

**Prof. Adam Noga**

Ekspertyza nr 242  
(IP – 97G)

Dyrektor Instytutu Finansów  
Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości  
Wiceprezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

## **Opinia o projekcie Ustawa budżetowa na rok 2002**

### **1. Uwagi ogólne**

Projekt ustawy budżetowej na rok 2002 w świetle serii faktów gospodarczych obserwowanych w roku 2001, a ściślej już od drugiej połowy 2000 roku, nie stanowi większego zaskoczenia. Konstatacja ta ma charakter zupełnie neutralny: projekt nie stanowi zaskoczenia dla analityka finansów publicznych ani pozytywnego, ani negatywnego. Projekt ustawy jest – niestety – kolejnym, w którym bezwzględne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne makroekonomiczne i mikroekonomiczne nie pozostawiają nie tylko retorycznego „wielkiego pola manewru”, ale i nawet małego pola manewru. Stąd też na projekt bardziej trzeba patrzeć w perspektywie kilku lat, jaką potencjalną serią zmian kilkuletnich on uruchamia, niż w perspektywie jednego roku. Tak też dobitnie próbują to czynić autorzy projektu.

Jednakże konsekwencje prawne mają faktycznie tylko zapisy na rok 2002 i następne projekty budżetów na lata 2003 - 2004 mogą zupełnie zrywać z długofalową perspektywą kształtowania finansów publicznych, którą wykorzystywano przy konstrukcji budżetu państwa na rok 2002. Doświadczenia przygotowania budżetu państwa na rok 2001 i perspektywa długookresowa, jaką przyjmowali autorzy ówczesnego projektu, dostarczyły bardzo gorzkich doświadczeń wielu analitykom makroekonomicznym i finansów publicznych. Tym razem perspektywa kilkuletnia pokrywa się z okresem funkcjonowania nowego rządu, stąd też założenia o relacji budżetu 2002 z następnymi budżetami mogą być znacznie bardziej ścisłe. Pojawiają się jednak i w tym przypadku poważne wątpliwości.

Wspomniane uwarunkowania ekonomiczne, które bardzo silnie determinują kształt obecnego projektu, powodują również, że podobnie jak w 2001 roku, również w roku 2002 roku podstawowe dla budżetu wskaźniki makroekonomiczne mogą się znacznie różnić od zakładanych. Budżet 2002 roku budowany jest przy chyba najbardziej niepewnych założeniach makroekonomicznych w ciągu ostatnich dziesięciu lat polskiej transformacji. Wprawdzie już w 2001 roku wskaźniki makroekonomiczne ukształtowały się zdecydowanie inaczej, gorzej dla budżetu, niż zakładano przy jego konstrukcji, i podobne zjawisko miało miejsce w wielu czołowych krajach świata, to jednakże „pewność co do takiej niepewności” w końcu 2000 roku i na początku 2001 roku była znacznie mniejsza.

Obecny projekt budżetu budowany jest na wskaźnikach makroekonomicznych w Polsce i na świecie o największym prawdopodobieństwie ich wystąpienia, wyższym niż innych wariantów, ale i tak bardzo niskim. Oznacza to konkretnie, że np. PKB w 2001 roku z największym, ale niskim, prawdopodobieństwem może wzrosnąć o 1%, ale w porównaniu z tym prawdopodobieństwem, nie aż tak mniejsze jawią się prawdopodobieństwa wzrostu PKB w przedziale: (- 2% do +3%). Na tym tle dochody budżetu państwa mogą znacznie się wahać w stosunku do założonych. Dodatkową trudność ich precyzyjnego prognozowania utrudnia silnie zmieniony system podatkowy – dochody z tego systemu prognozowane są siłą rzeczy w „papierowej symulacji”, niewielką rolę bowiem w tej symulacji mogą odegrać dotychczasowe szeregi

statystyczne, dotyczące innych systemów podatkowych.

## 2. Wpływ wzrostu gospodarczego na budżet państwa w 2002 roku

### 2.1. Produkt krajowy brutto

Kluczową rolę dla realności skonstruowanego budżetu odegrają założenia makroekonomiczne. Od nominalnej wielkości PKB silnie uzależnione są dochody budżetu państwa, wszelkie tutaj niepewności odbijają się takimi samymi niepewnościami w dochodach budżetu państwa, doświadczenia roku 2001 wydają się być tutaj szczególnie ostrzegawcze.

