

Warszawa, 30 listopada 2010 r.

GP-WP-MB-070-1/10/2112/2010

SEKRETARIAT SZEFKA KS

SPŁYNĘŁO

dnia 30 11 2010 200.....1

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 12 listopada 2010 r. (znak: GMS-WP-183-198/10) dotyczącego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, przedstawiam następujące uwagi Narodowego Banku Polskiego.

Stanowisko NBP do powyższych zmian zawarte zostało w Opinii Rady Polityki Pieniężnej do projektu ustawy budżetowej na rok 2011<sup>1</sup> (w załączeniu). Rada stwierdziła w niej, że wprowadzenie reguły fiskalnej jest co do zasady pożądanym rozwiązaniem. Teoria oraz wyniki badań empirycznych wskazują przy tym, że reguły wydatkowe sprawdzają się przede wszystkim jako narzędzie utrzymania już osiągniętej dyscypliny fiskalnej oraz zapobiegania procyklicznemu kształtowaniu polityki fiskalnej. W krajach, gdzie działanie reguł wydatkowych uznawane jest za skuteczne, zostały one wprowadzone po uprzednim przeprowadzeniu zacieśnienia fiskalnego<sup>2</sup>. Ponadto, aby stanowiły one skuteczne narzędzie wspomagające utrzymanie dyscypliny w finansach publicznych, powinny być jasno zdefiniowane, proste i przejrzyste. Tymczasem przyjęta w nowelizacji ustawy o finansach publicznych tymczasowa reguła wydatkowa wydaje się nie do końca spełniać te warunki:

- brak jest jednoznacznego kryterium podziału wydatków na prawnie zdeterminowane (sztywne) oraz o charakterze uznaniowym, o czym świadczą mogą różnice pomiędzy zestawieniami kategorii wydatków sztywnych zawartych w uzasadnieniach do projektów ustaw budżetowych na lata 2000-2007 oraz projektu na rok 2011. Ponadto lista pozycji wydatków prawnie zdeterminowanych

<sup>1</sup> Z dnia 26 października 2010 r.; [http://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/budzet/opinia2011.pdf](http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/budzet/opinia2011.pdf)

<sup>2</sup> Reguły te nie przyczyniają się natomiast same z siebie istotnie do obniżania deficytu budżetowego. Ljungman G., *Expenditure Ceilings – A Survey*, IMF Working Paper 282, 2008 X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, M. S. Kumar, *Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union*, Economic Policy, Vol. 23, Issue 54, 2008 X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, M. S. Kumar, *Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union*, Economic Policy, Vol. 23, Issue 54, 2008

przedstawionych w Uzasadnieniu do projektu Ustawy jest inna niż lista zawarta w nowelizacji ustawy o finansach publicznych;<sup>3</sup>

- reguła dotyczy jedynie części wydatków budżetu państwa, podczas gdy o kształcie polityki fiskalnej decydują wszystkie wydatki sektora finansów publicznych. Zgodnie z Uzasadnieniem do projektu Ustawy budżetowej na rok 2011, pomimo działania reguły, wydatki sektora w ujęciu kasowym mają wzrosnąć z 45,9% do 46,6% PKB.

Przedstawiona do opinii nowelizacja ustawy o finansach publicznych wprowadza instrument poprawy zarządzania płynnością Skarbu Państwa – depozyt u Ministra Finansów. Zgodnie z projektem ustawy będzie on utrzymywany w Banku Gospodarstwa Krajowego, co jest wyjątkiem od ogólnej reguły prowadzenia rachunków budżetu państwa przez NBP. Przewidywane rozwiązanie może osłabić bodźce do oszczędnego gospodarowania przez jednostki objęte tym mechanizmem. Miałyby to negatywny wpływ na deficyt budżetowy i dług publiczny w dłuższej perspektywie. Należy zwrócić uwagę, że największy wpływ na obniżenie długu publicznego nowy mechanizm będzie wywierał w 2011 r. (obniżenia potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa o 19,8 mld zł.), w pozostałych latach ewentualna poprawa będzie wynikać z przyrostu wielkości aktywów finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

z powołaniem



---

<sup>3</sup> Wątpliwości budzi m.in. potraktowanie współfinansowania dopłat bezpośrednich dla rolników, finansowanego ze środków krajowych jako wydatków uznaniowych. Zmniejszenie to ma charakter obligatoryjny i wynika z ustalonego w ramach negocjacji akcesyjnych harmonogramu zwiększania poziomu dopłat z budżetu UE, otrzymywanych przez rolników z nowych krajów członkowskich.

Warszawa, 26 października 2010 r.

