

Opinia do projektu Ustawy budżetowej na rok 2001

Rada Polityki Pieniężnej wielokrotnie podkreślała konieczność szybkiego równoważenia finansów publicznych jako niezbędnej przesłanki zmniejszania deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego. Znaczny postęp w redukcji deficytu sektora finansów publicznych jest szczególnie istotny w roku 2001 i w latach następnych. Deficyt w obrotach bieżących utrzymuje się na wysokim poziomie, a w tym roku, po raz kolejny, wbrew oczekiwaniom nie nastąpiło zacieśnienie polityki fiskalnej.

Szybkie i znaczne ograniczenie deficytu finansów publicznych jest też koniecznym warunkiem przywracania wysokiej dynamiki gospodarczej. Obecna kombinacja nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej i w konsekwencji nadmiernie restrykcyjnej polityki pieniężnej prowadzi do stopniowego przywracania równowagi zewnętrznej i ograniczania inflacji, ale kosztem obniżania wzrostu gospodarczego i zwiększania bezrobocia. Dominująca rola polityki pieniężnej w przywracaniu równowagi makroekonomicznej skutkuje zdecydowanie szybszym ograniczaniem dynamiki popytu inwestycyjnego niż pozostałych elementów popytu krajowego, co w sposób oczywisty ogranicza tempo wzrostu gospodarczego. Szybka redukcja tej części popytu krajowego, którą generuje sektor finansów publicznych umożliwiłaby zmniejszenie stopnia restrykcyjności polityki pieniężnej i przyspieszenie dynamiki gospodarczej bez zagrożenia dla stabilizacji makroekonomicznej. Nieosiągnięcie zakładanej redukcji deficytu finansów publicznych w kolejnym już roku budżetowym nakazuje dokonanie szczególnie wnikliwej analizy realności założeń budżetowych na 2001 rok.

I

1. Konstrukcja budżetu na 2001 rok jest oparta na dwóch podstawowych założeniach, zweryfikowanych w stosunku do pierwotnej wersji z lipca bieżącego roku:
 - o wzrostu produktu krajowego brutto w cenach stałych o 5,1%,
 - o wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych w wysokości 7,2% w ujęciu średniorocznym i 6,6%-7% w relacji grudzień do grudnia.

Założenie dotyczące wzrostu cen mieści się w przedziale ustalonym przez Radę Polityki Pieniężnej jako cel inflacyjny, tj. 6%-8% w relacji grudzień do grudnia. Wątpliwości budzi przyjęte tempo wzrostu gospodarczego. Wprawdzie Rada w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2001* przyjęła tempo wzrostu gospodarczego na poziomie około 5%, ale prognoza ta oparta była na założeniu wyższej aktywności w gospodarce światowej, w tym szczególnie w odniesieniu do partnerów handlowych Polski. Obecne, niższe prognozy tempa wzrostu gospodarczego, a więc również niższej dynamiki importu wśród głównych partnerów handlowych Polski spowodują, zdaniem Rady, ukształtowanie tempa wzrostu gospodarczego na poziomie około 4,5% PKB. Jednocześnie próba kompensowania spadku dynamiki popytu zewnętrznego wzrostem dynamiki popytu krajowego doprowadziłaby do niebezpiecznego pogłębienia nierównowagi zewnętrznej.

