

Prof. dr hab. Władysław Welfe

Ekspertyza nr 225
(IP-92 G)

Opinia w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2001

1. Uwagi wstępne

Projekt ustawy budżetowej jest opasłym dokumentem, stąd niełatwa jest jego lektura. Jego rozmiary wynikają z ogromnej szczegółowości zapisów, zwłaszcza gdy chodzi o zadania zlecane samorządom. Świadczy to o utrzymującej się tendencji do wysokiej centralizacji decyzji alokacyjnych - wbrew intencjom reformy samorządowej.

Jednocześnie podkreślić należy, iż jest opracowany profesjonalnie: prognozy dochodów i propozycje wydatków są odpowiednio uzasadnione, głównie przez odwoływanie się do przyjętych założeń makroekonomicznych.

Stąd też w przedkładanej opinii będziemy przede wszystkim koncentrować uwagę na zasadności makroekonomicznych założeń, leżących u podstaw projektu budżetu, przedstawionych w rozdziale II projektu.

2. Wzrost gospodarczy

Proponowana w projekcie stopa wzrostu PKB - rzędu 5.1% jest wyważona, choć obarczona ryzykiem, iż może okazać się zbyt wysoka (o 0.3-0.5 p.p.), jak to wynika z poniższych uwag.

Podstawowe znaczenie dla wzrostu produkcji, zwłaszcza przemysłowej, będzie mieć ekspansja eksportu. Prognozuje się wysoki jego przyrost o 9% (wg r-ków narodowych), który to znajduje uzasadnienie w prognozach wzrostu i odpowiednio importu UE oraz WNP, a także oczekiwanej deprecjacji złotego (nie przewidywanej w projekcie), jak wreszcie w rosnącej (ciągle niedostatecznie) promocji eksportu. W rachunku PKB przewidywane niższe tempo wzrostu importu (o blisko 8%) ma zapewnić nieznaczny dodatkowy przyrost PKB (o 0.1 p.p.). Wydaje się wszakże, iż w prognozie projektu dotyczącej importu niedoszacowano jego przyrostu. Biorąc pod uwagę przewidywaną stopę wzrostu PKB może on łatwo dojść do 9%, co sprawi, że przyrost eksportu netto będzie niezauważalny.

Głównym źródłem wzrostu PKB pozostaje zatem przyrost krajowego popytu finalnego oszacowany w projekcie na 4.8%. Szacunek ten jest ostrożny, akcentując głównie przyrost inwestycji (o 8.5%), gdy przyrost spożycia indywidualnego ma wynieść 4.2%.

Można mieć wątpliwości, czy prognozowane podniesienie stopy wzrostu inwestycji (z 6% w 2000 r) jest zasadne. Wprawdzie środki własne sektora przedsiębiorstw będą wykazywać tendencję rosnącą (obniżka stawek podatku dochodowego, szybsza amortyzacja), to jednak nastąpił znaczny wzrost kosztów kredytu zarówno krajowego jak i zagranicznego, zaś udział inwestycji rzeczowych w zagranicznych inwestycjach bezpośrednich ma tendencję malejącą. Według naszej oceny trudno liczyć na wyższe niż 7%-owe tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2001 r. Warto dodać, iż projekt nie przewiduje wzrostu wydatków majątkowych budżetu (w wyrażeniu realnym). Stwarza to dość pesymistyczną perspektywę, gdy chodzi o wzrost gospodarczy w przyszłości.

Natomiast wydaje się, iż w projekcie budżetu tempo wzrostu spożycia indywidualnego (4.2%) zostało niedoszacowane. Wprawdzie jest ono wyższe niż prognozowany przyrost realnych dochodów do dyspozycji (o 3.7%), co znajduje uzasadnienie w spodziewanym, dalszym przyroście kredytów konsumpcyjnych, to jednak nie wydaje się, aby główny składnik

tych dochodów - dochody z zatrudnienia -miały wzrosnąć jedynie o ok. 2%. W 2001r. należy spodziewać się kontynuacji napięć, jakie wystąpiły w sferze budżetowej (służba zdrowia, oświata, szkolnictwo wyższe), ale także presji płacowych w sektorze przedsiębiorstw, będących opóźnionym efektem, nieoczekiwanie wysokiej stopy inflacji w 2000r. Uwzględnienie tego czynnika (poza zaplanowanymi efektami rekompensat) może pociągnąć za sobą przyrost spożycia indywidualnego o dodatkowych 0.5-0.8 p.p. .

