

Dr Bohdan Wyżnikiewicz  
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

**Ekspertyza nr 287 (IP-103G)**

## **Ekspertyza w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2004**

### **Uwagi ogólne**

Analizowany tu projekt budżetu państwa na rok 2004 będzie budżetem o szczególnym charakterze z kilku względów.

Po pierwsze, dotyczy on roku, w trakcie którego Polska wstąpi do Unii Europejskiej i jej struktur. Skutki tego faktu są oczywiste dla konstrukcji i struktury budżetu. Oznaczają one również potrzebę gromadzenia doświadczeń do wykorzystania w kolejnych latach. Budżet ten stanowi ponadto istotny punkt wyjścia do kształtowania pozycji Polski w rozszerzonej Unii Europejskiej. Daje on równocześnie świadectwo jakości polskiej polityki gospodarczej i społecznej.

Po drugie, projekt tego budżetu uwidacznia negatywne skutki wieloletniego zaniechania działań w sprawie jego równoważenia i dostosowania wydatków do realiów gospodarczych, czyli możliwości sprostania nadmiernie rozbudowanym sztywnym wydatkom. Inaczej mówiąc uwypukla on brak przeprowadzenia w odpowiednim ku temu czasie tzw. reformy finansów publicznych. Realia współczesnej gospodarki światowej i procesy globalizacji wymagają bowiem ciągłych dostosowań.

Po trzecie, skutki znacznego powiększenia długu publicznego (w świetle art. 45 ustawy o finansach publicznych) już w roku 2004 wymuszą bezwzględnie konieczność podjęcia w kolejnych latach poważnych działań ostrożnościowych i sanacyjnych prowadzących do równoważenia budżetu.

Lektura projektu budżetu sprawia pewne kłopoty wynikające z braku możliwości jego bezpośredniej i pełnej porównywalności z ustawami budżetowymi z lat poprzednich. Wpływa to negatywnie na przejrzystość budżetu i może prowadzić do błędnych ocen. Brak ciągłości w sposobie prezentacji projektów budżetu państwa jest stosowaną od lat praktyką przez kolejne rządy.

Silną stroną projektu budżetu jest konstytucyjnie terminowe przedłożenie go Sejmowi. Stwarza to warunki do przeprowadzenia wyczerpujących analiz i dyskusji bez niepotrzebnego pośpiechu. Taka sytuacja umożliwia przeprowadzenie głębszych zmian w projekcie budżetu, niż było to możliwe w poprzednich latach.

Warto podkreślić próbę uproszczenia systemu podatkowego w drodze zmniejszenia poziomu stawek opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (podatek CIT) i rezygnacji z ulg i odpisów oraz wysiłku dla ich ujednoczenia. Jest to krok w dobrym kierunku (m.in. prowadzi on do poprawy międzynarodowej atrakcyjności Polski jako miejsca inwestowania), który da pozytywne rezultaty (zwiększenie przychodów fiskalnych) w dłuższym okresie. Brak takich rezultatów w krótkim okresie nie doprowadzi i nie może doprowadzić do obniżenia stopnia fiskalizmu w skali całego systemu gospodarczego w roku 2004.

### **Ocena założeń makroekonomicznych**

Najważniejsza uwaga dotycząca założeń makroekonomicznych, o które oparty jest budżet na rok 2004, a szczególnie wyliczenia jego strony dochodowej odnosi się do przyjętego bardzo wysokiego tempa wzrostu produktu krajowego brutto na poziomie 5 procent.

Rysowanie bardzo optymistycznego obrazu rzeczywistości jest uderzające przy lekturze uzasadnienia. Uzasadnieniem projekcji tempa wzrostu w roku 2004 jest, między innymi,

oczekiwanie wysokiego tempa wzrostu eksportu. Podaje się, że w pierwszym półroczu 2003 roku polski eksport do Niemiec wzrósł o 26,8 proc. w ujęciu dolarowym. Wzrost ten jest imponujący, zaś w bardziej poprawnym merytorycznie ujęciu w walucie europejskiej euro (ta waluta już od kilku lat dominuje w polskim handlu zagranicznym) znajduje się on w przedziale między 3 a 4 procent. Wymowa dynamiki handlu w ujęciu dolarowym jest przesadna i wskazuje na potrzebę posługiwania się euro zamiast dolarem przy prezentacji kontaktów gospodarczych z zagranicą.

