

Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2003*

I. Uwagi ogólne

Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej projekt *Ustawy budżetowej na rok 2003* nie sprzyja realizacji celów deklarowanych przez rząd: podjęcia działań trwale poprawiających stan finansów publicznych, tworzenia warunków trwałego wzrostu gospodarczego oraz zwalczania bezrobocia.

- W projekcie nie ma rozwiązań systemowych, które poprawiałyby strukturę wydatków budżetowych, ograniczałyby ich dynamikę i wysokość deficytu. W konsekwencji dług publiczny ma wzrosnąć powyżej 50% w relacji do PKB. W takich warunkach rząd odchodzi od przyjętej zasady ograniczania wzrostu wydatków budżetowych do 1% realnie, która miała stopniowo prowadzić do zmniejszenia deficytu budżetowego. Dodatkowo zakłada się utrzymanie zamrożenia progów podatkowych dla osób fizycznych i wycofanie się z zapowiadanego obniżenia stopy podatkowej dla osób prawnych. Są to działania niesprzyjające obniżaniu deficytu budżetowego w dłuższej perspektywie.
- Naprawa finansów publicznych oraz inne reformy strukturalne są niezbędne dla osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego. W opinii Rady projekt *Ustawy budżetowej na 2003 r.* nie opiera się na takich podstawach.

II. Założenia makroekonomiczne budżetu

1. Konstrukcja budżetu na 2003 r. jest oparta na dwóch podstawowych założeniach:

- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 2,3%,
- produkt krajowy brutto wzrośnie o 3,5%.

RPP pozytywnie ocenia założenie dotyczące poziomu inflacji. Natomiast rysujące się obecnie uwarunkowania wzrostu gospodarczego w 2003 r. uzasadniają ocenę założenia o

wzroście PKB o 3,5% jako bardzo optymistycznego. W świetle obecnych prognoz kształtowania się koniunktury gospodarczej na świecie, bardziej prawdopodobny jest wzrost w granicach 2 – 3%.

W przyjętej do projektu *Ustawy budżetowej* prognozie wzrostu PKB w 2003 r., podstawowe znaczenie ma założenie przyspieszenia tempa wzrostu popytu krajowego do 3,4%, w tym tempa wzrostu nakładów na środki trwałe do 5,6%, a tempa wzrostu konsumpcji indywidualnej do 3,2%. Prognozy te wydają się, zwłaszcza w części dotyczącej konsumpcji, bardzo optymistyczne. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że przy tak silnym wzroście popytu krajowego musiałaby ulec zmianie występująca od dwóch lat tendencja szybszego wzrostu eksportu niż importu. Wiąże się to z wysoką importochłonnością inwestycji i konsumpcji.

Projekt budżetu przewiduje niewielki ujemny wpływ eksportu netto na wzrost PKB (minus 0,1 pkt proc.), jako konsekwencję wolniejszej poprawy salda obrotów. Przy szybszym wzroście importu niż eksportu negatywny wkład eksportu netto do tempa wzrostu PKB musiałby jednak być znacznie większy (minus 0,4 – 0,7 pkt. proc.). Oznaczałoby to, że przy wzroście popytu krajowego o 3,4%, tempo wzrostu PKB musiałoby być niższe.

2. Według projekcji makroekonomicznej przyjętej w projekcie budżetu wzrost konsumpcji indywidualnej o 3,2% nastąpi przy wzroście realnym dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych o 2,8%. Oznaczałoby to dalszy spadek skłonności do oszczędzania, a nie – jak się stwierdza w uzasadnieniu do projektu ustawy - utrzymanie jej na porównywalnym do 2002 r. poziomie. Prognoza wzrostu dochodów opiera się m.in. na założeniu przełamania spadkowej tendencji dochodów z pracy najemnej - przewiduje się, że po kilku latach spadku wzrośnie zatrudnienie w gospodarce narodowej i jednocześnie wyższy będzie wzrost płac realnych. Pomijając sprawę realności tych założeń (czy rzeczywiście wzrost PKB o 3,5% wystarczy nie tylko do przełamania spadkowej tendencji zatrudnienia, ale również spowoduje jego wzrost o 0,8%), należy zwrócić uwagę, że oznaczają one istotne obniżenie tempa wzrostu wydajności pracy w stosunku do obserwowanego w latach poprzednich. W takiej sytuacji trudno spodziewać się szybszego wzrostu płac w sektorze przedsiębiorstw.
3. Projektowany wzrost wydatków jest finansowany dochodami, szacowanymi na podstawie mało ostrożnych założeń. W części dochody te mają charakter jednorazowy. W rezultacie

polityka fiskalna w przyszłym roku może okazać się luźniejsza, niż przewidują założenia budżetu na 2003 r.

