

Prof. dr hab. Zdzisław Sadowski

Ekspertyza nr 111

OCENA PROJEKTU BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997 NA TLE ZAŁOŻEŃ POLITYKI GOSPODARCZEJ

1. Ogólna ocena. Projekt budżetu oceniam, ogólnie biorąc, jako zrównoważony. Jest on na ogół zorientowany na realizowanie założeń polityki gospodarczej i społecznej, określonych w przyjętych poprzednio dokumentach rządowych "Strategia dla Polski" i "Pakiet 2000". Są jednak rozbieżności, o których mowa poniżej. Ścisłego trzymania się tych założeń nie uważałbym jednak za zaletę, gdyż niektóre z nich uważam od początku za mało realistyczne. Dotyczy to zarówno zwłaszcza przewidywanych wyników handlu zagranicznego i tempa redukcji bezrobocia.

2. Realizacja założeń. Realizacja budżetu na 1997 r. w projektowanym kształcie powinna przyczynić się do realizacji kilku podstawowych założeń strategicznych. Naczelnym dezyderatem Pakietu 2000 jest osiągnięcie w roku 2000 poziomu PKB o 30% wyższego niż w 1995, co ciągle jest możliwe przy utrzymaniu projektowanego tempa wzrostu PKB. Głównymi czynnikami tego wzrostu PKB mają być wysoka dynamika eksportu i szybki wzrost inwestycji. Dynamika eksportu jednak słabnie i nie widać, aby ten budżet mógł odegrać istotną rolę w jej wzmocnieniu. Inwestycje będą prawdopodobnie szybko rosły niezależnie od budżetu. W tej sytuacji główne oddziaływanie budżetu powinno kierować się na cele uznane za priorytetowe.

3. Priorytety uważam za określone bardzo trafnie. Przyznanie priorytetu wzrostowi dochodów w sferze budżetowej oraz w zapewnieniu znaczącego realnego wzrostu dochodów grupom nisko uposażonych (emeryci i renciści) stało się absolutnie konieczne wobec powstałych w tych zakresach opóźnień i występujących na tym tle protestów społecznych. Trafne są priorytety dla wydatków na inwestycje w człowieka, na rolnictwo, rozwój regionalny, budownictwo mieszkaniowe i bezpieczeństwo publiczne. Niepokój wiąże się jednak ze stopniem ich realizacji, co omówię na przykładzie inwestycji w człowieka.

4. Inwestycje w człowieka. Warunki konkurencji we współczesnym świecie wyraźnie wymagają szybkiego zwiększania nakładów na edukację, zdrowie, naukę i kulturę. Są one absolutnie niezbędne dla utrzymywania w przyszłości wysokiego tempa rozwoju gospodarczego i społecznego. Tymczasem uznanie potrzeby zwiększonych nakładów na te dziedziny w "Strategii dla Polski" nie dało jeszcze wyników. Wprawdzie w budżecie na 1996 r. po raz pierwszy po latach bezwzględnie spadku realna wartość tych wydatków nieco wzrosła, a w projekcie na 1997 r. przewiduje się ich nieco większy wzrost, czemu należy przyklasnąć, to jednak za tym wciąż się kryje bardzo wąły wzrost mizernego udziału tych dziedzin w PKB, a nawet spadek tego udziału, gdy chodzi o naukę. Tymczasem bez zdecydowanego zwiększania tego udziału Polska pozostanie krajem peryferyjnym i zacofanym, przemysł krajowy nie bę-

dzie osiągał wyższej konkurencyjności, nasz poziom życia nie będzie się podnosił, nie staniemy się partnerami dla Unii Europejskiej.

W tej sytuacji trzeba postawić pytanie, czy słuszne jest realizowanie na siłę słusznego kierunku hasła zmniejszania skali redystrybucji budżetowej, czy też raczej nie należałoby teraz dać rzeczywistego priorytetu istotnemu przyśpieszeniu wzrostu wydatków na omawiane cele, zresztą w koniecznym połączeniu z polityką odciążania budżetu państwa przez przekazywanie finansowania tej sfery podmiotom prywatnym i komunalnym.

5. Podatki. W tej dziedzinie występują niezgodności z założeniami strategicznymi:

- (a) udział podatków pośrednich w ogólnej sumie dochodów podatkowych, zamiast rosnąć, ma lekko spaść;
- (b) budżet został opracowany przy założeniu nie obniżania stawek podatku dochodowego ani od przedsiębiorstw, ani od osób fizycznych.

