

Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2003

1. Uwagi ogólne

Projekt ustawy budżetowej na rok 2003 przygotowany został z inteligentnym zamysłem politycznym oraz gospodarczym. Niewątpliwie trzeba się jednak liczyć z tym, że projekt ten może sobie nie poradzić z potencjalnymi zagrożeniami dla gospodarki polskiej w 2003 roku. Stanowi jednak próbę ożywczego podejścia w bardzo trudnym okresie dla gospodarki polskiej, jak i wielu innych gospodarek świata. Wydaje się, że z jednej strony wyraźnie przesadzone są nadmiernie krytyczne i niekiedy wręcz katastroficzne oceny tego projektu przez wielu analityków gospodarczych, jak też i – z drugiej strony - przesadzone są oczekiwania co do prorozwojowego efektu tego istotnie napiętego budżetu.

Niewątpliwie projekt budżetu na rok 2003 oraz towarzyszące mu ustawy okołobudżetowe i programy gospodarcze nie stanowią istotnego przełomu ani oczekiwanej głębokiej reformy finansów publicznych. Odkładanie takich reform trudno sensownie usprawiedliwiać. Trzeba jednak oddać sprawiedliwość, że z wygodnej, niezależnej, modelowej pozycji analityka gospodarczego sprawa wygląda znacznie prościej niż z pozycji polityka gospodarczego.

Projekt budżetu na rok 2003 jest drugim z kolei, po projekcie budżetu na rok 2002, budżetem rekonwalescencji po groźbie załamania się finansów publicznych jaka miała miejsce w 2001 roku. Warto przypomnieć, że na 2001 rok projektowano dochody budżety państwa na kwotę 160,5 mld złotych a wydatki na kwotę 182,3 mld złotych, z deficytem budżetowym w wysokości 21,7 mld złotych a w rzeczywistości okazało się, że deficyt ten w tym roku wyniósł aż 32,6 mld złotych. Na tej niebezpiecznej ścieżce finansów publicznych na rok 2002 rysowała się groźba deficytu budżetowego w wysokości aż 88 mld złotych. Warto o tym przypomnieć w tym miejscu, ponieważ te fakty silnie wpłynęły na konstrukcję budżetu w 2002 roku i na pewno jeszcze muszą wpływać na konstrukcję budżetu w 2003 roku.¹ Mogą one, łącznie z wciąż bardzo słabą koniunkturą w Polsce i na świecie², częściowo usprawiedliwiać opóźnienie w dokonywaniu głębokich reform w finansach publicznych.

¹ Przypomnienie to nie ma na celu jakichś rozliczeń politycznych. Służy bardziej jako ważna przestroga przy konstrukcji następnych budżetów. Zresztą o rozliczeniu politycznym byłoby trudno mówić. Zarówno Minister Finansów, jak i analitycy przez znaczną część roku 2001 upierali się przy wzroście PKB na rok 2001 w wysokości około 4%. Ministerstwo Finansów prognozowało wtedy, że PKB w 2001 roku ukształtuje się na poziomie 793,7 mld złotych (sic!), wychodząc z zaniżonej „bazy” PKB w 2000 roku (prognozowano, że rok w roku 2000 PKB ukształtuje się na poziomie 706 mld złotych, w rzeczywistości ukształtował się na poziomie 685 mld złotych!). W 2001 roku PKB wyniósł 722 mld złotych. Na koniec roku 2002 Ministerstwo Finansów w projekcie budżetu na rok 2002 prognozuje PKB na poziomie 742 mld złotych. W latach 2000, 2001 i 2002 nie tylko w Polsce, ale w większości krajów świata prognozy PKB i budżetów państw zazwyczaj się nie sprawdzały, często ulegały bardzo silnym modyfikacjom – w dół. Od półtora roku na świecie często zapowiada się ożywienie i równie często się je odwołuje.

² Warto zauważyć, że silnie osłabienie koniunktury w ostatnich trzech, dwóch latach w USA, Japonii, Unii Europejskiej itd. spowodowało zaniechanie wielu reform fiskalnych. Jeśli jeszcze trzy lata temu optymistycznie w wielu krajach świata mówiło się o rewolucji w finansach publicznych i zbliżania się nowej epoki: nadwyżek budżetowych, to obecnie deficyty budżetowe, i to niekiedy całkiem spore, stają się znów powszechnością. Reformy finansów publicznych zmierzające do znacznego ograniczenia lub likwidacji tych deficytów rozkładają się na kilka lat i prawdopodobnie ich sukces będzie silnie uzależniony od poprawy koniunktury.

