

Prof. dr hab. Zdzisław Fedorowicz

Ekspertyza nr 244

(IP – 97G)

Opinia O założeniach projektu ustawy budżetowej na 2002 rok

1. Finanse publiczne w naszym kraju są w stanie kryzysu. Przejawami tego kryzysu w 2001 roku jest znaczne niewykonanie ustalonych w ustawie budżetowej dochodów (zgodnie z przewidywanym wykonaniem budżetu dochody osiągną tylko 87,8% kwot ustalonych w ustawie)¹, znaczne przekroczenie deficytu budżetowego (w przewidywanym wykonaniu, przy uwzględnieniu drugiej nowelizacji ustawy budżetowej, wyniesie on 159 % kwoty pierwotnie ustalonej przez Sejm)², wreszcie konieczność blokowania ustalonych w ustawie wydatków budżetowych na ogólną kwotę 8 457,1 mln zł³ celem niedopuszczenia do dalszego wzrostu deficytu, co jednak oznacza znaczne pogorszenie realizacji ważnych zadań państwa w dziedzinie społecznej i gospodarczej.

2. Główną przyczyną kryzysu finansów publicznych jest obniżenie tempa wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Wskaźnik realnego wzrostu PKB, który w latach 1999 i 2000 kształtował się na poziomie 4,1 % i 4,0 % w stosunku do roku ubiegłego, według przewidywań w 2001 r. ma osiągnąć zaledwie 1,2 %⁴ Wzrost dochodów budżetowych jest zależny od wzrostu PKB, gdyż główne pozycje dochodów budżetowych to podatki pośrednie (podatek od towarów i usług i podatek akcyzowy), pobierane przy sprzedaży towarów i usług, która rośnie równoległe ze wzrostem PKB, oraz podatki dochodowe (od osób fizycznych i osób prawnych), których podstawy wymiaru także są uzależnione od poziomu PKB. Podstawy wymiaru podatków są jednak wyznaczone nie przez *realny*, a przez *nominalny* wzrost PKB, a stąd na niewykonanie przewidzianych w ustawie dochodów budżetowych w 2001 r. ma wpływ nie tylko nie osiągnięcie planowanego wskaźnika wzrostu PKB w ujęciu realnym (planowano 4,5 %), ale także większy od planowanego spadek wskaźnika inflacji, mierzonego średniorocznym wzrostem cen towarów i usług konsumpcyjnych (w ustawie 7 %, w przewidywanym wykonaniu 5,5 %).⁵

Obniżenie wskaźnika inflacji poniżej przewidywań oznacza, że w ujęciu realnym przewidywany w ustawie poziom deficytu budżetowego został więcej przekroczony niż w ujęciu nominalnym, natomiast niewykonanie wydatków budżetowych (i zdań państwa) realnie jest mniejsze, niż nominalnie. Ta korekta nie ma jednak większego znaczenia dla oceny gospodarki budżetowej w 2001 roku.

3. Na gospodarowanie w obszarze finansów publicznych w 2001 r. (jak zresztą i w roku poprzednim) miało wpływ nierealistyczne planowanie budżetowe. Przy planowanym wzroście PKB w ujęciu realnym o 4,5 % i wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych o 7 %

¹ Obliczono na podstawie tablicy 2 na s. 316 druku :Ustawa budżetowa na rok 2002, Uzasadnienie, Warszawa listopad 2001 (dalej to źródło będzie powoływane jako Uzasadnienie).

² Obliczono na podstawie Uzasadnienia, s. 247 i art. 1 Ustawy budżetowej na 2001 r.

³ Uzasadnienie, s. 44.

⁴ Uzasadnienie, tablica 1 na s. 315.