Przeciwko nadmiernie optymistycznym założeniom makroekonomicznym przemawiają następujące argumenty:

- brak przesłanek wskazujących na przyspieszony wzrost popytu krajowego, zarówno nakładów inwestycyjnych (w projekcie ustawy budżetowej założono wzrost o 12,2 proc.), jak i spożycia prywatnego (założono wzrost o 3,8 proc.). Do inwestowania zniechęca przedsiębiorców stosunkowo niskie wykorzystanie zdolności produkcyjnych i zgromadzone zapasy wyrobów gotowych. Możliwości kredytowe są mało atrakcyjne przez zaangażowanie się banków w korzystniejsze i bezpieczniejsze dla nich finansowanie deficytu budżetowego. Wzrost spożycia prywatnego ogranicza niski wzrost dochodów realnych ludności, a trudno sobie wyobrazić nagły ich wzrost w roku 2004;
- powszechne są przewidywania stosunkowo niskiego wzrostu gospodarczego w 15 krajach Unii Europejskiej (choć wyższego w roku 2004 niż w roku 2003), co znacząco determinuje możliwość dalszego szybkiego wzrostu eksportu z Polski na rynki tych krajów. W nie dającym się całkowicie wykluczyć przypadku umocnienia się złotego wzrost eksportu do krajów Unii Europejskiej może okazać się problematyczny;
- niechęć pracodawców do zwiększania zatrudnienia wynikająca z utrzymującego się przeregulowania systemu gospodarczego, a szczególnie rynku pracy. Skutki poprawy sytuacji w tej dziedzinie w wyniku liberalizacji systemu pojawiają się z opóźnieniem w stosunku do momentu wprowadzania znowelizowanych ustaw, które mogłyby poprawić stan rzeczy, np. tzw. ustawa o wolności gospodarczej);
- destrukcyjny wpływ na resztę gospodarki ze strony nadal niezrestrukturyzowanego sektora publicznego (górnictwo, hutnictwo, elektroenergetyka, przemysł zbrojeniowy, transport kolejowy);
- koncentracja ożywienia gospodarczego obserwowanego w pierwszej połowie roku 2003 głównie w przemyśle produkującym na eksport i trudnego do określenia efektu oddziaływania impulsów tego ożywienia na resztę gospodarki (chodzi zarówno o efekt w czasie i jego głębokość);
- wpływ wstąpienia Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku na wzrost gospodarczy jest niewiadomą, jednak w krótkim okresie (tj. do końca roku 2004) równie prawdopodobny jest scenariusz pozytywnego, jak i negatywnego wpływu. Badania stopnia przygotowania przedsiębiorstw do rzeczywistości unijnej, prowadzone między innymi przez Krajową Izbę Gospodarczą skłaniają do oczekiwania mało optymistycznego scenariusza. Tymczasem w „Uzasadnieniu..., (str. 11)” przyjmuje się, że akcesja będzie czynnikiem przyspieszającym uzyskanie wzrostu gospodarczego;
- trudna sytuacja na rynku pracy w roku 2004 ma większe szanse na wstrzymanie spadku zatrudnienia niż na powrót na ścieżkę wzrostu. Z okresu spowolnienia wzrostu gospodarczego (lata 2001 – 2002) przedsiębiorcy wynieśli lekcję wykorzystywania rezerw wzrostu wydajności pracy od aktualnie zatrudnionych pracowników niż w drodze zwiększania zatrudnienia.

