

Witold M. Orłowski  
Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE  
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN

Ekspertyza nr 282 (IP-103G)

## Opinia na temat projektu ustawy budżetowej na rok 2004

### Uwarunkowania oceny budżetu

Obecny budżet konstruowany jest w warunkach obiektywnie korzystniejszych, niż budżety z lat ubiegłych. Główne czynniki warunkujące ocenę projektu budżetu na rok 2004 są następujące:

- Po ponad dwuletnim okresie spowolnienia, gospodarka polska wchodzi wreszcie w fazę przyspieszonego wzrostu (ożywienia). W takiej sytuacji, po raz pierwszy od kilku lat, należy liczyć się z pozytywnym efektem koniunkturalnym, tzn. ze spadkiem deficytu budżetowego szybszym, niż wynika to ze zmian deficytu strukturalnego.
- Ożywieniu – przynajmniej na obecnym stadium – nie powinien towarzyszyć silny wzrost nierównowagi gospodarczej. Jest to wynikiem istnienia dużej, narosłej w okresie spowolnienia/recesji luki popytowej, hamującej nadal dynamikę cen.
- Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, oraz oczekiwania rynków finansowych dotyczące kilkuletniej perspektywy przystąpienia Polski do strefy euro, powodują kontynuację oczekiwań dotyczących długookresowej stabilności finansowej. W konsekwencji, poziom długookresowych stóp procentowych pozostaje bardzo niski, porównywalny z kosztami obsługi długu przez najbardziej wiarygodne rządy europejskie.
- Z drugiej strony, budżet konstruowany jest z uwzględnieniem finansowych konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W początkowym okresie członkostwa, ze względu zarówno na uwarunkowania obiektywne (trudność w natychmiastowym dostępie do funduszy unijnych, konieczność zadatkowania i współfinansowania wielu wydatków związanych z napływem środków unijnych) jak na warunki finansowe dotyczące płatności składki, zaofiarowane Polsce przez Unię, dla budżetu państwa oznacza to konieczność dodatkowego wysiłku finansowego, szacowanego na ok.15 mld PLN.

Spośród powyższych czterech czynników, trzy działają w stronę ułatwienia konstrukcji budżetu, natomiast czwarty utrudnia sytuację.

### Sytuacja gospodarcza Polski

Większość analityków twierdzi, że gospodarka polska weszła na ścieżkę przyspieszenia. Oznacza to (najprawdopodobniej) koniec dwuletniej recesji, której najbardziej bolesnym efektem był spadek inwestycji (łącznie w latach 2001-2 o 15%) i wzrost bezrobocia do bardzo wysokiego poziomu 18%.

Recesja była tak bolesna z kilku powodów:

- Spadek inwestycji oznaczał, że przedsiębiorcy bardzo źle oceniali sytuację gospodarczą, perspektywy rozwoju i politykę gospodarczą (rządu i NBP).
- Spadek inwestycji oznaczał niższy popyt na rynku, ale również spowolnienie procesu modernizacji polskich przedsiębiorstw.

- Niski wzrost gospodarczy powodował presję na wzrost deficytu budżetowego (dochody niemal nie rosły, wydatki tak), a w konsekwencji długu publicznego.
- Recesji towarzyszył bardzo mocny pieniądź (kiedy jest recesja, nie można podnosić cen), co utrudniało sytuację przedsiębiorstw (np. nie mogły liczyć na to, że inflacja „zje” część realnej płacy pracowników, a zatem spadną koszty pracy).
- Szukające obniżki kosztów przedsiębiorstwa zwalniały ludzi i rosło bezrobocie.

Główne zjawiska, które umożliwiły zakończenie recesji są następujące:

- Poprawie uległa polityka gospodarcza: rząd opanował sytuację budżetową i uspokoił rynek (choć w powszechnym odczuciu uczestników rynku rząd zrobił zbyt mało, a przede wszystkim zbyt późno), NBP obniżył stopy procentowe (pieniądz stał się tańszy, więc ludzie/firmy chętniej sięgają po kredyty).
- Dzięki zmianom kursów wzajemnych euro i dolara, poprawie uległa opłacalność większości polskiego eksportu. Nałożyło się to na fakt, że przedsiębiorstwa, po obniżeniu kosztów stały się bardziej konkurencyjne i silnie zwiększyły eksport (niestety, ceną tego był też wzrost bezrobocia).
- Przedsiębiorstwa w końcu uznały, że sytuacja gospodarcza będzie się poprawiać, więc zaczęły na nowo inwestować. Skłania je też do tego głównie perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej i wzmożonej presji konkurencyjnej na rynku krajowym.

