

Waldemar Kuczyński

Ekspertyza nr 241

(IP – 97G)

Opinia o projekcie budżetu na 2002 rok

Zacznę od uwag dotyczących budżetu na rok 2001. Uzasadniają to dwa powody. Po pierwsze, realizacja budżetu roku poprzedniego to podstawa do budżetu roku następnego. Po drugie, w tym roku zbiega się wykonywanie budżetu opracowanego przez rząd poprzedni z projektem budżetu rządu nowego. Temu sprzęgnięciu towarzyszą nadal polityczne emocje, które nie sprzyjają merytorycznej refleksji nad sytuacją gospodarki i stanem finansów publicznych.

Uwagi o budżecie 2001 roku

O budżecie na rok 2001 wypowiedziano wiele ostrych opinii. Naprzykład, że był „wirtualny”, a nawet, że robiąc go poprzedni rząd świadomie zignorował realia gospodarcze, by budżet Sejm przyjął usuwając groźbę wcześniejszych wyborów. To nieprawda - projekt budżetu na rok 2001 we wszystkich stadiach powstawania budowano zgodnie z właściwym dla danego etapu stanem prognoz rządu, banków, instytucji i organizacji międzynarodowych. Weźmy wskaźnik najważniejszy - dynamikę PKB. Gdy w lipcu 2000 roku rząd przyjął pierwszą wersję budżetu na rok 2001 zakładającą wzrost PKB o 5,7%, Komisja Europejska prognozowała dla Polski wzrost o 5,5%. Gdy w listopadzie 2000 rząd przesyłał do Sejmu projekt budżetu zakładający wzrost o 5,1%, Międzynarodowy Fundusz Walutowy dawał Polsce 4,5%. Żaden klub ani poseł poprzedniego Sejmu nie wnioskował o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu, co by nastąpiło, gdyby widziano wtedy, że projekt drastycznie ignoruje realia gospodarcze. 20 listopada 2000 roku profesor Andrzej Wernik, wybitny specjalista od finansów publicznych i jeden z doradców Prezydenta RP powiedział - oceniając projekt budżetu na publicznym zebraniu w PTE - że są w nim błędy, ale nie ma zagrożeń i, że jest to - cytując - „najmniej zły budżet z tych, które można by zaproponować dla roku 2001. Budżet nie wyborczy”.

Nowelizacja budżetu w lipcu 2001 r. oparta była na założeniu, że PKB wzrośnie o 2% (powtarzam za dokumentem Ministerstwa Finansów z 11 lipca 2000 r.). W tym czasie zbiorcza prognoza Reutera (syntetyzująca oceny 14 analityków) dawała Polsce 2,7%, wcześniejsza o miesiąc prognoza OECD 3,8%, a sierpniowa prognoza banku Merill Lynch 1,7%. Podobny związek prac dotyczących budżetu 2001 roku z powszechnym stanem ocen gospodarki można wykazać w odniesieniu do innych wskaźników makroekonomicznych. Budżet, a także projekt nowelizacji Ministerstwa Finansów, robiony był z rzetelnością nie odbiegającą od tej z jaką robiono budżety w przeszłości, także za poprzedniej koalicji SLD-PSL. Natomiast sama nowelizacja polegająca na częściowym wyrównaniu niedoboru, przez podwyższenie deficytu o 8,6 mld. zł, z pozostawieniem w zawieszeniu redukcji wydatków była zła. Decyzję w tej sprawie podjęła Rada Ministrów. Minister Finansów był za nowelizacją pełną.

Uwagi o sytuacji gospodarczej

Dwa kolejne lata wyborcze nie służyły dobrej jakości prac budżetowych w rządzie i Sejmie. Główne jednak perturbacje związane z realizacją budżetu tegorocznego i duża część związanych z budżetem 2002 r. wiąże się z nadzwyczaj szybkim słabnięciem aktywności gospodarki, za którym nie nadążały i nie nadążają prognozy instytucji i specjalistów, także rządowych. Słabnięcie aktywności zaś to problem odrębny, złożony, którego przyczyny trzeba rzetelnie, bez ingerencji interesu politycznego, określić, bo od rzetelnej diagnozy zależy skuteczność polityki gospodarczej. Uzasadnienie ustawy budżetowej prześlizguje się nad tym problemem (ss. 8-9). Tymczasem dla trafnej prognozy sytuacji gospodarczej ważne jest określenie wagi takich czynników jak:

