

Prof. dr hab. Leszek Zienkowski
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS

Ekspertyza nr 70
(IP-56G)

**OPINIANA TEMAT "OCENY ZAŁOŻEŃ POLITYKI
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ NA 1996 ROK"**

1. Uznając za w pełni zasadne wymienione (str. 3) priorytety, takie jak: bezpieczeństwo publiczne, nauka i szkolnictwo wyższe, restrukturyzacja obszarów wiejskich, reforma służby zdrowia, budownictwo mieszkaniowe i kultura, można mieć wątpliwości, z jakim natężeniem znajdują one odbicie w ustawie budżetowej. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło bowiem - mimo mojej prośby skierowanej do Ministra (kopia listu w załączeniu) - rozliczenia wydatków według kierunków rozdysponowania (wydatki podawane są jedynie w układzie części, z których każda zawiera różne kierunki rozdysponowania).

Nie byłem w stanie przeprowadzić samemu odpowiednich wyliczeń, jednakże wzrost wydatków na bezpieczeństwo publiczne na poziomie 121,9 (w części 31) kształtuje się na poziomie prawie identycznym z przeciętnym wzrostem wydatków (125,5), wzrost wydatków na ochronę zdrowia w części 35 (Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej) wynosi 115,1, a więc poniżej przeciętnego i poniżej prognozowanej inflacji (zdaję sobie sprawę, że nie jest to jednoznaczne z oceną postępów reformy służby zdrowia, jednakże stan służby zdrowia uznać należy za dramatyczny). Trudno mi ocenić, jaki wzrost wydatków z wszystkich części dotyczy nauki i szkolnictwa wyższego, ale również tutaj nie wydaje się, aby nastąpił istotny relatywny wzrost wydatków. Wydatny relatywny wzrost wydatków nastąpił natomiast w zakresie budownictwa mieszkaniowego, gdzie potrzeby są niewątpliwe, oraz w części dotyczącej rolnictwa, jednakże nie jest dla mnie jasne, jak dalece dotyczy on restrukturyzacji obszarów wiejskich. Wydaje się, że wzrost ten skierowany jest na inne cele, a w szczególności - co jest zastanawiające - na wzrost wydatków na administrację i na składki do organizacji międzynarodowych (wzrost 164,6!) oraz na dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych na cele rolnicze, które wzrastają bardzo poważnie, bo ponad 2,5 raza (!) Dla zdania sobie sprawy, jakiego rzędu jest to suma, podać można, że ogólna suma tych dopłat w 1996 roku, wynosząca 380 mln złotych, stanowi ponad 40% wydatków na szpitale kliniczne Ministerstwa Zdrowia.

Gwoli ścisłości odnotować trzeba ponadto relatywnie wysoki wzrost wydatków, poza Kancelarią Prezydenta, Sejmem, Senatem, w Najwyższej Izbie Kontroli, Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Trybunale Konstytucyjnym, Urzędzie Kultury Fizycznej i Turystyki, Ministerstwie Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (głównie jako rezultat wydatków na promocję eksportu, choć kierunki wydatków nie są tutaj jasno przedstawione) i w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (głównie na administrację).

Wydaje mi się zatem, że istnieje pewna rozbieżność między deklarowanymi priorytetami a ustawą budżetową. Na przyszłość należałoby postulować, aby Ministerstwo Finansów przedstawiało wydatki budżetu nie tylko w podziale na części, ale również na kierunki wydatków, co ułatwiłoby analizę typu ekonomicznego.

2. Jako elementy pozytywne odnotowałbym występowanie już od 1993 roku dodatniego salda pierwotnego budżetu państwa (saldo bez kosztów obsługi długu publicznego), niski ogólny poziom deficytu w relacji do PKB oraz relatywnie niski wzrost obsługi długu krajowego w 1996 roku. Dodać można, że po odjęciu w obu latach od dochodów ogółem dochodów z tytułu prywatyzacji, które z teoretycznego punktu widzenia powinny być traktowane nie jako dochody bieżące, ale jako źródło finansowania pierwotnego deficytu, i policzeniu nowo zdefiniowanego pierwotnego salda budżetu nadwyżka w 1996 roku wzrasta o 27% w porównaniu z 1995 rokiem. Nie oznacza to jednak, aby wzrost dochodów z prywatyzacji w 1996 w porównaniu z 1995 rokiem o 8% (przy wzroście cen o ponad 20%) uznać można za imponujący.

Mimo wielu pozytywnych tendencji wydaje się, że głównym źródłem finansowania niedoboru budżetowego pozostanie sektor bankowy (łączy się to z degradacją gospodarczych funkcji banków). Dodatkowo zaś, biorąc pod uwagę wielkość tzw. sztywnych wydatków oraz prawdopodobne zmniejszenie zainteresowania gospodarstw domowych zakupem obligacji (ograniczenie ulg podatkowych przy ich zakupie), nic nie wskazuje na radykalną poprawę sytuacji finansów publicznych w 1996 roku. Nie są to słowa daleko idącej krytyki pod adresem Ministerstwa Finansów, którego pole manewru jest bardzo ograniczone zarówno jako rezultat wpływu na sytuację obecną sytuacji z lat ubiegłych, jak również jako rezultatu rozwiązań nie leżących w jego gestii. Jest to jedynie ocena aktualnej sytuacji.