Efekty ewentualnego przeszacowania stóp wzrostu inwestycji i niedoszacowania spożycia (zarówno indywidualnego, jak zbiorowego) pociągną za sobą nieco wyższy przyrost popytu finalnego, niż projektowano (o 0.8-1 p.p.). Może to powodować niedoszacowanie wpływów z podatków pośrednich, zależnych od tej stopy wzrostu, a także z podatków od osób fizycznych.

3. Poziom cen

Projekt budżetu przewiduje spadek średniorocznej stopy inflacji, mierzonej wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych z 10% - do 7.2%. Znajduje to głównie uzasadnienie w ograniczaniu kosztów produkcji. Wskazują na to niższe oczekiwane tempa wzrostu cen produkcji przemysłowej, szybszy wzrost wydajności pracy niż płac realnych etc. Nie można jednak zapominać o opóźnionym efekcie wzrostu cen ropy naftowej w 2000r. oraz pozostałych nośników energii (np. gaz), który to jeszcze w 2001r. będzie oddziaływać na przyrost cen produkcji i usług, ale także o analogicznym efekcie wzrostu kosztów obsługi zadłużenia przedsiębiorstw na skutek podwyżek stóp procentowych (wbrew twierdzeniom projektu decyzje te nie sprzyjały osiągnięciu celu inflacyjnego).

Do tego należy dodać efekty wzrostu kursu walutowego, VAT, akcyzy oraz opłat urzędowych w taki czy inny sposób indeksowanych. Wszystko to sprawia, iż uważamy projektowaną stopę inflacji za zbyt niską. Sądzymy, iż osiągnie ona 8.5%. Odpowiednio do tego o 1-1.2 p.p. będą wyższe nominalne dochody budżetu i tempa wzrostu wynagrodzeń. Natomiast przy utrzymaniu na projektowanym poziomie nominalnych wydatków budżetu, ich przyrost będzie w wyrażeniu realnym o 1-1.2 p.p. niższy niż się projektuje, co m.in. dotknie wynagrodzenia sfery budżetowej, które realnie spadną oraz emerytur i rent, pociągając za sobą sytuację zbliżoną do tegorocznej, choć w mniejszym wymiarze.

W powyższym kontekście nie wydaje się miarodajne akcentowanie roli polityki fiskalnej w osiągnięciu redukcji stopy inflacji (s. 27 projektu).

4. Rynek pracy

Prognoza popytu na pracę przedstawiona w projekcie wydaje się wystarczająco ostrożna. Przyrost zatrudnienia w 2001 r. w gospodarce o ok. 0.5% leży w granicach błędu. Przyjmuje się, iż spadnie ono w sferze budżetowej (o 1%), w sferze przedsiębiorstw mimo restrukturyzacji przemysłu nieznacznie wzrośnie (0.1%), natomiast drobne zakłady zapewnią ów iluzoryczny przyrost zatrudnienia. Zapomina się o wspomaganiu drobnych i średnich przedsiębiorstw, sektora usług, w tym informatycznych. Ich rozwój promowany przez politykę gospodarczą dałby wyższe przyrosty miejsc pracy. Również pesymistyczne są rokowania, gdy chodzi o uelastycznienie rynku pracy (narzędzie zalecane przez UE).

Wszystko to w warunkach rosnącej podaży siły roboczej prowadzi do ciągłego przyrostu stopy bezrobocia do niemal 15%, która to może utrzymać się przez dwa lub trzy następne lata. Dodajmy, iż w przypadku restrukturyzacji rolnictwa stopa ta łatwo może wzrosnąć do 20%.

Świadczy to, niestety, o braku pomysłu na systematyczne ograniczanie stopy bezrobocia, co w dalszym horyzoncie może prowadzić do napięć społecznych.

