

UWAGI O PROJEKCIE BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

Założenia polityki społeczno - gospodarczej są dokumentem słabym merytorycznie i językowo. „Założeń” jest tak wiele, że powstaje wrażenie „wszystkoizmu”, a przecież powinny one definiować podstawowe składniki kursu, gospodarczego. Tymczasem są resortową zbiorówką, złożoną z prowadzonych lub zamierzonych prac, uzupełnioną klamrą w postaci „celów polityki społeczno -ekonomicznej”. Są one sformułowane „pod publikę” a dosyć mętne ekonomicznie. Głównym celem jest - oczywiście - utrwalenie wysokiego wzrostu po to by ludzie mieli pracę i lepsze płace. To jest slogan - nie znam polityki gospodarczej, której celem byłoby osłabienie wzrostu, zwiększenie bezrobocia i obniżka płac. W obfitym zbiorze celów giną dwa, decydujące - rozszerzanie zakresu regulacji rynkowej i poprawa konkurencyjności krajowych dóbr i usług. Tutaj mieszczą się wszystkie najpilniejsze problemy do rozwiązania, także te, których rozwiązywanie w ostatnich latach wstrzymano lub spowolniono. Niepokojąco brzmi stwierdzenie, że „rozwiązania systemowe, regulujące procesy gospodarcze zostały już w zasadzie wdrożone” i będą teraz tylko korygowane. Tymczasem wiele dziedzin gospodarki, które w części lub w całości winny być objęte regulacją rynkową tkwią ciągle jedną nogą w PRL (energetyka, telekomunikacja, PKP, ubezpieczenia, służba zdrowia etc) a polityka rynkowa w ostatnich latach nastawiona była bardziej na jego ograniczanie i psucie (patrz rynek paliw i cukru) niż na ulepszanie.

Dokumenty rządowe nie muszą być pisane językiem najwyższej próby - choć przynosiłoby to chlubę państwu - lecz kręci w żołądku kiedy się czyta o „pogłębianiu mechanizmów rynkowych” (jak studni?), „wdrażaniu (to ukochane słowo urzędników) innowacji”, „kontynuacji działań reformatorskich, polegających na przemianach jakościowych i strukturalnych, prowadzących do realizacji celów strategicznych” i tak dalej. Jakość języka to nie tylko kwestia estetyki, marny język jest sygnałem marności myśli. Uważam, że „Założeń polityki społeczna -gospodarczej” („społeczna” - to też populistyczny kwiatek, by nikt nie myślał, że rząd jest nieczuły na sprawy socjalne) w tej formie i treści mogłoby nie być, bo po ich męczącej lekturze właściwie nie wiadomo, jakie są założenia polityki gospodarczej państwa.

Gdy natomiast chodzi o wspomnianą resortową zbiorówkę, to znajduje się w niej zapowiedź wprowadzenia wielu częściowych i w zasadzie pożądanych zmian. Jest ich może nawet zbyt wiele jak na jeden rok. Zarazem widać wyraźnie, że nadal nie będą rozpoczęte główne reformy w sferze ubezpieczeń społecznych (stworzenie kapitałowego segmentu ubezpieczeń), oświaty (mówi się jedynie o „przyśpieszeniu prac metodologicznych i programowych nad reformą systemu szkolnego”) i ochrony zdrowia („W roku 1997 podjęte zostaną przygotowania do wdrażania przyszłego systemu ubezpieczeń zdrowotnych”).

Uwagi o prognozie makroekonomicznej

Prognozę na rok przyszły a jeszcze bardziej na następne trzy lata cechuje optymistyczne przekonanie, że będą to lata gładkie, łatwe i dobre. Ten optymizm jest projekcją w przyszłość komfortowej sytuacji w jakiej znajdują się politycy koalicji od początku jej rządów. Może się ona okazać realna i błędna zarazem. Realna bo przewidywania dotyczące wzrostu PKB, spadku inflacji, dynamiki stopy procentowej, kursu walutowego, podaży pieniądza itd. są realne. Błędna bo wyznacza kurs gospodarczy coraz bardziej niekorzystny. Po pierwsze ze względu na osobliwości wzrostu gospodarki polskiej, po drugie przez fakt, że w najbliższych latach zostanie ona wystawiona silniej niż wcześniej na konkurencję zagraniczną.

