

Ekspertyza nr 39
zamówiona przez Komisję Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów

Prof. dr hbh. Jan Mujżel

Uwagi do projektu budżetu państwa na rok 1995

Jako nie specjalista "budżetowy" nie będę ryzykował wnika-
nia w szczególności w kwestie struktury i metodologii obecnego pro-
jektu. Chcę natomiast sformułować generalną opinię o dokumencie
oraz zgłosić kilka uwag dotyczących przede wszystkim warunków
realności budżetu.

Myślę, że rządowy projekt budżetu na 1995 rok jest rzeczywi-
ście dokumentem ambitnym i społecznie kompromisowym. Wydaje mi
się, że realizacja jego podstawowych celów i przesłanek warunku-
jących te cele będzie stanowić zadanie ogromnie trudne, dające
się wykonać chyba tylko przy poparciu zarówno politycznych sił
opozycyjnych w parlamencie i poza parlamentem, jak i szerokiej
opinii publicznej.

Filarami budżetu i jego procesów realizacyjnych jest z
jednej strony założony stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy, oko-
ło 5% PKB, i determinujący w znacznym stopniu ten wzrost również
założony w budżecie dynamizm działalności inwestycyjnej, z dru-
giej zaś strony - osiągnięcie przewidzianego w budżecie bardzo
ambitnego zadania w tłumieniu inflacji, która w roku bieżącym
dość wyraźnie wymknęła spod kontrol i polityki makroekonomicznej.

Problem płacowy

Jestem zdania, że jednym z najbardziej krytycznych warunków trwałości wyżej wspomnianych dwóch filarów budżetu pozostaje skuteczne uporanie się ze szczególnie społecznie trudnym problemem płacowym. Odnotowania wymagają dwie strony tego problemu. Pierwsza z nich jest dynamika przeciętnych płac realnych przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw. Od połowy bieżącego roku dynamika ta jest wysoka. Przewiduje się wzrost tych płac w 1994 r. o 4,7%. przy nieco niższym tempie wzrostu PKB i prawdopodobnie także nieco niższym wzroście wydajności pracy. Zamierzenia w tej dziedzinie na rok 1995 są nieco "łagodniejsze", ale nadal napięte. W istniejących i przewidywanych realiach rynku pracy, przede wszystkim cechującego się bardzo wysokim poziomem bezrobocia i związanych z tym kosztów społecznych takie tempo wzrostu płac realnych w sektorze przedsiębiorstw musi być uznane za wysoce kontrowersyjne. Może ono bowiem, albo nawet musi, działać jako swego rodzaju hamulec wzrostu nowych miejsc pracy, a także ochrony miejsc już istniejących. Interes już zatrudnionych i nie zagrożonych utratą pracy wchodzi tu w wyraźny konflikt z interesem wielkiej rzeszy osób dotkniętych lub zagrożonych katastrofą bezrobocia.

Strona druga problemu płacowego łączy się z kształtowaniem się przeciętnych płac nominalnych w tymże sektorze przedsiębiorstw. Wynagrodzenia te od połowy bieżącego roku wzrastają stosunkowo szybko, znacznie szybciej od tempa zakładanego w tegorocznej ustawie budżetowej. Według wszelkiego