Paradoksalnie jednak – sukces projektu budżetu na rok 2003 nie dostarczy już takich usprawiedliwiających argumentów w przyszłym roku na rzecz opóźniania głębokich reform finansów publicznych.

Przyjrzyjmy się dalej szansom na uzyskanie zaplanowanych dochodów budżetu, szacunkom jego pro- (anty-) rozwojowemu charakterze oraz konsekwencjom na przyszłe lata.

2. Wpływ wzrostu gospodarczego na budżet państwa w 2003 rok

Kluczową rolę dla realności skonstruowanego budżetu odegrają założenia makroekonomiczne. Od nominalnej wielkości PKB silnie uzależnione są dochody budżetu państwa, wszelkie tutaj niepewności odbiją się takimi samymi niepewnościami w dochodach budżetu państwa.

W założeniach makroekonomicznych na rok 2003 przyjęto wzrost realny PKB o 3,5% przy średniorocznej inflacji 2,3%. Przyjęto również, że w roku 2002 PKB wyniesie 742,5 mld złotych. Przy tych założeniach nominalna wielkość PKB w 2003 roku wyniosłaby 784,1 mld złotych oraz dochody budżetu państwa 154 mld 762 mln złotych czyli 19,7% PKB.

Warto przypomnieć, że w roku 2002 PKB miał wynieść, według projektu budżetu na rok 2002, 764,8 mld zł, a więc o ponad 22 mld zł mniej niż zakłada się w projekcie budżetu na rok 2003, że wyniesie, a prawdopodobnie może to być jeszcze o 1-2 mld złotych mniej. Wszystko wskazuje jednak na to, że dochody budżetu państwa na rok 2002 zostaną zrealizowane, mimo znacznie niższego PKB, dzięki super ostrożnemu ich szacowaniu: przyjęto, że dochody stanowiąc będą 18,8% PKB. W rzeczywistości stanowiąc będą one 19,5%-19,6% PKB w 2002 roku. Projekt na rok 2003 odchodzi więc od tej ostrożnościowej koncepcji, trudno jednak stwierdzać, że przechyła się znacznie w ryzykowną stronę. Nie ulega jednak wątpliwości, że z punktu widzenia prorozwojowego charakteru budżetu – o czym będzie mowa dalej – byłoby znacznie bardziej pożądane, aby w roku 2002 sprawdziła się stopa 18,8% i na rok 2003 nie planowana byłaby wyższa.

Tablica nr 1

Wielkości nominalne i zmiany realne PKB w Polsce

	I/02	II/02	III/02	IV/02	I/03	II/03	III/03	IV/04	2002	2003
PKB mld zł	171	182	183	204	176	191	194	215	740	776
PKB %	0,5	0,8	1,0	1,3	1,8	2,5	3,1	3,6	0,9	2,8

Źródło: GUS, a kursywą prognoza Instytutu Finansów WSUiB.

Przedstawione w tablicy nr 1 prognozy PKB na lata 2002 (baza) i 2003 wskazują, że trudno będzie osiągnąć zaplanowany poziom dochodów budżetu państwa ponad 154 mld złotych. Jeśli nasze prognozy sprawdziłyby się, czyli PKB wyniosłoby w 2003 roku 776 mld złotych a nie 784,1 mld złotych, wzrost realny wyniosłoby 2,8% to dochody budżetu ukształtowałyby się na poziomie: 152,8 mld zamiast 154,7 mld zł. Taki scenariusz nie stanowi zagrożenia dla realizacji budżetu – brak owych dwóch miliardów złotych jest możliwy do „zaoszczędzenia” bez groźniejszych reperkusji dla podmiotów gospodarczych i makroproporcji. Niewątpliwie jest to jednak dość optymistyczny scenariusz, jakkolwiek mający szanse na powodzenie. Oczywiście trzeba się liczyć też – o czym permanentnie przekonują się analitycy na całym świecie – że prawdopodobne są też inne scenariusze (zob. tablica nr 2)

Tablica nr 2

Możliwe scenariusze realnego wzrostu PKB, nominalnej wielkości PKB oraz dochodów budżetu

Zewnętrzne Wewnętrzne	Np. szybsze wyjście z recesji Unii i USA	Np. planowe wyjście z recesji Unii i USA	Np. przedłużanie się recesji w świecie
Wymuszone ożywienie gospodarcze w Polsce	3,5% 784 mld zł 154,7 mld zł	2,0% 773 mld zł 152,3 mld zł	1,5% 767 mld zł 151 mld zł
Quasi-zrównoważony wzrost gospodarczy	2,0% 765,3 mld zł	2,8% 776 mld zł 152,8 mld zł	3,0% 778 mld zł 153,2 mld zł
Pogorszenie się mikroekonomicznych uwarunkowań dla restrukturyzacji i adaptacji podmiotów	1,0% 763 mld zł 150,3 mld zł	0,5% 759 mld zł 149,5 mld zł	-0,5% 751,8 mld zł 148,1 mld zł

Źródło: Opracowanie własne.

