



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Narodowy Bank Polski  
Prezes  
GP-DP-GW-070/5/03/1805/2003

**Do druku nr 2037**

Warszawa, 30 września 2003 r.

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z przekazaniem do Sejmu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2004, przesyłam **opinię Rady Polityki Pieniężnej** do projektu wyżej wymienionej ustawy, przyjętą przez Radę na posiedzeniu w dniu 30 września br.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim powyższa opinia została przekazana Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów.

Z poważaniem

(-) Leszek Balcerowicz

**Opinia**  
**Rady Polityki Pieniężnej**  
**do projektu Ustawy budżetowej na rok 2004**

**I. Uwagi ogólne**

1. Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2004* przewiduje bardzo wysoki wzrost deficytu budżetu państwa z 38,7 mld zł (4,8% PKB) do poziomu 45,5 mld zł (5,3% PKB). Wprowadzona w projekcie zmiana dotycząca wydatków budżetowych, tj. nieuwzględnienie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na ubytek składek ubezpieczeniowych przesyłanych do otwartych funduszy emerytalnych, powoduje, że zawarte w dokumencie dane nie są porównywalne z tegorocznym budżetem. Zaciemnia to obraz stanu finansów publicznych i zmniejsza przejrzystość polityki fiskalnej. Deficyt, porównywalny z 2003 r., wyniesie w 2004 r. ok. 56,9 mld zł (6,6% PKB). Oznacza to jego gwałtowny wzrost o ok. 1,8 pkt. proc. PKB.
  
2. Średniookresowa strategia finansów publicznych przewiduje, że relacja długu publicznego do PKB wyniesie w 2003 roku 51,5%. Oznacza to przekroczenie pierwszego progu ostrożnościowego i konieczność zastosowania działań naprawczych, aby relacja deficytu do dochodów w budżecie państwa na 2005 rok nie była większa od osiągniętej w 2003 roku. Projekt przyszłorocznego budżetu nie tylko nie przewiduje podjęcia żadnych działań zmierzających do ograniczenia w przyszłości relacji długu publicznego do PKB, lecz - przeciwnie - zaproponowana skala ekspansji fiskalnej stwarza bardzo poważne ryzyko przekroczenia następnego progu ostrożnościowego w wysokości 55% już w 2004 roku. Ten negatywny scenariusz nie spełniłby się w roku następnym jedynie w przypadku wystąpienia bardzo pomyślnego zbiegu kilku okoliczności, a mianowicie jeśli: wzrost gospodarczy wyniesie 5%, kurs złotego do euro i dolara wzmocni się, do poziomu odpowiednio 4,25 oraz 3,78, przychody netto z prywatyzacji wyniosą 7 mld złotych, zaś deficyty poza budżetem

centralnym (np. w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub w Funduszu Pracy) nie przekroczyć optymistycznie zaplanowanych wielkości.

Natomiast wystąpienie nawet jednego z niżej wymienionych zdarzeń spowoduje, że dług publiczny w relacji do PKB przekroczy 55%, a więc drugi próg ostrożnościowy wymieniony w Ustawie o finansach publicznych:

- wzrost PKB wyniesie nie więcej niż 4,5%,
- przychody z prywatyzacji będą niższe o co najmniej 2 mld zł niż przewidywane w 2003 r. lub planowane w 2004 r.,
- kurs złotego do euro i dolara będzie słabszy o co najmniej 3% niż założono w projekcie ustawy budżetowej na 2004 r.,
- łączny przyrost zadłużenia funduszy celowych przekroczy ponad 2 mld zł prognozowany poziom.

Przekroczenie przez dług publiczny w 2004 roku granicy 55% PKB wymaga skonstruowania takiego budżetu na 2006 rok, który będzie prowadził do obniżenia relacji długu publicznego do PKB poniżej poziomu z 2004 roku. Spełnienie tego wymogu może oznaczać konieczność osiągnięcia w 2006 roku nadwyżki budżetowej. W takiej sytuacji niezbędny zakres wymuszonej konsolidacji fiskalnej obejmowałby zarówno drastyczne ograniczenie wydatków, jak i gwałtowny wzrost podatków. Tempo wprowadzania, jak i skala wymaganych dostosowań budżetowych prowadziłyby do bardzo poważnych, negatywnych skutków gospodarczych i społecznych.

