

Prof. dr hab. Jan Winiecki

Uniwersytet Europejski-Viadrina, Frankfurt (O)

Ekspertyza nr 240

(IP – 97G)

Ocena projektu ustawy budżetowej na rok 2002

1. Ocena punktu startowego, czyli aktualnej sytuacji gospodarczej i czynników na nią wpływających

Wydaje się sprawą oczywistą, że jakakolwiek sensowna polityka (w tym przypadku fiskalna) musi opierać się na prawidłowej diagnozie stanu rzeczywistego. Inaczej bowiem, błędna ocena sytuacji prowadzić będzie politykę na manowce. Tymczasem w Uzasadnieniu projektu ustawy czytamy, że „manewr polegający na „schłodzeniu” popytu wewnętrznego w znacznej mierze się nie powiodł” (s. 8).

Jest to stwierdzenie tyle merytorycznie błędne, co absurdalne. Zaczę od absurdalności stwierdzenia. Gdyby bowiem nie było rzeczywistego „schłodzenia”, to trzeba by zapytać skąd brały się dramatyczne stwierdzenia z lewa i prawa politycznego spektrum, najpierw że „Balcerowicz zarzyna gospodarkę” (gdy był jeszcze wicepremierem i Ministrem Finansów), a następnie, że to „RPP zarzyna gospodarkę”. Pomijając absurdalność, sformułowane to jest po prostu błędne. Rzut oka na Tabelę 1 wystarczy, aby zauważyć, że **inflacja, jako miara nierównowagi wewnętrznej, zaczęła spadać od sierpnia 2000 r., w kilka miesięcy po zastrzeżeniu polityki monetarnej, a wcześniej jeszcze, od II kw. 2000 r. spadać zaczął w następstwie splotu czynników – w tym także „schładzania gospodarki” – deficyt bilansu płatności bieżących.**

Tabela 1. Zmiany kwartalne deficytu na rachunku płatności bieżących i zmiany kwartalne inflacji mierzonej wskaźnikiem CPI

Okres		RPB/PKB	CPI
rok	kwartał		
1999	III kw	7,00%	7,20%
	IV kw	7,48%	9,20%
2000	I kw	8,23%	10,30%
	II kw	7,78%	10,00%
	III kw	7,30%	10,80%
	IV kw	6,34%	9,20%
2001	I kw	5,35%	6,70%
	II kw	5,19%	6,60%
	III kw*	4,92%	4,90%

Źródło: Według statystyk NBP i GUS.

W Uzasadnieniu przyznaje się zresztą - akapit dalej - że osiągnięto poprawę równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, ale „kosztem dramatycznego wzrostu bezrobocia” (s. 8). I znowu oznacza to **błądną diagnozę sytuacji**. Ceną, jaką zapłaciliśmy za znaczne zmniejszenie nierównowagi nie jest „dramatyczny wzrost bezrobocia”, gdyż bezrobocie rosło także w warunkach relatywnie wysokiego 4% wzrostu PKB w roku 2000, ale właśnie spadek dynamiki gospodarczej z 4-5% do 1-2%. Nie ma jednak nic za darmo. Jest podręcznikową oczywistością, że restryktywna polityka skutkuje pożądanymi efektami w postaci przywracania równowagi, ale odbywa się to za cenę spowolnienia wzrostu lub wręcz recesji. Tak było m.in. na Węgrzech w latach 1995 - 6 i w Czechach w latach 1997 - 99 i nie ma żadnego powodu, aby Polska miała być jakimś wyjątkiem od reguł ekonomii.