3. Stabilizacyjno-rozwojowy czy destabilizacyjno-antyrozwojowy charakter projektu budżetu państwa na 2003 rok

Prawdopodobnie jeszcze większy spór niż o wykonalność budżetu w 2003 roku, według ocenianego projektu, toczy się i toczyć się będzie o jego wpływ na stabilizację makroekonomiczną oraz możliwości rozwoju gospodarki w roku 2003 i następnych. W świetle określonych doktryn politycznych i modeli teoretycznych można dość łatwo ferować jednoznaczne opinie, w starciu jednakże ze znacznie bardziej skomplikowaną materią polityko-gospodarczą oceny nie są już takie jednoznaczne i proste.

Jest niewątpliwie więc prawdą, że nadmierny deficyt budżetu państwa, a w rzeczywistości - być może jeszcze wyższy deficyt całego sektora finansów publicznych,³ wpływa negatywnie (anty-Keynesowsko) na możliwości wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie.⁴ Podobnie antyrozwojowo może działać niższa niż już od dłuższego czasu spodziewana obniżka podatku CIT, zamrożenie progów podatkowych PIT (przez ograniczanie oszczędności prywatnych, istotnego źródła środków na rozwojowe inwestycje prywatne). Wysoki deficyt budżetu to także wzrost długu publicznego, wzrost kosztów jego obsługi, ograniczanie jego części prorozwojowej czy bardziej wartościowych wydatków.

³ Chociaż w *Uzasadnieniu* do projektu budżetu zakłada się mniejszy (4,7% PKB) tzw. deficyt ekonomiczny całego sektora finansów publicznych niż budżetu państwa (4,9%). Wiele jednak pozostałych części całego sektora finansów publicznych, w tym szczególnie fundusze celowe, kasy chorych i samorządy mogą generować poza kontrolą centralną znaczne deficyty.

⁴ Pokazują to dobitnie coraz doskonalsze badania statystyczne na ten temat. Np. badania A. Alesiny, S. Ardagny, R. Perottiego i F. Schiantarelliego prowadzone w 19 krajach OECD na ponad trzydziestoletnich szeregach czasowych pokazują, że nadmierne wydatki publiczne nie tylko przez absorbowanie oszczędności, które mogłyby służyć inwestycjom prywatnym, ale również i przede wszystkim przez presję płacową jakiej pojawiają się w sektorze prywatnym po podwyżkach dochodów w sektorze publicznym, wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy. Wzrost wydatków publicznych ma tutaj nawet bardziej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy niż podwyżki podatków. Zob. „American Economic Review”, June, 2002, s. 571 i dalsze.

W świetle powyższych konstatacji przyjęte w budżecie rozwiązania, a przede wszystkim odejście od tzw. kotwicy Belki – wzrostu wydatków budżetu państwa o 1 punkt procentowy ponad inflację - można by uznać za antyrozwojowe i destabilizujące środowisko makroekonomiczne gospodarki.

Na powyższe rozumowanie można jednakże również spojrzeć inaczej, bliżej realiów polityczno-gospodarczych. W sytuacji silnego osłabienia koniunktury, niepewnych prognoz co do jej ożywienia w świecie, decyzjom inwestycyjnym prywatnych podmiotów nie tyle przeszkadza tzw. efekt wypychania, czyli niedostatek oszczędności dla sektora prywatnego absorbowanych przez sektor publiczny, co brak perspektyw rozwojowych; znacznie bardziej na decyzje inwestycyjne w najbliższych kilkunastu miesiącach wpływać będą perspektywy popytowe niż stopa procentowa, obniżana dostępnością oszczędności. Częściowe więc pobudzenie popytu przez sektor publiczny może w tej konkretnej kilkunastomiesięcznej perspektywie być korzystne. Trzeba przy tym dodać, że to pobudzenie zrywające z kotwicą Belki nie jest aż tak nadmierne, jak to niekiedy próbuje się wyolbrzymiać w dyskusjach nad projektem budżetu na rok 2003. Nie jest ono też na tyle silne aby miało antypedagogicznie przerwać rzekomo zachodzący proces restrukturyzacji, przygotowania mikropodmiotów do zdrowego, podażowego, wzrostu gospodarczego.