⁵ Jak wyżej.

ustalono wzrost PKB w cenach bieżących na 14 %⁶, co jest zupełnie bezpodstawne, gdyż wskaźnik nominalnego wzrostu PKB może być w najlepszym wypadku sumą wskaźników wzrostu realnego i wzrostu cen, co w tym przypadku daje 11,5 %. W dodatku wskaźniki wzrostu dochodów budżetowych w ustawie na 2001 r. zostały ustalone znacznie powyżej tego nierealistycznego wskaźnika wzrostu PKB w cenach bieżących : w porównaniu do 2000 r. dochody budżetowe rosą ogółem o 27,9 %, a dochody podatkowe o 20,4 %⁷ (dochody ogółem rosły szybciej od podatkowych na skutek wystąpienia wyjątkowo wysokich, jednorazowych dochodów niepodatkowych w postaci opłat za koncesję UMTS i wpłaty z zysku NBP). W przewidywanym wykonaniu budżetu w 2001 r. już takich dysproporcji nie ma : przy wzroście PKB w cenach bieżących o 6,3 %⁸ dochody budżetowe ogółem wzrastają o 12,3 % w porównaniu do 2000 roku, co jednak wynika z bardzo wysokiego, jednorazowego i niepowtarzalnego wzrostu dochodów niepodatkowych o 133,4 % ; dochody podatkowe w przewidywanym wykonaniu 2001 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrastają tylko o 4,9 %⁹, to znaczy poniżej wskaźnika wzrostu PKB w cenach bieżących. Świadczy to z jednej strony o występowaniu wspomnianej w punkcie 2 tych uwag zależności między tempem wzrostu dochodów budżetowych z podatków a tempem wzrostu PKB w cenach bieżących, z drugiej strony – wobec niższego od wskaźnika wzrostu PKB wskaźnika wzrostu dochodów podatkowych – o spadającej wydajności fiskalnej systemu podatkowego, co ma przyczyny i w zmianach konstrukcji podatków (np. podwyższanie progów podatkowych, obniżanie stawek), i w niższym od wzrostu PKB kształtowaniu się podstaw wymiaru podatków dochodowych, jak wreszcie i w niedociągnięciach w egzekwowaniu należności podatkowych przez administrację skarbową.

4. Zasadniczą przyczyną osłabienia tempa wzrostu gospodarczego (PKB w wyrażeniu realnym i nominalnym) jest osłabienie tempa wzrostu popytu krajowego: według założeń do projektu ustawy budżetowej na 2002 r. w skali całego roku 2001 popyt krajowy ulegnie zmniejszeniu o 0,7% (mimo wzrostu popytu konsumpcyjnego wynika to ze zmniejszenia popytu inwestycyjnego i mniejszego przyrostu stanu rzeczowych środków obrotowych). Ten spadek popytu krajowego jest w części rekompensowany wzrostem popytu zagranicznego, co w sumie pozwala na uzyskanie nieznacznego wzrostu PKB w stosunku do roku poprzedniego.¹⁰ O niedostatecznym popycie jako przyczynie stagnacji gospodarczej trzeba pamiętać przy ocenie zawartej w projekcie ustawy budżetowej na 2002 rok prognozy gospodarczej i ustaleń co do dochodów budżetu.

5. W założeniach makroekonomicznych budżetu na 2002 rok przewiduje się wzrost PKB w stosunku do roku poprzedniego o 1% w ujęciu realnym i o 4,9% w ujęciu nominalnym, przy średniorocznym wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych o 4,5% i wskaźnika wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu o 3,2%. Chociaż założenie realnego wzrostu PKB o 1 % jest nieznaczące i wobec tego może być uznane za ostrożne, trzeba zauważyć, iż oznacza ono **hipotezę ustabilizowania zmian PKB na poziomie z roku poprzedniego i przelamanie występującej od połowy 2000 r. tendencji ostrego obniżania się tempa wzrostu gospodarczego**. Zahamowanie tendencji spadkowej i ustabilizowanie się w 2002 roku tempa wzrostu na poziomie 1% w ujęciu realnym ma być osiągnięte przy wzroście popytu krajowego o 1% „przy znacznym zmniejszeniu wkładu eksportu netto we wzrost PKB”.¹¹ Jak dalej stwierdza się w omawianych założeniach makroekonomicznych, dochody

⁶ Obliczono na podstawie tablicy 1 na s. 315 Uzasadnienia.

