

## OPINIA

### na temat projektu Ustawy Budżetowej na rok 2003

1. Projekt Ustawy Budżetowej na rok 2003 (Projekt) jest kolejnym projektem przygotowywanym w warunkach kryzysu finansów publicznych i niskiego poziomu aktywności gospodarczej. Należy to brać pod uwagę, zarówno przy czysto makroekonomicznej, jak i społeczno-ekonomicznej ocenie Projektu. Z jednej strony w trudnych warunkach niezbędne jest podejmowanie nadzwyczajnych działań, które często nie mogłyby znajdować usprawiedliwienia w warunkach normalnych. Z drugiej strony, w trudnych warunkach nawet stosunkowo duży wysiłek może nie przynosić w krótkim okresie spektakularnych efektów np. w postaci redukcji deficytu, czy też wzrostu wydatków „prorozwojowych”.
2. Jednocześnie jednak, projekty budżetu realizowane w trudnych warunkach muszą być podporządkowane pewnej strategicznej wizji służącej:
  - (a) zdecydowanej poprawie proporcji budżetu w dalszych latach;
  - (b) realizacji strategicznych długookresowych zadań w zakresie finansów publicznych, co w obecnych warunkach Polski oznacza z jednej strony spełnienie w ciągu kilku lat wymogów układu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu UE (zrównoważenie budżetu), z drugiej zaś uniknięcie zagrożenia związanego z przekroczeniem konstytucyjnego progu relacji zadłużenia publicznego do PKB (60%);
  - (c) wsparcia dla procesów rozwojowych w gospodarce (zarówno w krótszym, jak dłuższym okresie).

3. **Oceniając „trudne” budżety należy więc unikać ocen powierzchownych, opartych tylko o kilka kluczowych wskaźników przyszłorocznych, ale zastanowić się również nad procesami o charakterze bardziej długookresowym.** Niezbędna jest więc zarówno analiza dochodów, wydatków i deficytu, ale leżącej u podstaw konstrukcji budżetu średniookresowej strategii fiskalnej, zmian struktury wydatków i dochodów, długookresowej stabilności dochodów, oraz ryzyka związanego z realizacją budżetu (w tym zwłaszcza ryzyka ujemnego wpływu na sytuację gospodarczą).

### ***Strategia fiskalna***

4. Jak stwierdza się w Projekcie, podstawą konstrukcji budżetu jest średniookresowa strategia gospodarcza Rządu (przyjęta na początku roku 2002). W myśl tej strategii, oś strategicznego wysiłku stabilizacyjnego przesunąć miała się z koncentracji na opanowaniu skali i ograniczaniu deficytu, w stronę koncentracji na długookresowym ustabilizowaniu na niskim poziomie dynamiki wydatków (w takiej sytuacji, wielkością wynikową jest deficyt – oczywiście w ramach granic wyznaczonych możliwościami finansowania). Główną „kotwicą” stabilizacyjną miała być twarda reguła ograniczania dynamiki wydatków budżetowych do 1% realnie w skali roku.
5. Przy takiej strategii, istnieje ryzyko związane z możliwością pojawienia się przez kilka lat bardzo dużych deficytów sektora finansów publicznych, a w ślad za wysokiego zadłużenia publicznego. Pamiętać bowiem należy, że w obecnych warunkach minister finansów ma tylko bardzo ograniczoną kontrolę nad kształtowaniem się deficytu w innych niż budżet centralny częściach sektora finansów publicznych (samorządy, fundusze pozabudżetowe, jednostki budżetowe). Przy spadającym podatku inflacyjnym, oraz braku perspektyw na duże zasilanie z tytułu prywatyzacji, deficyt w przeważającej części będzie musiał być sfinansowany poprzez wzrost długu publicznego (pożyczanie pieniędzy na rynku). Poziom długu publicznego w Polsce wynosi obecnie blisko 50% PKB. Należy zdawać sobie sprawę z bardzo niebezpiecznej dynamiki procesu zadłużania się, trudnej do opanowania w okresie kilkuletnim. Utrzymywanie się przez kilka lat deficytów na poziomie 5% PKB, przy braku istotnego przyspieszenia wzrostu PKB, spowodowałoby w ciągu 3-4 lat przekroczenie konstytucyjnego poziomu relacji długu do PKB, przy dalszym silnym obciążeniu

budżetu wzrostem kosztów obsługi. Polska znalazłaby się na prostej drodze do pułapki zadłużenia, a więc sytuacji, w której wzrost kosztów obsługi długu uniemożliwia zmniejszenie deficytu, a to z kolei zwiększa poziom znacząco długu i koszty obsługi w kolejnym roku.