5. Rynek pieniężny i walutowy

Wspominaliśmy poprzednio, iż polityka wysokich, nominalnych (a także i realnych) stóp procentowych przyczynia się do hamowania wzrostu gospodarczego i wbrew intencjom do podnoszenia, a nie ograniczania stopy inflacji. Z rozlicznych badań wynika, iż to stopy procentowe zmieniały się odpowiednio (z opóźnieniem) w stosunku do stóp inflacji a nie odwrotnie. Wydaje się, iż projekt podziela ten punkt widzenia, stąd ostrożnie proponuje spadek podstawowych stop procentowych, do czego nie wnosimy zastrzeżeń.

Natomiast dość zasadnicze wątpliwości wzbudza prognoza kursów walutowych. Trudno uwierzyć, by w sytuacji, gdy w IV kwartale 2000 r. kurs dolara US, przekroczył 4.70 zł - średni jego poziom w 2001 miał wynieść 4.66 zł (przyrost prognozowany o 6.4%)¹ Bliższe rzeczywistości wydaje się przyjęcie, iż kurs ten będzie kształtować się na poziomie 4.80 zł (tj. o 9.6% wyższym niż w 2000 r.). Wskazuje na to niesłabnąca pozycja dolara amerykańskiego w świecie, niepełne finansowanie deficytu obrotów bieżących przez napływ zagranicznych inwestycji, a wreszcie zamiar lokowania wpływów dewizowych z prywatyzacji na specjalnym rachunku NBP, co ograniczy podaż walut.

Uwzględnienie tego czynnika urealniałoby zapewne prognozowaną w projekcie stopę wzrostu eksportu oraz importu, a także uzasadniłoby naszą propozycję zmierzającą do odpowiedniego podniesienia stopy inflacji.

6. Konkluzje

W świetle przeprowadzonej analizy wydaje się, iż proponowana stopa wzrostu nie nasyca istotnych zastrzeżeń Wprowadzenie stopy wzrostu inwestycji wydają się nadmiernie optymistyczne, ale przyrost spożycia może być niedoszacowany. Natomiast prognoza wzrostu cen, oraz kursu walutowego jest nadmiernie optymistyczna: spadek stopy inflacji zbyt głęboki (o 1-1.5 p.p), zaś niedoszacowany jest przyrost kursu walutowego. Zamiast nieznacznej realnej aprecjacji złotego należy spodziewać się jego realnej deprecjacji.

Będzie to rzutować na podstawowe charakterystyki budżetu. Przyjmując, iż planowany przyrost dochodów budżetu w wyrażeniu realnym został należycie oszacowany (wątpliwości formułujemy poniżej) zatem w wyrażeniu nominalnym mogą być one wyższe o 1-1.5% p.p. Odnośnie wydatków, jeśli zostaną one odpowiednio podniesione, to ich alokacja w wyrażeniu realnym pozostanie niezmienną. Natomiast, jeśli dodatkowe wpływy z tytułu inflacji zostaną przeznaczone na redukcję deficytu, to przyrost wydatków realnych spadnie o 1-1.5%, stając się źródłem napięć w sferze budżetowej, analogicznych jak w mijającym roku.

7. Ogólne uwagi dotyczące kształtowania dochodów, wydatków i deficytu

Propozycja dotycząca dochodów budżetu na 2001 r. antycypuje przyrost dochodów podatkowych oraz z pozostałych źródeł o 17%, tj. w wyrażeniu realnym ok. 9%, a więc znacznie wyższym niż przyrost PKB. Oznacza to zwiększenie obciążeń podatkowych w makroskali. Wiąże się to głównie ze wzrostem skal podatkowych, gdy chodzi o VAT. Nie ma jednak gwarancji, iż wszystkie postulaty zawarte w ustawie o budżecie zostaną przez Sejm przyjęte (wiadomo już, że proponowana podwyżka VAT na materiały budowlane została odrzucona). Rodzi także wątpliwości zakładany wzrost ściągłości podatków.