⁷ Obliczono na podstawie tablicy 2 na s. 316 Uzasadnienia.

⁸ Obliczono na podstawie tablicy 1 na s. 315 Uzasadnienia.

⁹ Wskaźniki obliczono na podstawie danych w tabeli 2 na s. 316 Uzasadnienia.

¹⁰ Uzasadnienie s. 25 – 26.

¹¹ Uzasadnienie s. 26.

pozostające do dyspozycji gospodarstw domowych w 2002 roku w ujęciu realnym spadną o około 0,7 %. Mimo to „...przy założeniu ograniczenia skłonności gospodarstw domowych do oszczędzania szacuje się, że tempo (wzrostu) spożycia indywidualnego w 2002 r. wyniesie 1 %”¹². Tempo wzrostu spożycia zbiorowego (determinowane przez wysokość i strukturę wydatków publicznych) ma w 2002 r. wynieść 0,3 % w stosunku do roku poprzedniego. Nakłady brutto na środki trwałe w ujęciu realnym, po zmniejszeniu w 2001 r. o 5,4 %, mają w 2002 roku wzrosnąć o 1,1 %¹³. W przypadku inwestycji ma więc również dojść do odwrócenia tendencji spadkowej na korzyść wzrostu. Odwrócenie tendencji kształtowania się popytu inwestycyjnego ma nastąpić „za przyczyną dalszego napływu inwestycji bezpośrednich, obniżki stóp procentowych oraz nieznacznej poprawy wyników finansowych przedsiębiorstw”¹⁴. Na tle tych zapisów trzeba jednak podnieść istotne wątpliwości co do realności przewidywania wzrostu popytu wewnętrznego, który mógłby zahamować spadkową tendencję tempa wzrostu PKB. W szczególności trzeba podnieść, że :

- Przy spadku dochodów dyspozycyjnych gospodarstw domowych ich wydatki konsumpcyjne zapewne nie wzrosną, szczególnie wobec narastającej psychozy zagrożenia bezrobociem i ogólnym kryzysem gospodarczym. W takiej atmosferze nawet znaczne obniżenie oprocentowania kredytów na zakupy ratalne nie skłania do ich wykorzystywania w obawie przed trudnościami z ich spłatą.

- Napływ inwestycji bezpośrednich w 2002 r. (5,5 mld USD) ma być *mniejszy* niż w 2001 r. (6,1 mld USD)¹⁵, a więc z tego tytułu nie można spodziewać się wzrostu inwestycji brutto, wbrew zapisowi na s. 28 omawianych założeń makroekonomicznych. Obniżenie oprocentowania kredytów bankowych także nie wywoła zwiększenia popytu inwestycyjnego jeżeli inwestorzy nie będą spodziewali się wzrostu popytu na ich produkty, a więc nie może być traktowane jako samodzielny czynnik zwiększający inwestycje. **Chociaż przez podwyższenie (i utrzymywanie na wysokim poziomie) realnych stóp procentowych można skutecznie hamować wzrost gospodarczy, to obniżanie tych stóp nie jest wystarczającym instrumentem podwyższenia wzrostu gospodarczego jeżeli równocześnie nie występuje wzrost popytu globalnego.**

W sumie trzeba ocenić, że założenie wzrostu krajowego popytu, przede wszystkim inwestycyjnego, które ma zrekompensować zmniejszenie pobudzającego działania popytu zagranicznego i zapewnić zahamowanie spadkowej tendencji PKB w 2002 roku, w założeniach makroekonomicznych budżetu **nie zostało uargumentowane w sposób przekonujący.**