6. Dodatkowo należy pamiętać i o tym, że taka strategia nie zapewnia sama z siebie korzystnej zmiany struktury wydatków w kierunku prorozwojowym, ani nie zawiera istotnych bodźców pro wzrostowych.
7. Wszystko to razem oznacza, że kluczowe znaczenie dla powodzenia strategii ma:
  - (a) determinacja w zakresie ograniczania realnej dynamiki wydatków, a w miarę potrzeby – w przypadku nadmiernego wzrostu długu publicznego – gotowość do podejmowania dodatkowych działań ograniczających deficyt;
  - (b) realizacja reform sektora publicznego, długookresowo ograniczających udział wydatków sztywnych budżetu (głównie konsumpcyjnych) i kierujących więcej środków na cele pro wzrostowe (lub np. na wydatki związane z członkostwem w UE);
  - (c) realizacja reform sektora przedsiębiorstw (głównie restrukturyzacji i prywatyzacji), które stworzą impuls pro wzrostowy.
8. **Oceniając z tego punktu widzenia Projekt należy stwierdzić, że mimo poważnego wysiłku, jest on daleki od ideału.** Składa się na to kilka przyczyn:
  - ◆ Po pierwsze, w Projekcie uległa osłabieniu determinacja w zakresie ograniczania realnej dynamiki wydatków. Realny wzrost wydatków przekracza 2%; nie jest to oczywiście przekroczenie bardzo duże, ale łamiące zasadę stanowiącą oś strategii fiskalnej – nie stanowi więc problemu z punktu widzenia sytuacji w roku 2003, ale może oznaczać problemy w latach kolejnych.
  - ◆ Po drugie, nie udało się osiągnąć postępu w zakresie redukcji udziału wydatków sztywnych budżetu (udział takich wydatków wzrasta w stosunku do lat poprzednich). co bardzo ogranicza możliwość elastycznej reakcji na ewentualne zagrożenie nadmiernego wzrostu długu publicznego. Co więcej, sytuacja taka będzie również utrudniać konstrukcję niezwykle trudnych budżetów na lata 2004-5, w których trzeba będzie wygospodarować bardzo

duże środki na współfinansowanie funduszy unijnych, składkę członkowską, oraz przedpłatę niektórych z wypłat unijnych (np. płatności dla rolników).

- ◆ Po trzecie, ograniczenie skali deficytu osiąga się częściowo skutkiem znalezienia dodatkowych dochodów o charakterze jednorazowym (opłata restrukturyzacyjna, abolicja, zwiększona wpłata NBP) lub niepewnym (wzrost efektywności poboru podatków). Może to spowodować na dłuższą metę problemy: w kolejnych latach dochody jednorazowe znikną, a niepewne – w ogóle mogą się nie zrealizować.

9. Reasumując, **Projekt opiera się wyraźnie na założeniu, że w roku 2003 i kolejnych następować będzie zdecydowane przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego**, co pomoże rozwiązać problemy stabilizacji, zadłużenia i wygospodarowania dodatkowych środków rozwojowych. Nie jest to oczywiście założenie pozbawione podstaw (por. poniżej). Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że w stosunku do dotychczasowej strategii oznacza to podjęcie większego ryzyka – jeśli z jakiegoś powodu, np. związanego z sytuacją gospodarki światowej, ożywienie w oczekiwanej skali nie nastąpi w latach 2003- -04, polskie finanse publiczne mogą znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji.