**Opinia Rady Polityki Pieniężnej**  
**do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2011***

Punktem odniesienia dla polityki fiskalnej w 2011 r. jest wysoka skala nierównowagi fiskalnej w Polsce w ostatnich latach, będąca głównie efektem braku reform strukturalnych, zmniejszania obciążeń podatkowych i składkowych oraz utrzymania znaczącego wzrostu wydatków, w tym na współfinansowanie projektów UE. Procesy te doprowadziły w okresie głębokiego spowolnienia gospodarczego do wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95 w 2010 r. do poziomu zbliżonego do 8% PKB.<sup>1</sup> Zwiększyło się też ryzyko przekroczenia przez dług publiczny kolejnych progów ostrożnościowych określonych w *Ustawie o finansach publicznych*. Kontynuacja obserwowanej w ostatnich latach tendencji pogłębiania się nierównowagi fiskalnej oznaczałaby niedotrzymanie zobowiązań wynikających z krajowych i europejskich reguł fiskalnych.

Przedstawiony projekt *Ustawy budżetowej na rok 2011* (dalej: projekt *Ustawy*) przewiduje zmniejszenie deficytu budżetu państwa z przewidywanego wykonania na poziomie 48,3 mld zł w 2010 r. do 40,2 mld zł w 2011 r. Przede wszystkim jednak, zmniejszeniu ulec ma deficyt całego sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95 – z przewidywanego wykonania w 2010 r. na poziomie 7,9% PKB do ok. 6,5% PKB w 2011 r.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Po tym jak deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95 w 2007 r. wyniósł 1,9% PKB, w kolejnych latach następował jego wzrost – do 3,7% PKB w 2008 r. oraz 7,2% PKB w 2009 r., przy czym wzrost ten wynikał zarówno z czynników cyklicznych, jak i strukturalnych. Do czynników, które w największym stopniu przyczyniły się do pogłębiania deficytu strukturalnego w ostatnich latach, zaliczyć należy obniżki składki rentowej oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (zmiana skali podatkowej tego podatku oraz wprowadzenie ulgi z tytułu wychowania dzieci), których łączne skutki można szacować na ok. 2,7% PKB. Ponadto, w kierunku zwiększenia deficytu sektora finansów publicznych oddziaływał w ostatnich latach wzrost wydatków na współfinansowanie środków z UE. W 2009 r. wydatki budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na ten cel wyniosły łącznie ok. 1,1% PKB.

<sup>2</sup> Źródło: 2010 r. – *Jesienna notyfikacja fiskalna EDP*; 2011 r. – wypowiedź Ministra Finansów z dn. 7 października 2010 r. Projekt ustawy budżetowej nie zawiera informacji o przewidywanej wysokości deficytu sektora finansów publicznych w ujęciu ESA95.

Obok prognozowanego ożywienia gospodarczego, do planowanej redukcji deficytu sektora w 2011 r. przyczyni się także strukturalne zacieśnienie polityki fiskalnej, którego skalę można szacować na ok. 1 pkt. proc. PKB. Pomimo takiego zacieśnienia, deficyt strukturalny sektora finansów publicznych w 2011 r. pozostanie na wysokim poziomie przekraczającym 6% PKB.

Przedstawiony projekt *Ustawy* stanowi zatem krok w kierunku wychodzenia z nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych. Natomiast ani sam projekt, ani przyjęty przez Rząd w sierpniu br. Wieloletni Plan Finansowy Państwa nie przedstawiają działań, których skala pozwoliłaby na trwałe zapewnienie stabilności finansów publicznych w średniej perspektywie. Mając na uwadze prawdopodobnie powolny proces wychodzenia gospodarki światowej z kryzysu, wysoką nierównowagę w finansach publicznych oraz dużą zmienność cen na rynkach skarbowych papierów wartościowych niezbędne jest nie tylko rozpoczęcie procesu konsolidacji, ale przedstawienie wiarygodnych średniookresowych strategii przywrócenia trwałej stabilności fiskalnej. Takie strategie powinny przyczynić się do utrzymania zaufania rynków finansowych, a także podmiotów gospodarczych i pozwolić na powrót na ścieżkę stabilnego wzrostu gospodarczego w średnim okresie.

Wraz ze zmniejszeniem deficytu budżetu państwa, przedłożony projekt *Ustawy* zakłada znaczącą redukcję potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa z 79,1 mld zł do 56,3 mld zł. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kierunku obniżenia potrzeb pożyczkowych w 2011 r. istotnie oddziałują czynniki jednorazowe, takie jak: wysokie przychody z prywatyzacji, poprawa zarządzania płynnością w sektorze publicznym oraz nadzwyczajne dochody niepodatkowe. Jednorazowy charakter tych czynników oznacza, że nie pozwolą one na trwałe zahamowanie tempa narastania długu publicznego.