6. Jeżeli prognoza nominalnej wielkości PKB w 2002 r. została ustalona zbyt wysoko, to i przewidziane na ten rok w projekcie ustawy budżetowej dochody są zbyt wysokie, mimo wprowadzenia zmian systemowych w postaci podwyższenia niektórych stawek podatku od towarów i usług (przy obniżeniu innych), zastosowania opodatkowania podatkiem akcyzowym energii elektrycznej, zamrożenia progów podatkowych i wprowadzenia opodatkowania dochodów z odsetek w podatku dochodowym od osób fizycznych i innych. **Niezbędnym warunkiem uzyskania stabilizacji budżetu państwa i całości finansów publicznych w 2002 r. jest przelamanie spadkowej tendencji wzrostu PKB**, która obecnie doprowadziła już do jego stagnacji (założony wzrost o 1 % w ujęciu realnym pozostaje w granicach błędu statystycznego) i w najbliższym okresie może doprowadzić do jego spadku (recesji).

7. W założeniach makroekonomicznych budżetu na 2002 r. słusznie stwierdzono, że za-

¹² Uzasadnienie s. 27.

¹³ Uzasadnienie s. 28 – 29.

¹⁴ Jak wyżej.

¹⁵ Uzasadnienie s. 35

hamowanie wzrostu gospodarczego w ostatnich latach zostało wywołane niedoborem popytu. Powrót na ścieżkę wzrostu, warunkujący przełamanie kryzysu finansów publicznych (co wymaga także reform instytucjonalnych, ale mających wtórne znaczenie w porównaniu z koniecznością przyspieszenia rozwoju) **wymaga zwiększenia globalnego popytu**. W założeniach polityki strukturalnej rządu na 2002 r. działania w kierunku zwiększenia popytu globalnego wyraźnie nie są sformułowane, gdyż wymienione tam główne cele polityki społeczno-gospodarczej (restrukturyzacja wybranych sektorów gospodarki, prywatyzacja, intensyfikacja działań, zwiększających innowacyjność i przedsiębiorczość, pobudzających aktywność gospodarczą i inwestycje)¹⁶ nie zawierają bezpośrednio określonego celu pobudzania popytu, a wskazane sposoby realizacji wymienionych celów polityki społeczno-gospodarczej¹⁷ nawiązują głównie do strony podażowej procesów rynkowych i jedynie fragmentarycznie nawiązują do stymulowania popytu (wzmiankowana na s. 24 ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji, w szczególności infrastrukturalnych).

8. Są natomiast w projekcie budżetu przewidziane działania, które będą zmniejszały popyt globalny. Mam tutaj na myśli przede wszystkim zamiar podwyższenia stawki podatku od towarów i usług na materiały i usługi budowlane. Wprawdzie w zamierzeniu zwiększony podatek w zakresie budownictwa mieszkaniowego ma być zwracany inwestorom, ale zawsze wstępnie będzie on angażował fundusze tych inwestorów, którzy będą musieli czekać na obiecany zwrot, przy czym techniczne metody tego zwrotu mogą być powolne i zawodne. Jednocześnie z zamierzenia koszty budownictwa gospodarczego, także drobnego (w usługach, handlu, agroturystyce i innych działaniach tworzących nowe miejsca pracy, szczególnie w rejonach wiejskich) będą przez ten podatek zwiększone i będą hamowały popyt inwestycyjny. Jeżeli w intencji zwiększony podatek miał obciążyć głównie budownictwo supermarketów i wielkich biurowców, można rozważyć raczej obciążenie sprzedaży i najmu takich obiektów **podatkiem akcyzowym, a nie podatkiem od towarów i usług**, przy czym podatek akcyzowy mógłby obciążać także luksusowe apartamentowce. Sprawa powinna być rozważona szczególnie wnikliwie w świetle możliwości **nadania budownictwu mieszkaniowemu funkcji koła zamachowego pobudzania koniunktury i wzrostu gospodarczego w naszym kraju**.