Przyczyną spadku udziału podatków pośrednich jest przewidywany wysoki wzrost dochodów z podatku dochodowego zarówno od firm, jak i od osób fizycznych, a także likwidacja podatku importowego.

W kwestii podatku dochodowego w przypadku firm zakłada się utrzymanie stawki i ulg inwestycyjnych, a więc nie wzrost obciążenia, lecz rentowności. Przy szybkim wzroście popytu wydaje się to możliwe.

Sprawa stawek podatkowych od osób fizycznych jest, jak wiadomo, otwarta. Nie jest jasne, w jaki sposób projekt budżetu miałby być adaptowany, gdyby parlament podjął decyzję o obniżeniu tych stawek, nie wykazuje się bowiem żadnych rezerw na ten cel. Jest to poważny brak projektu budżetu.

Dyskusja w sprawie stawek podatku dochodowego wiąże się z kontrowersyjnością założenia strategicznego, że na obniżkach tego podatku mają bardziej korzystać grupy zamożniejsze, niż biedniejsze. Sprzeciw wobec tej koncepcji jest zrozumiały w kraju o niebywale wysokim jak na Europę odsetku ludzi, żyjących w obszarze ubóstwa. Natomiast z projektowanych zmian systemu podatkowego nie wynika, aby rząd zamierzał prowadzić politykę zmniejszającą rozpiętości dochodowe, a budżet na 1997 też tego nie wykazuje, rozpiętości mają raczej rosnąć. Nie ma tu jednak niezgodności z założeniami strategicznymi, gdyż w założeniach dotyczących wzrostu spożycia nie precyzuje się, przy jakim społecznym rozkładzie dochodów ma ono być osiąganym.

6. Likwidacja podatku importowego nie jest wolna od wątpliwości, gdyż wprowadzenie przyczynia się to do hamowania wzrostu cen, ale z drugiej strony traci się w ten sposób pewną barierę dla niebezpiecznie szybko rosnącego importu. Najwłaściwsze byłoby utrzymanie tej bariery (lub nawet jej wzmocnienie) wobec towarów konsumpcyjnych, jeżeli byłoby to możliwe w świetle zobowiązań międzynarodowych.

7. Tempo wzrostu PKB. Przewidywania co do tempa wzrostu PKB w roku 1997 zostały uzasadnione w sposób zgodny z zasadami rozumowania ekonomicznego. Jednakże mam wątpliwość do przyjęcia tego tempa na poziomie 5,5%, a to ze względu na zawyżenie oczekiwań co do dynamiki eksportu (zob. niżej). Słabszy od założeń wzrost eksportu musiał-

by przyczynić się do obniżenia tempa wzrostu produkcji krajowej. Uważam to za dostateczne wskazanie do ostrożniejszego przewidywania tempa wzrostu PKB, na poziomie najwyżej 5%.

Umacnia to przekonanie zbyt wysoka ocena tempa wzrostu produkcji budowlano-montażowej, nie jest bowiem jasne, na czym opiera się optymizm co do silnego ożywienia budownictwa mieszkaniowego. Natomiast szacunek wzrostu produkcji rolnej na poziomie 2% jest tym razem dostatecznie ostrożny i może nawet zawierać pewną rezerwę.

Niższe niż zakładane tempo wzrostu PKB nie byłoby jeszcze żadną tragedią dla gospodarki kraju. Dla spójności budżetu 1997 powodowałyby jednak pewne trudności, które wypada rozważyć. Przyjęcie ostrożniejszego założenia wzrostu PKB w roku 1997 oznaczałoby konieczność redukcji dochodów budżetowych o kwotę rzędu 0,5 do 0,8 miliardów złotych (tj. 5 bilionów starych złotych). Przy nierozstrzygniętych jeszcze rozwiązaniach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiłoby to dodatkowe zagrożenie założeń wydatkowych. Innym wariantem byłoby utrzymanie ich bez zmiany na podstawie wyższych założeń inflacyjnych. W pierwszym wypadku wydatki też musiałyby być zredukowane, choć można by dopuścić nieco wyższy deficyt. W drugim wypadku obniżone musiałyby być założenia dotyczące realnego wzrostu wydatków. Byłyby to zabiegi dość bolesne.