Planowane na 2011 r. zacieśnienie fiskalne ma zostać osiągnięte głównie przez zwiększenie dochodów finansów publicznych. Po stronie wydatkowej, oprócz niewielkich oszczędności wynikających z wcześniej wprowadzonych zmian systemowych oraz tych, które mają wejść w życie w 2011 r.<sup>3</sup>, projekt *Ustawy* przewiduje wprowadzenie reguły ograniczającej wzrost wydatków o charakterze uznaniowym. W ocenie RPP, wprowadzenie reguły fiskalnej jest co do zasady pożądanym rozwiązaniem. Jak pokazują doświadczenia wielu krajów, a także wyniki badań empirycznych, reguły fiskalne mogą stanowić skuteczne

---

<sup>3</sup> W kierunku obniżenia wydatków publicznych oddziaływać będą reformy przeprowadzone w przeszłości, w tym ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w systemie powszechnym. Skala oszczędności z tego tytułu – w przyszłym roku jeszcze niewielka – zwiększy się w następnych latach.

narzędzie wspomagające utrzymanie dyscypliny w finansach publicznych. Takie wyniki przynoszą reguły jasno zdefiniowane, proste i przejrzyste. Przyjęta w projekcie *Ustawy* tzw. tymczasowa reguła wydaje się nie do końca spełniać te warunki, przede wszystkim ze względu na brak jednoznacznego kryterium podziału wydatków na prawnie zdeterminowane oraz o charakterze uznaniowym. Ponadto, reguła dotyczy jedynie części wydatków budżetu państwa, podczas gdy o kształcie polityki fiskalnej decydują wszystkie wydatki sektora finansów publicznych. Zgodnie z Uzasadnieniem do projektu *Ustawy*, pomimo działania reguły, wydatki sektora w ujęciu kasowym mają wzrosnąć z 45,9% do 46,6% PKB.

## I. Założenia makroekonomiczne

1. Ważnym czynnikiem wpływającym na polską gospodarkę jest wzrost gospodarczy u jej głównych partnerów gospodarczych, w szczególności w Europie. Po silnym obniżeniu aktywności gospodarczej na przełomie 2008 i 2009 r., koniunktura w gospodarce światowej od II połowy 2009 r. poprawiła się. W ocenie NBP prognozy tempa wzrostu gospodarczego w strefie euro w 2011 r. przyjęte w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* można uznać za realistyczne. Należy jednak podkreślić, że realizacja tych prognoz obciążona jest istotnymi czynnikami ryzyka. Podstawowym źródłem niepewności dotyczącym aktywności gospodarczej w gospodarce światowej są skutki dużej nierównowagi fiskalnej w tych gospodarkach, a także oczekiwanego jej ograniczania.
2. Przedstawione w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2011* założenia dotyczące rozwoju sytuacji gospodarczej Polski w latach 2010-2012 są zbliżone do oceny NBP. NBP podziela przedstawione w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* przewidywania co do wiodącej roli popytu krajowego w kształtowaniu wzrostu gospodarczego. Kluczowym czynnikiem podtrzymującym wzrost inwestycji ogółem będą inwestycje publiczne. Zarówno MF, jak i NBP oczekują w tych latach stabilnego wzrostu spożycia indywidualnego, przy czym NBP oczekuje niższego wzrostu konsumpcji w 2012 r. Różnica ta wynika m.in. z mniej optymistycznych prognoz co do kształtowania się sytuacji na rynku pracy, przyjęcia założenia o większej skłonności gospodarstw domowych do stabilizowania dynamiki konsumpcji w czasie (szczególnie konsumpcji dóbr nietrwałych) oraz umiarkowanego, zdaniem NBP, wzrostu pozostałych (poza dochodami z tytułu pracy najemnej) komponentów dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Przedstawiony w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* scenariusz

wskazujący na pogorszenie bilansu handlowego w latach 2011-2012 pokrywa się z oceną NBP.

3. W ocenie NBP, tempo wzrostu poziomu zatrudnienia oraz spadek stopy bezrobocia w 2011 r. mogą być niższe niż założono w projekcie *Ustawy*. Należy oczekiwać, że tempo wzrostu zatrudnienia będzie rosło stosunkowo wolno ze względu na ograniczony spadek liczby pracujących w okresie spowolnienia gospodarczego przełomu lat 2008-2009. Jednocześnie stopa wzrostu wynagrodzeń w projekcie *Ustawy* kształtuje się zgodnie z oceną NBP.
4. Według analiz NBP, wzrost cen surowców rolnych za granicą oraz podniesienie stawek VAT może przejściowo przyspieszyć dynamikę cen, zatem stopa inflacji w 2011 r. może ukształtować się czasowo na nieco wyższym poziomie w stosunku do wielkości przyjętych w projekcie *Ustawy*<sup>4</sup>.

## II. Dochody budżetu państwa

5. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy budżetowej na rok 2011*, dochody podatkowe budżetu państwa będą wyższe od przewidywanego wykonania za 2010 r. o ok. 8,8%, zaś ich relacja do PKB wzrośnie z 15,8% do 16,2%. Zarówno przedstawione w projekcie *Ustawy* przewidywane wykonanie dochodów podatkowych w br., jak i zawartą tam prognozę dochodów podatkowych na przyszły rok można uznać za realistyczne.
6. Przewidywany wzrost relacji dochodów podatkowych do PKB będzie efektem planowanych zmian w systemie podatkowym, w tym przede wszystkim podwyżek stawek podatku od towarów i usług. Według szacunków NBP, w skali całego sektora finansów publicznych, łączny efekt zmian systemowych w obszarze dochodów podatkowych w 2011 r. wyniesie ok. 0,6 pkt. proc. PKB i będzie stanowił najważniejszą część planowanego dostosowania fiskalnego.
7. Większość z planowanego na 2011 r. zwiększenia obciążeń podatkowych będzie miała miejsce w obszarze podatków pośrednich. Skala impulsu inflacyjnego wynikającego z planowanych na 2011 r. zmian w podatku VAT i akcyzie będzie relatywnie niewielka i według szacunków NBP wyniesie ok. 0,3 – 0,5 pkt. proc. Impuls ten będzie miał charakter przejściowy, może jednak przyczynić się do wzrostu oczekiwań inflacyjnych.

