

Janusz J. Tomidajewicz

Ekspertyza nr 46 wykonana na zlecenie Komisji
Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów

Założenia i makroekonomiczne propozycje budżetu

Konstrukcja budżetu na 1995 r. w owych zasadniczych wielkościach opiera się na dwu podstawowych założeniach, dotyczących:

- przewidywanego na przyszły rok wzrostu PKB szacowanego w projekcie na 26% w cenach bieżących i na 5% w cenach stałych,
- oraz prognozy wzrostu cen średnich przyjętej w wys. 22,7% w odniesieniu do cen konsumpcyjnych, 19,5% w odniesieniu do cen produkcji przemysłowej, 16,6% w odniesieniu do cen inwestycyjnych oraz jak trzeba obliczyć, 20% w odniesieniu do całego PKB.

Obok więc problemów jakie rodzi w budżecie wybór priorytetów o charakterze społeczno-politycznym, dla analizy budżetu podstawowe znaczenie ma ustosunkowanie się do tych założeń i określenie konsekwencji, wynikających z ewentualnych błędów i/lub ryzyka jakim są one obciążone.

1. Założenia dotyczące wzrostu aktywności gospodarczej

Podstawę do przyjęcia wzrostu PKB o 5% w cenach realnych stanowi, w uzasadnieniu budżetu, założenie o utrzymaniu się w 1995 r. dotychczasowych tendencji wzrostowych w gospodarce i wynikające z tego założenia szacunki produkcji i popytu. Zaś wśród czynników, które w istotny sposób wpłynęły na tegoroczny wzrost należy wskazać przede wszystkim pobudzenie gospodarki poprzez eksport, związane z poprawą koniunktury w Europie Zachodniej. Oczywiście wykorzystanie szansy, jaką stwarza naszej gospodarce poprawa koniunktury w Europie Zachodniej nie byłoby możliwe gdyby nie następowała poprawa konkurencyjności naszych produktów i wspierana poprzez politykę proeksportową. Należy jednak pamiętać, że ciągle jeszcze wewnętrzne źródła wzrostu mają ograniczoną siłę oddziaływania.

Również w 1995 r. nie przewiduje się istotnego pobudzenia wewnętrznego w gospodarce. W szczególności przy założeniu 3,5% wzrostu konsumpcji indywidualnej oraz 2% wzrostu konsumpcji zbiorowej motorem tym nie będzie konsumpcja. Jeśli zostanie zrealizowane założenie o wzroście inwestycji o 7% w ujęciu realnym to mogą one przyczynić się w pewnym stopniu do pobudzenia gospodarki. Przy niewielkim jednak wzroście możliwości inwestycyjnych przedsiębiorstw (rozporządzamy wynik finansowy / sprzedaż wyrobów i usług wzrośnie do 3,1% wobec 2,8% w 1994 r.) oraz ciągle bardzo ograniczony zakres kredytów inwestycyjnych, nie należy się po tym czynniku spodziewać zbyt wiele.

W 1995 roku nie można także oczekiwać, że pobudzenie gospodarki nadejdzie od strony budownictwa mieszkaniowego. Pewnym czynnikiem pobudzającym gospodarkę

mogą być jedynie inwestycje infrastrukturalne (np. budowa autostrad) ale chyba nie osiągną one jeszcze poziomu, który decydowałby o sytuacji w zakresie koniunktury gospodarczej. Czynnikiem, który może przyczynić się do wzrostu uruchomienia podażowych źródeł poprawy koniunktury będzie zapewne zniesienie opodatkowania wzrostu płac.

Równocześnie należy podkreślić, że wbrew niektórym opiniom wskaźniki klimatu gospodarczego, w szczególności w przemyśle, ciągle rosną a także prognozy sporządzane na podstawie opinii przedsiębiorstw wykazują poprawę we wszystkich wskaźnikach koniunktury: wzroście popytu, produkcji, eksportu i inwestycji [1] Por. wyniki z badań nad koniunkturą gospodarczą, prowadzonych przez Katedrę Mikroekonomii A. w Poznaniu, zawarte w: *Koniunktura Gospodarcza*, nr 3/94.