Osiągnięcie wysokiego wzrostu gospodarczego rzędu 5 procent w roku 2004 byłoby możliwe tylko w przypadku równoczesnego korzystnego ułożenia się wielu nie związanych ze

sobą czynników wpływających na kształtowanie się stanu koniunktury makroekonomicznej. Zagrożenia dla takiego scenariusza (obok podanych powyżej) mogą wynikać z przyczyn niezależnych od krajowej polityki gospodarczej, takich jak wspomniane już osłabienie złotego, wycofanie się z Polski części kapitału inwestycji portfelowych (w papiery wartościowe) lub też z nieoczekiwanych i trudnych do całkowitego wykluczenia zawirowań na międzynarodowych rynkach finansowych.

### **Rozliczenia z Unią Europejską**

Problem rozliczeń z Unią Europejską polega na tym, że zobowiązania Polski są z góry znane, czyli zdeterminowane, natomiast duża część, czy wręcz większość uzgodnionych transferów z Unii Europejskiej do Polski nie ma charakteru automatycznego, lecz wymaga przejścia beneficjentów przez dość skomplikowane i nowe dla nich procedury, które, jak pokazuje praktyka krajów Unii i Polski ze środkami przedakcesyjnymi, nie prowadzą do pełnego wykorzystania tych środków, a tylko ich trudnej do określenia *a priori* części. Potrzebny jest czas i wysiłek dla zdobycia niełatwych umiejętności w staraniu się o przyznane środki unijne. W pewnych przypadkach problemem może być udział własny w finansowaniu projektów ze strony bezpośrednich beneficjentów funduszy unijnych. Ponadto, część środków przeznaczonych dla Polski nie została jeszcze oficjalnie uzgodniona bądź zatwierdzona (str. 275), choć obecnie ma to tylko znaczenie formalne.

Pełniejszego naświetlenia wymaga też kwestia zdolności absorpcyjnych transferów unijnych przez polskie przedsiębiorstwa i organy samorządowe.

### **Dług publiczny i finansowanie deficytu**

Zastosowane w konstrukcji budżetu państwa podejście polegające na doprowadzeniu do wysokiego deficytu budżetowego ma wiele słabych stron i tylko w niewielkim stopniu broni się samo. Stan ten wynika najprawdopodobniej z faktu, że nie było podjętej odpowiednio wcześniej decyzji politycznej w sprawie redukcji wydatków. Filozofia odłożenia na późniejsze lata kroków i działań prowadzących do ograniczania deficytu budżetowego jest wielce ryzykowna. Wejście w głęboki deficyt budżetowy jest łatwe, wycofanie się z niego w kolejnych latach może okazać się bardzo trudne, biorąc pod uwagę trudny do uniknięcia opór tych, których będą bezpośrednio dotyczyły ograniczenia wynikające z racjonalizacji wydatków lub potrzeby zwiększenia dochodów budżetu.

Inną niesprzyjającą temu okolicznością jest zbieżność w czasie porządkowania systemu budżetowego z kampanią wyborczą, która ogranicza skłonność polityków do wprowadzania niepopularnych społecznie posunięć dyscyplinujących wydatki i dochody budżetowe. Sytuację komplikuje fakt, że odkładanie reform budżetowych na później, poza rok 2004, byłoby narażaniem Polski na nieuchronny kryzys finansów publicznych.

Bardziej wskazane byłoby ograniczanie wydatków już budżecie na rok 2004 niż planowanie wprowadzenia tego w latach następnych. W kolejnych latach warunki ku zmianom będą trudniejsze. Badania socjologiczne nastrojów społecznych wskazują na rozbudowane oczekiwania dochodowe związane z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Tymczasem zamiast oczekiwanej poprawy sytuacji dochodowej najprawdopodobniej nastąpi jej pogorszenie.

Nie ma wielu przekonujących argumentów na odkładanie redukcji zadłużenia publicznego na lata następne i świadome pogarszanie sytuacji w miejsce jej polepszania. Ryzyko pojawienia się niekorzystnych scenariuszy w wyniku zastosowania opisywanego tu podejścia jest znaczne. Związane jest ono przykładowo z kursem walutowym (osłabienie złotego), który w niesprzyjających okolicznościach może doprowadzić do przyspieszonego i niebezpiecznego wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

Zabieg polegający na przeniesieniu części wydatków budżetu w zakresie transferów do OFE i zaniżenie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy zwiększa dług publiczny przez konieczność zadłużania się FUS. Wydatki te stanowiące *de facto* deficyt bieżący nie pojawiają się jako pozycje deficytu budżetowego.