---

<sup>4</sup> Najnowsza projekcja inflacji i PKB zostanie opublikowana w październikowym *Raporcie o inflacji*.

narzędzie wspomagające utrzymanie dyscypliny w finansach publicznych. Takie wyniki przynoszą reguły jasno zdefiniowane, proste i przejrzyste. Przyjęta w projekcie *Ustawy* tzw. tymczasowa reguła wydaje się nie do końca spełniać te warunki, przede wszystkim ze względu na brak jednoznacznego kryterium podziału wydatków na prawnie zdeterminowane oraz o charakterze uznaniowym. Ponadto, reguła dotyczy jedynie części wydatków budżetu państwa, podczas gdy o kształcie polityki fiskalnej decydują wszystkie wydatki sektora finansów publicznych. Zgodnie z Uzasadnieniem do projektu *Ustawy*, pomimo działania reguły, wydatki sektora w ujęciu kasowym mają wzrosnąć z 45,9% do 46,6% PKB.

## I. Założenia makroekonomiczne

1. Ważnym czynnikiem wpływającym na polską gospodarkę jest wzrost gospodarczy u jej głównych partnerów gospodarczych, w szczególności w Europie. Po silnym obniżeniu aktywności gospodarczej na przełomie 2008 i 2009 r., koniunktura w gospodarce światowej od II połowy 2009 r. poprawiła się. W ocenie NBP prognozy tempa wzrostu gospodarczego w strefie euro w 2011 r. przyjęte w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* można uznać za realistyczne. Należy jednak podkreślić, że realizacja tych prognoz obarczona jest istotnymi czynnikami ryzyka. Podstawowym źródłem niepewności dotyczącym aktywności gospodarczej w gospodarce światowej są skutki dużej nierównowagi fiskalnej w tych gospodarkach, a także oczekiwanego jej ograniczania.
2. Przedstawione w projekcie *Ustawy budżetowej na rok 2011* założenia dotyczące rozwoju sytuacji gospodarczej Polski w latach 2010-2012 są zbliżone do oceny NBP. NBP podziela przedstawione w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* przewidywania co do wiodącej roli popytu krajowego w kształtowaniu wzrostu gospodarczego. Kluczowym czynnikiem podtrzymującym wzrost inwestycji ogółem będą inwestycje publiczne. Zarówno MF, jak i NBP oczekują w tych latach stabilnego wzrostu spożycia indywidualnego, przy czym NBP oczekuje niższego wzrostu konsumpcji w 2012 r. Różnica ta wynika m.in. z mniej optymistycznych prognoz co do kształtowania się sytuacji na rynku pracy, przyjęcia założenia o większej skłonności gospodarstw domowych do stabilizowania dynamiki konsumpcji w czasie (szczególnie konsumpcji dóbr nietrwałych) oraz umiarkowanego, zdaniem NBP, wzrostu pozostałych (poza dochodami z tytułu pracy najemnej) komponentów dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych. Przedstawiony w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* scenariusz

8. Projekt *Ustawy* przewiduje także wysoki wzrost dochodów niepodatkowych budżetu państwa w 2011 r. (o 21,6% w porównaniu do przewidywanego wykonania w 2010 r.). Wzrost ten będzie wynikał z dwóch działań o charakterze jednorazowym, polegających na zwiększeniu bieżących dochodów kosztem zmniejszenia stanu aktywów rządowych lub też przyszłych wpływów budżetowych. Najważniejszą tego rodzaju transakcją będą wpłaty z BGK, zaklasyfikowane do pozycji „Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe”,<sup>5</sup> które mają przynieść dochody w wysokości prawie 5 mld zł. Ponadto, źródłem zwiększonej w 2011 r. wpłaty do budżetu państwa z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ma być przekazanie do budżetu zarówno wpłaty z tytułu nadwyżki za 2010 r. (0,66 mld zł), jak i zaliczkowe przekazanie nadwyżki za 2011 r. (dodatkowe 1,5 mld zł).<sup>6</sup>
9. W mniejszym stopniu w kierunku wzrostu dochodów niepodatkowych oddziaływać będzie zmiana systemowa polegająca na włączeniu środków gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych do budżetu państwa, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej<sup>7</sup>.

### III. Wydatki budżetu państwa

10. Przedstawiony projekt *Ustawy* przewiduje wzrost wydatków budżetu państwa z poziomu założonego w *Ustawie budżetowej na rok 2010* na poziomie 301,2 mld zł<sup>8</sup> do 313,5 mld zł w 2011 r., a zatem nominalnie o ok. 4,1%. Plan wydatków na rok 2011 przygotowano stosując tzw. tymczasową regułę wydatkową, zgodnie z którą realne tempo wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych nie powinno przekraczać 1%.