Wiele wątpliwości wzbudza strona wydatków budżetu, które miałyby wzrosnąć o 19.5%, tj. realnie o 10-11.5%, a więc w tempie dwukrotnie wyższym, niż PKB m.in. na skutek podniesienia skali deficytu budżetowego. Mimo to, należy zgodzić się z tezą projektu, iż ich realizacja będzie bardziej restrykcyjna, niż w roku 2000. Składają się na to nie tylko na-

¹ Na str. 71 przy omawianiu obsługi zadłużenia wymienia się, chyba pomyłkowo przyrost kursu rządu 15%

stępstwa wyższej niż planowano w 2000 r. inflacji oraz niefortunnego podniesienia stóp procentowych, ale przede wszystkim koszty nieudolnie prowadzonych reform systemu emerytalnego oraz ochrony zdrowia. Stanowią one kościec wydatków "zdeterminowanych", których przyrost ma nastąpić o 24.1% (!), angażując ponad 3/4 łącznego przyrostu wydatków.

W ramach pozostałych, tzw. elastycznych wydatków są przewidywane preferencje dla wyróżnionych dziedzin, które wyrażają się dodatnimi stopami realnego wzrostu w granicach nie-ledwie 2.2-3.7%, a więc o połowę mniej niż stopa wzrostu PKB. Wyjątkiem jest obrona narodowa (6%): infrastruktura transportu (7.8%) i rolnictwo. Największe zastrzeżenia wzbudzają propozycje przyrostu nakładów na naukę - zaledwie o 2.6% w wyrażeniu realnym. Przyrost ten nie wystarczy na odtworzenie naturalnego ubytku kapitału wiedzy, nie mówiąc o jego pomnożeniu, decydującym o postępie technicznym. Co więcej, alokacja tego przyrostu jest niewłaściwa, gdyż preferuje przyrost środków na prowadzenie badań, przy redukcji nakładów na ich aplikację, upowszechnianie i promocję. Świadczy o tym proponowana redukcja o 1/3 do 1/4 nakładów na wspomaganie nauki, Komitety Naukowe PAN, współpracę z zagranicą, z których to są finansowane wydawnictwa wysokiej rangi, konferencje międzynarodowe etc. Wymagać to będzie stosownych, niekiedy głębokich korekt w projekcie budżetu.

W efekcie powyższych zmian, deficyt budżetu państwa dość nieoczekiwanie wzrasta z 15.4 mld (2.2% PKB) do 21.7mld zł (2.7%). Pominięcie ze względów "ostrożnościowych" w dochodach budżetu spodziewanych wpływów ze sprzedaży licencji na nową generację telefonii komórkowej stępa wymowę tej propozycji.

Deficyt sektora finansów publicznych nadal będzie kształtować się na wysokim poziomie (3.5% PKB wobec 4.1% w 2000 r.).

Odwzorowuje to rzeczywisty stan finansów państwa i mógłby być źródłem zadowolenia, gdyby wynikający stąd przyrost wydatków budżetu był kierowany na cele rozwojowe. Jest niestety, któryś już rok z rzędu, inaczej - przychody z prywatyzacji zostają obrócone nie na odtworzenie majątku narodowego (infrastrukturę etc), lecz na pokrycie kosztów reform społecznych i naprawę błędów popełnionych w polityce gospodarczej.

Niewielką pociechą jest w tym kontekście szeroko reklamowany spadek tzw. deficytu ekonomicznego z 2.5% do 1.6%. Osiągany jest on bowiem drogą pomniejszania deficytu sektora finansów publicznych o transfery do tzw. II filaru ubezpieczeń. Są to wydatki budżetu - tyle, że nie wpływają one na popyt finalny (spożycie), a stanowią jedynie realokację oszczędności. Może powstać pytanie dlaczego w taki sam sposób nie pomniejszyć deficytu o obsługę zadłużenia, przynajmniej w tej części, w jakiej środki osiadają w systemie bankowym? To jednak powinno być przedmiotem odrębnego rachunku, w ramach którego byłyby odrębnie traktowane wydatki rzeczowe, osobowe i finansowe.

Łódź, dn. 24 listopada 2000 r.