3. Nie do końca jasna jest struktura dotacji i subwencji, które wzrastają silniej niż przeciętne wydatki, co wydaje się niepokojące. Wskazane byłoby szczegółowe rozliczenie wzrostu dotacji i subsydiów w 1996 r. w porównaniu z 1995 rokiem według rodzaju beneficjentów (prośbę taką zgłosiłem do Ministerstwa Finansów), co pozwoliłoby na głębszą analizę tego zjawiska. Obecnie trudno np. przeanalizować przyczynę różnic w wysokości dopłat do oprocentowania kredytów rolnych, które podaje się w wysokości 396,6 mln zł (na str. 94) i 380 mln zł (na str. 152); podobnie trudno dojść do tego, czy, gdzie i w jakiej wysokości wystąpią dotacje na potrzeby restrukturyzacji obszarów wiejskich.

4. Niejasny jest zakres stosowania i stopień zmniejszenia stosowania preferencyjnych stawek podatku od towarów i usług, poziomu i zmian dotacji do kredytów, w tym do kredytów eksportowych, oraz innych zwolnień i ulg według rodzaju beneficjentów oraz rozmiary ograniczenia dochodów budżetu z tego tytułu. Nie jestem generalnie przeciwnikiem podejmowania działań o takim charakterze, jeśli sprzyjają one procesom inwestycji i promowaniu eksportu, ważne jest jednak zdanie sobie sprawy, jak dalece pozostaje tu wciąż wysoki stopień uznaniowości i jak ocenia się efekty tego typu polityki.

5. Nie jest jasne, jakie konkretne działania podjęte będą w 1996 roku w celu poprawy skuteczności działania ZUS w zakresie dochodzenia należności z tytułu zalegania ze spłatą składek na ubezpieczenia społeczne (str. 20). Nic nie mówi się o działaniach zmierzających do poprawy ściągalności podatków, a w tym podatków zaległych, od przedsiębiorstw sektora publicznego. Chodziłoby tu w obu przypadkach o koncentrację na jednostkach średnich i dużych, gdzie ponoszone koszty działań rekompensowane są dużymi zmianami potencjalnych przychodów budżetu. Problem nie jest jednak wcale oczywisty, biorąc pod uwagę możliwość wtórnych efektów negatywnych, szczególnie w zakresie zatrudnienia.

6. Wreszcie jeśli idzie o problematykę polityki regionalnej, to omówione w dokumencie zagadnienia dotyczą raczej okresu 1997 - 1998, a nie roku 1996. Dodać można, że występuje tu nadmiar priorytetów i można znaleźć zaledwie kilka województw, które jakimś priorytetem nie byłyby objęte (str. 24-25).

7. Wydaje się, że prognoza inflacji, zakładająca 17% wzrost cen w okresie grudzień - grudzień i 19,8% wzrost rok do roku, jest wybitnie optymistyczna. Niepokojące jest przy tym, że prognozy NBP - jeśli się nie mylę - są odmienne, a współdziałanie Ministerstwa Finansów i NBP ma kluczowe znaczenie. Sądzę, że w części analitycznej powinno znaleźć się omówienie polityki Ministerstwa Finansów w przypadku, gdy nie uda się osiągnąć prognozowanego spadku stopy inflacji. Zdaję sobie przy tym sprawę, że oznaczać to może pewne negatywne oddziaływanie na stopień oczekiwań inflacyjnych podmiotów gospodarczych, ale prognoza NBP, dotycząca inflacji i podaży pieniądza, i tak jest już ogólnie znana.

8. Z tekstu na str. 37-38 wynikałoby, że wciąż utrzymuje się wysokie dodatnie saldo w pozycji kapitał krótkoterminowy i wysoki wzrost rezerw oficjalnych brutto, co sugerować może potrzebę ograniczenia tego przyrostu i pewnego hamowania procesów wzrostu gospodarczego. Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę, że mamy tu do czynienia ze wzrostem, ale z tendencją malejącą, a w perspektywie najbliższych lat liczyć się trzeba z barierami dla wzrostu eksportu (przechodzącego przez cło) oraz zmniejszeniem tempa tzw. handlu przygranicznego z RFN. Po drugie, wystąpi zapewne konieczność zwiększenia obsługi długu zagranicznego. Stąd spodziewać się można w przyszłości tendencji do spadku rezerw dewizowych. A więc ograniczenie obecnie przyrostu rezerw dewizowych może być niebezpieczne. Jest to poważny dylemat i rysuje się tu sprzeczność między celami krótkookresowymi a celami średnio- i długookresowymi. Wymaga to wyważonej polityki finansowej, skierowanej na ograniczanie inflacji i jednocześnie nieznaczne tylko hamowanie tempa procesów wzrostowych, co jest - jak sądzą - zgodne z celami formułowanymi w *Strategii dla Polski*. Wydaje się, że założenia budżetu na rok 1996 są stosunkowo neutralne z silnym, ale nie jestem pewien, czy do końca realistycznym, nachyleniem na ograniczenie inflacji.