---

<sup>5</sup> Uzasadnienie do projektu *Ustawy* str. 38.

<sup>6</sup> Wydaje się przy tym, że zasady ESA95 wskazują na zaklasyfikowanie obydwu wyżej wymienionych transakcji jako przychodów finansujących deficyt, co może oznaczać, że nie będą one zmniejszały deficytu sektora finansów publicznych według tej klasyfikacji. Zgodnie z tymi zasadami, szczegółowo opisanymi w wydanym przez Eurostat podręczniku *ESA95 Manual on Government Deficit and Debt*, duża i mająca wyjątkowy charakter, wypłata z rezerw przedsiębiorstwa państwowego, znacząco zmniejszająca wysokość jego kapitału własnego, powinna być traktowana jako przychód finansujący deficyt. Zasada rachunkowości memoriałowej oznacza natomiast, że przekazana nadwyżka Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za dwa lata (2010 oraz 2011) nie powinna stanowić dochodu sektora finansów publicznych w jednym roku.

<sup>7</sup> Projekt *Ustawy* zawiera rezerwę celową na skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w wysokości 1,16 mld zł.

<sup>8</sup> W projekcie *Ustawy* przewidziano, że wydatki budżetowe w 2010 r. zostaną zrealizowane na poziomie 98,9% planu z *Ustawy budżetowej na rok 2010*. Zapisany w projekcie limit wydatków na rok 2011 jest tym samym o 5,2% wyższy od przewidywanego wykonania roku 2010.



11. Ograniczenie zakresu działania zaproponowanej reguły wyłącznie do wydatków o charakterze uznaniowym jest problematyczne. Podział wydatków na prawnie zdeterminowane oraz uznaniowe nie jest jednoznaczny, o czym świadczą różnice pomiędzy zestawieniami kategorii wydatków prawnie zdeterminowanych zawartych w uzasadnieniach do projektów ustaw budżetowych na lata 2000-2007 oraz projektu na rok 2011. Co więcej, lista pozycji wydatków prawnie zdeterminowanych przedstawionych w Uzasadnieniu do projektu *Ustawy* jest inna niż lista zawarta w projekcie *Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw*.<sup>9</sup>
12. Należy także zauważyć, że teoria oraz wyniki badań empirycznych wskazują, że reguły wydatkowe sprawdzają się przede wszystkim jako narzędzie utrzymania już osiągniętej dyscypliny fiskalnej oraz zapobiegania procyklicznemu kształtowaniu polityki fiskalnej. W krajach, gdzie działanie reguł wydatkowych uznawane jest za skuteczne, zostały one wprowadzone po uprzednim przeprowadzeniu zacieśnienia fiskalnego<sup>10</sup>. Reguły te nie przyczyniają się natomiast same z siebie istotnie do obniżania deficytu budżetowego.<sup>11</sup>
13. Ograniczony zakres działania reguły wydatkowej sprawia, że w skali sektora finansów publicznych relacja wydatków (w ujęciu kasowym) do PKB ma wzrosnąć z 45,9% w 2010 r. do 46,6% w 2011 r., co wynikać będzie przede wszystkim ze wzrostu wydatków majątkowych, związanych z wykorzystaniem funduszy UE. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpił bardzo znaczący wzrost udziału nakładów brutto na środki trwałe w wydatkach publicznych – ich relacja do PKB wzrosła z 3,3% w 2003 r., do 5,2% w 2009 r.

#### IV. Sytuacja sektora finansów publicznych

14. Zgodnie z Uzasadnieniem do projektu *Ustawy*, deficyt sektora finansów publicznych w ujęciu kasowym obniży się w 2011 r. z 6,3% PKB notowanych w 2010 r. do 5,0% PKB. Bardziej kompleksową i metodologicznie spójną miarą jest wynik w ujęciu ESA95<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Ponadto, na zmniejszenie dynamiki wydatków o charakterze uznaniowym w 2011 r. dość istotnie oddziałuje niższe współfinansowanie dopłat bezpośrednich dla rolników, finansowane ze środków krajowych. Biorąc pod uwagę, że zmniejszenie to ma charakter obligatoryjny i wynika z ustalonego w ramach negocjacji akcesyjnych harmonogramu zwiększania poziomu dopłat z budżetu UE, otrzymywanych przez rolników z nowych krajów członkowskich, wątpliwości budzi potraktowanie tej kategorii wydatków jako uznaniowych.