Mawia się o Polsce jako o kandydacie na „Tygrysa” gospodarczego. Otóż przy obecnym typie wzrostu gospodarczego Polska tygrysem nie będzie. Rozwój krajów określanych tym mianem polegał na ogromnym wzroście wydajności, przy skromnym wzroście płac. W rezultacie wytwórczość była tania a przez to konkurencyjna i skuteczna w zdobywaniu rynków obcych. Równocześnie dzięki niskiej konsumpcji znaczna część PKB mogła być inwestowana w rozbudowę gospodarki. Tą marzę konkurencyjności wynikającą z wysokiej wydajności i niskich płac „Tygrysy” utrzymały przez wiele lat, aż do dzisiaj.

Wzrost gospodarki polskiej w ostatnich latach - prócz wpływu reform z pierwszych lat przemiany - pobudza głównie popyt wewnętrzny wynikający ze wzrostu dochodów ludności, z reinwestowania zysków i z rosnącej atrakcyjności kredytu wskutek spadku inflacji. Inaczej mówiąc na wzrost gospodarki znacznie silniej, niż jej konkurencyjność, wpływa zespół czynników nakręcających koniunkturę wewnętrzną. Różnica między Polską a „tygryсами” polega na tym, że one parły do przodu dzięki dobremu silnikowi my zaś dzięki wygładzanej przed gospodarką drodze. To jest metoda o działaniu ograniczonym w czasie. Na niej nie można budować przyszłości.

Tempo wzrostu, po 7 % wysokości w roku 95, stabilizuje się na 5 - 6 %. Przy obecnej konkurencyjności i możliwościach nakręcania koniunktury jest to prawdopodobnie pułap. Na tle krajów Europy Zachodniej nie byłoby to złe, choć za mało by wydatnie skrócić dystans w perspektywie pokolenia. Problem jednak polega na tym, że nie utrzymamy tej stopy wzrostu, jeżeli podstawowym bodźcem zostanie popyt wewnętrzny, na dodatek głównie konsumpcyjny. Pojawia się dwie bariery, po pierwsze handlu zagranicznego w postaci rosnącego deficytu bilansu handlowego a w konsekwencji osłabienia (dewaluacji) waluty krajowej i zwiększonej - od tej strony - presji inflacyjnej. Po drugie bariera zdolności wytwórczych związana ze zbyt niską stopą akumulacji i w skutek tego także wzrost presji inflacyjnej.

Zalążki takiego zespołu zjawisk widać. W prognozie makroekonomicznej mamy rekordowy (9,4 mld. \$) deficyt handlowy, wydatne osłabienie wpływu obrotów przygranicznych, które już nie wyrównają deficytu (6,5 mld. \$ nadwyżki) i wobec tego także rekordowy deficyt obrotów bieżących (3,9 mld. \$), stagnację poziomu rezerw dewizowych, przejście od umacniania złotego do jego słabnięcia. Złym sygnałem jest także spadek skłonności do oszczędzania w skutek ubóstwa i małej atrakcyjności oferty pod adresem oszczędzających. Ten zespół zjawisk przez pewien czas jeszcze może się wydawać nie groźny, że względu na 18 miliardów \$ rezerw. Dzięki rezerwom można wyrównywać deficyt i odsuwać

kryzys. Czas jaki nam dają rezerwy może być wykorzystany dla nasilenia działań poprawiających konkurencyjność naszych przedsiębiorstw i całej gospodarki albo może być zaprzepaszczony.

