

**WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA, A ZMIANY STRUKTURALNE W GOSPODARCE
W ŚWIETLE PROJEKTU BUDŻETU NA ROK 1997**

Analiza przedłożonego projektu skłania do sformułowania następujących uwag:

1. Projekt ustawy budżetowej na rok 1997 zawiera pewne elementy przygotowania infrastruktury niezbędnej dla inicjowania przekształceń strukturalnych gospodarki w nadchodzących latach. Zawiera on jednak również szereg ustaleń stwarzających zagrożenie dla prawidłowego przebiegu tych procesów.

2. Do przyjętych w projekcie założeń sprzyjających proefektywnościowym zmianom struktury produkcji, poprawie jej jakości i poziomu konkurencyjności można zaliczyć:

a. przewidywane (poza blokiem wydatków) dalsze obniżenie ceny kredytu bankowego do poziomu 21,6% i stopy redyskonta do poziomu 18,6% w dostosowaniu wysokości tych stóp do poziomu inflacji i ceny kredytu w banku centralnym. Może to zwiększyć dostępność kredytu dla dziedzin gospodarowania o ograniczonej aktualnie zdolności kredytowej tj. głównie naukochłonnych kierunków produkcji.

Przewidywany wzrost konkurencji prowadzić ma do głębszego spadku oprocentowania kredytów niż oprocentowanie depozytów, co stanowić może zachętę dla inwestorów, zwiększyć absorpcję kredytów i zaktywizować jego alpkacyjną funkcję w sferze rozwoju. Obniżenie przeciętnej stopy procentowej do poziomu 18,6% stworzyć może warunki dla pobudzania skłonności innowacyjnej przedsiębiorstw i przyspieszenia przekształceń struktury produkcji.

b. Do elementów projektu sprzyjających restrukturyzacji produkcji zaliczyć należy przewidywany wzrost wydatków budżetowych na tzw. "inwestycje w człowieka", tj. na naukę, oświatę, edukację.

Wzrost wydatków na naukę o 4.3% w kategoriach realnych, mimo iż nie bardzo znaczący, stanowi jednak pomyślny zwrot polityki państwa w kierunku promocji badań i modernizacji gospodarki. Analiza struktury tych wydatków wskazuje, iż intencją (słuszną) autorów projektu było przede wszystkim utrzymanie stanu kadry pracowników naukowych ulegającej ostatnio niebezpiecznemu ograniczeniu. Wzrost projektowanych wydatków statutowych może zahamować te tendencje i zachęcić młodych absolwentów do pracy badawczej (odmłodzić kadre). Drugim celem przyjętych założeń jest szersze udostępnienie, osiągnięć nauki światowej poprzez wzrost planowanych wydatków na współpracę z zagranicą.

Te zasadne działania mogą stworzyć niezbędne warunki dla stabilizowania warunków pracy placówek naukowo-badawczych i zwiększenia absorpcji przez gospodarkę osiągnięć nauki światowej.

Głównym źródłem "podaży" nowych rozwiązań, a w ślad za tym możliwości restrukturyzacji produkcji mogą stać się jednak krajowe projekty celowe i granty. Zrozumiały w warunkach

budżetu 1997 spadek nakładów na te cele wymaga niezbędnego wyrównania i przekroczenia w roku 1998, jest to bowiem istotny warunek przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych. W dziale nauka stanowiącym "lokomotywę" procesów innowacyjnych niepokoi równocześnie planowany spadek nakładów budżetowych na inwestycje o 8,6% w ujęciu realnym. Ogranicza to możliwość wyposażenia szkół wyższych w najnowocześniejszy sprzęt i aparaturę pozwalającą na przeprowadzanie badań na poziomie odpowiadającym standardom krajów wysoko rozwiniętych. Ogranicza to możliwość "ssania" nowości technicznych i technologicznych i spowalnia procesy przemian strukturalnych.

3. Projektowany wzrost wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie o 5,6% jest założeniem pomyślnym naceLOWANYM na podniesienie poziomu edukacji i kwalifikacji kadr, co jest warunkiem niezbędnym dla dostosowania struktury zatrudnienia do nowoczesnych procesów produkcyjnych. Zakładany wzrost nakładów na oświatę i wychowanie z 3,49% do 3,55% ich relacji do PKB, stanowiących 12% ogółu wydatków budżetowych może przynieść faktyczną poprawę funkcjonowania placówek oświatowo-wychowawczych. Z punktu widzenia potrzeb zmian struktury zatrudnienia i podniesienia poziomu kwalifikacji kadr istotne i zasadne jest założone w projekcie najwyższe tempo wzrostu wynagrodzeń dla kadry nauczającej w szkołach ogólnokształcących oraz zawodowych. Zmiany te stanowiąc mogą podobnie jak w nauce, ważny krok w kierunku utrzymania kadry nauczycieli i wychowawców i poprawy ich kwalifikacji, co pozwoli na poprawę jakości nauczania a w ślad za tym zapewni większą chłonność gospodarki na innowacje oraz podniesienie nowoczesności produkcji.