<sup>10</sup> Ljungman G., *Expenditure Ceilings – A Survey*, IMF Working Paper 282, 2008

<sup>11</sup> X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-i-Casals, M. S. Kumar, *Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union*, Economic Policy, Vol. 23, Issue 54, 2008

<sup>12</sup> Ze względu na niedoskonałości metodologiczne, deficyt w ujęciu kasowym nie oddaje prawdziwego obrazu sytuacji sektora finansów publicznych. Mierzony w ten sposób poziom deficytu jest zaburzony m.in.

powszechnie stosowany przy analizowaniu sytuacji finansów publicznych w krajach UE. Zgodnie z jesienną notyfikacją EDP przekazaną przez GUS do Eurostatu, w 2010 r. deficyt w ujęciu ESA95 może wynieść 7,9% PKB. Natomiast w 2011 r., według aktualnych wypowiedzi przedstawicieli Rządu, ma ukształtować się na poziomie 6,5% PKB<sup>13</sup>. W świetle aktualnych danych i prognoz, powyższy scenariusz wydaje się realistyczny.

15. Realizacja projektu *Ustawy* w przedstawionym kształcie będzie oznaczała utrzymanie, obserwowanej w ostatnich latach, praktyki przesuwania deficytu z budżetu państwa do innych jednostek sektora finansów publicznych. Projekt *Ustawy* przewiduje wzrost deficytu FUS, wynikający z przyjęcia dotacji z budżetu państwa na poziomie niewystarczającym do pokrycia różnicy pomiędzy dochodami własnymi Funduszu, a jego wydatkami na świadczenia. Ponadto, zakłada utrzymanie obecnego modelu finansowania budowy dróg publicznych, poprzez zaciąganie zobowiązań przez Krajowy Fundusz Drogowy.<sup>14</sup> Praktyki obciążania innych jednostek wydatkami ponoszonymi wcześniej przez budżet państwa, a także zmniejszanie deficytu budżetu państwa poprzez jednorazowe wpływy, ograniczają przejrzystość finansów publicznych i utrudniają analizę polityki fiskalnej prowadzonej przez Rząd.
16. Zgodnie z przedstawionym projektem *Ustawy*, deficyt funduszy celowych wzrośnie z 4,7 mld zł w br. do 6,3 mld zł w 2011 r., do czego w największym stopniu przyczyni się ujemne saldo Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Różnica pomiędzy dochodami własnymi FUS (wpływy) wraz z refundacją transferów do OFE i dotacją celową z budżetu państwa a wydatkami ogółem Funduszu, która w latach 2005 - 2007 była bliska zeru, w 2009 r. wyniosła ok. -15 mld zł. Tak głęboka nierównowaga wiązała się z

---

przez przychody z prywatyzacji (w części trafiającej do funduszy związanych z prywatyzacją i stanowiącej ich dochód) i saldo środków europejskich. Powyższa miara nie uwzględnia również wyniku Krajowego Funduszu Drogowego, który ze względu na rosnące inwestycje drogowe notuje coraz wyższy deficyt. Należy też zwrócić uwagę, że w ujęciu kasowym, przepływy środków zgromadzonych w Funduszu Rezerwy Demograficznej zasilające FUS w latach 2010-2011 traktowane są jako przychód zmniejszający deficyt FUS, podczas gdy w ujęciu memoriałowym jest to przekaz środków pomiędzy jednostkami sektora, nie wpływający na saldo sektora.

<sup>13</sup> Zatem powyżej wyniku planowanego na 2011 r. w *Programie Konwergencji – Aktualizacja 2009* (5,9% PKB).

<sup>14</sup> Zgodnie z metodologią krajową, Krajowy Fundusz Drogowy nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych, natomiast według zasad ESA95, fundusz ten należy do sektora. W 2009 r. wydatki KFD wyniosły 13,4 mld zł, zaś na koniec roku stan jego zadłużenia wyniósł 19,0 mld zł. W 2010 r. wydatki KFD mają wynieść 32,3 mld zł, zaś wpływy z tytułu kredytów i emisji obligacji 18,9 mld zł. (Źródło: dane za 2009 r. - „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku”, Najwyższa Izba Kontroli; 2010 r. - odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury na interpelację poselską nr 12564, przedstawiona w Sejmie w dn. 30.11.2009). Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2011* oraz sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za poprzednie lata nie zawierają informacji o wysokości wydatków i zobowiązań KFD.

założoną kwotą dotacji z budżetu państwa do FUS, niewystarczającą do sfinansowania skutków obniżki składki rentowej, na co dodatkowo nałożyło się osłabienie przychodów FUS wynikające ze spowolnienia gospodarczego. Zgodnie z planem finansowym tego funduszu celowego, zawartym w projekcie *Ustawy*, luka ta w latach 2010-2011 utrzyma się na poziomie ok. 11 mld zł. W dokumencie przyjęto zatem, że w nadchodzącym roku dotacja z budżetu państwa znowu nie wystarczy do pokrycia różnicy pomiędzy wpływami ze składek i wydatkami Funduszu. Założono, że Fundusz zostanie ponownie zasilony transferem z Funduszu Rezerwy Demograficznej<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę, iż środki gromadzone w FRD miały być przeznaczone na łagodzenie fiskalnych skutków starzenia się społeczeństwa, których nasilenia należy spodziewać się dopiero w nadchodzących dekadach, wydawanie drugi rok z rzędu znaczącej części zgromadzonych w FRD środków na bieżącą obsługę emerytur nie sprzyja długookresowej stabilności finansów publicznych. Planowany transfer z FRD nie zrównoważy budżetu FUS. Zgodnie z planem, FUS w 2011 r. będzie zadłużał się wobec budżetu państwa i banków komercyjnych. W rezultacie pod koniec 2011 r. łączne zadłużenie FUS wobec budżetu państwa ma wynieść 13,9 mld zł, a wobec banków komercyjnych 1,6 mld zł.

