

Dr Bohdan Wyżnikiewicz

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Ekspertyza nr 245

(IP – 97G)

Ogólna ocena projektu ustawy budżetowej na rok 2002

Aspekty makroekonomiczne

Uwagi ogólne

Stan gospodarki Polski w końcu roku 2001, po raz pierwszy od roku 1993, jest niepokojący, zatem podejście do założeń makroekonomicznych ustawy budżetowej na rok następny powinno być w zasadniczy sposób odmienne od podejścia z lat poprzednich. Diagnoza przyczyn złego stanu gospodarki powinna być ważnym czynnikiem branym pod uwagę przy formułowaniu założeń polityki gospodarczej na kolejny rok budżetowy.

Deklarowany przez rząd zamiar skoncentrowania się w roku 2002 na ustabilizowaniu finansów publicznych i stworzenie warunków do powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego w roku 2003 uważam za słuszny i jedyny w zaistniałej sytuacji.

Nie podzielam w pełni opinii, (str. 4 Uzasadnienia...) że „przyczyną złej sytuacji polskiej gospodarki jest ... przede wszystkim niewłaściwa polityka gospodarcza ostatniego czterolecia”. Moim zdaniem, do spowolnienia wzrostu gospodarczego obok mało skutecznej polityki makroekonomicznej (m. in. brak spójności polityki fiskalnej i monetarnej skutkujący restrykcyjnością polityki monetarnej) przyczynił się również skumulowany efekt kilku czynników, takich jak usztywnienie rynku pracy, zawirowania w otoczeniu zewnętrznym Polski (m. in. kryzys rosyjski, niski kurs waluty europejskiej euro), nierównowaga zewnętrzna jako skutek nadmiernej skłonności do konsumpcji, uciążliwy fiskalizm.

Korzenie spowolnienia gospodarczego i wynikającej z niego zapaści finansów publicznych tkwią w przekonaniu klasy politycznej i gospodarki o sukcesie gospodarczym osiągniętym w okresie wzrostu PKB między 5 a 7 procent. Poczucie sukcesu doprowadziło do nadmiernego rozbudowania wydatków publicznych - alternatywą było doprowadzenie do równowagi bądź nadwyżki budżetowej. Zejście na niższy poziom z osiągniętego wcześniej poziomu wydatków publicznych jest niezwykle trudne, szczególnie przy pogorszeniu się sytuacji makroekonomicznej. Polskie przedsiębiorstwa nie są przygotowane do działania w trudnym otoczeniu makroekonomicznym.

Założenia makroekonomiczne na rok 2002

Najważniejszy, syntetyczny wskaźnik wzrostu gospodarczego, jakim jest tempo wzrostu PKB, został ustalony w założeniach makroekonomicznych do budżetu na rok 2002 w wysokości 1 procent. Uważam to kluczowe założenie za właściwe. Jest ono równocześnie realistyczne i optymistyczne. Jego realizm wynika z braku przesłanek wskazujących na możliwość uzyskania wyższego tempa wzrostu gospodarczego, a optymizm wynika z przyjęcia

scenariusza uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, które należałoby określić jako optymistyczny. Nie bierze on bowiem pod uwagę realizacji żadnego z licznych wymienionych w Uzasadnieniu ryzyk zewnętrznych i wewnętrznych.

Optymistyczne i w pewnym sensie także asekuracyjne jest założenie, że większość wielkości makroekonomicznych zachowa się w roku 2002 w sposób zbliżony do ich realnego poziomu z roku 2001 (tablica 1, str. 315). Do wielkości, które, według założeń, zmieniają się znacząco w stosunku do roku 2001 należą wzrost eksportu (prognozowany poniżej osiągniętego w roku 2001, przyrost zapasów (materialnych środków obrotowych), stopa bezrobocia, saldo rachunku obrotów kapitałowych i finansowych bilansu płatniczego. Optymistyczne i dość ryzykowne wydaje się przyjęcie założenia o kontynuacji aprecjacji złotego wobec dolara (wzrost poziomu kursu o 2,7 proc. przy średniorocznej inflacji 4,5 proc.) w świetle oczekiwania zmniejszenia średniorocznego poziomu stóp procentowych z 15,9 proc. w roku 2001 do 10 proc. w roku 2002.

Trudno jest wyobrazić sobie wzrost eksportu w roku 2002 o 4,1 procent przy trwającej dwa lata aprecjacji złotego. Fakt, że taka sytuacja miała miejsce w roku 2001 nie stanowi dostatecznej podstawy, by przypuszczać, że będzie ona kontynuowana w kolejnym roku.

