

Prof. dr hab. Witold M. Orłowski

Ekspertyza nr 239

(IP – 97G)

Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE

Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN

Opinia na temat projektu Ustawy Budżetowej na rok 2002

1. Projekt Ustawy Budżetowej na rok 2002 (Projekt) przygotowywany był w sytuacji szczególnej. Z jednej strony, od lata 2001 stało się jasne, że skala problemów budżetowych jest większa niż kiedykolwiek od roku 1992. Oznaczało to konieczność podjęcia w bardzo szybkim czasie doraźnych działań chroniących przed załamaniem finansowym (w przypadku, gdyby rynek uznał projekt budżetu za nierealistyczny, a przewidywaną wielkość deficytu za niemożliwą do sfinansowania w normalny sposób). Z drugiej strony, plan budżetu układany jest w warunkach najgorszych od 10 lat, przy bardzo słabych wynikach gospodarczych i ogromnej niepewności co do przebiegu procesów gospodarczych w przyszłym roku.

Strategia fiskalna

2. W tak złożonej i trudnej sytuacji, szczególnego znaczenia nabiera przedstawiony w Uzasadnieniu projektu zarys krótkookresowej i średniookresowej logiki stojącej za proponowaną strategią. Tylko on pozwala bowiem na zrozumienie, dlaczego plan skonstruowany został w taki, a nie inny sposób, oraz w jaki sposób rząd zamierza reagować w sytuacji, gdyby przebieg procesów gospodarczych okazał się inny od zakładanego.

3. Zgodnie z tym zarysem, oś strategicznego wysiłku stabilizacyjnego przesunąć ma się z koncentracji na opanowaniu skali i ograniczaniu deficytu (w takiej sytuacji, przy z grubsza danych dochodach, do sytuacji gospodarczej należy dostosowywać wydatki), w stronę koncentracji na ograniczeniu i długookresowym ustabilizowaniu wzrostu wydatków (w takiej sytuacji, do sytuacji gospodarczej należy dostosowywać deficyt – oczywiście w ramach rozsądnych granic, wyznaczonych możliwościami finansowania). Jest to propozycja o charakterze kilkuletnim, mająca na celu: (a) zapewnienie niezbędnego minimum środków na wykonywanie podstawowych funkcji państwa niezależnie od sytuacji gospodarczej; (b) przerwanie spirali niekontrolowanego wzrostu wydatków obserwowanego w ostatnich 2 latach; (c) uniknięcie pułapki wejścia w recesyjne „błędne koło” w roku 2002, kiedy odpowiedzią na spadające (w przypadku gorszego od przewidywań przebiegu procesów gospodarczych w roku 2002) dochody podatkowe, byłoby ograniczanie za wszelką cenę wydatków, przyczyniające się z kolei do pogłębienia zjawisk recesyjnych w gospodarce; (d) osiągnięcie w dłuższym okresie pożądanego zrównoważenia gospodarki (ograniczenia skali deficytu z obecnego, zdecydowanie zbyt wysokiego poziomu, do wielkości bardziej pożądanego, bliskich zeru) poprzez kontrolę tempa wzrostu wydatków budżetowych w warunkach, kiedy wzrost gospodar-

czy wreszcie przyspieszy.

4. Strategia fiskalna, która stoi za planem budżetu na rok 2002 jest więc zdecydowanie różna od tej, którą realizowano w Polsce przez ostatnie lata. Z jednej strony, jest bardziej elastyczna i zwracająca większą uwagę na służebną rolę państwa wobec obywateli, co oznacza dostarczenie niezbędnych dóbr publicznych nawet w warunkach spowolnienia gospodarczego. Z drugiej jednak strony, wiąże się z ryzykiem.

5. Główne ryzyka związane z realizacją powyższej strategii są następujące. Po pierwsze, realność strategii wymaga przeprowadzenia rzeczywistego, ostrego dostosowania skali wydatków budżetowych do możliwości gospodarki w roku 2002 (wydatki w tym roku są „twardą podstawą”, z której ma zacząć się ich umiarkowany wzrost: nie mogą być przesadnie niskie, bo muszą zapewnić realizację podstawowych funkcji państwa – i to w skali kilkuletniej; nie mogą być zbyt wysokie, bowiem uniemożliwiłoby to długookresową stabilizację). Niezależnie od tego, jak bolesne byłyby ograniczenia, muszą one być zrealizowane i to w sposób trwały, a nie czasowy (a więc np. nie w drodze przesuwania wydatków na przyszłość, albo przysmykania oczu na powstawanie „dzikich zaległości” w sferze budżetowej).