***Założenia makroekonomiczne na rok 2003.***

10. W Projekcie zakłada się, że nastąpi stopniowe przyspieszenie tempa wzrostu PKB w latach 2002 i 2003 (odpowiednio 1.2% i 3.5%), skutkiem zwiększonej dynamiki popytu krajowego (zwłaszcza inwestycyjnego) przy bliskim zeru efekcie z tytułu zmian bilansu handlowego. W mojej ocenie, **założenia przedstawione w Projekcie odnośnie wzrostu gospodarczego można uznać za realistyczne, choć usytuowane w rejonie prognoz stosunkowo wysokich** (oceny niezależnych instytucji oscylują między 2.5 a 3.5% w roku 2003). Przyjęte w Projekcie trendy w zakresie wszystkich ważnych kategorii popytu są zgodne z oczekiwaniami zdecydowanej większości analityków.
11. Choć nie podważam realności założeń dotyczących dynamiki PKB i popytu finalnego, muszę zarazem stwierdzić, że **z punktu widzenia zasad konstrukcji budżetu przyjęte liczby wydają mi się nieco zbyt wysokie**. Przy konstrukcji budżetu obowiązuje bowiem zasada prognozowania konserwatywnego, a więc

obciążonego raczej w stronę pesymistyczną (w przypadku innego od oczekiwań przebiegu procesów gospodarczych, zostawia to dodatkowe pole manewru).

12. Dodatkowo trzeba pamiętać i o tym, że **wszelkie przewidywania na rok 2003 obciążone są sporą niepewnością**, zwłaszcza ze względu na niepewność co do koniunktury światowej i zachodnioeuropejskiej. Można sobie wyobrazić, że niekorzystne trendy w gospodarce światowej – np. powolny wzrost w USA i Zachodniej Europie lub zawirowania polityczne – pociągną za sobą ograniczenie dynamiki polskiego eksportu i silny wzrost kosztów importu. Znaczne odchylenie rzeczywistych wyników od przyjętych w Projekcie prognoz jest mało prawdopodobne, ale z pewnym ryzykiem należy się liczyć – co ponownie skłaniać powinno do przyjmowania raczej konserwatywnych prognoz wzrostu.

13. Nieco niepewności istnieje również względem założeń na temat inflacji i kursu walutowego. W Projekcie zakłada się utrzymanie się „mocnego złotego”, tzn. niskiej inflacji (2.3%) i stosunkowo wysokiego realnego kursu walutowego, przy spadających nominalnych i realnych stopach procentowych. Jest to prawdopodobny scenariusz. Nie należy jednak zapominać również o pewnych czynnikach ryzyka, w tym zwłaszcza o możliwości znaczącego odbicia inflacyjnego w przypadku gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej. Konsekwencją tego byłoby utrzymanie się wysokich nominalnych stóp procentowych. Scenariusz taki mógłby być dla samego budżetu dość neutralny: wyższe wpływy podatkowe w warunkach podwyższonej inflacji z grubsza skompensowałyby wyższe koszty obsługi długu publicznego. Byłby jednak niekorzystny dla perspektyw rozwoju gospodarczego.

#### ***Dochody i wydatki budżetowe***

14. **Projekcja dochodów budżetowych (wzrost realnie o 4.3%), musi zostać uznana za stosunkowo optymistyczną.** Optymizm wynika w znacznej mierze z założeń poczynionych na temat trudnych do przewidzenia dochodów jednorazowych (abolicja podatkowa, opłata restrukturyzacyjna), oraz na temat wzrostu efektywności systemu podatkowego (wzrost dochodów z VAT o 1.2 mld PLN). Należy zauważyć, że choć założenia te oczywiście mogą się zrealizować, przyjęcie ich wiąże się też z ryzykiem. Z punktu widzenia niezbędnej ostrożności w konstrukcji budżetu, lepiej byłoby gdyby kwoty z tego tytułu nie były z góry

rozdysponowane, lecz gdyby stanowiły rezerwę, którą można uruchomić na dodatkowe wydatki (lub redukcję deficytu) jeśli tylko sytuacja na to pozwoli.