**Zatem zdaniem Rady minimalny zakres reformy finansów publicznych powinien prowadzić do takiej konstrukcji budżetu na 2004 rok, aby wyeliminować ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego.**

Znaczne pogłębienie nierównowagi finansów publicznych dokonuje się w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego. Tym samym jeszcze szybciej rośnie deficyt strukturalny, który z definicji jest oczyszczony z wpływu czynników cyklicznych.

3. W projekcie ustawy budżetowej założono szybki wzrost wydatków budżetu państwa. W projekcie nie ma rozwiązań systemowych, które ograniczałyby ich dynamikę. Po raz kolejny, podjęcie niezbędnych rozwiązań trwale ograniczających wydatki publiczne przesuwane jest na następne lata.

4. Rada Polityki Pieniężnej wyraża obawę, że tak znaczny wzrost deficytu budżetowego i w jego następstwie wzrost długoterminowych stóp procentowych będzie prowadzić do wypychania inwestycji sektora prywatnego przez wydatki budżetowe, hamując wzrost gospodarczy. Zjawiskom tym będzie towarzyszyć zwiększona niepewność co do kształtowania się kursów walutowych, które mogą różnić się od prognozy rządowej. Niepewność, co do sytuacji fiskalnej nasuwa też uwagę, że założenia w zakresie bilansu płatniczego są zbyt optymistyczne.
  
5. W świetle przedstawionego projektu *Ustawy budżetowej na 2004 r.* oraz *Średniookresowej strategii finansowej* kluczowe będzie pilne przedstawienie przez rząd i wprowadzenie w życie programu uzdrowienia finansów publicznych. Program ten, nieznanym na etapie konstruowania opinii, musi zawierać rozwiązania trwale ograniczające wydatki sektora finansów publicznych. Dotyczy to reform systemowych po stronie wydatków sektora finansów publicznych oraz głębokiej restrukturyzacji nierentownych sektorów, przede wszystkim górnictwa węgla kamiennego, PKP oraz ochrony zdrowia. Trwałe uzdrowienie finansów publicznych wymaga również działań zwiększających podaż rejestrowanej pracy oraz popyt na pracę. Wiarygodny program, prowadzący do radykalnego obniżenia deficytu sektora finansów publicznych, pozwoli uniknąć poważnych problemów finansowych państwa i w efekcie zaburzeń rozwoju gospodarczego. Program racjonalizacji wydatków publicznych będzie mieć zasadnicze znaczenie z punktu widzenia decyzji rynków finansowych, inwestorów zagranicznych oraz krajowych podmiotów gospodarczych.

## **II. Założenia makroekonomiczne budżetu**

6. Konstrukcja budżetu na 2004 r. jest oparta na dwóch podstawowych założeniach:
  - średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 2%,
  - produkt krajowy brutto wzrośnie o 5%.Prognoza inflacji nie budzi zastrzeżeń. Założenie o wzroście gospodarczym stanowi górną granicę dostępnych obecnie prognoz.
  
7. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w 2004 r. ma być rezultatem znacznie wyższej niż w 2003 r. dynamiki popytu krajowego, w tym przede wszystkim wzrostu nakładów brutto na środki trwałe o 12,2% i konsumpcji indywidualnej o 3,8%.

Zarówno poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstw, jak i akcesja do UE mogą nie wystarczyć do tak silnego pobudzenia inwestycji. Ponadto stan finansów publicznych będzie negatywnie wpływać na skłonność przedsiębiorstw do inwestowania, ograniczając dostępność zewnętrznych środków na finansowanie inwestycji i rodząc niepewność, co do perspektyw gospodarki. Sytuacja finansów publicznych może również ograniczać napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

8. Prognoza sytuacji makroekonomicznej w 2004 r. została opracowana na podstawie niespójnych założeń.
  - Przewidywany wzrost dochodów do dyspozycji wydaje się uzasadniony wyższym poziomem aktywności gospodarczej i związanymi z nim zmianami na rynku pracy, jak również wzrostem dochodów gospodarstw domowych z działalności na własny rachunek. Przy wzroście dochodów do dyspozycji można spodziewać się wzrostu skłonności do oszczędzania a nie spadku, jak zakłada się w projekcie.
  - Zgodnie z założeniami rządowymi tempo wzrostu popytu krajowego w 2004 r. wyniesie 5,0%. W takim przypadku należałoby oczekiwać znacznie silniejszego od przyjętego w projekcie ustawy pogorszenia eksportu netto. Ożywienie inwestycyjne w związku z potrzebami modernizacyjnymi pociąga za sobą duży wzrost importu, nawet przy utrzymaniu relatywnie wysokiej dynamiki eksportu. Negatywny wkład eksportu netto do wzrostu PKB może być większy od przyjmowanego w projekcie ustawy.

