

Prof. dr hab. Leszek Zienkowski

Ekspertyza nr 100

OCENA BUDŻETU NA TLE ZAŁOŻEŃ POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ NA 1997 R.

1. Dokument jest trudno czytelny. W części 3 "Założenia polityki społeczno-gospodarczej" znajduje się wiele haseł jak np. (str. 31):
 - "**stymulowanie** pełniejszego wykorzystania środków... na intensyfikację inwestycji modernizacyjnych"
 - "**pobudzanie** rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw"
 - "**wspieranie** rozwoju leasingu"
 - "**doskonalenie** systemu gospodarowania"
 - "**umacnianie** pozycji Polski..."
 - "**promocja** polskich towarów ... w tym poszukiwania nowych rynków" itp na innych stronach, bez podania jakie środki i gdzie w budżecie będą przeznaczone na te cele, względnie jakie ulgi będą przyznawane (rozmiary tych ulg?)
2. Generalnie rzecz biorąc brak mi jasnego omówienia jakie podmioty uzyskają i w jakiej wysokości ulgi i zwolnienia, kontyngenty itp. zmniejszające przychody budżetu oraz jakie podmioty uzyskają pomoc (w tym dotacje) ze strony Państwa i gdzie w budżecie przewidziane są środki na ten cel. W szczególności mam tu na myśli pomoc ze strony Państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, o czym mówi się na str. 34 oraz oddłużenia szkół.

Proszę o wyjaśnienie co oznacza stwierdzenie, że "We współpracy z bankami Rząd przejmie obsługę zadłużenia wobec dostawców towarów i usług" oraz gdzie zarezerwowano w budżecie państwa środki pozwalające zlikwidować zadłużenie szkół wobec ZUS (str. 24). Przypomnę, że zadłużenie szkół wynosiło na koniec roku 1996 około 730 mln złotych. Gdyby środki na likwidację tego zadłużenia w 1997 r. znajdowały się w dziale Oświata i wychowanie to po odjęciu tej sumy od bieżących wydatków wzrost wydatków wynosiłby nie 123,7 % ale 106,5 % co oznaczałoby poważny realny spadek. A co z zadłużeniem jednostek budżetowych w innych działach?
3. Ze zrozumieniem przyjmuję zapowiedź poprawy efektywności pozyskiwania dochodów i zwiększenia zatrudnienia w służbach poboru ceł i podatków oraz policji pracy (nie widzę - nawiasem mówiąc - wzrostu efektywności poboru ceł w 1997 r.). Boję się jednak aby jedną z form "wykonywania budżetu" nie stało się nakładanie grzywien na "nieuczciwych przedsiębiorców i pracowników" (o takich pokaznych kwotach grzywien mówiła Wiceminister Finansów Halina Wasilewska-Trenkner; Gazeta Wyborcza, 29 października 1996 r.). Chciałbym ponadto zwrócić uwagę, że mimo sformułowania na str. 8 mówiącego o eliminacji z mapy gospodarczej kraju podmiotów nieefektywnych nie znalazłem w dokumencie omówienia konkretów polityki gospodarczej zmierzającej do rozwiązania problemu istnienia dużej grupy wielkich przedsiębiorstw sektora publicznego trwale nieefektywnych i

wysoce zadłużonych wobec budżetu i ZUS. Zdaję sobie sprawę z efektów wtórnych bardziej kategoriycznych poczynań i trudności, ale jakaś ocena samego zjawiska i jego skali (uszczerpień dochodów budżetu i ZUS) oraz wizja przyszłości wydawałaby się celowa.

4. Jestem zdania, że przyjęte w dokumencie założenie o wzroście **PKB** w granicach 5,5% średniorocznie odpowiada - przy obecnych uwarunkowaniach instytucjonalnych i prawnych - potencjalnej stopie wzrostu **PKB**. Mam natomiast pewne wątpliwości co do założeń dotyczących dynamiki importu oraz poziomu inflacji w 1997 r. Nie wydaje mi się realistyczna prognoza mówiąca o ograniczeniu dynamiki realnej importu (według statystyki celnej) do 17 % (wobec 19 % w 1996 r.) i ograniczenie dynamiki importu w dolarach (statystyka bilansu płatniczego) do 21% (wobec 28% w 1996).¹ Sądzę, że dynamika importu będzie musiała być w rzeczywistości wyższa. Wynika m.in. z potaniaenia importu w wyniku obniżenia stawek celnych, zniesienia podatku importowego oraz zerowych stawek na import zbóż w I połowie 1997 r. W podobnym kierunku oddziaływać będzie napływ bezpośrednich inwestycji z zagranicy. Nie sądzą abym decydującą przeciw wagą mogło być zmniejszenie presji na aprecjację złotego (nawiasem mówiąc z dokumentu wynika bardzo relatywnie wysoki wzrost cen importu, przekraczający średni poziom inflacji i wynoszący bez mała 18 %; (import według stawki celnej (str. 119) 1996 - 37240; 1997 - 44940; kurs 1996 - 269,5; 1997 - 306,8; import w złotych 1996 - 100092; 1997 - 137876; indeks dynamiki w złotych - 137,7; indeks dynamiki realnej (str. 41) - 117 stąd indeks cen - 117,7).

Zbyt optymistycznie zakłada się możliwości obniżenia inflacji mierzonej indeksem wyrobów i usług konsumpcyjnych (patrz m.in. wysoki indeks cen importu oraz wzrost stawek VAT). Nie uda się zapewne utrzymać podaży pieniądza na prognozowanym poziomie ani też podnieść istotnie skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych. Sądzę, że realistycznie rzecz biorąc prognozować można inflację na poziomie ca 16 % (grudzień do grudnia ca 14%); realizacja byłaby istotnym osiągnięciem.