III. Finanse publiczne w 2003 r.

Dochody

4. Projekt *Ustawy budżetowej* opierając się na optymistycznym założeniu dotyczącym tempa wzrostu gospodarczego w 2003 r., przewiduje także rozwiązania, których efektem będą jednorazowe wpływy do budżetu państwa. Stanowi to podstawę zmniejszenia deficytu budżetu państwa z 40 mld zł w 2002 r. do 38,7 mld zł w 2003 r. Prognoza dochodów podatkowych, wynikająca z założonego wzrostu PKB i poprawy ściągalności (1,85 mld zł), oraz prognoza dochodów jednorazowych (1,92 mld zł), są obarczone wysokim ryzykiem. Stwarza to zagrożenie przeszacowania strony dochodowej budżetu państwa, które może prowadzić, bądź do większego deficytu budżetu państwa lub pozostałych segmentów finansów publicznych, bądź do konieczności ograniczenia wydatków w trakcie roku budżetowego.
5. Przewidywany w projekcie *Ustawy budżetowej* wzrost dochodów osiągnięty został m.in. poprzez wzrost obciążeń podatkowych. Wycofanie się z obniżki stawki podatku dochodowego od osób prawnych do poziomu 24% - uchwalonej w ustawie w 1999 r. - oraz zachowanie zamrożonych progów podatkowych PIT i akcyzy na energię elektryczną osłabi skłonność do oszczędzania i inwestowania, negatywnie wpływając na wzrost gospodarczy. Ponadto takie działania podważają zaufanie do systemu podatkowego.

Wydatki

6. Wzrost wydatków budżetu państwa w 2003 r. o 4,5% nominalnie, tj. o 2,2% realnie w porównaniu z 2002 r., niekorzystnie wpłynie na zmniejszanie nierównowagi w finansach publicznych oraz zachowanie kontroli nad bieżącą i przyszłą wielkością długu publicznego. Odejście od zapowiedzianej przez rząd strategii kontrolowania deficytu budżetowego poprzez ograniczanie dynamiki wydatków, osłabi wiarygodność polityki fiskalnej w średnio- i długoterminowej perspektywie. W związku z tym decyzje z zakresu

polityki pieniężnej podejmowane będą w oparciu o rzeczywisty przebieg polityki fiskalnej, a nie rządowe prognozy deficytu ekonomicznego.

7. Największe ograniczenia w wydatkach (o ponad 1,5 mld zł) nastąpiły poprzez zmniejszenie dotacji przekazywanych samorządom. Ponadto przewiduje się deficyt funduszy celowych (ok. 4,3 mld zł) oraz agencji (ok. 2,3 mld zł). Wskazuje to, że ograniczenia w wydatkach budżetu państwa będą w dużej mierze polegały na przesunięciu deficytu budżetowego do innych jednostek sektora finansów publicznych oraz ponownym odsunięciu części wydatków na przyszłe lata.
8. Struktura wydatków budżetu państwa nie uległa istotnej zmianie w stosunku do roku 2002. Ograniczenie udziału wydatków socjalnych w łącznej strukturze wydatków jest tylko pozorne. W rzeczywistości zaplanowany niski poziom dotacji dla funduszy celowych w stosunku do ich potrzeb (w szczególności w przypadku Funduszu Pracy) może oznaczać zwiększenie ich deficytów. Zgodnie z deklaracjami rządu, wzrastają natomiast wydatki na podstawowe funkcje państwa (bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa, sądownictwo).
9. Brak reform systemowych w 2003 r. powoduje, że zwiększa się udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem do 67,8%, podczas gdy w 2001 r. stanowiły one 65,2%, zaś w 1999 r. 58,2%. Ogranicza to pole dla realizacji prorozwojowych zadań budżetu.

Deficyt i jego finansowanie

10. Wielkość deficytu budżetowego oraz wysokie potrzeby pożyczkowe państwa w 2003 r. stwarzają zagrożenie, że długoterminowe stopy procentowe będą utrzymywać się na wysokim poziomie. Ograniczyłyby to dynamikę inwestycji i byłoby czynnikiem wzmacniającym kurs złotego.
11. Ministerstwo Finansów wprowadza zmianę sposobu liczenia deficytu ekonomicznego sektora finansów publicznych. Jednakże Rada Polityki Pieniężnej, podobnie jak w ubiegłym roku, ocenia wpływ finansów publicznych na sytuację makroekonomiczną poprzez deficyt sektora finansów publicznych, skorygowany wyłącznie o dwie kategorie: rekompensaty z tytułu nie podwyższania płac oraz rent i emerytur jak również transfery

składek ubezpieczeniowych przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Utrzymanie powyższej definicji uzasadnia fakt, iż jest ona najbardziej zbliżona do powszechnie stosowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy definicji deficytu skonsolidowanego sektora finansów publicznych, zrozumiałej dla rynków finansowych. Według prognoz NBP deficyt w takim ujęciu wyniesie w 2003 r. co najmniej 5,4% PKB, wobec 5,8% PKB w 2002 r. W porównaniu do prognoz zawartych w ustawie budżetowej NBP przewiduje wyższy deficyt samorządów i innych jednostek tego sektora. Prognozowany deficyt ekonomiczny w 2003 r. może ulec zwiększeniu o wydatki wynikające z realizacji rządowych programów np. budowy dróg i autostrad czy modernizacji armii. W warunkach zakładanego przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego oznaczałoby to utrzymanie luźnej polityki fiskalnej lub nawet dalsze jej rozluźnienie.