### **III. Finanse publiczne w 2004 r.**

#### ***Dochody***

9. W projekcie przewiduje się radykalną obniżkę stawki podatku dochodowego od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, co powinno przynieść pozytywne efekty ekonomiczne w dłuższej perspektywie. Konieczność głębokiego ograniczenia deficytu budżetowego w latach następnych może jednak oznaczać nietrwałość przyjętych rozwiązań, a tym samym stwarza wysokie prawdopodobieństwo wzrostu stawek podatkowych w przyszłości. Ponadto zróżnicowanie podatku dochodowego dla różnych grup podatników wprowadza w 2004 roku niepewność, co do trafności

oszacowania wpływów z podatków bezpośrednich. Jest to szczególnie niekorzystne w obliczu gwałtownie rosnącego deficytu budżetowego i zadłużenia państwa.

### **Wydatki**

10. Realizacja projektu budżetu państwa w przedstawionym kształcie oznacza wzrost wydatków nominalnie o 9,9% i realnie o 7,7%. Planowane zwiększenie wydatków budżetu państwa jest w połowie spowodowane kosztami akcesji Polski do UE. Istotny jest jednak również wysoki wzrost pozostałych wydatków budżetowych. Jest on konsekwencją braku zasadniczych zmian systemowych po stronie wydatków budżetu państwa.
11. W 2004 r. utrzyma się wysoki udział wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach ogółem. Dane przedstawione w projekcie ustawy budżetowej deformują faktyczny obraz tych wydatków. Spowodowane jest to zmianami w klasyfikacji wydatków - wyłączeniem dotacji dla OFE, jak również niezaliczeniem do wydatków prawnie zdeterminowanych składki członkowskiej do UE. Skorygowanie wydatków o te wielkości pokazuje, iż udział wydatków prawnie zdeterminowanych pozostaje w 2004 r. bardzo wysoki i wynosi 66,6% wydatków budżetowych ogółem. Jest to tylko o 1,5 pkt. proc. mniej niż w roku 2003, podczas gdy w ustawie budżetowej wykazuje się zmniejszenie udziału o 6,4 pkt. proc.
12. Nie ulega również poprawie struktura wydatków w ujęciu zadaniowym<sup>1</sup>, co ogranicza pole dla realizacji prorozwojowych zadań budżetu. Wprawdzie zakłada się wzrost udziału wydatków na podstawowe funkcje państwa (z 30,3% w 2003 r. do 30,8% w 2004 r.), ale zmniejsza się udział wydatków przeznaczanych na gospodarkę i infrastrukturę (z 9,4% w br. do 8,3% w 2004 r.). Najwięcej środków nadal będą absorbowały cele socjalne (36,3%). Stanowi to obniżenie udziału wydatków socjalnych w stosunku do 2003 r. o 0,7 pkt. proc., lecz jest to po części związane z niskim poziomem dotacji dla Funduszu Pracy.

---

<sup>1</sup> Wydatki ogółem uwzględniają dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a pomniejszone zostały o środki własne Unii Europejskiej.