Z podobnych powodów, bardzo niefortunny pomysł zerwania z programem obniżki podatku CIT, w perspektywie kilkunastu miesięcy być może okaże nie tak zupełnie negatywny. Wydanie tego jednego miliarda złotych przez państwo może być lepszym rozwiązaniem niż obarczone wysoką niepewnością wydanie go przez przedsiębiorstwa.

Również niefortunnym propagandowo efektem jest zamrożenie progów PIT. Znow jednak można chłodno zauważyć, że przy tak znikomym wzroście dochodów waloryzacja progów nie spowodowałaby ani poważniejszego wzrostu oszczędności ani znacznego uszczerbku dochodów budżetu państwa.

Trudno byłoby się spodziewać tego, aby projekt budżetu na rok 2003 w jakiś sposób mógł polepszać od dawna bardzo złą strukturę wydatków. Aby mógł istotnie zwiększyć zakres wydatków prorozwojowych. Trzeba jednak w pełni docenić pewien wysiłek w tym kierunku, np. wzrost inwestycji ze środków budżetowych o 12%, w ujęciu realnym o 9,5%, wzrost ogólnej subwencji oświatowej o 9%, w ujęciu realnym o 6,5%, wzrost subwencji drogowej dla powiatów i województw, wzrost wydatków na wymiar sprawiedliwości. Nie tylko z branżowego interesu trzeba odnotować jednak śladowe wzrosty wydatków na naukę i szkolnictwo wyższe.

Trudno również się spodziewać po projekcie ustawy budżetowej i uzasadnieniu do niej jako dokumentach finansowych odpowiedzi na pytania dotyczące w znacznym stopniu tzw. zjawisk realnych (produkcji, technologii, innowacji produktowych i usługowych, konkurencji, jakości i wydajności pracy, wzorców konsumpcji, świadczenia usług itd.). Uchwalenie budżetu państwa jest jednakże tą najważniejszą okazją legislacyjną, przy której posłowie mają główną i skuteczną okazję formułowania żądań pokazania roli budżetu państwa w całościowym programie polityki społecznej i gospodarczej rządu na najbliższe lata.

Przy tej więc okazji trzeba więc zauważyć:

W związku z powyższymi obserwacjami nie ulega wątpliwości, że konieczne jest podejmowanie przez organa państwowe wielu pozabudżetowych systemowych i instytucjonalnych programów oraz rozwiązań legislacyjnych, w których siłą rzeczy niewielkie środki budżetowe odgrywałyby rolę bardziej dźwigni finansowej dla przedsięwzięć rozwojowych niż znaczne źródło ich finansowania. Poza niniejszą opinię wykracza zarys takich programów, można tylko nadmienić, że na pewno w nich muszą się mieścić korzystne dla przedsiębiorców rozwiązania legislacyjne dotyczące powstawania firm, kodeksowych stosunków z pracownikami, wysoka skuteczność polskich organów państwowych w pozyskiwaniu i zagospodarowywaniu środków zagranicznych, w tym szczególnie funduszy

Unii Europejskiej, tworzenie nowych ram współpracy z kapitałem zagranicznym w już sprzedanych polskich przedsiębiorstwach oraz w tych, które powinny być szybciej i lepiej sprzedane w ramach programów prywatyzacji, działania na rzecz nie tyle rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, o czym się powszechnie mówi, co na rzecz tworzenia sieci małego i średniego budżetu, o charakterze zarówno regionalnym, jak i ogólnokrajowym, które to sieci mogłyby być „ożywiane” przez polskie instytucje gospodarcze i finansowe, jak np. banki spółdzielcze, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

Najgorszym efektem obecnego projektu budżetu będzie wzrost długu publicznego. Wprawdzie najgorszy etap we wzroście państwowego długu publicznego dokona się w 2002 roku (wzrost udziału tego długu w PKB z 41,9% na koniec 2001 roku do 48,2% na koniec 2002 roku), to jednak planowany wzrost długu na koniec 2003 roku na 50,4% jest niepokojący i silnie zwiększający trudności konstrukcji budżetów w następnych latach. W jednej sprawie wszyscy powinniśmy się zgodzić: najlepszą obiektywną oceną projektu budżetu na rok 2003 będzie projekt budżetu na rok 2004.