W prognozie i w projekcie budżetu nie widać świadomości tego niebezpieczeństwa. By je ominąć trzeba polityki trudniejszej, mniej ukierunkowanej na wzrost dochodów ludności i konsumpcję, a bardziej na wzrost akumulacji i inwestycji. Założona w prognozie polityka obniżania nominalnej stopy procentowej stosownie do spadku inflacji, czyli utrzymywania realnej stopy procentowej blisko zera, prowadzi do skutków odwrotnych, do utrzymywania na niskim poziomie stopy oszczędności i do podsycania ekspansji kredytowej, do tej pory głównie konsumpcyjnej. Mieszane uczucia budzą prognozy zatrudnienia (0 % w 95; 1,6 % w 96 i 1,7 % w 97 roku). Po okresie spadku trwającego do roku 1993 zatrudnienie rośnie. Niestety rośnie coraz szybciej, podczas gdy stopa wzrostu PKB spada (7% w 95; 5,5 % w 96; 5 % w 97). Z jednej strony oznacza to spadek bezrobocia ale z drugiej strony pojawienie się i nasilenie ekstensywnego czynnika wzrostu PKB, czyli degradację roli wydajności, która jest podstawą konkurencyjności gospodarki. Również wysoki wzrost dochodów i wynagrodzeń (trwający od dwu lat i przewidziany na lata następne) musi prowadzić do tego, że wytracimy znaczną część przewagi z tytułu niskich kosztów pracy zanim zdołamy ją zrównoważyć poprawą jakości naszej oferty handlowej. W ten sposób zniknie ważny bodziec eksportu - także przygranicznego - oraz czynnik umacniający pozycję produktów krajowych na rynku wewnętrznym w stosunku do produktów z importu. Gospodarka Polski stanie się słabsza w zdobywaniu rynków zagranicznych i w obronie stanu posiadania na rynku krajowym.

Do takiego osłabienia nie wolno dopuścić także dlatego, że, w związku z realizacją, ważnych dla naszej racji stanu, zobowiązań międzynarodowych musimy otwierać nasz rynek dla zagranicznych partnerów (Unii Europejskiej i Światowej Organizacji Handlu) bardziej niż oni swój rynek dla nas. Oni bowiem, jako rodzaj wsparcia dla kraju słabszego, pierwsi udostępniłi nam swój rynek i myśmy tą korzyść już zdyskontowali. Część wysokiej stopy wzrostu gospodarczego jest skutkiem tego efektu, niestety bardziej przejedzonego niż wykorzystanego dla wzmocnienia fundamentów gospodarki na czas trudniejszy, który nadchodzi. Jeżeli te fundamenty nie zostaną wzmocnione to z winy nas samych odsunięciu w czasie ulegnie integracja gospodarki polskiej z gospodarką Unii Europejskiej.

Uwagi o dochodowej stronie budżetu

Pierwsza uwaga dotycząca dochodowej strony budżetu to istotne spowolnienie spadku udziału dochodów w PKB (2,9 % w trzyleciu 1995-1997, z tego 0,5 % w roku 1997) co można zinterpretować jako osłabienie tendencji do zmniejszania roli państwa w redystrybucji produktu krajowego. Na to półprocentowe zmniejszenie składa się głównie spadek udziału dochodów niepodatkowych oraz dochodów z prywatyzacji. Natomiast realne obciążenie podatkami nie maleje a być może nawet nieco rośnie (realnie dochody podatkowe rosą o 5,3 %, 0,3 punktu procentowego powyżej PKB - podstawą przeliczenia deflator

PKB 114 %). To oczywiście nie musi być negatywne, byłoby nawet pozytywne, gdyby wyraźnie spadał deficyt budżetowy co niestety nie ma miejsca.

Pewną zmianę widać w koncepcji przychodów podatkowych. W latach 1994-1996 główną rolę w zwiększaniu podatkowych dochodów budżetu pełniły podatki pośrednie, nieco mniejszą podatek dochodowy od osób fizycznych. Równocześnie poważnie spadła rola podatku dochodowego od osób prawnych. Można powiedzieć, że osłabienie presji podatkowej na firmy, zostało sfinansowane wzrostem presji podatkowej na finalnego odbiorcę, głównie konsumenta. W roku 1997 pozostaną oni nadal czołowymi zasilaczami budżetu ale po raz pierwszy do kilku lat wzrośnie znaczenie podatku dochodowego od osób prawnych. Dostyc istotny jest spadek dynamiki przychodów z podatków pośrednich (ze 133 % do 124 %) co wynika częściowo z likwidacji podatku importowego (6 % przychodów z podatków pośrednich w roku 1996). Nie wykluczone, że jest tu pewne niedoszacowanie, rodzaj zakładki budżetowej bo skala aktywności gospodarczej w roku 1996 i 1997 jest identyczna.