17. Zgodnie z projektem *Ustawy*, deficyt podsektora samorządowego pozostanie w 2011 r. na wysokim poziomie (0,7% PKB w ujęciu kasowym). Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uległa w ostatnich latach znacznemu pogorszeniu, m.in. ze względu na spowolnienie gospodarcze ograniczające dochody podatkowe oraz ubytek wpływów z PIT, wynikający ze zmian w systemie podatkowym<sup>16</sup> (łączny wpływ na dochody samorządów ok. 0,6% PKB). Jednocześnie dynamika wydatków samorządów utrzymywała się i nadal pozostaje na wysokim poziomie, w dużym stopniu ze względu na współfinansowanie projektów unijnych.<sup>17</sup> Sytuacja tego podsektora zarówno w 2010 r., jak i 2011 r. stanowi potencjalne ryzyko wzrostu deficytu sektora finansów publicznych w stosunku do przewidywań.

---

<sup>15</sup> W 2010 r. transfer z FRD do FUS wyniósł 7,5 mld zł, natomiast na 2011 r. zaplanowano przekazanie środków w kwocie 4,0 mld zł.

<sup>16</sup> Zmianą skali podatkowej tego podatku oraz wprowadzeniem ulgi z tytułu wychowania dzieci.

<sup>17</sup> Zgodnie ze *Sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za 2009 r.*, wydatki jednostek samorządu terytorialnego na współfinansowanie programów i projektów unijnych wyniosły 4,6 mld zł.

## V. Budżet zadaniowy

18. Podobnie jak w latach wcześniejszych Uzasadnienie do projektu *Ustawy budżetowej na rok 2011* zawiera zestawienie projektowanych wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym. W porównaniu do dotychczasowych prezentacji ten układ wydatków został wzbogacony o dwa elementy. Pierwszym z nich jest wskazanie kwoty środków, jakie zostały przypisane realizacji danego zadania z budżetu środków europejskich oraz wskazanie dysponenta tych środków. Pozwala to na ustalenie jak angażowane są środki europejskie w realizację zadań przypisanych do poszczególnych priorytetowych funkcji państwa. Drugim nowym rozwiązaniem jest próba omówienia ryzyk towarzyszących realizacji zadań zapisanych w układzie zadaniowym budżetu państwa. Jednak te oceny ryzyka nie są precyzyjne, co wynika z jednej strony z pionierskiego charakteru przedstawionych w projekcie ocen, a z drugiej ze sposobu doboru mierników realizacji zadań.
19. Większość zadań jest realizowana przez kilku dysponentów jednocześnie. Każdy z nich samodzielnie określa miernik, który ma charakteryzować prace wykonane i sfinansowane przez tego dysponenta. W konsekwencji liczba mierników, jakie opisują zadanie jest funkcją liczby dysponentów zaangażowanych w finansowanie danego zadania. Niejednokrotnie tak ustalone mierniki nie stanowią spójnej całości. Nie jest więc jasne, czy wydanie środków przypisanych realizacji zadania przez jednego z dysponentów można utożsamiać z wykonaniem zadania zapisanego w projekcie ustawy budżetowej. Powstaje pytanie, jak oceniać takie cząstkowe realizacje, a ściślej wydatkowanie środków.
20. Opis wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym należy – na obecnym etapie wprowadzania w życie tej metody prezentacji budżetu państwa – oceniać jako kolejny krok na drodze do wypracowania spójnej koncepcji budżetu zadaniowego, przy czym należy mieć na uwadze słabości tej koncepcji. Pierwsza z nich wynika ze struktury podziału kompetencji między jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych, a zwłaszcza pomiędzy jednostkami administracji rządowej. Przygotowanie projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym powinno być poprzedzone przeanalizowaniem układu kompetencji w kierunku zmniejszenia liczby współwykonawców poszczególnych zadań lub wskazania, który z dysponentów powinien uzyskać możliwość koordynacji w grupie wykonawców. Druga słabość jest związana ze sposobem formułowania celów i wyborem

mierników ich realizacji. W przypadku istnienia grup wykonawców mierniki powinny być tak dobrane, aby można było na ich podstawie ocenić, czy środki publiczne zostały wydane efektywnie przez każdego z dysponentów.

21. Ustawa o finansach publicznych przewiduje, że już w 2013 r. budżet państwa będzie prezentowany, uchwalany i wykonywany w układzie zadaniowym, zatem niezbędne są dalsze, intensywne prace nad określeniem kształtu ustawy budżetowej, prezentującej dochody i wydatki budżetu państwa w nowym układzie.