Założenia dotyczące importu oraz inflacji wynikać mogą z pewnej - być może nawet uzasadnionej - ostrożności i tendencji do tworzenia ukrytych rezerw w budżecie. Wyższy wzrost cen niż prognozowany oznacza większe wpływy a wyższy import wyższe dochody z ceł, jednocześnie realne wydatki są niższe.

Wątpliwości mam wreszcie do relacji dynamiki dochodów brutto z tytułu wynagrodzeń oraz świadczeń społecznych do dynamiki spożycia. Prognozuje się poważny **spadek** dynamiki spożycia z 6 % w 1996 r- do 4,8 % w 1997 r. (mam do tego wątpliwości tym bardziej, że wzrost w 1996 r. będzie zapewne wyższy) przy **wzroście** dynamiki dochodów z tytułu wynagrodzeń i świadczeń społecznych z 4,1 % w 1996 r. do 4,7 % w 1997 r. (zakłada się niższe tempo w sektorze przedsiębiorstw).

¹ Niezrozumiałe i niepokojące są relacje między danymi wynikającymi ze statystyki celnej i z bilansu płatniczego: w 1996 r. dynamika realna importu 19%, dynamika w dolarach - 28 % a więc różnica 9 punktów; w 1997 dynamika realna 17 %, dynamika w dolarach - 21 % a więc różnica 4 punkty.

Jak zatem prognozuje się dochody właścicieli w pozarolniczych sekcjach gospodarki narodowej (spadek realny?) i jak dochody rolników? Jak przewiduje się ukształtowanie dynamiki oszczędności gospodarstw domowych?

5. Trudno czytelny jest tekst dotyczący świadczeń emerytalno-rentowych (str. 63-64). Czytam, że: przeciętna emerytura i renta wypłacana z FUS wzrosła w 1997 r. o 1,5 % realnie, podobnie o 1,5 % wzrosła emerytura i renta rolnicza, emerytury i renta tzw. służb mundurowych (czy nie są to wypłaty z budżetu MSW, MS i MON?) wzrosną o 15% (tym razem nominalnie, co oznacza realne utrzymanie tego samego poziomu co w 1996 r.).

W podsumowaniu jednak na str. 64 dowiadujemy się, że emerytura i renta pracownicza, pochodna i kombatancka (łącznie z wypłacanymi z budżetu MON, MSW i MS) wzrosła realnie o 3 %. Oznacza to, że nastąpić będzie musiał bardzo silny wzrost emerytur i rent innych niż wypłacane z FUS oraz emerytury i renty tzw. służb mundurowych (wzrosną one w sumie mniej niż o 1,5 %). Co to za emerytury i renty? Dlaczego mają one tak znacznie wzrosnąć?

6. Dostyc pesymistyczne wydają mi się wskaźniki wskazujące na spadek dynamiki sprzedanej produkcji przemysłu o 1 pkt procentowy (z 9,1 % w 1996 r. do 8,0 % w 1997 r.) oraz jeszcze bardziej obniżenia dynamiki nakładów brutto na środki trwałe o 4 pkt procentowe (z 20 % w 1996 r. do 16 % w 1997 r.). Równie pesymistycznie kształtują się obroty handlu zagranicznego w prognozie na następne trzy lata; bardzo znaczny spadek dynamiki eksportu i importu (nie zrozumiała jest różnica danych dotyczących dynamiki produkcji przemysłowej podawanych na str. 70 wynoszącej w 1996 r. i 1997 r. odpowiednio 13 % i 12 %, a dynamiką produkcji sprzedanej przemysłu podawanej na str. 42 i wynoszącej w 1996 r. i 1997 r. odpowiednio 9 % i 8 %).
7. Według moich szacunków deficyt według metodologii Unii Europejskiej (tj. wynik finansowy netto sektora publicznego powiększony o dochody z prywatyzacji, które nie powinny być zaliczone do dochodów bieżących zgodnie z metodologią UE) wynosi - jeśli się nie mylę co do metodologii UE - 3,6 % PKB, a więc przekracza 3 % (deficyt - 12126 plus dochody z prywatyzacji 3500 daje 15626 mln zł; PKB - 429,7 mld zł).
8. Drobną uwagę dotyczącą metodologii ustalania kursu walutowego. Być może obecny mechanizm zdaje dobrze egzamin w praktyce, ale jednak z teoretycznego punktu widzenia musi być kwestionowany. Nie ma żadnego teoretycznego uzasadnienia dlaczego podstawą dla ustalania kursu ma być średni wskaźnik cen z wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (zawierający wiele pozycji nie będących przedmiotem wymiany międzynarodowej) oraz wskaźnika cen produkcji sprzedanej przemysłu. Powinien to być raczej średni wskaźnik cen (fob) wyrobów i usług wchodzących do wymiany międzynarodowej liczony na odpowiednim systemie wag.
9. Mimo różnego rodzaju wątpliwości, które powinny być wyjaśnione przez przedstawicieli Min. Finansów, sądzę że generalne założenia polityki społeczno-gospodarczej na 1997 r. są zgodne z założeniami długiego i średniookresowymi, a wybór priorytetów nie budzi większych wątpliwości (wątpliwości dotyczą braku ja-

sności co do rozmiarów środków budżetowych kierowanych na cele priorytetowe oraz ich miejsca w budżecie; patrz m.in. pkt 2 mojej opinii).