- zbyt powolne usuwanie strukturalnej, technologicznej i innowacyjnej słabości polskiej gospodarki, także odziedziczonej po okresie PRL, (nadal poważnie ciąży on nad gospodarką) przy równoczesnym otwieraniu rynku krajowego (efektywna stawka celna wynosząca w roku 1993 - 11%, dojdzie do 2,25% w roku przyszłym, do tego trzeba dodać zbyt silnego złotego). To otwieranie jest związane głównie z - będącym w interesie Polski - stowarzyszeniem i integracją z UE. Splot tych dwu czynników jest prawdopodobnie najważniejszym sprawcą obniżenia tempa wzrostu na dłuższy czas;

- wahliwa polityka NBP w zakresie stóp procentowych i brak polityki w zakresie kursu walutowego od zniesienia pasma i pełzającej dewaluacji. To są ważne czynniki, które w ostatnich dwu latach zepchnęły gospodarkę wyraźnie poniżej możliwego tempa wzrostu;

- kurczenie się „łatwych rynków” - to znaczy „pustyń rynkowych” odziedziczonych po PRL i łatwych do wypełnienia, sztucznej koniunktury rosyjskiej zakończonej kryzysem, w roku 1998, handlu przygranicznego etc. Do tego trzeba dodać szybsze otwieranie rynku Unii Europejskiej dla polskich towarów przemysłowych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych niż rynku polskiego dla unijnych i odwrotną sytuację od roku 1995. Te czynniki o działaniu chwilowym, podnosząc w połowie lat dziewięćdziesiątych tempo wzrostu do przedziału 6 - 7% przyczyniły się do powstania złudzenia, że Polska to „tygrys gospodarczy”;

- reformy rządu Jerzego Buzka. Istnieje dysproporcja między upatrywaniem w tych reformach przyczyny gospodarczej dekonunktury, a ubóstwem analiz, które by tego dowodziły. Bezdyskusyjne jest jedynie obciążenie dla finansów związane z II filarem nowego systemu emerytalnego, ale to jest zarazem inwestycja, zwiększenie tempa tworzenia kapitału krajowego. Solidne wykazanie wpływu reform poprzedniego rządu na sytuację gospodarczą ma ważne znaczenie dla jej zrozumienia.

Zwracam też uwagę, że istnieje bardzo znamienita i znaczna różnica w tonie oraz treści ocen dotyczących zaistniałej sytuacji w gospodarce i finansach publicznych między „Wprowadzeniem”, a rozdziałem IX „Uzasadnienia” zatytułowanym „Sektor finansów publicznych w latach 2001 - 2005”. Rozdział ten wskazuje rzeczowo i prawdziwie źródła i historię obecnego kryzysu finansowego, sięgającą początkiem połowy lat dziewięćdziesiątych, nie ma w tym rozdziale elementów pozamerytorycznych. Oto przykładowo ważne stwierdzenie z Rozdziału IX, bez którego nie można prawdziwie i sprawiedliwie ocenić dnia dzisiejszego: „Sprzyjający okres szybkiego wzrostu gospodarczego lat 1995 - 1998 nie został w pełni wykorzystany w celu przeprowadzenia kosztownych, lecz niezbędnych reform gospodarczych i reform sektora finansów publicznych”.

Filozofia budżetowa rządu i prognoza makroekonomiczna

W punkcie (4) „Wprowadzenia” rząd przedstawia swoją filozofię budżetową. Zadaniem budżetu ma być finansowanie podstawowych funkcji państwa. Jego wydatki powinny rosnać systematycznie, niezależnie od stanu koniunktury wedle stopy nieco przekraczającej inflację. Nie będzie redukowana deficytu budżetowego niezależnie od stanu gospodarki, a także używania budżetu do regulowania¹. Deficyt będzie zmniejszany przy dobrej koniunkturze, a powiększany przy złej. Są to idee oznaczające dystans wobec dogmatów monetaryzmu i keynesizmu zarazem. Uważam takie podejście za rozsądne. Pozostaje pytanie, czy lepszej koniunkturze rzeczywiście towarzyszyło będzie systematyczne obniżanie deficytu, i czy przy trwaniu dekoniunktury systematyczny, realny wzrost wydatków budżetowych da się utrzymać.

