

Ekspertyza zamówiona przez Komisję Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów

Prof. dr hab. Zdzisław Sadowski

Ekspertyza nr 32

Opinia o rządowym projekcie budżetu na 1995 rok

Projekt budżetu odbieram jako spójny i sporządzony w sposób profesjonalny. Budzi on jednak szereg wątpliwości, których nie usuwa lektura uzasadnienia. Zawiera ono bowiem raczej opis słowny prezentowanych wielkości niż wyjaśnienia dotyczące przyjętych rozwiązań. Uwagi sformułowane w niniejszej opinii dają wyraz tym wątpliwościom.

1. Założenia podstawowe

Cała konstrukcja budżetu bardzo silnie zależy od przyjętych założeń podstawowych: osiągnięcia w 1995 r. 5-procentowego realnego wzrostu PKB oraz wyhamowania inflacji do 16.9% w ciągu roku, a 22,8% w ujęciu średniorocznym. Założenia te budzą wątpliwości.

Biorąc pod uwagę obecną dynamikę, założone tempo wzrostu PKB nie wydaje się niemożliwe do osiągnięcia. Do utrwalenia i stymulacji wzrostu powinny przyczynić się przewidywane w projekcie budżetu dalsze zmiany instytucjonalne, a zwłaszcza prywatyzacja i komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Jednakże tempo to opiera się na bardzo napiętych przewidywaniach dotyczących wzrostu popytu konsumpcyjnego, inwestycyjnego i eksportowego, których spełnienie zależy od drugiego z założeń.

Założenie ostrego wyhamowania inflacji wydaje się mniej realistyczne. Będzie ono bardzo trudne do spełnienia, gdyż:

(a) tegoroczne tempo inflacji prawdopodobnie okaże się wyższe o 3-5 punktów procentowych niż przewidziane w projekcie. Sprawia to, że nawet gdyby udało się sprowadzić wzrost cen w 1995 r. do 17%, średnioroczne tempo inflacji byłoby wyższe niż założone (około 24%);

(b) nadal będą szybko rosły wszystkie podstawowe elementy kosztów produkcji: ceny paliw i energii (projekt przewiduje szybszy wzrost tych cen od stopy inflacji), zaopatrzenia importowego oraz płace;

(c) potrzeba stymulowania wzrostu nie pozwala na restryktywną politykę pieniężną o charakterze deflacyjnym.

Z tych względów założenie 17% inflacji wydaje się mało realistyczne. Jeśli uda się sprowadzić inflację roczną do stopy 21%, czyli w ujęciu średniorocznym do około 25,7%, można będzie uważać to za sukces. Wówczas nominalny wzrost wartości PKB, rosnącego realnie o 5%, powinien wynieść 32%. Trzeba zauważyć, że tempo roczne (grudzień do grudnia) ma znaczenie tylko dla oceny wielkości zasobowych (np. stan zadłużenia), natomiast dla wielkości strumieniowych (jak wydatki) decydujące jest tempo średnioroczne.

2. Ewentualne skutki nieosiągnięcia założonych wskaźników

Znaczenie przyjęcia nadmiernie optymistycznych założeń polega na tym, że ich niespełnienie może spowodować daleko idące zmiany proporcji między poszczególnymi wielkościami budżetowymi. W szczególności wzrost cen szybszy niż założony przyczyniłby się do zwiększenia kwot dochodów budżetowych i do redukcji realnej wartości kwot wydatków. Z jednej strony mogłoby to prowadzić do obniżenia deficytu. Z drugiej strony stałoby się przeszkodą w realizacji szeregu zadań polityki budżetowej, a nawet mogłoby wpłynąć negatywnie na możliwości wzrostu produkcji ze względu na osłabienie czynników stymulujących. Tak np. przy wyższym tempie inflacji maleją szanse spełnienia założeń dotyczących obniżki oprocentowania kredytów bankowych, co może osłabić zamierzoną stymulację popytu inwestycyjnego. Również re-

dukcja realnej wartości wydatków sfery budżetowej może spowodować przyhamowanie popytu konsumpcyjnego.