## **VI. Potrzeby pożyczkowe oraz dług publiczny**

22. Projekt *Ustawy budżetowej na rok 2011* przewiduje redukcję potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa z poziomu 79,1 mld zł w 2010 r. do 57,1 mld zł w 2011 r., po ich dynamicznym wzroście w latach 2008-2010. Ocena tendencji w kształtowaniu się tej kategorii budżetowej w porównaniu do lat ubiegłych jest utrudniona ze względu na wystąpienie czynników jednorazowych oraz wprowadzenie zmiany systemowej. Czynniki te istotnie wpływają na kształtowanie się poziomu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w bieżącym i przyszłym roku. Po pierwsze, planowany poziom przychodów z prywatyzacji w latach 2010-2011 jest znacząco wyższy niż w latach ubiegłych. Ponadto, zmniejszono odpisy z przychodów brutto z prywatyzacji na rzecz Funduszu Reprywatyzacji oraz Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców,<sup>18</sup> co skutkuje wzrostem udziału przychodów netto w przychodach brutto. Po drugie, w kierunku zmniejszenia potrzeb pożyczkowych netto w 2010 r. oddziałuje przekazanie do FUS środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Analogiczna operacja planowana jest także w 2011 r. Po trzecie, w 2009 r. dokonano zmiany systemowej, w wyniku której ciężar finansowania inwestycji zawartych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 został przeniesiony z budżetu państwa na Krajowy Fundusz Drogowy, co wpłynęło na zmniejszenie poziomu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustaw: o komercjalizacji i prywatyzacji oraz przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2010 Nr 108 poz. 685) zmniejszono wymiar odpisu w latach 2010-2011: w przypadku Funduszu Reprywatyzacji z 5% do 1,5%, a w przypadku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców z 15% do 3%. Od 1 stycznia 2012 r. zmiany wysokości odpisów na te fundusze będą określone w ustawie budżetowej.

<sup>19</sup> Na mocy ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2009 Nr 86 poz. 720).

23. Redukcja potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2011 r., w skali zaplanowanej w projekcie *Ustawy*, jest obarczona pewnymi ryzykami. Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych będzie warunkowane w dużej mierze planową realizacją wpływów z prywatyzacji oraz pozyskaniem dodatkowych środków w wysokości 19,8 mld zł w wyniku poprawy zarządzania płynnością w sektorze publicznym.<sup>20</sup>
24. Należy zaznaczyć, że uregulowania prawne, wprowadzające możliwość gromadzenia wolnych środków na rachunku Ministra Finansów, są obecnie na wstępnym etapie ścieżki legislacyjnej,<sup>21</sup> co niesie pewne ryzyko dla powodzenia tego przedsięwzięcia. Projekt nowelizacji *Ustawy o finansach publicznych* będzie uzupełniony odpowiednimi rozporządzeniami Ministra Finansów, które stworzą ramy działania nowego mechanizmu zarządzania płynnością. Niektóre z przewidywanych rozwiązań mogą osłabić bodźce do oszczędnego gospodarowania przez jednostki objęte tym mechanizmem. Miałyby to negatywny wpływ na deficyt budżetowy i dług publiczny w dłuższej perspektywie.
25. Według projektu *Ustawy budżetowej na rok 2011*, państwowy dług publiczny w 2011 r. ukształtuje się na poziomie 54,2% PKB.<sup>22</sup> Istnieje zatem poważne ryzyko przekroczenia przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego, zapisanego w *Ustawie o finansach publicznych*. Utrzymaniu państwowego długu publicznego w 2011 r. poniżej 55% PKB może zagrozić szereg czynników: i) ewentualna deprecjacja złotego wobec głównych walut, ii) niższy od zaplanowanego wzrost PKB, iii) niewykonanie planu przychodów z prywatyzacji czy też pozyskanie mniejszych od prognoz dodatkowych środków w wyniku działania nowego mechanizmu zarządzania płynnością, iv) wyższy od przewidywań deficyt jednostek samorządu terytorialnego w bieżącym i przyszłym roku.

<sup>20</sup> Nowy mechanizm będzie oddziaływał w kierunku redukcji potrzeb pożyczkowych netto jedynie w 2011 r.

<sup>21</sup> Por. projekt ustawy z dnia 22 października 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Przewiduje on nową formę lokowania wolnych środków (z wyłączeniem kwot stanowiących dotację z budżetu państwa) – depozyt u Ministra Finansów:

- obligatoryjny w przypadku dysponentów państwowych funduszy celowych (oprócz tych zarządzanych przez ZUS i KRUS), Narodowego Funduszu Zdrowia, agencji wykonawczych i innych państwowych osób prawnych, powołanych w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego, oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe;
- nieobowiązkowy dla jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, ZUS i KRUS oraz zarządzanych przez nie funduszy, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, uczelni publicznych, PAN (i tworzonych przez nią jednostek organizacyjnych), państwowych i samorządowych instytucji kultury, państwowych instytucji filmowych, innych samorządowych osób prawnych.

<sup>22</sup> Według dokumentu MF: *Strategia zarządzania długiem publicznym sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*, państwowy dług publiczny w 2012 r. wyniesie 54,3% PKB.