W bloku wydatków na oświatę i edukację pomyślnie jest także zwiększenie subwencji oświatowej dla gmin o 21,3% w stosunku do roku 1996.

4. Ważnym elementem pobudzania zmian strukturalnych może stać się zwiększenie o 17,5% (w kategoriach realnych) projektowanych wydatków inwestycyjnych w budownictwie mieszkaniowym. Wyprowadzenie tego działu gospodarki z dotychczasowego stanu zapaści inwestycyjnej może w przyszłości zaowocować pobudzeniem popytu krajowego i poprzez efekty mnożnikowe wywołać głębokie zmiany struktury krajowej produkcji przemysłowej.

5. Znaczący udział projektowanych wydatków budżetowych na funkcjonowanie rządowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa gdzie przewidziano realny wzrost wydatków o 7,3%, a której zadaniem będą zmiany struktury agrarnej, inwestycje w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym, może mieć istotne znaczenie dla przyspieszenia omawianych przez nas procesów. Wysokie tempo wzrostu wymienionych nakładów wraz z dotacją ASAL udzieloną przez MBOIR na inwestycje dostosowawcze w rolnictwie stanowią ważny krok w kierunku poprawy efektywności produkcji rolnej.

Notuje się jednak równocześnie spadek realnej wartości wydatków na zadania budżetowe rolnictwa, takie jak postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej, postęp biologiczny w produkcji roślinnej, chemizacja rolnictwa, monitoring jakości gleb. Zasadne wydaje się szersze finansowe wsparcie tych bardzo pożądanym dla restrukturyzacji produkcji rolnej działań ze środków budżetowych. Byłoby to tym bardziej celowe, iż projektowany w budżecie wzrost wydatków majątkowych w rolnictwie wynoszący 2,3% przeznaczony jest głównie na realizację nakładów inwestycyjnych o charakterze infrastrukturalnym nie zaś na zadania modernizacyjne naceLOWANE na unowocześnienie procesów produkcyjnych i struktury wytwarzania.

6. Wsparciem dla procesów przekształceń strukturalnych może być przewidziane w projekcie znaczące finansowanie z budżetu innej agencji rządowej, tj. Agencji Techniki i Technologii wspierającej badania i wdrożenia nowych rozwiązań.

7. Znaczące zwiększenie projektowanych wydatków majątkowych w łączności o 113%, stanowiąc może istotny krok w kierunku poprawy poziomu infrastruktury funkcjonowania konstruowanej gospodarki rynkowej i przyspieszenia dokonujących się w niej procesów realokacji czynników produkcji poprzez zapewnienie szybkiego i pewnego przekazywania informacji.

8. Niestety projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej wydatków zawiera obok ele-

mentów sprzyjających restrukturyzacji produkcji również szereg założeń stwarzających zagrożenie dla przedsięwzięć modernizacyjnych, innowacyjności, poprawy jakości i konkurencyjności produkcji. Zaliczyć do nich należy:

8.1. Bardzo wysoki przewidywany wzrost wydatków budżetowych (o 115,8% w kategoriach realnych) z tytułu obsługi długu zagranicznego. Gwałtownie narastające obciążenie bilansu płatniczego obsługą tego długu może mieć dwojaki negatywny wpływ na tempo modernizacji gospodarki i zmiany struktury produkcji.

Z jednej strony może ono zmniejszyć zdolność gospodarki do importowania nowej technologii niezbędnej dla procesów modernizacyjnych aparatu wytwórczego i wprowadzania innowacji produktowych. Z drugiej zaś znacząco wpływa na wzrost deficytu budżetowego projektowanego na poziomie 2,8% PKB w roku 1997. Głównym źródłem finansowania tego deficytu mają być krajowe środki kredytowe. Tempo ich wzrostu przewidziano na poziomie 184,5% - 222,4% (!). Tak znaczący wzrost strumienia środków kredytowych przeznaczonych na spłatę zadłużenia zagranicznego uruchomić może tzw. "efekt wypychania" kredytów bankowych kierowanych na finansowanie działalności podmiotów gospodarczych. Mimo więc postępującej liberalizacji polityki stopy procentowej i szerszego udostępniania kredytów przedsiębiorstwom, strumień dostępnych dla nich środków kredytowych może ulec zawężeniu.