W pozycji dochodów niepodatkowych zwraca uwagę znaczny spadek (z 1070 mln do 900 mln. zł) wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i dywidend od JSSP. 900 mln. zł. w warunkach roku 1997 to jest (przy deflatorze PKB jako przeliczniku) 789 mln. w warunkach 1996. Mamy więc realny spadek przychodów o 27 %. To samo dotyczy dywidend od banków, które realnie spadają o 34,2 %. Wydaje się, że leżąca u podstaw takiej kalkulacji skala spadku sektora państwowego i: jego rentowności jest przesadzona a więc, że tutaj także jest pewna rezerwa. Wymagałoby to szczegółowszego zbadania. Dochody z cel wydadają się być skalkulowane realnie.

Dochody z prywatyzacji nominalnie większe o 8,7 % niż w roku 1996 ale realnie mniejsze o 5 %, pozostają jak się wydaje iw niezgodzie z planami rzeczowymi, które przewidują znaczne przyspieszenie prywatyzacji. Tym bardziej, że prywatyzacją kapitałową, która jest głównym źródłem dochodów objęte będą jak - według „Głównych kierunków prywatyzacji” - „przedsiębiorstwa i spółki Skarbu Państwa o relatywnie dużej wartości i dobrej sytuacji ekonomicznej”. Tak niski wzrost dochodów wymaga głębszego uzasadnienia.

Uwagi o wydatkach budżetowych

Ograniczam się do oceny struktury wydatków według podstawowych grup i działów, nie wchodzę poza kilkanaście przypadków w ocenę zasadności podziału środków wewnątrz grup i działów ponieważ nie czuję się dostatecznie kompetentny.

Po pierwsze oceniam, jako fakt pozytywny systematyczny spadek udziału wydatków w PKB (z 32,7 % w roku 94 do 29,7 % w 97). Nie wykluczone jednak, że częściowo przynajmniej ten pozytywny efekt (to dotyczy także udziału dochodów budżetu w PKB) jest automatycznym skutkiem szybkiego wzrostu gospodarczego ze względu na to, że nie wszystkie dochody i wydatki są proporcjonalne do wahań PKB. Ten spadek nie może więc być uważany bez zastrzeżeń za miernik decentralizacyjnych i deetatyzacyjnych działań władz. Po drugie dwa podstawowe przekroje wydatków prezentowane w projekcie budżetu - według głównych grup i działów - porównywane z okresami wcześniejszymi świadczą o minimalnych zmianach po wydatkowej stronie budżetu: Jest to odbiciem często krytykowanego niedostatecznego postępu reform sfery finanso-

wanej z budżetu. Popatrzmy na strukturę wydatków według grup w latach 1991, 1993, 1997:

1991	1993	1997	
Dotacje i subwencje	40	38	36
Świadczenia dla osób fizycznych	4,5	4,0	9
Wydatki bież. jednost. budżet.	34	38	33
Rozliczenia z bankami	3,1	3,2	1,7
Wydatki majątkowe	4,6	4,9	5,1
Obsługa długu publicznego	4	11	13,9

Główne przesunięcia w tej strukturze wiążą się jak sądzę ze zmianą szufladek (renty i emerytury służb mundurowych) i z jedynym poważniejszym posunięciem reformatorskim a mianowicie częściową decentralizacją oświaty. Podobny wniosek nasuwa się z porównania struktury wydatków według działów. Zwraca ponadto uwagę fakt, że nadal rośnie udział obsługi długu publicznego w wydatkach budżetowych, mimo zwiększającej się roli długookresowych instrumentów finansujących deficyt. Jest to skutek całkowitego braku postępu w zmniejszaniu deficytu budżetu państwa od roku 1993 (2,7 %). Ten chroniczny już deficyt jest tłącym się, nie wyleczonym źródłem choroby finansów publicznych.