9. Dla porządku tylko, bo sprawa była wielokrotnie dyskutowana, a decyzja Sejmu podjęta, wspomnę, że jestem przeciwny zmianie skali podatkowej. Argumenty są znane i nie będę

ich powtarzał. Dodam tylko, że decyzja Sejmu wydaje się też sprzeczna z kierunkiem myślenia prezentowanym w *Strategii dla Polski*.

10. Na zakończenie tej części powracam do problemu emerytur i rent. Moje wątpliwości co do szacunków Ministerstwa Finansów przedstawione zostały w załączonym liście do Ministra Kalickiego, na który nie dostałem odpowiedzi.

Pragnę stwierdzić, że jeśli obliczenia Ministerstwa Finansów dotyczyły - czego nie jestem pewien - wzrostu przeciętnej emerytury i renty w 1996 roku w stosunku do przeciętnej emerytury i renty w 1995 roku i jeśli podstawowa część 2,5% realnego wzrostu wynika z faktu, że nowo przyznane emerytury w 1996 roku będą wyższe od przeciętnych emerytur w 1995 roku, to muszę takie podejście zakwestionować. Nie można wówczas mówić o poprawie położenia emerytów, którzy emerytami byli już w 1995 roku. Ich sytuacja może ulegać daleko idącemu pogorszeniu w 1996 roku, szczególnie gdy faktyczna inflacja nawet nieznacznie przekroczy prognozowaną. Wówczas 14,4% waloryzacja we wrześniu nie powstrzyma realnego spadku "starych" emerytur, a rekompensata, w rzeczywistości niepełna, odłożona będzie do roku 1997. Być może nie można znaleźć środków dla emerytów i rencistów, ale trzeba to wyraźnie i uczciwie powiedzieć. Nie otrzymałem wyjaśnień Ministerstwa Finansów i być może moje szacunki są błędne, a wówczas i wnioski są błędne.

Przejdę obecnie do bardzo zwięzłej opinii o prognozie makroekonomicznej na kolejne dwa lata.

11. Sądzę, że osiągnięcie tempa wzrostu PKB rzędu 5% rocznie jest realistyczne nawet bez tak wysokiego wzrostu (40%) udziału inwestycji w przyroście PKB, jak przyjęto w opracowaniu dla 1998 roku (według danych GUS, udział inwestycji w przyroście PKB w 1994 roku wynosił około dwudziestu procent, a tempo wzrostu PKB wyniosło 5%; w 1995 roku przewiduje się tempo wzrostu PKB ponad 6%, a udział inwestycji w przyroście PKB - rzędu dwudziestu paru procent; jak jest możliwy tak wysoki wzrost udziału w ciągu trzech lat?). Tempo wzrostu gospodarczego zależy bowiem - jak doskonale wiadomo - nie tylko od udziału inwestycji, ale od postępów w modernizacji aparatu wytwórczego oraz od wielu pozainwestycyjnych czynników wzrostu, na wykorzystaniu których skupiona powinna być polityka gospodarcza. Należy chyba zakładać, że nastąpi spadek krańcowej kapitałochłonności. Ponadto nie jest jasne, jakie będą źródła finansowania rosnących inwestycji.

12. Niepokojący nieco jest przewidywany spadek tempa wzrostu płac realnych w latach 1997 i 1998. Fakt wyczerpywania się rezerw w postaci tzw. ukrytego bezrobocia nie jest tu argumentem wystarczającym.

13. Mam wątpliwości, czy należy dążyć do obniżenia poziomu deficytu budżetowego poniżej 2,5% PKB (zwracam uwagę, że relacja długu publicznego do PKB kształtuje się już na poziomie poniżej 60%, a tempo obsługi długu kształtuje się poniżej tempa wzrostu PKB. Jakie założenia przyjęto, jeśli chodzi o obsługę długu zagranicznego?). Niejasne jest nato-

miast dla mnie, jakie kroki podjęte zostaną dla zwiększenia finansowania deficytu w sektorze pozabankowym (jest to problem o ogromnym znaczeniu).

14. Nie jest jasne, czy i jakie przewiduje się obniżenie skali podatków w latach 1997 i 1998 (podatek dochodowy).

15. Generalnie rzecz biorąc, nie jest jasne, czy "prognoza" opiera się na jakichś założeniach modelowych, czy jest to tylko ogólna wizja ekspertów, dotycząca wybranych wielkości.

Załącznik

Udział nakładów inwestycyjnych w PKB w 1993 roku

Kraj w walucie krajowej, ceny bieżące

Polska 1993/1994 - 16%

Najwyższy:		Najniższy:	
Japonia	30%	Dania	15%
Portugalia	25%	Finlandia	15%
Turcja	25%	Irlandia	15%
		Wielka Brytania	15%