Ani zwiększenia deficytu, ani przyspieszenia inflacji i rezygnacji z zamierzeń dotyczących realnego wzrostu niektórych ważnych pozycji wydatków, w tym w szczególności na oświatę i zdrowie, nie można rekomendować. Byłoby jednak dobrze dysponować wariantem awaryjnym na wypadek niższego tempa wzrostu.

Oczekiwanie przyspieszenia wzrostu PKB od 1998 roku do 6 - 7% należy traktować jako życzenie, a nie konkretny szacunek, choć przy dobrej koniunkturze światowej i działaniach wspierających rozwój inwestycji, budownictwa mieszkaniowego i eksportu nie jest to nieosiągalne.

8. Rynek pracy. Podstawy założeń co do wzrostu zatrudnienia są niejasne. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje, że nawet bardzo szybkie tempo wzrostu nie prowadzi do istotnego zwiększania zatrudnienia. W r. 1996 nastąpił nawet wyraźny spadek zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw. Nie widać więc podstaw do urzędowego optymizmu ani w kwestii korzystnego wpływu wzrostu zatrudnienia na spożycie, ani też w kwestii redukcji bezrobocia. To prawda, że spadek zarejestrowanego bezrobocia może następować w wyniku zaostrzenia przepisów o rejestracji. Prowadzi to jednak do szczególnej sytuacji, w której, jak w I połowie br., następuje jednocześnie spadek zatrudnienia i bezrobocia, co trudno uznać za rzeczywiste rozwiązywanie problemu.

Oczekiwania co do wzrostu zatrudnienia wpłynęły na szacunek wielkości dochodów podatkowych. Trzeba się więc liczyć z tym, że będą one nieco niższe, o kwotę do 300 mln zł (3 bilionów st. zł).

Wątpliwe są założenia strategiczne co do spadku bezrobocia. Skoro w ostatnich latach silnie spadała pracochłonność wytwarzania PKB, to nie można przyjmować założenia, że dalszy wzrost gospodarczy będzie neutralizował silne zwiększenie zasobów pracy jakie mamy przed sobą. Założenie takie jest po prostu nierealne i grozi prowadzeniem błędnej polityki opartej na niedostrzeganiu groźby silnego wzrostu bezrobocia zamiast jego spadku. Projekt budżetu na 1997 rok trwa jednak przy tym założeniu, co uważam za błąd.

9. **Eksport.** Tempo wzrostu eksportu określone zostało na 15% czyli bardzo wysoko, biorąc pod uwagę, że eksport wyraźnie stracił tempo w roku bieżącym. Przewidywania dotyczące pewnej poprawy koniunktury u naszych głównych partnerów nie są na tyle optymistyczne, aby dawały podstawę do oczekiwania takiej skali przyrostu. Nie sędzę też, aby można było oczekiwać aż tak silnego dodatkowego wpływu od wzrostu konkurencyjności produkcji polskiej. Wpływy zaś z handlu przygranicznego, choć wysokie, noszą znamiona ustabilizowania się i nie ma podstaw do oczekiwania ich wzrostu, będą raczej spadały w miarę dostosowywania się cen. Założenie nie wydaje się więc uzasadnione. Podobna uwaga w 1996 r. okazała się trafna. Znalazło to wyraz w pewnym zwolnieniu tempa wzrostu PKB.

Eksport ma wciąż strukturę tradycyjną, czego tak szybko się nie zmieni. Nie osiągnie się tej zmiany w kierunku wyrobów wysokoprzetworzonych i naukochłonnych oraz konkurowania innowacyjnością i jakością bez zasadniczego przełomu we wzroście wydatków na sferę edukacji i nauki (zob. wyżej).

10. **Import.** W projekcie budżetu 1997 założenie dotyczące tempa wzrostu importu zostało podniesione do 21%, co stanowi jego istotne urealnienie. Jest to całkowicie uzasadnione, bo ochrona celna dalej słabnie w wyniku realizacji postanowień układu z EWG, a nie ma żadnych podstaw do oczekiwania silnego spadku importochłonności gospodarki polskiej. Jest to jednak istotna zmiana w stosunku do założeń Pakietu 2000. Może ona poważnie wpłynąć na proporcje wzrostu objęte projekcją Pakietu, i to w kierunku osłabienia raczej niż przyśpieszenia tempa wzrostu.