2. Jak wiadomo istotna część dochodów budżetowych oraz redukcji wydatków (łącznie na kwotę około 7 mld zł) oparte są na nie uchwalonych jeszcze przez parlament ustawach obojętnych. Rada wyraża nadzieję, że projekty tych ustaw zostaną uchwalone przez parlament. Rada uważa, że w przypadku ich nieprzyjęcia powinno nastąpić odpowiednie zmniejszenie innych wydatków budżetowych.
3. W projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2001* zakłada się dynamiczny, najwyższy od paru lat wzrost dochodów podatkowych budżetu państwa - o 13,9% nominalnie, tj. 6,3% realnie - w stosunku do roku 2000. Prognoza dochodów podatkowych sporządzona o założone wielkości makroekonomiczne (w tym zbyt optymistyczne tempo wzrostu gospodarczego), uwzględniająca również zmiany systemowe wynikające z nieobowiązujących jeszcze aktów prawnych, została podwyższona o wątpliwe naszym zdaniem kwoty wynikające z zaostrzenia dyscypliny podatkowej. Ministerstwo Finansów szacuje, iż z tytułu przewidywanego ściągnięcia w roku 2001 zaległości podatkowych z lat ubiegłych oraz wzrostu wskaźnika ściągalności uzyska dodatkowe dochody z podatków w wysokości około 2 mld zł. Nie negując konieczności wzrostu dyscypliny podatkowej, założony postęp w tym zakresie w roku przyszłym, wydaje się mało realistyczny.
4. W projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2001*, w przeciwieństwie do prezentowanych poprzednio *Założeń do projektu budżetu na rok 2001*, projektowane dochody budżetu nie obejmują wpływu ze sprzedaży licencji UMTS (szacowanego uprzednio na 7 mld zł). Może to mieć negatywne konsekwencje dla deficytu ekonomicznego. Pojawienie się nieplanowanych dochodów z UMTS pozwoli na zwiększenie wydatków bez powiększania deficytu budżetu centralnego, co podwyższy jednak deficyt ekonomiczny. Dlatego niezbędne jest zapisanie ewentualnych przychodów z UMTS jako źródła pokrycia pożyczkowych potrzeb budżetu państwa (np. w art. 4) i spłaty długu publicznego.
5. W *Uzasadnieniu* do projektu ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów nie wskazuje jednoznacznie w jakiej skali będzie wykorzystywany rachunek walutowy rządu w NBP, przeznaczony do gromadzenia wpływów walutowych z prywatyzacji oraz pokrywania kosztów obsługi i spłaty rat kapitałowych zadłużenia zagranicznego. Wykorzystanie rachunku walutowego do obsługi długu zagranicznego powinno być jak największe, gdyż eliminuje się w ten sposób niekorzystne oddziaływanie przepływów walut związanych z

transakcjami sektora rządowego na kurs walutowy i/lub płynność systemu bankowego.

6. Stan finansów publicznych w roku 2001 w dużym stopniu będzie zależeć nie tylko od poziomu deficytu budżetu państwa, ale także od sytuacji finansowej pozostałych segmentów sektora finansów publicznych. Doświadczenia ostatnich dwóch lat potwierdzają, że mało realne założenia oraz nadmierne (niekontrolowane) wydatki w pozostałych, poza budżetem państwa, segmentach finansów publicznych powodują, iż rzeczywisty kształt polityki fiskalnej znacznie odbiega od zaplanowanego na początku roku.

a) Stan finansów publicznych w roku 2001 w dużym stopniu będzie zależeć od sytuacji finansowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Opóźnienia w realizacji programu naprawczego ZUS mogą prowadzić do niższych od oczekiwanych dochodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Kas Chorych, co z kolei będzie skutkowało wzrostem deficytu tych segmentów sektora finansów publicznych.

W ocenie Rady optymistycznym założeniem jest również wielkość składek ubezpieczeniowych przekazywanych przez ZUS do II filaru systemu emerytalnego. W projekcie budżetowym zakłada się, iż w roku 2001 ZUS przekaze otwartym funduszom emerytalnym około 14,4 mld zł (1,8% PKB), podczas gdy w bieżącym roku zakładano przetransferować 10,1 mld zł (1,5% PKB), a ostatnie przewidywania wskazują, że kwota ta będzie jeszcze mniejsza i wyniesie 7,6 mld zł (1,1% PKB). Istnieje zatem możliwość powtórzenia się podobnej sytuacji w przyszłym roku.

Nieprzekazanie przez ZUS do OFE zakładanej wielkości składki podwyższy deficyt ekonomiczny, jeśli o taką samą kwotę nie zostanie zmniejszony deficyt budżetu centralnego.

Biorąc pod uwagę istotne napięcia przy realizacji budżetu w 2001 r., choćby ze względu na optymistyczne szacunki dotyczące strony dochodowej sytuacja taka wydaje się bardzo prawdopodobna. Wystąpiła ona już w obecnym roku budżetowym. Przy mniejszej wielkości dotacji dla ZUS z tytułu refundacji składki do OFE zrealizowanie deficytu budżetu państwa na poziomie wynikającym z ustawy budżetowej automatycznie zwiększyło deficyt ekonomiczny o 0,4% PKB. Biorąc pod uwagę gwałtowny wzrost przekazywanej składki ubezpieczeniowej do OFE skala zagrożeń z tego tytułu w roku 2001 jest znacznie większa.