prawdopodobieństwa dynamika ta stała się jednym z głównych, albo głównym źródłem niepowodzeń w zaplanowanym tłumieniu tegorocznej inflacji. Myślę, że ten niekorzystny trend może utrzymywać również w roku przyszłym, zagrażając wspomnianym filarom budżetu. Przemawiają za tym co najmniej dwie przyczyny - z jednej strony wyraźnie poprawiająca się kondycja finansowa większości przedsiębiorstw, a zatem wzrost ich "potencjału" płacowego, z drugiej zaś strony słabniecie, albo likwidowanie dotychczasowych instrumentów administracyjnej kontroli wzrostu płac w przedsiębiorstwach państwowych, instrumentów wysoce wadliwych i zniechęcających, ale przecież w realnych warunkach trudnych do zastąpienia. Innymi słowy, uważam za wskazane przemyślenie raz jeszcze bez doktrynalnych emocji kwestii kształtowania się nadmiernych płac w przedsiębiorstwach państwowych i sposobów przeciwdziałania temu, aby ten wzrost mógł podważyć podstawowe relacje budżetu. Nie sędzę, ażeby ten wniosek miał kolidować z popularnym argumentem, iż likwidacja "popiwku", albo jego substytutów, jest niespornie uzasadniona zasadą równego traktowania przez politykę wszystkich sektorów własnościowych. Zasada ta jest oczywiście bardzo słuszna, rzecz jednak w tym, że sektory te różnią się swoimi cechami społecznymi i ekonomicznymi i w związku z tym - przy jednakowym traktowaniu przez politykę - mogą przynosić zupełnie inne rezultaty. Cały ten problem mógłby zniknąć z porządku dziennego, gdyby system ekonomiczny przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa został konsekwentnie przebudowany zgodnie z warunkami efektywności, gdyby w takim samym kierunku dokonana została przebudowa sprawujących nadzór właścicielski nad tymi przedsiębiorstwami organów państwowych, oraz gdyby przewyciężony został wciąż występujący chy-

ba szeroko skarbowy i bankowy paternalizm wobec firm państwowych, powodując groźne dla efektywności "rozmiękczenie" ich ograniczeń budżetowych. Wiadomo, że w chwili obecnej jesteśmy daleko od zrealizowania tych "gdyby". I również nie wydaje się zbyt prawdopodobne, aby zrealizowanie to mogło nastąpić w początkach przyszłego roku.

Prywatyzacja, deficyt budżetowy i dług publiczny

W 1994 roku koszty obsługi długu publicznego wyniosły 17,4% wydatków budżetu, w roku następnym mają one wzrosnąć do około 19%, i bez pewnych radykalnych kroków zaradczych ten niebezpieczny trend może się utrzymywać. W uzasadnieniu budżetu słusznie mówi się o tym zjawisku jako o niebezpiecznej pułapce zadłużenia. Otóż sądzę, że jeszcze w obecnej fazie naszej transformacji, a zwłaszcza prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych, pułapce tej można stawić czoła usilnie angażując w tym celu prywatyzowany majątek publiczny. Zamierzenia prywatyzacyjne i przewidywane przychody budżetu z tego tytułu uznać można za ambitne, nie można jednak nie postawić pytania, czy rzeczywiście wszystkie realne możliwości zostały na tym polu wyczerpane. Po przestudiowaniu zwłaszcza rządowych kierunków prywatyzacji na rok 1995 mam co do tego istotne wątpliwości. Myślę tedy, że komercyjna, tzn. "dająca pieniądze" prywatyzację majątku publicznego można i należy zintensyfikować, przekazując osiągnięte tą drogą środki na zmniejszenie budżetowego deficytu i ograniczenie przyrostu zadłużenia. Trzy kierunki działania wydają się tu możliwe i pożądane.

Po pierwsze, nierozszerzanie, przynajmniej w najbliższej przyszłości, rozdawnictwa majątku publicznego w formie powszechnej prywatyzacji, lub jakiegokolwiek innej. Powinniśmy sobie wreszcie uświadomić twardego faktu, że znajdujemy się w zgoła innej sytuacji ekonomicznej aniżeli np. Republika Czeska, i że na społecznie atrakcyjne upowszechnianie własności drogą rozdawnictwa po prostu naszego społeczeństwa nie stać. Po drugie, czynić należy o wiele więcej aniżeli dotąd w usuwaniu występujących barier i ograniczeń w dopływie kapitałów zagranicznych do prywatyzacji publicznego majątku. Nasze wyniki na tym polu są mierne, znacznie słabsze od wyników wyszehradzkich sąsiadów, i co również ważne - wyniki te pogarszają się. Z publikowanych przez CUP informacji wynika, że łączne bezpośrednie inwestycje zagraniczne wyniosły w Polsce w 1993 r. 1,6 mld USD, zaś w I połowie bieżącego roku kwota ich zmalała do 600 mln USD. Projekt budżetu na rok 1995 zakłada inwestycje jeszcze niższe, albowiem w wysokości ok. 800 mln USD w skali roku. Nie ma w moim przekonaniu żadnych obiektywnych przyczyn tego wysoce niepożądanego zjawiska. Poza być może jedną - doktrynalnymi uprzedzeniami i bezwładem, biurokratycznych działań. Za trzeci kierunek skłonny byłbym uznać śmiało zwiększenie motywowania kadr menedżerskich w przedsiębiorstwach publicznych na rzecz przyspieszania prywatyzacji ich firm. Jest rzeczą powszechnie znaną od dawna, że najlepsze wyniki osiąga się na tym polu wówczas, gdy zostają zdynamizowane inicjatywy i energie oddolne.