Projekt budżetu nie mówi w ogóle o możliwości niespełnienia podstawowych założeń, nie wiadomo więc, jakie środki zamierza się podjąć w razie odchylenia się ścieżki inflacji od zamierzeń. Może to oznaczać, że istnieje gotowość podjęcia działań restryktywnych zarówno w polityce budżetowej, jak i pieniężnej. To jednak mogłoby łatwo zagrozić wzrostowi gospodarczemu.

3. Dochody budżetowe

Wzrost ogólnej sumy dochodów w relacji do PKB do 31,3% w świetle potrzeb wydatkowych nie wydaje się zatrważający, gdyż oznacza to ciągle stosunkowo niski poziom bezwzględny, a założony wzrost dochodów podatkowych jest równoległy do PKB, co uważam za racjonalne. (O dochodach z prywatyzacji nie wypowiadam się, gdyż w materiale brakuje załącznika nr.12 o kierunkach prywatyzacji majątku państwowego, wobec czego nie ma podstaw do oceny założeń). Pewien niepokój budzi fakt, że dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych mają wzrosnąć nieco szybciej niż PKB. Oznacza to wzrost obciążenia, a ponieważ główna masa tych dochodów pochodzi od najniższego przedziału dochodowego, wydaje się to wadliwe, zwłaszcza że przewidziany jest szybszy wzrost dochodów z podatków pośrednich, które relatywnie silniej dotyczą grup o niższej zamożności. Groźba szybszej inflacji jeszcze wyostreza tę sprawę, którą traktuję jako istotny problem do rozważenia.

W odniesieniu do podatków od osób prawnych główny problem dotyczy moim zdaniem tego, że w zasadach obliczania wyniku finansowego przedsiębiorstw nie stosuje się w ogóle inflacyjnej adjustacji wartości kapitału, która pozostaje stale wielkością nominalną. Prowadzi to do poważnego zawyżenia tego wyniku, a wraz z nim do wadliwości obciążenia podatkowego: naprawdę (tzn. po uwzględnieniu inflacyjnej deprecjacji kapitału) jest ono znacznie wyższe niż formalnie się podaje.

Jest to istotny problem merytoryczny, powodujący zafałszowanie całego obrazu finansowego zarówno w budżecie kraju, jak w finansach przedsiębiorstw, zwłaszcza że po stronie aktywów muszą one dokonywać waloryzacji majątku. Nie jest on do rozwiązania w tym budżecie, ale wymaga rozpoznania i podjęcia szybkich działań

Ulgi inwestycyjne nie zostały wzmocnione, co może oznaczać, że oczekiwania wobec popytu inwestycyjnego będzie trudno spełnić. Nie podjęto też żadnego działania w kierunku objęcia ulgami inwestycji w kapitał ludzki.

4. Wydatki budżetu

a) Redukowanie społecznych kosztów przemian

Sformułowana w "Strategii dla Polski" intencja redukcji społecznych kosztów transformacji znajduje w projekcie budżetu bardzo ograniczony wyraz, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę wspomniany już wzrost obciążenia podatkowego dochodów osobistych, który dotyka silniej grup nisko zarabiających. Trudno przypuszczać, że nowe zasiłki mieszkaniowe dla najmniej zarabiających wyrównają znaczniejszą część podwyżek opłat za mieszkanie. Zasiłki dla bezrobotnych rosną w wymiarze realnym, ale rośnie też poważnie liczba osób tracących uprawnienia do zasiłku.

b) Emerytury i renty

Na tle tych ograniczeń trzeba podkreślić wysiłek dla budżetu wynikający z waloryzacji rent i emerytur, zarówno pracowniczych, jak i rolniczych. Przewiduje się poważny wzrost realnej wartości tych dochodów oraz wzrost relacji emerytury pracowniczej do przeciętnego wynagrodzenia do 64,6%, co stanowi znaczną poprawę, choć nie realizuje jeszcze oczekiwań. W tym kontekście należy ubolewać, że nadany został przedwcześnie

sny niepotrzebny rozgłos konfliktowej sprawie kryterium waloryzacji. Warunki społeczne dla zmiany kryterium na cenowe mogą dojrzeć tylko pod warunkiem wygaszenia oczekiwań inflacyjnych, co jeszcze nie następuje.