15. **Wzrost wydatków ograniczony został w Projekcie do 2.2%, a więc w mniejszym stopniu, niż wynikałoby to ze strategii Rządu.** Znaczny wzrost nominalny i realny zaplanowano w dziedzinie świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków majątkowych, znacznie mniejszy w odniesieniu do wydatków bieżących sfery budżetowej, dotacji, obsługi długu publicznego i rozliczeń z bankami. Znaczny wzrost wydatków majątkowych jest niewątpliwie najkorzystniejszą ze zmian strukturalnych zapisanych w budżecie, choć należy pamiętać o tym, że jest to tylko odbudowa tych wydatków po znacznym obniżeniu w roku 2002.
16. W odniesieniu do kosztów obsługi długu publicznego, przyjęto wzrost o 5.3%. W świetle przedstawionych założeń makroekonomicznych, oraz dotychczasowych doświadczeń, taka prognoza **wzrostu kosztów obsługi długu publicznego wydaje się być prawdopodobna.** Należy jednak pamiętać o wspomnianym powyżej ryzyku, że szczególnie silne zawirowania na rynkach światowych (a zwłaszcza bardzo wysoki wzrost cen ropy naftowej) mogą doprowadzić do osłabienia złotego, oraz do utrzymania się w Polsce wyższych od prognozowanych stóp procentowych. Ryzyko takiego obrotu sprawy nie jest duże; gdyby jednak do tego doszło, koszt obsługi długu (zwłaszcza zagranicznego) mógłby się okazać wyższy, od przyjętego.
17. Proponowane ograniczenia wydatków wiążą się jednak z pewnymi niejasnościami. Po pierwsze, nie jest jasne w jakim stopniu realne ograniczenie lub stabilizacja dotacji (zwłaszcza dla FUS i KRUS) może mieć charakter trwały i trwale wymuszający większe oszczędności na polskim systemie świadczeń społecznych. Po drugie, nie jest jasne, czy uda się – w warunkach ograniczenia finansowania wydatków sfery budżetowej – nie dopuścić do procesu powstawania „dzikich zaległości”. Po trzecie, istnieje ryzyko przerzucania części deficytu do innych części sektora finansów publicznych (np. do funduszy pozabudżetowych).
18. Nie ulega wątpliwości, że trwałość ograniczenia skali wydatków zależy od przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych sektora publicznego. Nie ulega też wątpliwości, że proponowane zmiany struktury wydatków nie oznaczają jej

radykalnej zmiany w kierunku prorozwojowym. Z tego punktu widzenia, niezbędne jest przeprowadzenie intensywnych prac w kierunku poprawy struktury wydatków w kolejnych latach.

### **Deficyt**

19. **Planowany deficyt budżetowy na poziomie 38.7 mld PLN (4.9% PKB) uważam za możliwy do sfinansowania.** Bez wątplenia zjawiskiem korzystnym jest ograniczenie deficytu (zwłaszcza w relacji do PKB) w stosunku do przewidywanego wykonania za rok 2002. Przy zwiększonej skali finansowania zagranicznego i wyższych przychodach z prywatyzacji, oznaczałoby to znaczące odciążenie dla finansowania na rynku krajowym. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku przewidywanego wzrostu aktywności inwestycyjnej i popytu na kredyt ze strony krajowych inwestorów, wciąż znaczne krajowe potrzeby finansowe sektora publicznego mogą prowadzić do „efektu wypychania”, a w ślad za tym albo ujemnie wpływać na tempo ożywienia gospodarczego, albo silnie zwiększać presję na wzrost deficytu obrotów bieżących.
20. Należy liczyć się z tym, że gorszy od oczekiwań przebieg procesów gospodarczych w roku 2003, lub niezrealizowanie się części założeń co do dochodów jednorazowych, może spowodować dalszy wzrost deficytu ponad zaplanowany poziom. Sfinansowanie nieco większego deficytu byłoby prawdopodobnie możliwe, bowiem słabszy wzrost PKB oznaczałby również jeszcze niższe potrzeby pożyczkowe sektora prywatnego. Zwiększony deficyt zbliżyłby nas jednak niebezpiecznie do wspomnianej wyżej „pułapki zadłużenia” i oddalał od szans spełnienia w ciągu kilku lat wymogów układu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu UE.
21. **Reasumując, należy stwierdzić, że choć poziom deficytu na rok 2003 wydaje się możliwy do sfinansowania i nie zagraża stabilności gospodarczej, jest jednak bardzo wysoki w stosunku do możliwości polskiej gospodarki. W kolejnych latach należy zmierzać do jego zdecydowanej redukcji.**

Sporządził: dr hab. Witold M. Orłowski

Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE  
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN