tu głównie o liberalizację prawa pracy i przepisów pokrewnych, sprawne dokończenie prywatyzacji oraz demonopolizację w takich dziedzinach jak rynek paliw czy telekomunikacja.

ZAŁOŻENIA MAKROEKONOMICZNE BUDŻETU

1. Rada Polityki Pieniężnej nie kwestionuje przedstawionych założeń dotyczących tempa wzrostu gospodarczego i poziomu inflacji; są one zbieżne z projekcjami Narodowego Banku Polskiego. Jednak w przypadku dalszego pogorszenia koniunktury na świecie, tempo rozwoju polskiej gospodarki może być niższe. Należy także zaznaczyć, że prognozy Narodowego Banku Polskiego nie uwzględniają skutków podatku importowego.

FINANSE PUBLICZNE W 2001 I 2002 ROKU.

1. *Założenia do projektu budżetu państwa na rok 2002* przygotowane przez Ministerstwo Finansów w sierpniu br. wykazały, że potencjalny deficyt budżetu państwa w 2002 r. może osiągnąć poziom 88,2 mld zł, tj. 11,1% PKB. W dokumencie tym wskazano konieczność wprowadzenia całego pakietu reform finansów publicznych. Ich celem było trwale zmniejszanie deficytu ekonomicznego oraz zasadnicza zmiana struktury wydatków sektora finansów publicznych. Przewidywano między innymi, że dzięki przyjęciu zaproponowanych zmian, deficyt ekonomiczny zostanie obniżony z 3,5% w br. do 2,8% w 2002 r.
2. Przewidywane wykonanie budżetu państwa w 2001 r. wskazuje na brak przesłanek do stwierdzenia, że jest to początek reformy sektora finansów publicznych. Przy zakładanej realizacji znowelizowanej *Ustawy budżetowej na rok 2001* przewiduje się zwiększenie deficytu ekonomicznego w wyniku wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i funduszy celowych oraz zmniejszenia transferów do Otwartych Funduszy Emerytalnych w łącznej wysokości 0,8% PKB. W związku z tym, zakładane zrealizowanie deficytu budżetu państwa dokonuje się kosztem wzrostu deficytu ekonomicznego z 3,5% do 4,3% PKB.
3. Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2002* zakłada, że przy wzroście wydatków do 197 mld zł (tj. o 8,6% nominalnie, czyli o 2,9% realnie) oraz dochodów do 157 mld zł (tj. o 9,4% nominalnie, czyli o 3,7% realnie), deficyt budżetu państwa osiągnie poziom 40 mld zł, tj. o 4,2 mld zł więcej niż proponowano w *Założeniach do projektu budżetu państwa na rok 2002*. Jednocześnie deficyt ekonomiczny sektora finansów publicznych wzrośnie do poziomu 4,3% PKB w 2001 r. oraz do 4,5% PKB w 2002 r. Przedstawione przewidywane wykonanie budżetu w 2001 r. oraz projekt na rok 2002 wskazują, że nie zostaną podjęte zasadnicze działania dla naprawy finansów publicznych. Rada Polityki Pieniężnej wielokrotnie wskazywała (również w *Opinii do projektu Ustawy budżetowej na rok 2001*) na konieczność systematycznego dochodzenia do równowagi

finansów publicznych. Trwałe zmniejszanie deficytu ekonomicznego jest niezbędne z punktu widzenia dalszego przywracania równowagi gospodarczej, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i ograniczenia bezrobocia oraz zbliżającej się integracji z Unią Europejską.