6. Po drugie, istnieje ryzyko związane z możliwością pojawienia się przez kilka lat bardzo dużych deficytów, a w ślad za tym ryzyka wpadnięcia w pułapkę zadłużenia. Należy pamiętać, że 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 ok. 45% PKB (nie licząc wiszącej nad budżetem groźby tzw. deficytów quasi-fiskalnych, a więc np. strat przedsiębiorstw państwowych, które w pewnym momencie mogą doprowadzić do dodatkowego wzrostu zadłużenia), a więc stosunkowo dużo (koszt obsługi w roku 2002 to 3.5% PKB, czyli 14% wydatków budżetowych). 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.

7. Po trzecie, istnieje ryzyko, że strategia zostanie zarzucona w swojej drugiej fazie, a więc wówczas, gdy przyspieszający wzrost PKB stworzy szansę na redukcję deficytu. Trzeba pamiętać, że w pierwszym okresie (zwłaszcza w roku 2002), skutkiem słabego wzrostu PKB relacja wydatków, dochodów, deficytu i długu może ukształtować się na poziomie zdecydowanie wyższym, od pożądanego. Jeśli twarda linia nie pozwalająca na utrzymanie tak wysokiej relacji proponowana w strategii (umiarkowany wzrost wydatków również w warunkach przyspieszenia gospodarczego) nie zostanie zrealizowana, nadmiernie wysokie relacje utrzymają się, a w okresie następnego spowolnienia wzrostu dojdzie do jeszcze ostrzejszego kryzysu (w pewnym stopniu, taki przebieg miały wydarzenia w Polsce w latach dziewięćdziesiątych, prowadzące do obecnego kryzysu budżetowego).

8. Po czwarte, sama w sobie strategia nie zapewnia korzystnej zmiany struktury wydatków w kierunku prorozwojowym, ani nie zawiera istotnych bodźców prozrostowych.

9. Wszystko to razem oznacza, że strategia – aby miała szansę realizacji – musi być uzupełniona pakietem głębokich zmian strukturalnych, a w szczególności: (a) reform sektora publicznego, długookresowo ograniczających skalę wydatków konsumpcyjnych budżetu i ograniczających presję na łączny wzrost wydatków ponad zadeklarowany poziom, oraz (b)

reform sektora przedsiębiorstw (głównie restrukturyzacji i prywatyzacji), które stworzą impuls pro wzrostowy. W przeciwnym razie, cała strategia może pozostać tylko na papierze.

Założenia makroekonomiczne na rok 2002

1. W Projekcie przedstawiono stosunkowo ostrożne i realistyczne założenia dotyczące wzrostu gospodarczego w roku 2002 (ok. 1%), przy bliskim zera wzroście popytu krajowego i dodatnim impulsie wzrostowym wynikającym ze zmniejszenia się deficytu handlowego. Należy jednak pamiętać o tym, że wszelkie przewidywania na rok 2002 obciążone są bardzo dużą niepewnością. O ile można sobie wyobrazić, że w nieco lepszych warunkach tempo wzrostu spożycia krajowego może przekroczyć przewidywania, wiodąc do nieco większej dynamiki PKB, o tyle może również się okazać, że niekorzystne trendy w gospodarce światowej – np. recesja w Zachodniej Europie – pociągną za sobą znaczne ograniczenie dynamiki polskiego eksportu, a w ślad za tym spadek PKB. W takiej sytuacji nie widzę żadnych podstaw dla przyjmowania w Projekcie bardziej korzystnych wskaźników wzrostu PKB. Co więcej, niezależnie od projektu ustawy, rząd musi być przygotowany na podjęcie odpowiednich działań w możliwej – choć moim zdaniem stosunkowo mało prawdopodobnej – sytuacji, jeśli w roku 2002 w gospodarce polskiej wystąpiłaby ostra recesja (nazwałbym to planem awaryjnym).

2. Niepewność istnieje również względem założeń na temat inflacji i kursu walutowego. W projekcie zakłada się kontynuację utrzymywania się „mocnego złotego”, tzn. niskiej inflacji i wysokiego kursu walutowego, przy spadających nominalnych i realnych stopach procentowych. Jest to oczywiście możliwe. W moim przekonaniu, co najmniej równie prawdopodobny jest jednak scenariusz, w którym w 2002 r. nastąpiłoby znaczne osłabienie kursu złotego, wywindowanego do bardzo wysokiego poziomu głównie w wyniku polityki pieniężnej ostatnich 2 lat. Jeśli w ciągu roku 2002 nastąpiłoby odwrócenie sentymentów inwestorów zagranicznych (tzn. jeśli skutkiem jakichkolwiek niekorzystnych danych lub wiadomości o charakterze czy to ekonomicznym, czy politycznym – i to nie tylko dotyczących Polski, ale i innych rynków wschodzących, pojawiłyby się oczekiwania dewaluacyjne), nastąpić może znaczny odpływ kapitału portfelowego z Polski, a w ślad za tym znaczne osłabienie złotego. Konsekwencją tego byłoby również zwiększenie się inflacji i 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.