12. RPP pragnie zwrócić uwagę na problem zakresu podmiotowego sektora finansów publicznych. Przy analizie wpływu polityki finansowej państwa na gospodarkę należałoby uwzględnić następujące instytucje: Agencję Rozwoju Przemysłu, Zarząd Dróg Publicznych, Agencję Mienia Wojskowego. Wymienione podmioty, nad którymi państwo sprawuje kontrolę i do których dokonuje transferu środków publicznych, przekształcają otrzymane aktywa w wydatki. Ponadto instytucje te, realizując zadania wynikające z przyjętej polityki gospodarczej rządu, posiłkować się będą kredytami poręczonymi przez Skarb Państwa. Skala wydatków tych instytucji może sięgać wielu miliardów złotych, a wzrost ich zadłużenia będzie tworzyć deficyt finansów publicznych poza budżetem państwa. Nieuwzględnienie tych podmiotów w deficycie sektora finansów publicznych utrudnia poprawną ocenę sytuacji finansów publicznych i zarazem stopnia restrykcyjności polityki fiskalnej w przyszłym roku. Zmniejsza to również przejrzystość finansów publicznych. RPP w ocenie polityki fiskalnej będzie brała pod uwagę także sytuację finansową tych podmiotów.

13. Projekt ustawy budżetowej na 2003 r. nie uwzględnia w pełni fiskalnych skutków wszystkich zamierzeń rządu, np. wprowadzenia nowego podatku – winiety, modernizacji armii oraz zapowiadanej zmiany systemu refundacji leków. Oznacza to wzrost niepewności co do ostatecznego kształtu polityki fiskalnej w roku przyszłym.

14. W projekcie *Ustawy budżetowej na 2003 r.* przewiduje się, iż w 2002 r. przychody z prywatyzacji mają zostać zrealizowane na poziomie ok. 3,7 mld zł (ok. 55,8% planowanej wielkości). W 2003 r. planuje się wzrost wpływów z prywatyzacji zasilających budżet państwa do 7,4 mld zł, głównie na skutek przesunięcia wpływów planowanych pierwotnie na 2002 r. Prywatyzacja jest zasadniczą reformą strukturalną sprzyjającą wzrostowi gospodarce. Dalsze opóźnianie przekształceń własnościowych w gospodarce groziłoby narastaniem problemów w przedsiębiorstwach państwowych, które nie zostaną objęte tym procesem, osłabiając przez to finanse państwa. Dodatkowo, przychody z prywatyzacji pozwalają ograniczyć emisję skarbowych papierów wartościowych, a w konsekwencji dług publiczny i koszty jego obsługi.

Dług publiczny

15. Zgodnie z przedstawionym projektem ustawy, państwowy dług publiczny ukształtuje się w końcu 2003 r. na poziomie ok. 50,4% PKB, podczas gdy w 2001 r. relacja ta wyniosła 41,9%. W tej sytuacji należałoby oczekiwać zmian w polityce fiskalnej, przeciwdziałających wzrostowi wydatków i zobowiązań budżetu państwa oraz pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych. Tymczasem rząd w 2003 r. zakłada skokowy wzrost skali udzielanych gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, zwiększający o 44% potencjalne zobowiązania z tego tytułu. Przyczyni się to do dalszego wzrostu państwowego długu publicznego (o 2,1% PKB do poziomu 52,5% PKB). Jest to szczególnie niepokojący proces, jeśli wziąć pod uwagę że program dyscyplinujący, będący konsekwencją przekroczenia przez dług publiczny poziomu 50% PKB w 2003 r., obowiązywać będzie dopiero w 2005 r.

16. Przedstawiony projekt budżetu nie podejmuje problemu zaległości budżetu państwa wobec OFE. Istotnym zagadnieniem jest również Fundusz Rezerwy Demograficznej. Zgodnie z założeniami reformy systemu emerytalnego, Fundusz ten miał być zasilany 1% podstawy wymiaru składek emerytalnych. Tymczasem projekt budżetu na 2003 r., podobnie jak ustawa budżetowa na rok bieżący, przewiduje że FRD otrzyma w przyszłym roku tylko 0,1% podstawy wymiaru składek emerytalnych. Spowoduje to skumulowanie problemów związanych z reformą ubezpieczeń emerytalnych i wiązać się będzie z dodatkowymi obciążeniami budżetu państwa w latach następnych, kiedy to Polska będzie musiała wywiązywać się z kryteriów fiskalnych UE.