Inaczej mówiąc, mimo tańszego kredytu, jego zmniejszona pula przeznaczona dla jednostek gospodarczych stanowić może poważne zagrożenie dla przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce i zwiększenia zdolności inwestycyjnej i innowacyjnej przedsiębiorstw.

Korzystne dla aktywizacji alokacyjnej funkcji kredytu bankowego w sferze inwestowania obniżanie poziomu stopy procentowej może być częściowo zneutralizowane przez znaczący odpływ tych środków na finansowanie deficytu budżetowego wywołanego gwałtownie narastającą obsługą długu zagranicznego.

8.2. Przy założonym bardzo wysokim tempie budżetowych wydatków inwestycyjnych w przemyśle o 166,8%, kierunki tego inwestowania stwarzają nadal słabe przesłanki dla inicjowania zmian strukturalnych produkcji. Planowane zmiany dotyczą głównie restrukturyzacji wewnątrz przemysłu węglowego przy zachowanej dotychczasowej kierunkowej strukturze przemysłowych inwestycji centralnych. Zadania te obejmują inwestycje w przemyśle metalurgicznym, energetyce i górnictwie węgla kamiennego. Obok środków przewidzianych na restrukturyzację górnictwa poprzez likwidację i zabezpieczenie kopalń nierentownych, przewidziano również realizację 3 inwestycji proekologicznych eliminujących zasiarczenie węgla, zmniejszenie zapozielenia, usuwanie kamienia itp. Wymienione działania restrukturyzacyjne w przemyśle wydobywczym uznać należy za zasadne i pożądane. Jednak realizacja wysoko kapitałochłonnej, wielokrotnie, już "zatrzymywanej" budowy elektrowni Opole wywołuje refleksje dotyczące kontynuacji frontu inwestowania o strukturze przejętej z okresu gospodarki niedoboru.

Zadaniem tzw. inwestycji centralnych winna być, jak się wydaje, nie tylko ochrona i restrukturyzacja dziedzin produkcji stanowiących infrastrukturę gospodarki. Pożądane wydaje się również podejmowanie przez budżet państwa działań promujących modernizację i rozwój sekcji produkcji zapewniających wysoką jakościową konkurencyjność produkcji i obciążonych wysokim ryzykiem. Dotyczy to przede wszystkim naukochońnych dziedzin wytwarzania. Tymczasem projektowana struktura inwestycji wspieranych ze środków budżetowych podtrzymuje asymetrię strukturalną produkcji przemysłowej z dominacją dziedzin niskiego przetwórstwa. Warto przy tym dodać, iż tempo wzrostu dotacji na restrukturyzację przemysłu w rozdziale dot. finansowania zadań gospodarczych przewidziano na 101,0% (!). Zarówno więc struktura jak i dynamika inwestycji finansowanych z budżetu państwa nie obiecuje możliwości zainicjowania zmian struktury produkcji na rzecz dziedzin wysokiego przetwórstwa.

9. Założenia dot. wydatków budżetowych na finansowanie transportu nie zapewniają

także możliwości podjęcia niezbędnych działań na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej wspierającej procesy restrukturyzacji produkcji. Projekt przewiduje bowiem spadek wydatków inwestycyjnych w tym dziale o 5,9%.

10. Poważne wątpliwości budzą także założenia dotyczące wydatków w dziedzinie handlu zagranicznego. Me wydaje się w szczególności, aby projektowane wydatki inwestycyjne budżetu państwa w tej sferze obniżone w ujęciu realnym aż o 55,3% (!) mogły sprzyjać realizacji deklarowanej w projekcie proeksportowej polityki państwa. Wymienione wyżej wydatki przeznaczone są głównie na finansowanie infrastruktury targowo-wystawienniczej i można wyrazić obawę, iż tak radykalne obniżenie wydatków na tę sferę (przy oczywistej wiodącej tu roli przedsiębiorstw) może jednak nadmiernie osłabić promocyjne i marketingowe działania na rzecz naszej oferty eksportowej.

11. Wśród czynników niekorzystnych dla procesów restrukturyzacji wymienić należy niemal całkowitą eliminację w roku 1997 dotacji na restrukturyzację zadłużenia przedsiębiorstw. Osłabić to może ich możliwości akumulacyjne i zdolność kredytową a w ślad za tym wyhamować zdolność do inwestowania i innowacyjność jednostek gospodarczych.