Relacja projektowanego deficytu budżetowego do PKB w roku 2004 jest bardzo wysoka i w roku 2004 ma wynieść 5,3 procent PKB zgodnie z „Uzasadnieniem, (str. 284)”. Według szeroko rozpowszechnianych w mediach wyliczeń Krzysztofa Rybińskiego, głównego ekonomisty banku BPH PBK relacja ta powinna wynieść 7,8 procent przy zastosowaniu reguł wykazywania deficytu budżetowego i po sprowadzeniu do porównywalności z relacją z roku 2003.

Niezależnie jednak od metodologii liczenia wielkości deficytu budżetowego jego rozmiar budzi poważne zaniepokojenie w kwestii możliwości redukcji tak dużego deficytu budżetowego w stosunkowo krótkim okresie (2 - 3 lata). Kwestia ta jest kluczowa przy sprostaniu jednemu z kryteriów z Maastricht w sprawie 3 procentowej relacji deficytu budżetowego do PKB dla kraju, który zamierza przystąpić do strefy euro. Tocząca się w środowisku ekonomistów i przedsiębiorców szeroka debata na temat przystąpienia Polski do wspólnej waluty europejskiej wskazała na potrzebę i korzyści z możliwie szybkiego przystąpienia. Podobne jest podejście Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów. Nie można też całkowicie wykluczyć problemów z utrzymaniem w Polsce kryterium 60 – procentowej relacji długu publicznego do PKB, innego z kryteriów Maastricht.

### **Inne uwagi**

Sądę, że nadzieje z związane z uzyskaniem zwiększonych dochodów podatkowych w wyniku „oczekiwanej poprawy działania służb skarbowych” (str. 30 Uzasadnienia...) mogą okazać się płonne, zwłaszcza, że nie zostały oszacowane przychody z tego tytułu. Argument tego rodzaju pojawia się tradycyjnie co roku w uzasadnieniach ustawy budżetowej. Efekty takich nadziei są problematyczne. Nie wiadomo, dlaczego rok 2004 miałby być tu rokiem przełomowym w tym względzie. Założenie takie może okazać się szczególnie chybione w świetle najnowszego (ogłoszonego 7 października 2003 r.) raportu Transparency International plasującego Polskę pod względem występowania korupcji w życiu publicznym na najgorszej pozycji ze wszystkich krajów rozszerzonej Unii Europejskiej. Pozycja Polski pogorszyła się znacznie w ciągu jednego roku. Czyżby polskie służby skarbowe były całkowicie wolne od tej rozpowszechnionej i trudnej do skutecznego zwalczania patologii życia gospodarczego i społecznego w Polsce? Tymczasem na jaw wychodzą liczne przypadki niejasnych działań służb skarbowych prowadzących do upadku przedsiębiorstw. Powstaje pytanie, czy i jaki jest udział tego typu przypadków o tle korupcyjnym. Kolejnym argumentem stawiającym pod znakiem zapytania możliwość „uszczelnienia” systemu podatkowego jest nieprecyzyjne prawo podatkowe prowadzące do rzeczy niewyobrażalnej w racjonalnym systemie gospodarczym, jaką są przypadki odmiennej interpretacji tych samych przepisów przez różne jednostki służb skarbowych. Utrzymywanie takiego stanu rzeczy ma większe szanse pogorszenia niż poprawy działania tych ważnych dla budżetu służb. Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że obok wykrywanych przez organa sprawiedliwości wielkich afer gospodarczych, w których zagarnia się liczone w setkach milionów złotych dochody należne budżetowi, wiele nieprawidłowości pozostaje nie wykrytych, a ich rozmiary mogą być znaczne.