4. Tak znaczny wzrost deficytu w latach 2001 i 2002 odwraca dotychczasową tendencję obniżania relacji długu publicznego do PKB, którą w latach 1989-2000 udało się obniżyć do 40,9%. Relacja ta wzrosła do 44,2% w 2001 r. i 45,8% PKB na koniec 2002 r. Utrzymanie wysokiego deficytu i narastanie długu publicznego prowadzi, poprzez wzrost kosztów jego obsługi, do usztywnienia struktury wydatków budżetowych i rodzi niebezpieczeństwo wejścia w pułapkę zadłużenia.
5. Z punktu widzenia trwałego ograniczania deficytu budżetowego w kolejnych latach zasadniczego znaczenia nabiera sposób zmniejszenia potencjalnego deficytu na 2002 r. z wysokości 88 mld zł do zakładanych w *Ustawie* 40 mld zł. Rezultat ten osiągnięto w wyniku wzrostu dochodów o 18 mld zł oraz redukcji wydatków o 30,6 mld zł. Należy jednak zauważyć, że "ograniczenie" wydatków w kwocie około 12 mld zł jest efektem wstrzymania realizacji nowych regulacji prawnych.
6. Znaczna część dalszego ograniczenia wydatków w stosunku do ich przewidywanego poziomu w tzw. pasywnym wariantcie budżetu na 2002 r. (według *Założeń*) wynika z utrzymywania i wzrostu zadłużenia sektora finansów publicznych. Dotyczy to na przykład mniejszej o 2,2 mld zł niż planowano w *Założeniach* dotacji na utworzenie Funduszu Rezerwy Demograficznej, wstrzymania spłaty zadłużenia do Otwartych Funduszy Emerytalnych w wysokości 3,3 mld zł, czy pogorszenia wyniku funduszy celowych o 2,7 mld zł (według planu finansowego ZUS zobowiązania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mają wzrosnąć w 2001 i w 2002 roku o 6,1 mld zł i osiągnąć na koniec przyszłego roku 18,9 mld zł). Działania takie destabilizują reformowany system emerytalny i powodują wzrost obciążeń budżetu państwa w latach następnych.
7. W efekcie rzeczywiste ograniczenie wydatków w stosunku do tzw. wariantu pasywnego sprowadza się do kwoty około 10 mld zł.
8. Zasadna jest propozycja odejścia od mechanizmów automatycznej indeksacji wynagrodzeń i niektórych świadczeń socjalnych. Nie proponuje się jednak zasadniczych zmian systemowych trwale ograniczających wydatki, a zwłaszcza ich największe kategorie.
9. Na wzrost dochodów w kwocie 18 mld zł składają się m.in. wpływy z wprowadzenia podatku importowego w wysokości 11,5 mld zł oraz opłaty granicznej w wysokości 1,2 mld zł. W związku z tym, osiągnięcie dochodów w wysokości 12,7 mld zł ma również charakter przejściowy i tym samym przesunęła konieczność ograniczenia o taką kwotę deficytu budżetowego w kolejnych latach.
10. W projekcie przyjęto wprowadzenie podatku importowego, który zwiększyłby dochody budżetu państwa tylko przez okres jednego roku. Jednocześnie podatek ten wpłynąłby negatywnie na wizerunek międzynarodowy kraju. Przy braku zgody instytucji międzynarodowych na jego wprowadzenie należy liczyć się z retorsjami w handlu zagranicznym, co wpłynęłoby negatywnie na eksport. Wprowadzenie podatku importowego może również utrudnić negocjacje z Unią Europejską. Dodatkowo, pogorszyłoby to warunki funkcjonowania przedsiębiorstw oraz obniżyłoby wpływy z podatków dochodowych. Podatek ten doprowadziłby również do zwiększenia inflacji oraz osłabienia tempa wzrostu gospodarczego.
11. Projekt *Ustawy* przewiduje również wzrost dochodów z tytułu wyższej ściegłości podatków, w tym 1,2 mld zł z tytułu wzrostu ściegłości VAT, 0,6 mld zł z tytułu większych wpływów z akcyzy spowodowanych ograniczeniem przemytu, 0,15 i 0,18 mld zł z tytułu wzrostu bieżącej ściegłości odpowiednio podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych. Łączny wzrost wpływów podatkowych z tytułu lepszej ich ściegłości planuje się na poziomie 2,13 mld zł. W projekcie budżetu nie przedstawiono jednak konkretnych działań zwiększających ściegłość podatków, a zwłaszcza propozycji upraszczających system podatkowy.
12. W podsumowaniu należy stwierdzić, że przedstawiony projekt *Ustawy* nie podejmuje kwestii koniecznej reformy finansów publicznych. W zasadniczym stopniu ograniczenie deficytu budżetu państwa w 2002 roku do poziomu 40 mld zł dokonuje się poprzez przejściowe ograniczenie wydatków oraz doraźny wzrost dochodów. Zakładany poziom deficytu ekonomicznego oraz sposób jego realizacji zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów nie jest zdaniem Rady właściwą odpowiedzią na zagrożenie kryzysem finansów publicznych. Realizacja takiego budżetu zwiększa i przekłada problemy sektora finansów publicznych na 2003 r. i lata następne. Projekt budżetu na 2002 r. nie stanowi więc podstawy do wprowadzenia gospodarki na ściegkę szybszego wzrostu gospodarczego w najbliższych latach.