Wciąż brak w budżecie przejrzystego ujęcia rzeczywistego obciążenia wydatków świadczeniami emerytalnymi, co sprawia, że jest ono wyolbrzymiane i tworzy się szkodliwą iluzję, jakoby emerytury i renty pracownicze były płacone z budżetu. Potrzebne jest klarowne wyjaśnienie wielkości Planowanej dotacji dla tej dziedziny połączone z prezentacją tego, że prawie trzy czwarte kwoty dotacji wraca do budżetu w postaci podatków osobistych. Za korzystne zjawisko trzeba uważać fakt, że w 1995 r. następuje wyraźny spadek realnej wartości transferów z budżetu państwa na rzecz FUS.

Natomiast nie są jasne powody bardzo ostrego wzrostu dotacji na KRUS, która rośnie o ponad 40%.

c) Inwestycje w kapitał ludzki

Niepokoici niejasny status finansowy nakładów na "inwestycje w człowieka". Wydatki bieżące na oświatę, kulturę, zdrowie rosną w wyrażeniu realnym po uwzględnieniu rezerw, co wyraża słuszne dążenie, ale wygospodarowanie tych rezerw nie wydaje się pewne. Przy tym szczególnie zastanawiające jest to, że dla sfery nauki żadna rezerwa nie jest przewidziana i następuje dalszy istotny spadek realnych nakładów na tę dziedzinę, której udział w PKB nie pozostaje w rozsądnej proporcji.

Jeżeli zaś uwzględnić prawdopodobieństwo szybszej inflacji niż założona, to przyrosty realne na wszystkie dziedziny tej sfery nawet przy wykorzystaniu rezerw bardzo się kurczą, a udziały w PKB spadają. Przy urealistycznieniu przewidywań inflacyjnych do

stopy 21%, czyli w ujęciu średniorocznym do około 25,7%, zawarte w projekcie budżetu poszczególne wielkości nominalne wydatków można uznać za reprezentujące wzrost realny wtedy, gdy dają wskaźniki przyrostu na poziomie co najmniej 26%, zaś wzrost udziału w PKB występuje powyżej 32% przyrostu. To ostatni© kryterium wytrzymują jedynie wydatki na kulturę po wykorzystaniu rezerw.

Trzeba też zwrócić uwagę na bardzo poważne rozpiętości pomiędzy resortami w kwotach przeciętnych wynagrodzeń przypadających na jeden etat obliczeniowy: od 10,2 milionów złotych miesięcznie w MSZ i 8,7 milionów w Min. Przekształceń Własnościowych do 4,7 milionów w Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz zbliżonych w Ministerstwach Zdrowia, a także Kultury. Nie widać przy tym dążenia do redukcji tych różnic.

5. Deficyt budżetowy

Utrzymanie deficytu na założonym poziomie 3,2% PKB byłoby pożądane, jednakże główna wątpliwość dotyczy tego, że przy prawdopodobnym wyższym niż założone tempie inflacji deficyt będzie zmniejszony kosztem istotnych sfer wydatków. Podobnie przekonywające wydaje się założeni© utrzymania zadłużenia krajowego na niezmiennym poziomie około 24% PKB (przy redukcji długu zagranicznego do 40% PKB). Przy wyższej inflacji nastąpiłoby efektywne zmniejszenie długu krajowego. Powstaje więc wątpliwość, czy sytuacja pozwala już na takie redukowanie deficytu i zadłużenia krajowego? Czy nie byłoby słuszniesze przyjęcie mniej ostrych założeń co do obniżenia tempa inflacji przy utrzymaniu dążenia do stabilizacji zadłużenia?

Dług krajowy ma być finansowany w rosnącym stopniu bonami skarbowymi. Powstaje wątpliwość, czy taki akcent na finansowanie krótkookresowe jest właściwy.