Inwestycje i ulgi inwestycyjne

Mamy tu do czynienia z dwoma faktami: dokonującym się od 1993 r. i nasilającym się wzrostem nakładów inwestycyjnych w sektorze przedsiębiorstw, w tym zwłaszcza inwestycji najbardziej produkcyjnych, oraz wzrostem podatkowych ulg inwestycyjnych, powodujących sukcesywny spadek przychodów budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych. Zakłada się, że w 1995 r. przeciętna stawka opodatkowania tych dochodów obniży się do 31%., powodując przypuszczalnie blisko 20 bln obniżenie przychodów budżetowych.

Powstaje pytanie, czy rzeczywiście cieszący wzrost inwestowania zawdzięczamy w ostatnim okresie silnym ulgom podatkowym. Nie jestem tego pewien. Nie jestem również pewien, że rozszerzające i komplikujące metodologicznie ulgi inwestycyjne będą mogły być racjonalnie ustalone, a podatek racjonalnie egzekwowany. Osobiście radziłbym dokonać z inicjatywy Sejmu dokładnej i "chłodnej" analizy rzeczywistej skuteczności poszerzających się ulg inwestycyjnych. Być może bowiem, że lepszą alternatywą od komplikujących się ulg byłoby po prostu ogólne obniżenie stawki opodatkowania dochodów osób prawnych. Nie jest wykluczone, iż w warunkach dojrzewającej mikroracjonalności naszych podmiotów gospodarczych byłby to kierunek działań najpoprawniejszy.

Reforma systemu zabezpieczeń społecznych

Świadomość konieczności gruntownej reformy zarówno systemu emerytalno-rentalnego jak i społecznej ochrony zdrowia staje się

coraz szersza. Coraz szersze jest chyba przekonanie, myślę, że także wśród politycznych elit parlamentarnych, że odwlekanie tej bolesnej i społecznie bardzo trudnej reformy stało się więcej niż błędem. Poza podważaniem szansy na zrównoważenie finansów publicznych stan obecny z jego bardzo wysokimi podatkowymi obciążeniami pracy koliduje zdecydowanie z polityką wzrostu zatrudnienia i obniżania bezrobocia.

Od rozpoczęcia postkomunistycznej transformacji mija 5 lat. Z punktu widzenia koniecznej reformy systemu zabezpieczenia społecznego jest to niestety okres stracony. Czołowy dokument programowy obecnego rządu "Strategia dla Polski" w jednym z swoich głównych rozdziałów założył śmiałą reformę zabezpieczenia społecznego, i Fakt ten należy docenić. Rzecz tylko w tym, że od programowego zamierzenia do wypracowania dobrej koncepcji, a tym bardziej jej wdrożenia, droga jest wciąż daleka i pełna znaków zapytania. Mysie, że w tej sytuacji Sejm i jego Komisja Budżetowa powinny bezwzględnie przejawiać na tym polu pozytywną inicjatywę. Pomysł takiej inicjatywy zgłaszał ostatnio dr Marcin Świącicki obecny prezydent Warszawy. Jest to idea powołania wielopartyjnego zespołu zadaniowego łączącego w sobie przedstawicieli partii rządzących, opozycyjnych i pozaparlamentarnych. Zespół taki ze wsparciem zaplecza naukowego, krajowego i zagranicznego, powinien być zobowiązany do przedstawienia parlamentowi i społeczeństwu konkretnego programu reformy w czasie jak najkrótszym, bowiem czasu naprawdę już nie mamy. Mogłyby to być np. czas półroczny.