Wzrost stopy bezrobocia z 17,3 procent w końcu 2001 roku na 18,6 procent w końcu roku 2002 świadczy o powadze sytuacji. Pomimo tego, że zahamowanie wzrostu tej stopy zostało uznane za priorytet, oczekiwanie jej wzrostu wskazuje na brak możliwości realizacji tego priorytetu.

Obawy budzi też realność założenia o stagnacji realnych wynagrodzeń w roku 2002 przy wzroście realnych wypłat o charakterze świadczeń społecznych rzędu 2 procent i więcej. Zamiar ochrony najsłabszych ekonomicznie grup społeczeństwa nie powinien jednak prowadzić do zwiększania i tak już wysokiej relacji świadczeń społecznych do wynagrodzeń. Zalecanym kierunkiem działania byłoby hamowanie rozwarstwiania wynagrodzeń. Ta kwestia nie została jednak jeszcze podjęta w III Rzeczypospolitej poza uchwaleniem przez Sejm niefortunnej tzw. ustawy kominowej redukującej wynagrodzenia kadry zarządzającej przedsiębiorstwami państwowymi i spółkami skarbu państwa. Z drugiej strony, utrzymanie bardzo niskiego wzrostu wynagrodzeń może okazać się niewykonalne w sektorze przedsiębiorstw państwowych.

Ocena zarysu polityki makroekonomicznej

Na podstawie lektury Uzasadnienia... można sobie wyrobić ogólne pojęcie o kierunkach polityki makroekonomicznej w roku 2002. Za priorytety tej polityki uznane zostały „przeciwstawienie się tendencjom spowolnienia gospodarczego oraz zahamowanie wzrostu stopy bezrobocia” (str. 15). W tle pozostaje cały czas ustabilizowanie finansów publicznych jako podstawowe zadanie polityki gospodarczej w roku 2002.

Polityka makroekonomiczna ma trzy podstawowe elementy: politykę fiskalną, politykę monetarną i szeroko rozumianą politykę strukturalną.

Politykę fiskalną można ocenić jako skrepowaną tzw. wydatkami sztywnymi, zobowiązaniem nieprzekraczania deficytu wysokości 40 mld złotych i dużą zależnością od tempa wzrostu gospodarczego. Możliwości zwiększania dochodów są znacznie ograniczone. Okoliczności takie minimalizują możliwości ograniczania wydatków i kierują te ograniczenia na dziedziny, które „mogą poczekać” przykładowo na inwestycje infrastrukturalne (wydatki kapitałowe). Możliwości zwiększania dochodów budżetowych napotykać na bariery, gdyż zwiększanie fiskalizmu odbija się rykoszetem na przychodach budżetu.

Przeciwwskazaniem zwiększania stopnia fiskalizmu jest także sytuacja w otoczeniu regionalnym Polski, gdzie obniża się obciążenia podatkiem dochodowym. Ewentualne zwiększenie fiskalizmu mogłoby spowodować znaczący odpływ kapitału zagranicznego z Polski lub w najlepszym przypadku zahamowanie jego napływu.

Sytuacja taka skazuje finanse publiczne na strategię przetrwania, co najmniej w roku 2002, do czasu opracowania głębszej reformy tego systemu. Elementem tej reformy powinien być szczegółowy przegląd tzw. wydatków sztywnych, czyli wynikających ze zobowiązań ustawowych. Dużą część mechanizmów kreowania tych wydatków powstała w innych niż obecne warunkach gospodarczych (wysoka inflacja, szybki wzrost gospodarczy). Chodzi między innymi o nie mające uzasadnienia mechanizmy waloryzacyjne i indeksacyjne oparte o średnie wynagrodzenie krajowe, brak zróżnicowania regionalnego podstaw waloryzacyjnych itd. Rozwiązania takie należy weryfikować i dostosowywać do realnych możliwości polskiej gospodarki. Wydatkami sztywnymi, które nie mogą być zmienione, są tylko wydatki związane z obsługą długu skarbu państwa.

Polityka monetarna pozostaje w gestii niezależnego od rządu NBP, jednak rząd jest w stanie dużej mierze oddziaływać na nią, przede wszystkim poprzez prowadzenie zdyscyplinowanej polityki fiskalnej.