Tak silny wzrost importu, jak w br., znacznie wyprzedzający oficjalne przewidywania, nie może nie wywierać negatywnego wpływu na aktywność produkcyjną w kraju, co zresztą zaznaczyło się m.in. w trwającym wzroście zapasów wyrobów gotowych.

Projekt budżetu zakłada trafnie wzrost ujemnego salda bilansu handlowego, ale nie została podjęta próba oceny redukcji ceł na towary przemysłowe na import konsumpcyjny, która mogłaby wpłynąć m.in. na decyzje w sprawie podatku importowego (zob. wyżej).

11. **Inflacja.** Założenie co do sprowadzenia tempa inflacji do poziomu 13% w okresie grudzień do grudnia wydaje się zbyt optymistyczne. Zostało ono utrzymane z wcześniejszych wersji projektu mimo, że zrewidowano w górę wcześniejsze przewidywanie co do osiągnięcia w roku bieżącym tempa 17% (co od początku wydawało się mało prawdopodobne). Nie sędzę jednak, aby ten czynnik miał wpłynąć negatywnie na przewidywane tempo wzrostu PKB, które mogłoby raczej ucierpieć od prób zbyt ostrego dławienia inflacji.

Tempo inflacji można oczywiście zawsze obniżyć środkami administracyjnymi przez odkładanie na później lub łagodzenie wzrostu cen kontrolowanych przez rząd. Byłoby to jednak niewskazane, bo skutki odłożenia musiałyby się skumulować w następnym okresie. Lepiej więc mieć gorszy wskaźnik, a zrealizować zamierzenia w zakresie reformowania struktury cen. Natomiast postulaty dotyczące tzw. "strategicznych działań antyinflacyjnych" w zakresie polityki pieniężnej i kursowej, w tym oczekiwania co do stopniowej redukcji bankowych stóp procentowych, wyglądają racjonalnie.

Gdyby tempo inflacji okazało się wyższe od zamierzonego, ułatwi to, jak w poprzednich latach, realizację nominalnej wielkości dochodów budżetowych, a tym samym wywiązanie się z zobowiązań po stronie wydatków, choć realna wartość kwot ulegnie redukcji.

12. **Inwestycje.** Założenie co do kontynuacji wysokiego tempa wzrostu inwestycji wygląda dość prawdopodobnie w świetle tegorocznych wyników i rozwoju skłonności do inwestowania. Bardzo szybki wzrost nakładów inwestycyjnych od 1995 roku świadczy o wzroście zaufania przedsiębiorców do przyszłości. Utrzymanie ulg podatkowych od wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw ma istotne znaczenie dla podtrzymania wysokiej dynamiki nakładów. Natomiast nie realizuje się wcześniejszych zamierzeń co do wzmocnienia zachęt podatkowych dla przedsiębiorców.

13. **Kurs waluty.** Nie zgłaszam zastrzeżeń do mechanizmu kształtowania kursu złotego. Koncepcja obniżenia tempa pełzającej dewaluacji wydaje się trafna. Nie sądzę, aby w projekcie budżetu można już było zakładać dokonanie śmielszych posunięć w kierunku upłynnienia kursu, które zasługują na rozważenie. Trafne wydają się przewidywania co do zmniejszenia rozwarcia między kursem rynkowym, a centralnym. Silny wzrost importu będzie działał w kierunku zmniejszenia tego rozwarcia. Słuszne też wydaje się przewidywanie co do spadku napływu kapitału krótkoterminowego. Będzie to zjawisko pozytywne, gdyż w przeciwnym razie czynnik ten mógłby łatwo odegrać rolę czynnika zakłócającego równowagę gospodarczą.

14. **Wnioski.** Projekt budżetu odchyła się w kilku istotnych punktach od założeń polityki rozwojowej, ale jest to częściowo uzasadnione. Nie można sformułować ostatecznych wniosków co do budżetu przed uzyskaniem jasności co do rozwiązań podatkowych na rok 1997, a zatem co do strony dochodowej. Założenia projektu co do tempa wzrostu są optymistyczne, co łączy się przede wszystkim z nadmiernym optymizmem co do dynamiki eksportu. W projekcie brakuje więc wariantu awaryjnego czyli odpowiedzi na pytanie, jakie kroki adaptacyjne miałyby zostać podjęte, gdyby oczekiwania wzrostowe nie zostały spełnione. W przeciwieństwie do bieżącego roku nie widać bowiem możliwości łatwej absorpcji prawdopodobnych odchyłeń realizacyjnych przez gospodarke.