9. Drugim wątpliwym z punktu widzenia pobudzania popytu projektem powiększania dochodów budżetowych jest objęcie zużycia energii elektrycznej podatkiem akcyzowym. Podatek ten mniejszy – choć może niezbyt znacznie – popyt gospodarstw domowych na inne towary i usługi przez zaabsorbowanie części ich dochodu dyspozycyjnego. Ponadto, i to przede wszystkim, będzie on działał inflacyjnie, gdyż producenci towarów i usług wliczą go do cen sprzedawanej produkcji. W efekcie zmniejszy się popyt finalnych odbiorców krajowych, a pozycja konkurencyjna eksporterów na rynkach zagranicznych ulegnie osłabieniu. W tym przypadku – jak się wydaje – bardziej celowe byłoby podwyższenie (czy wprowadzenie) stawek podatku akcyzowego na dobra finalne wyższej konsumpcji, zwłaszcza typu luksusowego i pochodzące głównie z importu, a nie na dobra konsumpcji pośredniej, składające się na materialne koszty produkcji i to w skali zróżnicowanej, zależnej od jej energochłonności.

10. Projekt założeń polityki społeczno-gospodarczej i wynikający z niego projekt budżetu mają w mojej ocenie **charakter defensywny**. Gospodarka naszego kraju dla przełamania tendencji stagnacyjnych, które łatwo mogą przerodzić się w tendencje recesyjne, wymaga zdecydowanego pchnięcia od strony popytu globalnego. Odnosi się wrażenie, że działania projektowane w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej są nacechowane przede

¹⁶ Uzasadnienie s. 21.

¹⁷ Uzasadnienie, s. 22 – 24.

wszystkim obawą przed nasileniem procesów inflacyjnych. Wynika stąd oczekiwanie, że popyt globalny wzrośnie samoczynnie, w wyniku poprawy koniunktury u zagranicznych partnerów gospodarczych, wzrostu konkurencyjności polskich producentów dzięki restrukturyzacji technicznej, wdrażaniu innowacji i wzrostowi wydajności pracy itd. Polityka gospodarcza państwa ma jedynie wspomagać ten samoczynny rozwój gospodarczy np. przez uelastyczenie rynku pracy czy odcinkowe wspomaganie inwestycji lub eksportu. Obawiam się, że ożywienie gospodarcze w Polsce na tej drodze przebiegałoby bardzo powoli, a mogłoby i w ogóle nie zrealizować się w najbliższych latach. Stąd – jak się wydaje – istnieje pilna potrzeba – sformułowania i podjęcia **ofensywnego programu** polityki gospodarczej i finansowej. Trzeba przyjąć, że wchodzące w treść tego programu **pchnięcie popytowe może wyjść tylko z sektora publicznego**. System bankowo-kredytowy nie dysponuje instrumentami bezpośredniego zwiększenia popytu. Redukcja realnych stóp procentowych nawet do bardzo niskiego poziomu nie przyniesie wzrostu popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego jeżeli będzie brakowało skłonności do inwestycji i skłonności do konsumpcji ze względu na oczekiwania pogorszenia sytuacji koniunkturalnej i zarobkowej. Ze strony systemu bankowo-kredytowego można spodziewać się najwyżej niehamowania wzrostu gospodarczego, ale nie można spodziewać się jego pobudzenia w warunkach psychozy kryzysowej. Także jeżeli chodzi o poprawę opłacalności eksportu i podrożenie importu przez obniżenie sztucznie wysokiego kursu złotego w stosunku do dolara USA i euro, nie można spodziewać się działań interwencyjnych ze strony NBP, który od ponad dwóch lat nie interweniuje na rynkach walutowych i zupełnie biernie przygląda się szkodliwej dla bilansu handlowego aprecjacji złotego. Sektory gospodarstw domowych i przedsiębiorstw ze swej natury (ograniczenie budżetowe) nie są w stanie wygenerować dodatkowego pchnięcia popytowego. **Tak więc tylko sektor finansów publicznych, przez zwiększenie deficytu budżetowego, może dać takie pchnięcie popytowe.**