Niestety takie zdiagnozowanie sytuacji, jak w Uzasadnieniu musi prowadzić do błędnych wniosków odnośnie do polityki makroekonomicznej. Skoro bowiem uważa się, że polityka restrykcji doprowadziła do „dramatycznego wzrostu bezrobocia”, logiczną konsekwencją takiej błędnej diagnozy staje się propozycja polityki ekspansji. Tymczasem specjaliści od mikroekonomii (i rynku pracy w szczególności) podkreślają, że **ogromna większość bezrobocia jest następstwem deformacji instytucjonalnych**. Czynniki koniunkturalne wpływają jedynie marginalnie na stopę bezrobocia (od 1/4 do 1/5 stopy bezrobocia można przypisać niskiemu poziomowi aktywności gospodarczej). W efekcie, próby stymulacji (ekspansji) makroekonomicznej przyniosą bardzo niewielkie efekty w zakresie obniżenia stopy bezrobocia, ale za to mogą przyczynić się do ponownego wzrostu nierównowagi w gospodarce i uniemożliwić jej zdrowy wzrost.

2. Podstawowe cechy charakterystyczne przedstawionego projektu budżetu

Oceniając projekt budżetu jako całość można najogólniej powiedzieć, że **nie jest to budżet, na miarę potrzeb. To znaczy budżet, który zapowiada - obok zaciskania pasa - także zmiany systemowe, które pozwolą przestać zaciskać ten pas w przyszłości**. Analityk BRE Banku, J. Jankowiak, w niedawnym komentarzu nt. budżetu napisał, że „oddala on (oddala, nie zapobiega! – J. W.) groźbę krachu finansów publicznych”, dodając to co napisałem powyżej, że nie jest to budżet systemowych reform.

Spróbujemy teraz odpowiedzieć na pytanie, jaki budżet **jest**, skoro nie jest takim, jakiego potrzebuje gospodarka, aby wejść w niedalekiej przyszłości na ścieżkę **zdrowego** wzrostu gospodarczego, tzn. wzrostu w warunkach równowagi wewnętrznej i zewnętrznej:

2.1. Brak zapowiedzianego zamrożenia poziomu wydatków

Umowa koalicyjna i deklaracje rządowe mówią o zamrożeniu wydatków w wymiarze realnym (po odjęciu inflacji). Tymczasem wzrost wydatków nominalnie o 6,5% w stosunku do planowanych na rok 2001, przy przewidywanej inflacji 4,5%, oznacza niewielki realny **wzrost wydatków**. A pamiętajmy, że w przeszłości „radosna twórczość” parlamentu zwykle zwiększała właśnie wydatki. Ale nawet bez dalszego powiększania wydatków prawie 2% wzrostu wydatków budżetu przy przewidywanym w założeniach 1% wzrostu PKB oznacza dalszy wzrost i tak wysokiego poziomu redystrybucyjności w gospodarce, co z reguły negatywnie oddziałuje na wzrost gospodarczy.

2.2. Szkodliwy dla wzrostu gospodarczego sposób zmniejszania luki między dochodami a wydatkami

Projekt opiera się na zasadzie **redukcji luki głównie przez zwiększanie dochodów budżetu**. Tymczasem, gdy gospodarce grozi nie tylko kryzys finansów publicznych, ale także stagnacja, receptą jest radykalna redukcja podatków bezpośrednich (jak w Rosji). Zauważmy, że też, że po drugiej stronie (Niemcy) też szuka się sposobów zdynamizowania gospodarki przez obniżkę podatków bezpośrednich, chociaż ze względu na względną stabilizację fiskalną zmiany są mniej radykalne niż w Rosji. W dodatku projekt budżetu nie tylko stawia przede wszystkim na wzrost dochodów budżetu, ale co gorsze dokonuje tego, podnosząc te podatki, które oddziałują bardziej negatywnie na oszczędzanie, inwestowania i produkowanie.