Według znanych już, podanych przez GUS danych, PKB w pierwszym kwartale 2001 roku wyniósł 165 262,2 mln zł, a w drugim kwartale 176 526,4 mln zł. W poszczególnych kwartałach 2000 roku kształtował się natomiast w sposób następujący: 152 377,2 mln zł (I), 166 308,2 mln zł (II), 171 138,8 mln zł (III) oraz 195 772,5 mln zł (IV) czyli w sumie w całym 2000 roku wyniósł 685 596,7 mln zł. Warto natomiast przypomnieć, że podstawą wyjścia do przygotowania budżetu państwa na rok 2001 była wielkość PKB w 2000 roku wynosząca 706 mld zł. W stosunku do pierwszego kwartału 2000 roku PKB w pierwszym kwartale 2001 roku wzrósł realnie o 2,3%, natomiast w stosunku do drugiego kwartału 2000 roku, w drugim kwartale 2001 roku PKB wzrósł realnie o 0,9%. Przypomnijmy, że w kolejnych kwartałach 2000 roku, dynamika PKB przedstawiała się następująco: 5,9% (pierwszy kwartał 2000 roku do pierwszego 1999 roku), 5,0 % (drugi kwartał), 3,1% (trzeci kwartał) oraz 2,4% (czwarty kwartał). Tendencja jest więc ewidentnie bardzo niebezpieczna.

W trzecim kwartale 2001 roku według naszej prognozy PKB ukształtuje się na poziomie 178 mld zł czyli wzrośnie realnie około 0,7% w stosunku do trzeciego kwartału 2000 roku. Po trzech kwartałach 2001 roku PKB kształtowałby się według naszej prognozy na poziomie około 520 mld złotych.

Powyższe szacunki wskazują, że aby mogła się sprawdzić nawet silnie zmieniona prognoza PKB przy nowelizacji budżetu – do poziomu 740 mld złotych, to w czwartym kwartale 2001 roku PKB musiałby ukształtować się na poziomie 220 mld zł., wobec 195,8 mld zł w czwartym kwartale 2000 roku, czyli PKB musiałby realnie wzrosnąć w tym okresie o około 8,8%! Wszystko wskazuje więc na to, że PKB w 2001 roku będzie zdecydowanie niższy niż zakładano przy nowelizacji budżetu. Wydaje się, że raczej bardzo pewną górną granicą PKB w 2001 roku będzie wielkość 722 mld zł, co oznacza maksymalnie zerowy wzrost PKB w czwartym kwartale 2001 roku, a prawdopodobieństwo spadku PKB w tym kwartale wydaje się być obecnie bardzo duże. Oznacza to, że w skali całego roku 2001, wzrost PKB nie będzie wyższy niż 1% w stosunku do roku 2000.

**Tablica nr 1.** Wielkości nominalne i zmiany realne PKB w Polsce

	I/00	II/00	III/00	IV/00	I/01	II/01	III/01	IV/01	2000	2001
PKB Mld. Zł.	152,4	166,3	171,1	195,8	165,2	176,6	178,0	Max 202,0	685,6	Max 722,0
PKB %	5,9	5,0	3,1	2,4	2,3	0,9	0,7	Max 0,0	4,1	Max 1,0

Źródło: GUS, a kursywą prognoza Instytutu Finansów WSUiB.

Przy powyższej prognozie PKB na rok 2001 w wysokości maksymalnej 722 mld zł a nie

728,9 mld jak zakłada projekt budżetu oraz prognozie wzrostu realnego PKB w 2002 roku o 1%, PKB w 2002 roku mógłby się ukształtować na poziomie 757,4 mld zł a nie 764,8 mld, jak zakłada projekt budżetu i dochody budżetu mogłyby być o blisko 2 mld złotych niższe niż zakłada projekt. Biorąc pod uwagę dramatyzm poszukiwań kilku miliardów dla ukształtowania deficytu na poziomie 40 mld złotych, a także fakt jak ogromną kwotę, np. w nakładach na naukę, obronę narodową itd. stanowi 2 mld zł, łatwo się domyśleć, jak duże perturbacje dla wykonalności budżetu stanowią będą znaczne niepewności co do kształtowania się PKB w 2002 roku. W 2001 roku różnica między założeniami PKB przy konstrukcji budżetu a jego realizacją wyniesie ponad 3 punkty procentowe!