Makroekonomiczna prognoza rządu na rok 2002 przewidująca wzrost PKB o 1%, czyli symboliczny, w granicach błędu statystycznego, uznana została przez analityków za ostrożną. To znaczy za taką, która ma szansę być przekroczona. Nie jest to takie pewne. Wraz z kolejnym ujawnianiem się optymizmu prognoz wobec wyników gospodarki myślenie analityków (także rządowych) będzie ulegało pesymizmowi. Ale chyba jeszcze tak się nie dzieje. Nie można więc wykluczyć, że prognoza rządowa jest nadal zbyt optymistyczna. Gospodarka ciągle znajduje się na zwijającej spirali, i nie ma istotnego czynnika, któryby grał rolę hamulca blokującego dalszy spadek tempa wzrostu, także poniżej zera. Zła prognoza koniunktury zewnętrznej, nadal bardzo wysokie realne stopy procentowe i sztucznie zawyżony złoty, spadek popytu wewnętrznego w skutek zmniejszania „dziury” budżetowej, zła kondycja finansowa firm oraz redukcje pracowników i zamykanie a także bankructwa - to są symptomy wskazujące na dalsze słabnięcie rytmu gospodarki. Być może więc w roku przyszłym PKB spadnie, a inflacja, w skutek recesji, będzie niższa. Niemal nic nie przemawia za tym, że jesteśmy w punkcie przegięcia krzywej tempa wzrostu w górę. Skokowy wzrost eksportu w październiku jest najprawdopodobniej przypadkowy. Dopiero gdyby okazało się inaczej wówczas można, by uznać to za zapowiedź ożywienia. Na razie, bez ulegania nadmiernemu pesymizmowi, lepiej nastawić się, że może być gorzej od obecnych prognoz.

Rzeczywista dziura budżetowa i sposób jej likwidacji

W wypowiedziach polityków, także członków rządu powtarza się kwota 88 mld złotych, jako nadal realnie zagrażający niedobór w przyszłym roku. Jest to nieprawda. Po pierwsze kwota ta jest niższa o wydatki, które pociągnęłyby ustawy nie podpisane lub nie uchwalone w skutek alarmu i ostrzegawczego, tzw. pasywnego, wariantu budżetu przedstawionego przez Jarosława Bauca. Bauc szacował je na 15 mld zł. Dalsze czterdzieści miliardów wypełnione zostało przez przyjęty deficyt, uznany za dający się sfinansować i nie wywołujący groźnych perturbacji. Warto dodać, że z tych 40 mld na lukę wywołaną zjawiskami ostatniego roku przypada jakieś 10 mld, podczas, gdy reszta to deficyt odziedziczony po poprzednich okresach. Jeśli tak można powiedzieć luka netto, która spadła na barki obecnego rządu nie wynosi więc 88, lecz około 33 mld, może trochę więcej. To jest realna skala „zaciśnięcia pasa”, które musi przeprowadzić obecny rząd. Zadanie bardzo trudne, ale jednak nie tak heroiczne, jak może się wydawać, kiedy słyhać o załataniu dziury prawie 90 miliardowej. Biorąc za podstawę wariant pasywny Bauca, w którym dochody przyszłoroczne oszacowano na 128,2 mld. zł można wyciągnąć wniosek, że działaniami po stronie dochodowej (podatek od przychodów

¹ W tym miejscu brak tekstu. Opuszczenie tekstu nie z winy redakcji.

z oszczędności, zamrożenie progów etc.) rząd zmniejszy lukę netto o 15,7 mld. zł. Pozostanie około 17,3 mld zł, które trzeba znaleźć po stronie wydatków.

Uwagi o stronie dochodowej budżetu

Istnieje wiele kombinacji możliwych do zastosowania, by zwiększyć dochody budżetu. Każda ma plusy i minusy i najprawdopodobniej nie ma możliwości ani ustalenia ani powszechnego uzgodnienia, która jest optymalna. Wydaje mi się, że prostsze byłoby generalne podniesienie stawek podatkowych, z zapowiedzią ich obniżenia po ustaniu sytuacji nadzwyczajnej. Istnieje też dylemat dotyczący koncentracji na dochodach, czy wydatkach w strategii likwidacji niedoboru (dziury) budżetowego. Dla perspektyw rozwoju gospodarczego i kondycji finansów lepiej byłoby skupić się maksymalnie na redukcji wydatków, ale to jest najtrudniejsze politycznie. Rząd wybrał mniej więcej po środku, z pewnym nachyleniem ku politycznej strawności, co nie znaczy, że cofnął się przed wyborami trudnymi.

Bolesny jest wzrost VAT na mieszkania i materiały budowlane. Bardzo niepopularny okazał się podatek od zysków z oszczędności. Jest tu też problem definicji zysku. Otrzymywany przez oszczędzającego procent to ekonomicznie przychód od oszczędności, a nie zysk. W tym przychodzie jest zawarty „podatek inflacyjny”, jeśli jest inflacja. Zysk to kwota przekraczająca ten podatek. Opodatkowanie całości oprocentowania oznacza podwójne opodatkowanie części kwoty oszczędzonej. To jest problem, który powinien być rozstrzygnięty przez prawników.