Najbardziej ryzykownym czynnikiem w prognozie PKB na 1995 r. pozostaje jednak przyszła koniunktura w Europie Zachodniej. O ile więc jak się wydaje, brak zdecydowanych podstaw, by zanegować przyjętą w budżecie prognozę wzrostu PKB to należy się jednak liczyć z tym, iż jest ona obciążona dość istotnym ryzykiem.

2. Prognoza inflacji

Przyjęta przy budowie budżetu prognoza przyszłorocznej inflacji w wys. średnio 20% PKB, stanowi wielkość szczególnie "ambitną". Wynika to choćby z porównania prognozy średniorocznego wzrostu cen w 1994r. szacowanego przez autorów budżetu na 31,1% z przyjętą na 1995 r. prognozą na poziomie 20%. Oznacza to ograniczenie inflacji o ponad 11 punktów procentowych, co stanowi ponad 1/3 jej obecnego poziomu. Oczywiście takie ograniczenie inflacji prawdopodobnie jest możliwe jednak, jak się wydaje, wymagałoby ono znacznie bardziej restrykcyjnej polityki pieniężnej i budżetowej niż prezentuje nam to projekt budżetu.

Wprowadzie projekt budżetu przewiduje utrzymanie dotychczasowych stawek VAT na nośniki energii oraz spowolnienie kroczącej dewaluacji złotego, a także pewne (minimalne zmniejszenie podatku importowego), jednak należy zwrócić uwagę, że mimo zaniechania wzrostu VAT urzędowe ceny nośników energii będą rosły nawet nieco szybciej niż prognoza średniego wzrostu cen. Równocześnie czynnikiem proinflacyjnym będzie przeszacowanie wartości środków trwałych, którego skala także przekracza prognozę średniorocznego wzrostu cen. Przy tym, o ile badania koniunktury gospodarczej wskazują na znaczny optymizm co do wzrostu produkcji, to równocześnie wynika z nich, że w przemyśle utrzymują się wyraźne oczekiwania inflacyjne, szczególnie w gałęziach, które liczą na wzrost popytu i sprzedaży. [2] por. wskazywane wcześniej badania nad koniunkturą. Także wskazywane wcześniej, korzystne dla produkcji, zlikwidowanie opodatkowania wzrostu wynagrodzeń może stanowić pewien impuls inflacyjny. Chyba, że zostanie ono zastąpione efektywnym nadzorem właścicielskim, dzięki powszechnej komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Trudno jednak o tym wyrokować bez szczegółowej analizy tego rozwiązania. Można natomiast wyrazić wątpliwość związaną z efektywnością centralnego administracyjnego hamowania wzrostu płac.

W tej sytuacji realny wzrost podaży pieniądza o ok. 5,2% w relacji do wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (charakteryzujących się najwyższym wskaźnikiem inflacji) także nie stanowi zdecydowanej bariery przed wzrostem inflacji. Dodatkowo należy podkreślić, że o ile nawet uda się sprowadzić do zamierzonego poziomu przyszłoroczną inflację mierzoną grudzień / grudnia, to każde przekroczenie tegorocznej inflacji ponad przyjętą w założeniu do budżetu prognozę (31,1%) będzie musiało wpłynąć poprzez skutki przeniesione na średnioroczny wzrost cen w roku przyszłym.

Niestety przedstawione przez rząd uzasadnienie budżetu nie w pełni wyjaśnia na czym oparty jest jego optymizm co do przyszłorocznej inflacji. W tej sytuacji, nawet postępując ostrożnie, bowiem w krótkim okresie, w którym przychodzi opracować tę opinię, trudno w pełni zweryfikować przyjęte wielkości, należy uznać, iż prognoza poziomu inflacji na rok przyszły obciążona jest szczególnie wysokim ryzykiem.