Uwagi o bilansie finansów sektora publicznego

Według uzasadnienia do ustawy budżetowej udział deficytu sektora finansów publicznych w PKB wyniesie w roku przyszłym 2,8 % i będzie niższy niż w roku bieżącym o 0,1%. Mamy tu obraz poprawy raczej „symbolicznej”. Jest to jednak obraz niepełny ponieważ w roku 1994 deficyt stanowił 2,2 % PKB a w roku 1995 nawet 1,9 %. W porównaniu kilkuletnim mamy więc raczej wyraźne pogorszenie stanu finansów publicznych i to w układzie, który jest bliższy metodologii stosowanej w krajach Unii Europejskiej. Głównym źródłem tego pogorszenia są fundusze celowe, które miały nadwyżkę (0,4 %) w roku 1994 i deficyt (0,3) w roku 1997. To przejście od nadwyżki do deficytu w funduszach celowych jest -jak sądzę - wyrazem przybliżającego się kryzysu w systemie ubezpieczeń społecznych, którego reforma nie może ruszyć z miejsca.

Podstawowa struktura dochodów (bieżące, podatkowe, niepodatkowe, kapitałowe) i wydatków (bieżące i kapitałowe) jest w porównaniu kilkuletnim (1994, 1997) niezmienna. Podobna także - jak w roku 1996 - jest skala wewnętrznych transferów. Pewne zmiany, które w zasadzie oceniam jako pozytywne, następują w strukturze dochodów, wydatków i transferów między głównymi podmiotami finansów publicznych (budżetem państwa, budżetami i funduszami celowymi). Tak więc spada udział budżetu państwa w dochodach (z 62 % w roku 1994 do 58,7 % w 1997) a rośnie udział budżetów gmin (z 9,3 do 10,7 %) co jest wyrazem decentralizacji choć bardzo ostrożnej. Rośnie też udział w dochodach funduszy celowych co może świadczyć o poprawie ich gospodarki. W strukturze wydatków zwiększa się rola gospodarki budżetowej w związku ze wzrostem udziałów budżetu państwa i gmin a spadkiem udziału funduszy celowych. Sądzę, że to też jest ewolucja pozytywna.

Gdy chodzi o transfery wewnętrzne mamy do czynienia z istotnym wzrostem zasilania budżetów gmin przez budżet państwa (z 24,5% w roku 1994 do 34,8% łącznych transferów z budżetu państwa) co wiąże się z decentralizacją niektórych funkcji (oświata, opieka społeczna). Spada także rola budżetu pań-

stwa a rośnie rola budżetów gmin w zasilaniu funduszy celowych. Zmiany te także mogą być uznane za właściwe pod warunkiem zachowania proporcji między skalą decentralizacji obowiązków i środków.

W finansach publicznych utrzymuje się nadal wysoki udział wydatków socjalnych (42,8 % w roku 1994 i 42,9 % w roku 1997). Zwraca uwagę poważny spadek udziału bieżących wydatków na sferę budżetową (z 31,6 % w roku 1994 do 22,7 % w roku 1997)

Uwagi końcowe

Moim zdaniem budżet jest realny, w tym sensie, że i prognoza na której się opiera i jego podstawowe pozycje mogą zostać realizowane. Me widzę w nim szczególnych napięć, może tylko prognoza inflacji jest o 1 punkt procentowy zbyt ambitna, ale przy twardej polityce NBP i przy średnim roku rolnym może być zrealizowana. Uważam też za słuszne założenie, by nie posługiwać się za bardzo dewaluacją jako środkiem pobudzania eksportu. Dewaluacja to sztuczny doping. Problemy z polskim bilansem handlowym mogą być poważne, ale ich źródła tkwią w ciągle nie przekształconym „post PRL-owskim kompleksie” złożonym z dużego nadal sektora państwowych firm i z nie zreformowanej sfery finansowanej z budżetu.

Budżet jest realny ale jest to budżet w którym jest ciągle bardzo wiele obecności państwa w formach odziedziczonych po „gospodarce planowej”, a za mało gdy chodzi o jego podstawową funkcję w okresie transformacji. Jest nią maksymalnie energiczne działanie nad dostosowaniem całej gospodarczej i socjalnej infrastruktury kraju do skutecznego funkcjonowania w warunkach rynku i to rynku coraz bardziej otwartego. W ostatnich latach widać wyraźnie poszerzającą się szczelinę między intensywnością rynkowego wyzwania, rynkowych wymagań a zdolnością - zbyt powoli adaptowanej - gospodarki do sprostania temu wyzwaniu. Realny w ujęciu krótkookresowym budżet roku 1997 nie zapowiada by ta szczelina została zmniejszona.

Warszawa, 12 listopada 1996 r.

Waldemar Kuczyński