RPP zwraca przy tym uwagę, że istotnym uchybieniem ustawodawstwa w zakresie finansów publicznych jest możliwość realizacji przez rząd deficytu budżetu państwa do poziomu limitowanego ustawą budżetową, pomimo niezrealizowania zakładanego tą ustawą transferu środków do OFE. W takim przypadku parlament traci kontrolę nad stopniem restrykcyjności polityki fiskalnej, także w zakresie finansów publicznych szczebla centralnego.

RPP zwraca uwagę, że szacunek dotacji budżetu państwa do FUS zakłada wzrost dochodów ZUS o około 2 mld zł z tytułu sprzedaży jego wierzytelności. Biorąc pod uwagę brak w tym zakresie rozwiązań legislacyjnych oraz płytki jeszcze rynek obrotu wierzytelnościami, innymi niż skarbu państwa, uznajemy, że wzrost dochodów z tego tytułu przyjęty został zbyt optymistycznie.

b) Wobec problemów przed jakimi stoi sektor ochrony zdrowia, również bardzo optymistyczne wydaje się założenie o uzyskaniu w roku 2001 nadwyżki finansowej w tym sektorze, pomimo zwiększenia składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne z 7,5% do 7,75%.

c) Niski poziom przejrzystości finansów publicznych oraz brak informacji umożliwiającej ocenę bieżącej sytuacji finansowej poszczególnych elementów finansów publicznych uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny trafności założeń, co do wyników innych niż budżet państwa segmentów sektora finansów publicznych. Doświadczenia lat wcześniejszych wskazują, że faktyczne wyniki realizowane przez pozostałe segmenty sektora finansów publicznych były gorsze od zakładanych.

II

Deficyt ekonomiczny, którym posługuje się MF, w lepszy sposób niż deficyt finansów publicznych informuje o wpływie polityki fiskalnej na popyt krajowy, a poprzez to na równowagę makroekonomiczną. RPP zwraca jednak uwagę, że w konstrukcji tego miernika nie uwzględniono tej części popytu sektora budżetowego, która finansowana jest przez środki bezzwrotne (subwencje i dotacje) pochodzące z zagranicy. Wydatki finansowane tymi środkami nie są bowiem uwzględnione w wydatkach sektora finansów publicznych. Łączna ich kwota przewidziana w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2001* (około 3,5 mld zł) powinna powiększyć wysokość deficytu ekonomicznego.

Ponadto Rada zwraca uwagę, że ze względu na niską przejrzystość finansów publicznych poziom deficytu ekonomicznego nie jest możliwy do monitorowania w trakcie roku budżetowego. Niedostępne są na przykład systematyczne i pełne dane dotyczące wyników jednostek samorządu terytorialnego, sektora ochrony zdrowia, funduszy celowych i agencji, jak i istotne informacje dotyczące struktury budżetu centralnego, na przykład skali refinansowania FUS z tytułu transferów do OFE. W takiej sytuacji informacje dotyczące stopnia realizacji deficytu budżetu państwa nie

mogą stanowić miernika stopnia wykonania deficytu ekonomicznego.

III

RPP dostrzega trudne uwarunkowania towarzyszące tworzeniu budżetu na rok 2001 wynikające z ukształtowania się odmiennej od zakładanej sytuacji makroekonomicznej w roku bieżącym, szczególnie w zakresie inflacji oraz pogorszenia się w stosunku do prognozowanych wcześniej wskaźników makroekonomicznych na rok 2001, które rzutują przede wszystkim na wzrost wydatków budżetowych, ale również na wielkość dochodów budżetowych. Niemniej jednak, zacieśnienie polityki fiskalnej w roku 2001 powinno stanowić kluczowy element działań w kierunku ograniczenia nierównowagi zewnętrznej, a tym samym zapewnienia stabilności makroekonomicznej.

Uwzględniając jednak wcześniejsze uwagi, Rada nie może ocenić rzeczywistego stopnia restrykcyjności polityki fiskalnej w 2001 roku. W takiej sytuacji tylko faktyczny przebieg polityki fiskalnej w całym obszarze finansów publicznych będzie miał wpływ na decyzje RPP o stopniu restrykcyjności polityki pieniężnej.