Bierze się to z **przewagi socjotechniki nad ekonomią w doborze instrumentów zmniejszania luki**. Jest rzeczą wiadomą, że podatki pośrednie typu VAT mniej niekorzystnie wpływają na dynamikę gospodarczą. Jednakże podatek od dochodów z oszczędności i inne zmiany w podatku od dochodów osobistych odbierane są (niezbyt słusznie zresztą!) jako „uderzenie w bogatych”. Natomiast względnie najmniej szkodliwe podniesienie jednolitej stawki VAT np. o 2% zostało wykluczone z arsenału instrumentów przez umowę koalicyjną SLD/UP-PSL. Z kolei **sektorowe** podniesienie stawki VAT w budownictwie też oddziaływać będzie antywzrostowo. Podobnie antywzrostowo oddziaływać będzie – *via* wzrost kosztów i cen – akcyza na energię elektryczną.

Dodajmy też, że taki sam zwiększający koszty i przez to zmniejszający popyt efekt miałby podatek graniczny (importowy). Niezależnie od swoich antywzrostowych konsekwencji podatek graniczny wywołałby konflikty z WTO i Unią Europejską (z racji braku uzasadnienia dla takiego kroku w sferze wymiany Polski z zagranicą).

Z drugiej strony - po stronie wydatków zmiany są mniej znaczące. Przede wszystkim odłożenie wejścia w życie szeregu ustaw ośrodkowych, zwiększających wydatki publiczne, pozwoliło konstruktorom budżetu na chwilę oddechu przy tworzeniu budżetu tego rocznego (ale, bez zmian systemowych, **tylko** tego rocznego!). Natomiast inne cięcia, z licznymi wyjątkami mało znaczące co skali uzyskanej redukcji wydatków, robią wrażenie „łataniny”, pogoni za oszczędnościami tu i teraz, bez włączania tych cięć w nurt przyszłej reformy finansów publicznych.

Obok faktycznych cięć wydatków (niewielkich zresztą), **dwa ważne ograniczenia wzrostu wydatków w roku przyszłym zasługują na uwagę**. Jedno dotyczy wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, które ustalono na poziomie roku 2001. Jest to znów przedsięwzięcie o charakterze jednorazowym („zamrożenie” płac na rok). Gdyby było kontynuowane w dłuższej perspektywie utrudniać będzie ono jakiegokolwiek zmiany o charakterze systemowym. Wszelkie reformy zakładać bowiem muszą lepsze wynagradzanie dobrych, gorsze przeciętnych i zwolnienia złych pracowników.

Podobny, niesystemowy charakter ma ograniczenie waloryzacji emerytur i rent do 0,5% w roku przyszłym. Ważny krok, ale znowu jednorazowy. Tymczasem jednym z głównych elementów reformy finansów publicznych powinna być reforma systemu emerytalnego. W ramach tej ostatniej powinno się m.in. zapewnić równe traktowanie dochodów z pracy i dochodów ze świadczeń emerytalno-rentowych. Dotychczas bowiem te pierwsze podlegały fluktuacjom zależnym od koniunktury gospodarczej, a te drugie zmieniały się tylko w jednym kierunku, tzn. rosły. W Uzasadnieniu, niestety, nie znajdujemy żadnych propozycji wskazujących choćby na kierunek zmian w reformie systemu emerytalno-rentowego (nie mówiąc już o projektach konkretnych regulacji). Jedno, co znamy do tej pory, to bardzo ogólne propozycje

Ministra Pracy i jego współpracowników przedstawione na konferencji prasowej [patrz „Gazeta Wyborcza”, z dnia 22 listopada 2001 r.]. Wydają się one - przynajmniej w kilku istotnych dla reformy systemu ubezpieczeń sprawach - zmierzać we właściwym kierunku.