W tabeli nr 2 pokazujemy różne możliwe scenariusze kształtowania się PKB w 2002 roku oraz dochodów budżetu państwa.

**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	3,0% 779 mld zł 146,6 mld zł	2,0% 768,9 mld zł 144,6 mld zł	1,5% 761 mld zł 143 mld zł
Zrównoważony wzrost gospodarczy	2,0% 765,3 mld zł	<b>1,0%</b> <b>757,4 mld zł</b> <b>142,4 mld zł</b>	0,5% 750,8 mld zł 141 mld zł
Wymuszona kontynu- acja schładzania gospo- darki	1,0% 747,3 mld zł 140,5 mld zł	-1,0% 743,7 mld zł 139,8 mld zł	-2,0% 736,4 mld zł 138,5 mld zł

Źródło: Opracowanie własne

Przyjęcie środkowego wariantu (wytluszczona czcionka w tabeli nr 2) wydaje się być najbardziej rozsądnym, ale prawdopodobieństwo spełnienia się tego wariantu wcale nie jest zdecydowanie wyższe niż pozostałych. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo wypróbowania nowego podejścia do deficytu budżetowego: *Poprawne skalkulowane i skorelowane z możliwościami finansowymi gospodarki wydatki państwa ustalone na dany rok nie powinny podlegać bezładnym cięciom w czasie realizacji planów instytucji gospodarczych, jednostek budżetowych administracji rządowej i samorządowej. Jeśli w danym roku koniunktura gospodarcza uległaby pogorszeniu w stosunku do prognoz nie będzie to pretekstem do ograniczania wydatków publicznych, a będzie wymagać zwiększenia deficytu budżetowego. Jeśli natomiast tempo będzie szybsze od prognozowanego i wzrosną dochody budżetu państwa, to nie będzie to usprawiedliwieniem dla dalszego zwiększania wydatków, a jedynie powodem zmniejszenia deficytu.* Takie podejście bez precyzyjnego określenia „tunelu” odchyleń, w którym fluktuacja deficytu budżetowego musiałaby się mieścić jest nie do zaakceptowania. Powodować może wiele perturbacji na rynku pieniężnym i walutowym oraz utrudniać pozytywną weryfikację Polski jako jednego z najbliższych kandydatów do Unii Europejskiej.

## 2.2. Ceny

Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych miesiącach 2000 i 2001 roku kształtował się następująco:

Tablica nr 3. **Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce w %**

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Śred
<b>2000</b>	10,1	10,4	10,3	9,8	10,0	10,2	11,6	10,7	10,3	9,9	9,3	8,5	10,1
<b>2001</b>	7,4	6,6	6,2	6,6	6,9	6,2	5,2	5,1	4,3	3,9	3,7	4,0	5,5

Źródło: GUS oraz kursywą prognoza Instytutu Finansów.

Bardzo znaczące obniżenie poziomu cen, zdecydowanie większe niż zakładano przy przygotowaniu budżetu i jego nowelizacji, wynika niewątpliwie z silnego zdużenia popytu wewnętrznego przez wysokie stopy procentowe oraz z silnego osłabienia dynamiki PKB, uwarunkowanej również wysokimi stopami procentowymi oraz zdecydowanym osłabieniem koniunktury w świecie, w tym przede wszystkim w Niemczech i Europie Zachodniej oraz oczywiście w USA. Korzystnie na poziom cen w Polsce jak i na świecie silny spadek cen ropy na rynkach międzynarodowych.

W świetle powyższych tendencji nieustannie przedmiotem wielkiej uwagi staje się polityka pieniężna NBP i RPP. Tak jak na świecie (liczne i znaczące obniżki stóp procentowych przez FED i EBC), tak i w Polsce obniżki tych stóp odgrywają mniejszą rolę w kreowaniu popytu inwestycyjnego. Jakkolwiek na pewno w Polsce wpływ ten może być większy. Stopy procentowe w Polsce wywołują natomiast silny wpływ na popyt konsumpcyjny i to nie tylko przez swój realny poziom, co i kierunek zmian i skalę zmian. Wydaje się ponadto, że kategoria realnych stóp procentowych w obecnych warunkach gospodarki polskiej nie odpowiada prostej różnicy między nominalnymi stopami ustalonymi przez RPP a stopą inflacji. Silne zdużenie inflacji ma często charakter sztuczny a nie strukturalno-trwały czyli w efekcie dokonuje się wręcz na skalę makroekonomicznego dumpingu.