3. Założeniem, które może się łatwo okazać zbyt optymistyczne, jest natomiast założenie dotyczące stopy bezrobocia. Przyjęte w Projekcie 18.6% na koniec roku 2002 może okazać się o jeden punkt zbyt niskie.

Dochody i wydatki budżetowe

4. Projekcja dochodów budżetowych (wzrost dochodów podatkowych nominalnie o niecałe 2%), uwzględniająca planowane podwyżki podatków, musi zostać uznana za dość optymistyczną. O ile za w pełni realistyczne (a wręcz ostrożne) uważam założenia dotyczące dochodów niepodatkowych, o tyle bardzo optymistycznie oszacowano dochody podatkowe.

5. Wzrost dochodów podatkowych zaplanowano nominalnie o 8,4%, przy czym znaczący wzrost zaplanowano w trzech dziedzinach: VAT, akcyzy i PIT. We wszystkich tych dziedzinach istnieje ryzyko niezrealizowania planowanych dochodów, głównie skutkiem dosto-

sowania się zachowania podmiotów krajowych sektora prywatnego (firm i gospodarstw domowych) do zmienionych warunków. W szczególności, w przypadku niekorzystnego kształtowania się procesów gospodarczych przesadnie optymistyczne mogą okazać się założenia dotyczące wzrostu dochodów z akcyzy (mimo dodatkowej akcyzy na energię). Wynikać to będzie zarówno z większej skali ucieczki w szarą strefę, jak i większego ograniczenia konsumpcji towarów wysokoakcyjowych, stanowiącego naturalne zjawisko w warunkach przedłużającej się stagnacji dochodów realnych. W zakresie PIT trudno ustalić, czy w wystarczającym stopniu uwzględniono dostosowanie gospodarstw domowych do wprowadzenia oprocentowania odsetek bankowych.

6. Reasumując, uważam, że istnieje poważne ryzyko, że dochody budżetowe mogą okazać się o 2-3 miliardy niższe od zaplanowanych.

7. Wzrost wydatków ograniczony został w Projekcie do 1.3% (w stosunku do zmienionego budżetu na rok 2001; w stosunku do rzeczywistych wydatków wzrost będzie zapewne znacznie większy). Znaczny wzrost nominalny i realny zaplanowano w dziedzinie wydatków absolutnie sztywnych (obsługa długu, rozliczenia z bankami), podczas gdy w innych dziedzinach zaplanowano nominalne spadki. Szczególnie silnie ograniczone zostały wydatki majątkowe, co należy uznać za smutną, choć zapewne w jakimś stopniu nieuniknioną konsekwencję trudności budżetowych (w trybie doraźnym są to wydatki łatwiejsze do ograniczenia, niż wydatki konsumpcyjne i transfery). Cięcia dotyczą jednak wszystkich dziedzin.

8. Planowane cięcia wydatków są niewątpliwie najtrudniejszą i najbardziej bolesną częścią projektu. Są jednak kluczowym warunkiem realizacji przytoczonej powyżej strategii fiskalnej.

9. Proponowane ograniczenia wydatków wiążą się jednak z pewnymi niejasnościami. Po pierwsze, nie jest jasne w jakim stopniu ograniczenie dotacji (zwłaszcza dla FUS) 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”. Byłoby to możliwe, gdyby wzmocniona dyscyplina budżetowa wymusiła najbardziej bolesne i trwale dostosowania, np. w postaci ograniczenia zatrudnienia. W takiej sytuacji, znacznie wyższa od planowanej mogłaby jednak okazać się stopa bezrobocia i wydatki na zasiłki.

10. Nie ulega wątpliwości, że trwałość ograniczenia skali wydatków zależy od przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych sektora publicznego. Nie ulega też wątpliwości, że proponowane doraźne zmiany struktury wydatków nie zmieniają jej w kierunku prorozwojowym. Z tego punktu widzenia, niezbędne jest przeprowadzenie intensywnych prac w kierunku poprawy struktury wydatków w kolejnych latach.

Deficyt

11. Planowany deficyt budżetowy na poziomie 40 mld PLN (ok. 5% PKB) uważam za możliwy do sfinansowania. Należy jednak liczyć się z tym, że przy proponowanej strategii fiskalnej, gorszy przebieg procesów gospodarczych w roku 2002 może spowodować dalszy wzrost deficytu. Sfinansowanie nieco większego deficytu będzie prawdopodobnie możliwe, bowiem słabszy wzrost PKB oznacza również jeszcze niższe potrzeby pożyczkowe sektora prywatnego. Zwiększony deficyt zbliżyłby nas jednak niebezpiecznie do wspomnianej wyżej „pułapki zadłużenia”.