W rezultacie, oczekuję następującego przebiegu procesów gospodarczych:

- Wzrost PKB wyniesie w roku 2003 ok. 3.5%, w przyszłych latach zapewne ok. 4-5% rocznie. Silnie wzrośnie produkcja przemysłowa.
- Inflacja pozostanie na dość niskim poziomie, choć zapewne z czasem wzrośnie do 2-3% (minie efekt „zduszenia” cen przez recesję).
- Zmniejszanie bezrobocia będzie stopniowe, wyraźnie widoczne najprawdopodobniej dopiero za kilka kwartałów.

## **Projekt budżetu na rok 2004**

### **Konstrukcja budżetu**

- Dochody budżetu mają wynieść 153 mld zł, wydatki 198 mld zł, deficyt 45,5 mld zł. Deficyt jest uważany powszechnie za bardzo wysoki, gdyby zastosować taką samą metodologię prezentacji jak w zeszłym roku – o blisko 20 mld zł wyższy niż w 2003 r.
- Budżet zakłada wzrost o 4% wydatków na edukację, zdrowie i kulturę, wzrost o 5,8% wydatków na szkolnictwo wyższe, wzrost o 3% wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz waloryzację rent i emerytur o 1,3%.
- Jednocześnie obniżono podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) i PIT od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą do 19%.

### **Założenia makroekonomiczne budżetu**

Budżet opiera się na następujących założeniach makroekonomicznych:

- PKB wzrośnie realnie o 5%, przy wyraźnej zmianie struktury popytowych źródeł wzrostu: przyspieszeniu spożycia i inwestycji (do 3.8% i inwestycji o 12.2%), przy lekko negatywnym wpływie handlu zagranicznego na wzrost (dynamika eksportu 8.7%, importu 8.5%).

- Stopa inflacji wyniesie średniorocznie 2%, co będzie wynikiem ciągle jeszcze zauważalnego oddziaływania luki popytowej (hamującego wzrost cen), stabilnej waluty, niskich oczekiwań inflacyjnych.
- Krótkookresowe stopy procentowe ulegną dalszej obniżce do 3.7%, a stopy długookresowe pozostaną na obecnie obserwowanym, niskim poziomie (ta ostatnia informacja nie jest explicite zamieszczona wśród założeń, ale można ją wydedukować z dostępnych materiałów).

W moim przekonaniu, tempo wzrostu PKB ok. 5% jest możliwe do osiągnięcia (choć ostrożniej zakładałbym ok. 4-4.5%). Nie jest jasne, czy w zakresie odbudowy dynamiki inwestycji postęp będzie tak szybki, jak to się zakłada. Biorąc jednak pod uwagę silny związek występujący pomiędzy dynamiką inwestycji a dynamiką importu, wolniejsza odbudowa popytu inwestycyjnego powodowałaby zapewne ograniczenie ujemnego wpływu salda handlu zagranicznego na PKB. Oznacza to stosunkową komfortową sytuację, w której możliwe odchylenia trendów gospodarczych od założeń budżetu w znacznej mierze mogłyby się kompensować w odniesieniu do tempa wzrostu PKB. Nie musi to być jednak prawda w odniesieniu do projekcji dochodów podatkowych: wolniejszy wzrost inwestycji i większy dodatni wpływ eksportu netto oznaczałby niższe wpływy budżetowe, niż zakłada się w budżecie.

W odniesieniu do inflacji i kursu walutowego uważam przyjęte założenia za realne. Wpływ czynników o charakterze niekontrolowanym (np. cen żywności) spowoduje zapewne już w końcu bieżącego roku pewien wzrost inflacji. Sądzę jednak, że przy niskim poziomie oczekiwań inflacyjnych, wzrost ten nie powinien być duży.