12. Ważnym czynnikiem dynamizacji procesów restrukturyzacji w roku 1997 winno stać się przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych. Projektowany jednak na rok 1997 wzrost dochodów z prywatyzacji o 8,7% w stosunku do 21,9% w roku 1996 wywołuje uzasadnione obawy o możliwość pobudzania głębszych zmian strukturalnych w gospodarce w wyniku dokonywanych przekształceń własnościowych.

*

Rekapitulując można stwierdzić, iż projekt budżetu na rok 1997 zapowiada podjęcie działań wstępnych naceLOWANYCH na przygotowanie infrastruktury dla przekształceń strukturalnych w gospodarce. Służyć temu ma przede wszystkim znacząca realokacja środków budżetowych na rzecz edukacji, nauki i wychowania. Budżet promuje więc tzw. "inwestycje w człowieka", co stanowi warunek niezbędny dla pobudzania innowacyjności gospodarki i poprawy konkurencyjności produkcji. Procesy restrukturyzacji wspierać ma także stopniowe obniżanie poziomu stopy procentowej kredytu bankowego.

Działania restrukturyzacyjne podjęte zostały głównie wewnątrz sektora wydobywczego, zaś generalnie przemysłowe inwestycje centralne podtrzymują dotychczasową asymetrię strukturalną produkcji.

Pomyślne oddziaływanie na restrukturyzację gospodarki w przyszłych latach może mieć zapoczątkowany w roku 1997 wzrost o 17,5% realnej wartości wydatków inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe. Wywołać to może wzrost popytu krajowego i dostosowania-strukturalne produkcji.

Efekty restrukturyzacyjne może przynieść także wsparcie przez budżet państwa rządowych agend, których działalność naceLOWANA jest na przekształcenia strukturalne przemysłu i rolnictwa.

Podstawowym, zawartym w przedłożonym projekcie, zagrożeniem dla procesów modernizacji produkcji i restrukturyzacji gospodarki obok spowolnienia procesów prywatyzacyjnych jest znaczący wzrost wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego spłacanych głównie gwałtownie rosnącym strumieniem krajowego kredytu bankowego. Uruchomiony "efekt wypychania" ograniczający dostępność kredytów dla przedsiębiorstw osłabić może alokacyjną funkcję kredytu bankowego w sferze inwestycji. Może to, nawet przy obniżonej cenie kredytu, nadmiernie wyhamować zdolność do inwestowania i skłonność innowacyjną jednostek gospodarczych, a w ślad za tym spowolnić procesy zmian strukturalnych produkcji.

Budżet nie zawierając wyraźnych kierunkowych preferencji zmian struktury produkcji (poza restrukturyzacją górnictwa), zasadnie promuje rozwój nauki i oświaty tworząc podstawy dla

zwiększenia podaży innowacji na rynek krajowy i większej ich absorpcji przez podmioty gospodarcze (poprawa poziomu edukacji i kwalifikacji kadr). Warto jednak dodać, iż nadanie faktycznego impulsu innowacyjnego gospodarce wymaga poza promocją "inwestycji w człowieka", równoległych, jednoczesnych działań liberalizacyjnych w sferze polityki kredytowej i polityki fiskalnej. Badania wykazują bowiem, iż operowanie jedynie stopą procentową przy ograniczonej przez fiskalizm zdolności kredytowej przedsiębiorstw w naukochłonnych dziedzinach wytwarzania wywołuje osadzanie się środków kredytowych głównie w dziedzinach niskiego przetwórstwa. Przyczynia się to do petryfikacji dotychczasowej struktury produkcji. Zwiększenie skłonności innowacyjnej i przyspieszanie zmian strukturalnych w gospodarce wymaga uruchomienia wielotorowych działań nacełowanych na:

- zwiększenie zdolności akumulacyjnej podmiotów gospodarczych,
- wydłużenie horyzontu czasowego makroekonomicznych projekcji rozwoju,
- obniżenia poziomu ryzyka obciążającego decyzje innowacyjne,
- aktywizację pośredniczącej funkcji kredytu bankowego w alokacji środków na cele inwestycyjne,
- identyfikacji dalszych kierunków i tempa procesów prywatyzacji.

Przewidziane w projekcie budżetu trzy zasadnicze przedsięwzięcia, tj. wspieranie rozwoju nauki i edukacji, obniżenie ceny kredytu bankowego i osłabianie obciążeń fiskalnych przedsiębiorstw zmierzać będą w kierunku realizacji wymienionego wyżej zadania.