2.3. Zagrożenie kryzysem finansów publicznych po 2002 r.

Ponieważ projekt budżetu jest w zamierzeniu autorów krótkookresową operacją ratunkową, bez przedsięwzięć stanowiących początek zmian systemowych, warto przypomnieć opinię zacytowaną we wstępie, że budżet na rok 2002 „oddala (a nie eliminuje - J. W) groźbę krachu finansów publicznych”. **Bierze się to właśnie z doraźności budżetu na rok 2002, który nie nadaje w przyjętych decyzjach odnośnie wpływów i wydatków żadnego kierunku reformie finansów publicznych.**

Z jednej strony decyzje dotyczące wydatków w budżetach są potraktowane jednorazowo, nie będąc częścią proponowanego systemu zmian (np. nie jest żadną propozycją systemową ustalenie na rok 2002 waloryzacji emerytur i rent na poziomie 0,5%). Z drugiej strony rozliczne ustawy okołobudżetowe, powiększające przyszłe wydatki zawierają klauzulę odłożenia wejścia w życie ustawy do 1 stycznia 2003 r. (lub niekiedy do 2004 r.). Oznacza to, że nawet w kwestii wadliwych rozwiązań (przyjętych często z udziałem członków dzisiejszej rządzącej koalicji!) konstruktorzy budżetu nie są w stanie dać własnej oceny zasadności regulacji istniejących, nierzadko od wielu miesięcy. W rezultacie, gdy niejasny jest nawet **zarys** przyszłej reformy finansów publicznych, niejasna jest perspektywa budżetu na 2003 r. – i w efekcie nie zażegnane, a jedynie odłożone w czasie, pozostaje zagrożenie kryzysem finansów publicznych.

3. Wzrost gospodarczy i inne elementy sytuacji makroekonomicznej w roku 2002 w świetle założeń projektu budżetu

Konstruktorzy budżetu przyjęli założenie 1,2% wzrostu PKB w roku bieżącym i 1,0% w roku przyszłym. Obie te liczby budzą wątpliwości, gdyż wydają się zaniżone. Stosunkowo więcej można powiedzieć o wzroście tegorocznym, który szacuję wyżej przedstawiony projekt. Pesymistyczny szacunek MF (1,2%) opiera się zapewne na - najdokładniej monitorowanym - sektorze przemysłu i budownictwa, które w II i III kw. br. rzeczywiście wykazywały nienajlepsze wyniki. Jednakże wbrew temu, co szacuje większość analityków, oczekuję **pozytywnego wzrostu** produkcji przemysłowej w listopadzie-grudniu br. i w efekcie w całym roku 2000 r. Pozytywny wzrost produkcji przemysłowej w okresie I-X. br. w stosunku do tego samego okresu ubiegłego roku wyniósł wprawdzie tylko 0,4%, ale znaczne przyrosty produkcji oczekiwane w ostatnich dwóch miesiącach b.r. powinny podnieść całoroczny wzrost do 1,5-2,0% (rok do roku). Powinno to być łatwiejsze ze względu na tzw. efekt bazy (w listopadzie-grudniu ub.r. odnotowaliśmy bowiem absolutny spadek produkcji przemysłowej).

Jednakże przemysł nie waży najwięcej w polskim PKB (ok. 25%). Większy od niego udział mają usługi rynkowe (w 2000 r. ponad 40% PKB). Otóż usługi te rosły w pierwszym półroczu w tempie 3,5-3,7% rocznie. Ponieważ popyt na usługi podlega mniejszym fluktuacjom niż na produkty przemysłowe istnieją podstawy do oczekiwań podobnego tempa wzrostu w II półroczu. Usługi nierynkowe (sektor budżetowy) też rosły, albo liczebnie, jak administracja publiczna, albo rosły tam płace (administracja publiczna, oświata), więc wpływ usług nierynkowych (11-12% PKB) na wzrost PKB w obecnym roku również jest pozytywny. Również rolnictwo powinno w tym roku dać pozytywny wkład do PKB. Jedynym sektorem,

który na pewno odnotuje absolutny spadek produkcji (mimo dobrych ostatnich miesięcy) jest budownictwo. Podsumowując więc, wzrost PKB w tym roku powinien być wyższy niż to szacuje MF – w granicach 2%.