Polityka strukturalna nie została dokładnie naświetlona w Uzasadnieniu. Wskazane zostały jedynie obszary gospodarki, które zostaną nią objęte w roku 2002 oraz prowadzone od lat mało skuteczne programy „pobudzania” przedsiębiorczości i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Najważniejszym jej elementem powinno pozostać, moim zdaniem, oddziaływanie na rynek pracy. Z Uzasadnienia nie wynika jednak, że podjęte zostaną energiczne działania prowadzące do znaczącego uelastycznienia rynku pracy. Problem bezrobocia został w Polsce w dużej mierze spowodowany przez parlament, w którym duże wpływy przez dwie poprzednie kadencje miały związki zawodowe. Broniąc interesów i przywilejów pracujących i rozszerzając te przywileje przyczyniły się one do stworzenia na rynku pracy systemu sprzyjającego rozszerzaniu się bezrobocia. Jednostkowe koszty pracy wykazują tendencję do zwiększania się, co jeszcze bardziej utrudnia sytuację. Przykład takich krajów jak Holandia, Hiszpania i Irlandia, gdzie wprowadzenie rozwiązań uelastyczniających rynki pracy przyczyniło się do wzrostu gospodarczego i ograniczenia bezrobocia - powinien być wzorem do naśladowania w Polsce.

Zmiana podejścia do prywatyzacji sygnalizowana w Uzasadnieniu polegająca na rezygnacji z funkcji fiskalnych (dostarczyciela środków do budżetu) na rzecz czynnika wspierającego modernizację i restrukturyzację (uwaga B.W.) przemysłu i gospodarki jest słuszna i warta pochwały. Wskazane byłoby przedstawienie działań, które doprowadzą do takiej zmiany, która nie uzyska automatycznej akceptacji społecznej. Uzasadnienie nie zawiera nawet zarysu takich działań.

Struktura dochodów budżetu państwa

Wzrost dochodów budżetu państwa w roku 2002 w porównaniu do przewidywanego wykonania w roku 2001 wynosi nominalnie 1,7 procent. Przewiduje się ubytek dochodów niepodatkowych o około 6,9 mld zł (-43 proc.) i wzrost dochodów podatkowych o 10,6 mld zł, (8,6 procent). Największe kwotowo wzrosty podatków mają objąć podatek od towarów i usług - VAT, (4,1 mld zł), podatek akcyzowy (3,5 mld zł) i podatek dochodowy od osób fizycznych (3,1 mld zł).

Na podstawie analizy doświadczeń z poprzednich lat i wprowadzanych zmian ustawo-

wych uważam, że najmniej zagrożone są dochody budżetu z PIT od osób fizycznych, a najbardziej zagrożone są dochody z podatku akcyzowego. Podatek VAT jest obciążony dużą niepewnością i wyjaśnienia wymagają przyczyny niskiej efektywności planów poboru tego podatku.

Za realnością wykonania planu podatku PIT przemawia ograniczanie ulg, zamrożenie progów w regresyjnym systemie stóp podatkowych, a także duża skuteczność poboru. Z kolei zagrożenie dla planu poboru podatku akcyzowego związane jest zarówno z nieuzasadnioną wiarą władz podatkowych w skuteczność tego podatku, jak i zniechęcanie nabywców do zakupu objętych nim dóbr i towarów. Wiele wskazuje na to, że rezerwy tkwiące w możliwościach zwiększania dochodów budżetu w drodze podnoszenia stawek podatku akcyzowego wyczerpują się. Dotyczy to w szczególności wyrobów alkoholowych i tytoniowych, tylko w przypadku paliw sytuacja skuteczność podwyższania stawek akcyzy jest znaczna. Dlatego też oczekiwania 12 procentowego wzrostu nominalnego podatku akcyzowego i 7,1 procentowego realnego wzrostu uważam za nadmiernie optymistyczne.

Struktura wydatków budżetu

Wydatki budżetu, które mają w roku 2002 wzrosnąć nominalnie o 1,3 procenta, poza nielicznymi przypadkami, są redukowane w stosunku do znowelizowanych wartości wydatków na rok 2001. Właściwsze byłoby odniesienie wydatków na rok 2002 do ich przewidywanego wykonania w roku 2001.

Redukcje w szczególności dotyczą wydatków majątkowych, świadczeń na rzecz osób fizycznych i wydatków bieżących jednostek budżetowych. Wzrost wydatków dotyczy przede wszystkim obsługi długu publicznego, co jest sprawą obiektywną. Minimalnie wzrosną dotacje i subwencje stanowiące prawie 57 procent wydatków.

Tego rodzaju podejście jest wymuszone sytuacją, nie jedynym możliwym. Do rozważenia mogą być redukcje niektórych wydatków w ramach dotacji i subwencji. W ich przypadku, co prawda większość pozycji wykazuje spadek wydatków, jednak stanowiące blisko połowę tej grupy wydatków dotacje do funduszy celowych wykazują wzrost o 6,7 procent, głównie za sprawą Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy.

Ta sytuacja pokazuje bardzo wyraźnie stopień niedostosowania systemu finansów publicznych do możliwości gospodarki i wskazuje na potrzebę głębokiej reformy w tych dziedzinach.