### *Deficyt i jego finansowanie*

13. Wzrostowi deficytu budżetu państwa towarzyszy gwałtowne pogorszenie salda pierwotnego, które jest jedną z głównych miar stabilności fiskalnej. Deficyt pierwotny wyniesie w przyszłym roku ok. 30 mld zł - ponad dwukrotnie więcej niż w 2003 r. Deficyt pierwotny występował tylko na początku okresu transformacji i w trzech ostatnich latach, ale był niższy niż przewidywany na 2004 r. Planowany na 2004 r. deficyt pierwotny na poziomie 3,5% PKB (1,7% PKB w 2003 r.), świadczy o poważnym zagrożeniu wystąpienia sytuacji kryzysowej w finansach publicznych.
14. Zgodnie z przedstawionym projektem potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w ujęciu netto wyniosą ok. 56 mld zł wobec 37,4 mld zł w 2003 r., co oznacza ich istotny wzrost (o ok. 50%). Będzie to miało negatywny wpływ na oszczędności krajowe i stwarzało poważne ryzyko wzrostu długoterminowych rynkowych stóp procentowych, niezależnie od decyzji NBP. Zwiększona emisja papierów skarbowych na rynku krajowym będzie ograniczać dostęp przedsiębiorstw i gospodarstw domowych do kredytów bankowych, a więc ograniczać możliwości rozwojowe gospodarki.
15. W kluczowej dla rachunku transferów z UE sprawie, czyli w prognozie wykorzystania środków z budżetu UE dla Polski, prezentowane są nadzwyczaj optymistyczne szacunki. Zakłada się, iż w 2004 roku napłynie 865 mln EUR (3.677 mln zł). Oznacza to, iż wliczono do rachunku uzyskanych środków nie tylko zaliczkę (10% całości spodziewanych płatności w okresie 2004-2006), ale kolejne 10% (433 mln EUR). Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, uzyskanie płatności ponad zaliczkę jest mało prawdopodobne.  
Mało prawdopodobny wydaje się również szacunek płatności z funduszy przedakcesyjnych w 2004 r. (6.338 mln zł, czyli 1.491 mln EUR). Oznaczałoby to o 100% więcej od zakładanej przez Komisję Europejską absorpcji w roku bieżącym, przy czym nie jest pewne, że tegoroczna absorpcja będzie tak wysoka. W szczególności zakłada się skokowy wzrost wykorzystania środków programów ISPA i SAPARD. Wydaje się, że nawet zakładając wielki postęp w kontraktowaniu, te szacunki są o 20-30% zawyżone.  
Podsumowując, transfery do Polski w 2004 r. są prawdopodobnie przeszacowane o

3 - 3,5 mld zł (ok. 705 - 820 mln EUR). Sprawia to, że transfery z Unii Europejskiej pomniejszone o składkę członkowską Polski w roku 2004 mogą wynieść, co najwyżej 1,1 - 1,3 mld EUR, a nie 1,9 mld EUR.

16. W projekcie przewiduje się, iż w 2003 r. przychody z prywatyzacji przekazane do budżetu państwa mają zostać zrealizowane na poziomie 4,5 mld zł (61% planowanej wielkości). W 2004 r. planuje się wzrost wpływów z prywatyzacji zasilających budżet państwa do 7 mld zł, głównie na skutek przesunięcia wpływów planowanych pierwotnie na 2003 r. Dalsze opóźnianie przekształceń własnościowych w gospodarce grozi narastaniem problemów w przedsiębiorstwach niesprywatyzowanych, osłabiając przez to finanse państwa. Dodatkowo, przychody z prywatyzacji pozwalają ograniczyć emisję skarbowych papierów wartościowych, a w konsekwencji dług publiczny i koszty jego obsługi. W świetle doświadczeń ostatnich lat osiągnięcie założonych 7 mld zł jest niepewne, a uzyskanie znacząco niższej kwoty z prywatyzacji zwiększa ryzyko przekroczenia pułapu 55% PKB przez dług publiczny.

#### ***Dług publiczny***

17. W 2004 r. tylko przy wyjątkowo korzystnym zbiegu okoliczności państwowy dług publiczny nie przekroczy 55% PKB. Dalsze odkładanie niezbędnych reform sektora finansów publicznych, przy niekorzystnym scenariuszu wzrostu gospodarczego, prowadziłyby do przekroczenia przez dług publiczny 60% PKB w 2005 r.
18. Przedstawione plany finansowe funduszy i agencji na 2004 r. zakładają deficyt tych jednostek sektora publicznego w wysokości 6,6 mld zł, tj. 0,8% PKB. Założony poziom deficytu budzi wątpliwości ze względu na optymistyczne prognozy ich strony dochodowej. Prawdopodobny wzrost deficytu tych jednostek, finansowany kredytem bankowym, będzie dodatkowo podnosić poziom długu publicznego. Istnieje również zagrożenie narastania ukrytego długu państwowego wynikającego ze wzrostu wymagalnych zobowiązań służby zdrowia oraz niższego transferu składek emerytalnych do OFE.