W przyszłym roku projekt budżetu zakłada wzrost PKB na poziomie 1%, a więc jeszcze niżej niż w roku bieżącym, przy czym wzrost ten ma wynikać ze wzrostu popytu krajowego, zwłaszcza popytu inwestycyjnego. Niemal stagnacja popytu konsumpcyjnego (jaką zakłada się w projekcie budżetu) przekłada się zwykle na niski i malejący poziom wykorzystania zdolności produkcyjnych. A to nie zachęca do inwestycji. Oczekiwania pozytywnej stopy wzrostu inwestycji wydają się więc mało realne.

Jednakże autor niniejszej analizy dostrzega inne źródła wzrostu gospodarczego w roku przyszłym. Przede wszystkim uważam, że **wzrost konsumpcji będzie wyższy niż to przewidują konstruktorzy projektu budżetu (1%)**. Doświadczenia krajów o gospodarce rynkowej wskazują, że konsumenci mają tendencje do „wygładzania” wahań poziomu konsumpcji. Polscy konsumenci najprawdopodobniej postąpią w ten sam sposób. Zmniejszą więc swoją skłonność do oszczędzania, aby utrzymać dynamikę wzrostu konsumpcji z ostatnich lat lub przynajmniej nie zmniejszyć poziomu konsumpcji w wymiarze absolutnym.

Należy tu dodać, że takie reakcje będą miały określone następstwa dla stopy oszczędności. Ponieważ gospodarstwa domowe będą w przyszłym roku obciążone w większym stopniu podatkami, więc spadek oszczędności będzie szczególnie silny. Odbije się to na możliwościach wzrostu gospodarczego w latach następnych. Jest to niedoceniane długofalowe następstwo redukcji luki budżetowej w sposób politycznie najłatwiejszy, tzn. poprzez zwiększanie podatków bezpośrednich.

Drugim źródłem wzrostu PKB w przyszłym roku powinien być – inaczej niż w założeniach projektu budżetu - popyt zewnętrzny. Ocena konstruktorów budżetu wydaje się błędna tak po stronie eksportu, jak i importu. Po stronie eksportu zakładają (podobnie jak ogromna większość analityków) że stagnacja w Europie Zachodniej i płytką recesję gdzie indziej spowodują silny spadek dynamiki eksportu. Nie doceniają oni zachodzących zmian w strukturze polskiego eksportu w kierunku większego udziału dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, co oznacza zmniejszenie wrażliwości na zmiany koniunkturalne w krajach importujących. Dlatego, chociaż należy oczekiwać spadku tempa wzrostu eksportu z dotychczasowych ok. 15% rocznie w okresie styczeń-wrzesień b.r., to nie powinien być to spadek zbyt drastyczny. W założeniach zredukowano tempo eksportu w roku 2002 do 4,1%; nie zdziwiłbym się jednak, gdyby było one trochę wyższe.

Jeszcze mniej wiarygodne z punktu widzenia wiedzy o przedmiocie są przewidywania dotyczące importu: wzrost w 2002 r. o 3,6%. Konstruktorzy budżetu zupełnie nie biorą pod uwagę podstawowego wskaźnika, jakim jest importochłonność PKB. Otóż przy założeniu wzrostu PKB o 1% importochłonność, czyli wzrost importu w procentach na 1% przyrostu PKB wynieść musiałaby 3,6%. Tymczasem importochłonność wzrostu gospodarczego Polski spada od 1998 r. i w ostatnich latach wynosiła ok. 1,5% wzrostu importu na 1% wzrostu PKB (patrz tabela 2).

Tabela 2. Importochłonność wzrostu gospodarczego w Polsce, 1995 - 2001

Okres	% Import / % PKB (dane)	% Import / % PKB - (szacunki)
1995	5,0%	
1996	4,6%	
1997	2,0%	
1998	2,3%	
1999	-0,6%	
2000	1,6%	
2001*		1,0%

Źródło: Obliczono według danych GUS.