Często wielu producentów i sprzedawców powstrzymuje się przed wzrostem cen lub dokonuje ich obniżania nie tyle na skutek kluczowych w ekonomii mechanizmów selekcji i relokacji, co raczej z myślą utrzymania się na rynku, przetrzymania trudnego okresu. Wielu wierzy, że przy już lekkim ożywieniu koniunktury będzie można zrekompensować sobie to sztuczne (wręcz dumpingowe) powstrzymywanie się od wzrostu cen. Podobnie sztuczne i nietrwałe obniżenie inflacji wiąże się z cenami ropy na świecie. Ich spadek znacznie poniżej 20\$ za baryłkę w każdej chwili grozi ponownym silnym wzrostem i uruchomieniem impulsu inflacyjnego na świecie i w Polsce, nawet w warunkach tak silnego spadku dynamiki PKB na świecie i w Polsce.

W świetle powyższych uwag uproszczone podejście do kształtowania stóp procentowych przez RPP może okazać się niebezpieczne. Niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że RPP powinna przyjąć plan „bezpiecznego ale dość stromego” zjazdu tych stóp.

Przyjęcie w konstrukcji budżetu średniorocznej inflacji na poziomie 4,5% wydaje się też być najbardziej uzasadnionym. Jednakże znów nie można wykluczyć, że częściowo może ujawnić się wspomniana wyżej ukryta inflacja wymuszająca w krótkim okresie roku 2002 wzrost sprzedaży dóbr i usług konsumpcyjnych, który może zaowocować wzrostem realnym

PKB w 2002 roku o 2% i średnioroczną inflacją na poziomie 5,0%, a nawet dodatkowo, gdyby nastąpiło szybsze ożywienie w świecie, to wzrost PKB mógłby osiągnąć nawet 3% przy 5,5% średniorocznym wzroście cen.

### 3. Wpływ projektu budżetu państwa na wzrost gospodarczy w 2002 roku

W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazuje się na dwie filozofie jego wpływu na wzrost gospodarczy, przy czym pierwsza filozofia przybrała już charakter brutalnej rzeczywistości w projekcie ustawy budżetowej, druga natomiast ma jeszcze obecnie życzeniowy charakter, może będzie się realizować w przyszłych latach.

Pierwszą filozofię można sprowadzić do formuły: „najlepszym wpływem budżetu na wzrost gospodarczy jest brak wpływu budżetu na wzrost gospodarczy”. W uzasadnieniu pisze się dobitnie: *Rząd uważa, że najważniejszą funkcją budżetu jest zapewnienie możliwości sfinansowania podstawowych funkcji państwa. Budżet nie jest i nie może być traktowany jako instrument stabilizacji cyklu koniunkturalnego.*

Druga filozofia dostrzega aktywniejszą rolę budżetu we wzroście gospodarczym: *Dlatego w 2002 roku rząd przedstawi Sejmowi nie tylko projekt ustawy budżetowej, ale i pakiet ustaw, które zapoczątkują zmiany w przepływach finansowych w gospodarce. Z czasem oszczędności z tym związane powinny narastać, być coraz lepiej widoczne. Oszczędności te będą sukcesywnie kierowane na finansowanie wysiłku modernizacyjnego gospodarki, na rozwój infrastruktury oraz współfinansowanie programów pomocowych z Unii Europejskiej. Oszczędności te będą wygosparowane tym szybciej, im prędzej gospodarka powróci na ścieżkę dynamicznego wzrostu.* To uzasadnienie *expressis verbis* wyjaśnia, że projekt budżetu na rok 2002 wyklucza całkowicie jego funkcje rozwojowe w roku 2002 oraz bardzo mgliście rysuje możliwość odgrywania takiej funkcji częściowo przez budżet nawet w niezbyt precyzyjnie określonej przyszłości. Budżetowi roku 2002 przypisuje się wyraźnie funkcje wegetatywne i częściowo stabilizujące.