Mimo to, choćby ze względu na to by nie budzić oczekiwań inflacyjnych, nie sugerowałbym przepracowania budżetu dla mniej ambitnej prognozy inflacyjnej. Należałoby natomiast rozważyć czy w budżecie nie powinny znaleźć się zabezpieczenia przed przynajmniej niektórymi skutkami ewentualnych odchyłeń rzeczywistego wzrostu cen od przyjętych założeń. W tym celu należy jednak najpierw rozpatrzyć konsekwencje, jakie dla budżetu niesie odchylenie się rzeczywistej inflacji od prognozowanego poziomu.

3. Konsekwencje inflacji dla **struktury budżetu**

Przyjęta dotąd praktyka budżetowa powoduje, że szybszy wzrost cen rzeczywistych niż przyjęty w ustawie budżetowej, w znacznie mniejszym stopniu dotyka stronę dochodów niż wydatków budżetowych. Te pierwsze bowiem w znacznym stopniu podlegają automatycznej waloryzacji, gdy te drugie wykonywane są w większości na planowanym w budżecie poziomie nominalnym. W rezultacie, ponadplanowy wzrost inflacji jest dla budżetu źródłem zysków inflacyjnych wykorzystywanych na zmniejszenie deficytu budżetowego.

Oczywiście takie wykorzystanie zysków inflacyjnych jest korzystne dla poprawy sytuacji w zakresie długu publicznego i może być zaakceptowane, pod warunkiem jednak, że będzie to świadoma decyzja parlamentu a nie efekt uboczny prognostycznego błędu rządu. Osobiście jednak opowiadam się za tym, by przyjęta w budżecie wysokość deficytu budżetowego była zachowana nawet jeśli prognozy inflacji okażą się niedoszacowane. O poglądzie tym decyduje bliższe przyjrzenie się realnym konsekwencjom jakie dla poszczególnych kierunków wydatków państwa mogłoby mieć niedoszacowanie inflacji.

Gdyby w przyszłym roku nie udało się uzyskać planowanego poziomu inflacji realna wielkość przyszłorocznych wydatków budżetowych prawdopodobnie ulegnie istotnemu zmniejszeniu. Dla obliczenia tych konsekwencji, podobnie zresztą jak dla obliczenia realnego wzrostu wydatków budżetowych w poszczególnych dziedzinach należałoby dysponować: albo deflatorami określonymi dla tych dziedzin, albo co najmniej strukturą

wydatków budżetowych ze względu na udział wydatków kierowanych na rynek dóbr konsumpcyjnych, rynek produktów przemysłowych i inwestycyjnych.

Niestety dane udostępnione w budżecie i w jego uzasadnieniu nie pozwalają na ścisłe obliczenie nawet realnego wzrostu nakładów budżetowych w 1995 r. Tym bardziej więc brak jest możliwości ścisłego obliczenia konsekwencji wzrostu inflacji ponad przewidywany przez rząd poziom.

Niemniej w tabeli prezentuję orientacyjny szacunek realnego wzrostu wydatków budżetowych, oparty o wykorzystywanie jednolitego wyprowadzonego ze średniorocznej stopy inflacji PKB, deflatora. Równocześnie tabela ukazuje, jak kształtowałyby się realny poziom wydatków budżetowych gdyby poziom inflacji wyniósł w przyszłym roku nie, jak się zakłada 20%, lecz także 24% oraz 27%.

Należy przy tym pokreślić, że gdyby udało się uwzględnić efekt strukturalnego zróżnicowania wydatków w poszczególnych działach, to spowodowałoby to silniejsze zmniejszenie realnej wartości wydatków w działach o dużym udziale płac, świadczeń społecznych i dotacji przeznaczonych na sfinansowanie płac i świadczeń. Natomiast mogłoby spowodować większy niż wykazano w tabeli realny wzrost nakładów w działach o względnie dużym udziale wydatków na zakupy towarów przemysłowych, a w szczególności wydatków inwestycyjnych. Jedynie tytułem przykładu można wskazać, że w odniesieniu do wydatków w działach opieka społeczna i ubezpieczenia społeczne, efekt strukturalny zadziałałby na niekorzyść, natomiast w dziale łączność prawdopodobnie na korzyść, jeśli chodzi o realne wydatki budżetu.