Jeżeli nawet założymy 4,1% wzrostu eksportu (według założeń), to przy 1,5% wzrostu importu wkład popytu zagranicznego do tworzenia PKB przekroczy 0,5%. **Jeśli dodać powyższe do znacznie większego niż to przewidują założenia wzrostu popytu konsumpcyjnego, otrzymamy najprawdopodobniej wzrost PKB roku przyszłym w granicach 2%.** Taka prognoza jest bliższa innym prognozom analityków niż 1% wzrostu PKB (wg założeń projektu budżetu).

Przy okazji warto przypomnieć skąd wzięła się potrzeba „schładzania” gospodarki zapowiedziana jesienią 1997 r. przez ówczesnego wicepremiera Balcerowicza. Wzięła się z szybko rosnącego deficytu w bilansie płatności bieżących, wynikającego właśnie z niezwykle wysokiej importochłonności wzrostu PKB w latach 1995 - 96 (4-5% wzrostu importu na 1% wzrostu PKB!!). Widać to wyraźnie w tabeli 2. Po prostu, wychodząca z transformacyjnej recesji gospodarka nie była jeszcze zdolna do zaspokojenia nadmiernie pobudzanej wówczas konsumpcji, co zaowocowało ogromnym wzrostem importu.

4. Perspektywy wzrostu gospodarczego oraz równowagi wewnętrznej i zewnętrznej w latach następnych (2003 - 2004)

Perspektywy te nie są najlepsze i przewidywane w założeniach tempo wzrostu PKB 3,1% w 2003 r. i 4% w 2004 r. (nie wspominając już o zapowiadanych w Uzasadnieniu jeszcze wyższym wzroście w latach następnych) możliwe jest do osiągnięcia **tylko** w wypadku zrealizowania daleko idących, liberalizujących gospodarkę reform instytucjonalnych. Podkreślałem wcześniej brak podporządkowania zwiększania dochodów i ograniczeń wydatków w projekcie budżetu zauważalnej koncepcji reformy finansów publicznych.

Ale reforma finansów publicznych to tylko jeden z niezbędnych warunków uwolnienia gospodarki od krępujących ją deformacji. Bez redukcji podatków, jak to robią inni wokół nas, bez reformy systemu ubezpieczeń, bez deregulacji i radykalnego ograniczenia biurokratycznych więzów, gospodarka pozostanie w fazie niskiego wzrostu PKB (2-3% rocznie). Nie tylko nie zaspokoi to nadmiernie rozbudzonych aspiracji społecznych, ale nie zapobiegnie nawet dalszemu wzrostowi bezrobocia. W Polsce bowiem z racji przeregulowania gospodarki w ogóle, a rynku pracy w szczególności, zatrudnienie nie wzrasta, gdy gospodarka rośnie wolniej niż 4 - 5% rocznie.

Dla porównania stopnia przeregulowania naszej gospodarki warto przypomnieć, że skądinąd

krytykowana za nadmiar regulacji gospodarka Unii Europejskiej zaczyna zwiększać zatrudnienie przy wzroście PKB przekraczającym $2\frac{3}{4}\%$ rocznie, a Stany Zjednoczone już nawet przy wzroście przekraczającym $\frac{1}{2}\%$ rocznie!

Tymczasem **potencjał wzrostu jest w polskiej gospodarce naprawdę duży**. Dynamiczna krajowa przedsiębiorczość i rosnące inwestycje zagraniczne mogłyby w sprzyjających warunkach - o których wyżej - stać się znowu motorem przyspieszenia. **Stabilność wewnętrzna i zewnętrzna gospodarki jest też większa niż do tej pory**, co stwarza odpowiednie warunki dla zdrowego wzrostu gospodarczego. Jeśli tak się nie stanie w wyniku zaniechania wzmiankowanych reform, to będzie to wyłącznie wina polityków. Samo pokrzykiwanie na Radę Polityki Pieniężnej nie zastąpi niezbędnych zmian instytucjonalnych.