Szczegółowa analiza i klasyfikacja różnych wydatków budżetowych, przeprowadzana wieloma metodami i w wielu przekrojach, z punktu widzenia ich wpływu prorozwojowego na gospodarkę, przypomina, w świetle powyższych uzasadnień i wcześniej wskazanych trudności tego budżetu, próbę osłodzenia herbaty przez mieszanie. **Według naszych szacunków przy najszerszej kwalifikacji wydatków budżetu państwa do wydatków rozwojowych, stanowią one około 12% wszystkich wydatków.** W praktyce ponadto te najcenniejsze wydatki budżetu jako pierwsze z reguły zostają obcinane, kiedy pojawiają się problemy z utrzymaniem założonego deficytu budżetowego. W obecnym podejściu do budżetu, fluktuacji deficytu, próbuje się gwarantować, że wszystkie wydatki będą chronione, a więc i te skromne prorozwojowe, trudno jednak dzisiaj odpowiedzieć na pytanie jak ta deklaracja będzie realizowana przy pesymistycznych wariantach wzrostu PKB przedstawionych w tabeli nr 2.

Trudno byłoby się spodziewać tego, aby projekt budżetu na rok 2002 w jakiś sposób mógł polepszać strukturę wydatków na rzecz wydatków prorozwojowych. 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.). Uchwalanie 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:

Po pierwsze - z prowadzonych już od kilku lat badań teoretycznych przez Instytut Finansów (obecnie niezależnej jednostki naukowo-dydaktycznej w strukturze WSUiB) dotyczących możliwości *zmian w przepływach finansowych w gospodarce* pozwalających wygospodarować więcej środków prorozwojowych w budżecie nie rokują tutaj dobrze; na co wpływa ogromna sztywność lwiej części wydatków budżetu (w rzeczywistości znacznie wyższa niż podawana w jednoznacznych szacunkach) oraz dodatkowo obecne trudności recesyjne w gospodarce. Zmiany w tych przepływach to swoista rewolucja w finansach publicznych i być może tylko możliwa do przeprowadzenia przez tradycyjny, brutalny czynnik „ozdrowieńczy” jakim jest głęboki kryzys (w tym przypadku oczywiście kryzys finansów publicznych).

Po drugie – na ewentualne „owoce” powstałe z oszczędności w *zmianach przepływów finansowych* czeka bardzo wiele grup podmiotów i ze względu na obecny układ polityczny społeczno-polityczny trudno będzie się znacząco przebić tym z koncepcjami prorozwojowymi.

Po trzecie - wpływ stabilizującego budżetu na zmianę polityki pieniężnej, decyzje RPP, okazuje się być bardzo słaby. Słaby jest też wpływ obniżek stóp procentowych NBP na pobudzanie inwestycji prywatnych. Droga do pobudzania wzrostu przez stabilizacyjny budżet, mniej restrykcyjną politykę pieniężną, jakkolwiek teoretycznie poprawna, wydaje się być zbyt długa, szczególnie zbyt długa w świetle ogromnych problemów społeczno-gospodarczych.

Po czwarte – bardzo niski obecnie udział wydatków prorozwojowych w budżecie nie tylko ma słaby wpływ na kreowanie czynników prorozwojowych, ale również doprowadza do degradacji istniejącej (nie tylko nie powstaje nowa infrastruktura, ale zniszczeniu ulega obecna, nie tylko nie rozwijają się nowe badania naukowe, ale i te prowadzone zostają przerwane itd.).

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 mają być 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> We współczesnej gospodarce „network” czyli sieć odgrywa nie mniejszą rolę regulacyjno-alokacyjną w gospodarce niż „market” czyli rynek. Działający w sieciowych relacjach kapitał zagraniczny decyduje dzisiaj w ponad 60% o deficycie w handlu zagranicznym. Znakomitym przykładem tworzenia sieci małych i średnich przedsiębiorstw wokół banku spółdzielczego jest region Mondragonu w Hiszpanii, w którym taka sieć stworzyła wiele miejsc pracy a Fundacja Petera Druckera uznała to przedsięwzięcie za przykład organizacji przyszłości.