Za wiarygodną uważam także prognozę krótkookresowych stóp procentowych. Jak sądzę, nowa Rada Polityki Pieniężnej w pierwszej fazie swojej działalności dokona korekcyjnych obniżek stóp NBP. Następnie stopy ulegną stabilizacji, a brak silniejszej presji inflacyjnej umożliwi zapewne utrzymanie ich na niskim poziomie.

Większe zastrzeżenia może budzić założenie o utrzymaniu się niskich długookresowych stóp procentowych. Stopy te są wynikiem zarówno krótkookresowej ceny pieniądza, jak i oczekiwań rynków finansowych dotyczących inflacji w dłuższym okresie. Jak do tej pory, rynki zdecydowanie wierzą w utrzymanie się w Polsce niskiej inflacji, wiążąc to z procesem przystępowania Polski (w ciągu kilku lat) do strefy euro. Obserwowana dotąd konwergencja długookresowych stóp procentowych może jednak ulec odwróceniu w sytuacji, w której uczestnicy rynku zwątpiliby w gotowość Polski do wstąpienia do strefy euro około lat 2007-9. Jak się wydaje, kluczowe znaczenie w tym zakresie ma przeprowadzenie proponowanych przez rząd strukturalnych reform finansów publicznych (tzw. planu Hausnera). Jak się wydaje, wdrożenie planu utwierdziłoby rynki w przekonaniu o kilkuletnim horyzoncie członkostwa w strefie euro, podczas gdy załamanie planu (albo znaczne ograniczenie) mogłoby zostać uznane za dowód nierealności takiego założenia. W tej drugiej sytuacji moglibyśmy mieć do czynienia z odwróceniem procesu konwergencji i ze wzrostem długookresowych stóp procentowych o 1-2 punkty procentowe. Prowadziłoby to oczywiście do wzrostu kosztów obsługi długu publicznego (zwłaszcza po roku 2004), a w samym roku 2004 głównie do problemów ze sfinansowaniem deficytu budżetowego.

### **Najważniejsze elementy oceny planu budżetu**

- Zdaniem Rządu budżet realizuje trzy priorytety - „przyspieszony wzrost gospodarczy, korzystną integracją z UE, zwiększa samodzielność jednostek samorządu terytorialnego”, jest „budżetem najniższego fiskalizmu w historii III RP oraz wzrostu zatrudnienia”. Argumenty te mają po części charakter propagandowy.
- Rzeczywiste pozytywy: budżet uwzględnia skutki finansowe akcesji do UE, obniża podatki dla firm (i CIT, i PIT), zwiększa dochody własne samorządów (kosztem budżetu

centralnego). Razem z ustawą o wolności gospodarczej może to poprawić wyraźnie klimat inwestycyjny.

- Założenia makroekonomiczne są rozsądne (choć mogłyby być nieco ostrożniejsze), nie powinno być kłopotów z wykonaniem budżetu (rząd może mieć jednak problemy z finansowaniem deficytu, co oznaczać może wzrost stóp procentowych i kosztu obsługi długu).
- Negatywy: budżet ostatecznie zrywa z „regułą Belki”, która umożliwiała stabilizację długu publicznego poniżej poziomu 60% PKB (reguła Belki: realny wzrost wydatków publicznych 1% rocznie; w tym budżecie – jeśli policzyć w warunkach porównywalnych – wzrost jest znacznie szybszy). Efektem tego jest nadmierny poziom deficytu budżetowego i wzrost relacji długu publicznego do PKB, choć obecny poziom długu nakazuje podjęcie w tym zakresie działań dyscyplinujących. Zamiast „reguły Belki”, metodą wyprowadzenia finansów publicznych ze stanu nadmiernego zadłużenia jest średniookresowa strategia finansów publicznych, postulująca od roku 2005 sukcesywny spadek relacji deficytu do PKB (m.in. uwarunkowany realizacją planu Hausnera). Nie ma wątpliwości, że w odczuciu uczestników rynku jest to kotwica słaba, zależy bowiem od przyszłych decyzji rządów i parlamentów.
- Reforma podatkowa jest połowiczna (obniżka PIT tylko w zakresie działalności gospodarczej), co będzie niewątpliwie zachęcać do oszustw podatkowych/działania podatników na rzecz minimalizacji obciążeń. Wiąże się z tym ryzyko ograniczenia łącznych wpływów budżetowych z podatku PIT w stosunku do założeń budżetu.
- Uwaga techniczna (bardzo negatywna): rząd zastosował po raz kolejny praktykę zmiany zasad prezentacji budżetu z roku na rok, m.in. zmieniając zasady liczenia deficytu. Nie dyskutując zasadności proponowanych zmian prezentacyjnych należy stwierdzić, że minimalnym warunkiem uczciwej i przejrzystej prezentacji budżetu jest podanie podstawowych wielkości również w układzie porównywalnym. Niezastosowanie takiej elementarnej zasady uczciwej prezentacji nie oszuka uczestników rynku, a zaufanie do rządu raczej przez to spada, a nie wzrasta.