11. Zwiększenie deficytu budżetowego powinno służyć zwiększeniu wydatków publicznych na cele pro-rozwojowe, na przykład na finansowanie budownictwa mieszkaniowego, rozbudowy infrastruktury, finansowaniu dziedzin gospodarki charakteryzujących się wysoką pracochłonnością (tworzących nowe miejsca pracy) i niską importochłonnością. Wydatki te mogłyby polegać na dokonywaniu lokat w ciągle jeszcze państwowym Banku Gospodarstwa Krajowego, który realizowałby poprzez kredytowanie państwowe plany budownictwa infrastrukturalnego, mieszkaniowego, wspomaganie inwestycji w przetwórstwie i w usługach w regionach wiejskich itd. Zapoczątkowanie takiego pchnięcia wymagałoby początkowo niewielkiego wzrostu deficytu budżetowego i lokat w BGK, bo można liczyć na efekt mnożnikowy takiego pchnięcia w postaci wzrostu dochodów z opodatkowania nowych przedsięwzięć i nowo zatrudnionych. Możliwość powiększenia deficytu budżetowego już w 2002 r. powinna być przeanalizowana. Zawarta w projekcie ustawy budżetowej kwota 40 mld zł jest określana jako nieprzekraczalna ze względu na możliwości jej sfinansowania, ale rachunku możliwości mobilizacji środków na rynkach finansowych w uzasadnieniu budżetu nie przedstawiono. Jak się wydaje, możliwości sfinansowania dodatkowego deficytu, przy aktywnej polityce lokowania obligacji państwowych, istnieją. Wydaje się np., że zamiast rozważania zwrotu podatku pobranego od odsetek od najmniejszych oszczędności można rozważyć zwolnienie z opodatkowania (czy redukcję opodatkowania) dochodów z oprocentowania obligacji państwowych. Takie zwolnienia opodatkowania były praktykowane np. w Wielkiej Brytanii.

12. Zdaję sobie sprawę z tego, że dość radykalna zmiana założeń polityki gospodarczej i budżetowej – nawet gdyby jej konieczność została uznana – nie może być zrealizowana w kilka tygodni, gdyż wymaga przemyśleń, uzgodnień i opracowania operacyjnego. Trzeba wobec tego bardziej radykalne działania w kierunku wyprowadzenia gospodarki z zapaści i

zmniejszenia bezrobocia odłożyć do 2003 r., po ich przygotowaniu w roku 2002. Ale już w toku opracowania budżetu na najbliższy rok trzeba stosować lekarską zasadę „primum non nocere” (przede wszystkim nie szkodzić) i wobec tego zastanowić się nad możliwościami dokonania sugerowanych wyżej zmian zamierzeń co do podwyższenia stawek podatku od towarów i usług od materiałów i robót budowlanych, , co do wprowadzenia podatku akcyzowego od energii elektrycznej i co do utrzymania deficytu budżetowego na niewzruszalnym poziomie 40 mld zł. Do grupy działań w zakresie polityki fiskalnej, których nie należałoby podejmować ażeby nie zaszkodzić pobudzaniu wzrostu gospodarczego i zwalczaniu bezrobocia, trzeba zaliczyć także opodatkowanie importu. Ten instrument, promujący towary produkcji krajowej w obrocie wewnętrznym, jednocześnie prowadzi do wzrostu kosztów produkcji wyrobów opartych o zużycie importowanych surowców, materiałów i półfabrykatów, co w konsekwencji może wywołać wzrost presji inflacyjnej i pogorszenie, a nie poprawę salda bilansu handlowego. Ponadto zastosowanie takiego obciążenia importu może spotkać się z retorsjami ze strony zagranicznych partnerów, co dodatkowo utrudni zbilansowanie obrotów bieżących w bilansie płatniczym i wprowadzenie gospodarki ponownie na ścieżkę szybkiego wzrostu.