Uwagi o wydatkach budżetu

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2002 nie znajdujemy informacji o przewidywanej dynamice wydatków, bo są one odniesione tylko do kwoty wynikającej ze znowelizowanej ustawy budżetowej na rok bieżący. Jest to pominięcie warte wyjaśnienia przez ministerstwo. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2001 tej luki nie ma. W przyjętym porównaniu wydatki rosną nominalnie o 1,3% a realnie spadają (deflator - ceny konsumpcyjne) o 3,1%. Jeśli jednak odnieść je do przewidywanego wykonania dochodów (141,4 mld) powiększonego o założony deficyt budżetowy (29,1 mld), czyli o przewidywaną kwotę wydatków w roku bieżącym wówczas wydatki w roku przyszłym rosną o 7,8% nominalnie i o 3,1% realnie. Rząd zapowiada, że w celu spłaty różnych zaległości dokona w tym roku jeszcze jednej nowelizacji podnosząc deficyt o 4 mld, czyli do 33,1 mld zł. Dopóki nowelizacji nie ma, można przyjąć założenie, że owe 4 mld zł. to „zawieszona”, nie chcę używać określenia ukryta, część przyszłorocznych wydatków, których łączna kwota powinna więc wynieść 187,9 mld, co dałoby realny wzrost wydatków przyszłorocznych o 5,4%. Oczywiście pod warunkiem, że zrywa się z „podmiataniem pod dywan”, czyli odsuwaniem realizacji zobowiązań na kolejny rok.

Znowelizowana wersja budżetu na rok 2001, która powstawała przed ujawnieniem się dziury budżetowej i przy powszechnie większym optymizmie w prognozach, zakładała realny wzrost wydatków w roku bieżącym o 6,7% (deflator - wskaźnik cen konsumpcyjnych przyjęty w połowie roku w wysokości 6,2%), czyli nie wiele większy. Trudno więc uznać, by obecna wersja budżetu cechowała się szczególnym wzrostem rygoryzmu w wydatkach w porównaniu do realnego stanu w roku obecnym. I aby budżet roku 2001 był budżetem „wirtualnym”. Oczywiście, jeśli w skutek drugiej nowelizacji te 4 mld zł zostaną dodane do tegorocz-

nego deficytu, to obraz się zmieni. Budżet roku 2002 będzie wyglądał na bardziej rygorystyczny, a budżet roku 2001 na mniej. Będzie to jednak nie wiele więcej niż złudzenie.

Całkiem wysoki realny wzrost wydatków założony na rok przyszły w stosunku do przewidywanego wykonania w roku obecnym, oczywiście nie usunął konieczności ich zmniejszenia w stosunku do poziomu, jaki dla przyszłego roku wyznacza obecny stan prawny, obecne zobowiązania państwa wobec obywateli. Nie usunął także potrzeby i konieczności zmiany stanu prawnego i przebudowy struktury oraz charakteru zobowiązań państwa. O zamierzeniach w tej sprawie dokument rządowy nie mówi nic. Nie można więc ocenić w jaki sposób rząd zamierza uzyskać 17,3 mld. złotych pozostające do zamknięcia „luki Bauca”, jaki jest charakter i skala przebudowy wydatkowej strony budżetu. Stabilność struktury wydatków według podstawowych grup ekonomicznych wskazywać może na brak lub niewielką skalę reformy finansów państwa przy okazji przyszłorocznego budżetu.

Podsumowanie

Obecna wersja budżetu jest trafniejsza, właściwsza, czyli lepsza niż projekt poprzedniego rządu na rok 2002. W szczególności dotyczy to znacznie bardziej realistycznie skalkulowanych wydatków i rezygnacji z opierania wzrostu dochodów na tak chwilowym, a zarazem obfitym, źródle jak 5% podatek importowy. Uważam, że wprowadzenie „chwilowego” podatku o tak wysokiej stawce (w dniu pisania tej opinii ostateczne stanowisko rządu nie jest znane) wywoła wstrząs w finansach, z chwilą kiedy zostanie zniesiony. W żadnym razie nie może on być przeznaczony na finansowanie wydatków o charakterze trwałym, najlepiej jednak by w ogóle nie był wprowadzony (nawet gdyby nie było problemów z zobowiązaniami zagranicznymi Polski).

Ponieważ brak pełnej jasności co do sposobu zredukowania wydatków w stosunku do aktualnych, zbyt wielkich zobowiązań państwa, trudno też powiedzieć w jakim zakresie z tym budżetem wiąże się reforma systemu finansów. Pośrednio wnioskując, wydaje się, że zmiany systemowe mają raczej charakter kosmetyczny. Jeżeli to się potwierdzi to trzeba będzie powiedzieć, że projekt budżetu na rok 2002 przedłożony przez rząd mający świeżą legitymację wyborczą, to dosyć skuteczny środek paliatywny na rzeczywistość, zastarzałą już chorobę finansów publicznych, której leczenie jest dopiero do rozpoczęcia