## **Problem deficytu i długu publicznego**

### **Deficyt w roku 2004 i jego finansowanie**

- Wysoki deficyt budżetowy powoduje silny wzrost potrzeb pożyczkowych państwa w roku 2004 (56 mld PLN, ok. 7% PKB).
- Deficyt ten może być trudny do sfinansowania, co może pociągać za sobą albo akceptację podwyższonych kosztów obsługi, albo konieczność dodatkowych ograniczeń wydatków w ciągu roku.
- Należy też zauważyć, że w drugiej połowie roku 2004, wobec wzrostu potrzeb pożyczkowych sektora prywatnego (w związku ze wzrostem inwestycji) coraz bardziej realne stanie się wystąpienie tzw. efektu wypychania inwestorów prywatnych przez budżet, prowadzącego do zmniejszenia dynamiki inwestycji i wzrostu PKB. Zjawisko to z coraz większą siłą będzie występować w latach kolejnych. Jednym z jego przejawów może być znaczący wzrost rynkowych stóp procentowych (w sytuacji załamania się wiary w konwergencję), lub znaczące wzmocnienie kursu walutowego przy stałych stopach (przy kontynuacji konwergencji).

### **Relacja długu do PKB**

- Zgodnie z Konstytucją, relacja długu publicznego do PKB nie może przekroczyć 60%. Jeśli przekracza 55%, rząd ma obowiązek niezwiększania deficytu i nieudzielania poręczeń, jeśli przekracza 60%, należy natychmiast zrównoważyć budżet.
- Dziś relacja przekracza 50%. Sytuacja jest już obecnie zła, bo procesu wzrostu długu nie daje się zatrzymać z dnia na dzień. Porzucenie „reguły Belki” i skala deficytu w 2004 oznaczają, że Polska w roku 2004 lub 2005 na pewno przekroczy próg 55%, zbliżając się niebezpiecznie do 60%. Ponieważ duża część naszego długu jest denominowana w walutach obcych, poważniejsze osłabienie złotego może w takiej sytuacji niemal z dnia na dzień spowodować przekroczenie 60% i konieczność wdrożenia niezwykle ostrych procedur sanacyjnych wymaganych przez prawo.
- Przy odrobinie szczęścia, na uniknięcie tego zagrożenia pozwoliłaby realizacja rządowej „Średniookresowej strategii finansów publicznych na lata 2005-2007”. Oznacza to jednak konieczność podjęcia przez rząd już obecnie szeregu skrajnie niepopularnych decyzji (planu Hausnera).
- Nawet w warunkach pełnego wdrożenia planu Hausnera, w najbliższych latach może pojawić się potrzeba dodatkowych wysiłków stabilizacyjnych, w celu uniknięcia złamania konstytucyjnej relacji długu do PKB.

### **Ocena syntetyczna**

W ocenie syntetycznej należy stwierdzić, że projekt budżetu charakteryzuje się nadmiernym wzrostem deficytu i niedostatecznym wysiłkiem na rzecz powstrzymania dryfu finansów publicznych w stronę złamania konstytucyjnych zasad. W takiej sytuacji absolutnie niezbędne jest podjęcie ostrych środków zaradczych, m.in. proponowanych w planie Hausnera. Jeśli nie uda się przeprowadzić planu Hausnera, dług publiczny w ciągu najbliższych 2-3 lat niemal na pewno przekroczy 60% PKB.