

Janusz Jankowiak  
Fundacja Naukowa CASE

Ekspertyza nr 194

(IP-89G)

## Opinia o projekcie budżetu na rok 2000

1. Ostatnio polityka gospodarcza w Polsce nie grzeszy nadmiarem przejrzystości. Silny spadek zaufania do rządu automatycznie przekłada się na wiarygodność podstawowych parametrów przyjętych do konstrukcji założeń przyszłorocznego budżetu. Stąd większość obywateli nie tylko - jak zwykle - przyszłorocznego budżetu nie zrozumie, ale też - wyjątkowo łatwo - uwierzy, że jest on patykiem na wodzie pisany.

Co jednak ważniejsze - niejasności związane ze stanem finansów publicznych spychają dyskusję o przyszłorocznym budżecie na bardzo niebezpieczną mieliznę. Bo mielizną i niczym więcej jest uporczywe kwestionowanie głównych założeń makroekonomicznych, na których rząd opiera swoje przedłożenie. A już za nic nie da się usprawiedliwić podważania przesłanek konstrukcji budżetu i równoczesnego niszczenia jego spójności podczas prac w komisjach sejmowych.

2. Budżet nie stanie się mniej, ale bardziej wirtualny, jeśli z reformy podatkowej zostaną strzępy, projekty rozwiązań "uelastyczniających" rynek pracy będą regularnie oddalane, pojawiać się zaczną za to propozycje dodatkowych wydatków, a sfinansowanie deficytu okaże się niemożliwe z powodu uchwalenia poselskiego projektu zagospodarowania wpływów prywatyzacyjnych. Poddawanie w wątpliwość zakładanego tempa wzrostu jest przedsięwzięciem tym bardziej jałowym, im mocniej kontestuje się proponowane przez rząd sposoby jego osiągnięcia.

3. Obecnie, w toku prac parlamentarnych, następuje systematyczne masakrowanie rządowej koncepcji budżetu, wyjmowanie z niej klocka po klocku (podatki, sposób rozdysponowania prywatyzacyjnych przychodów, uszczelnienie systemu zabezpieczeń społecznych, deregulacja rynku pracy). W takiej sytuacji prawdopodobieństwo sprawdzenia się głównych prognoz budżetowych oczywiście maleje, a nie wzrasta. Nie jest więc chyba rzeczą właściwą mówienie, że podobne dzieło destrukcji odbywa się w imię odpowiedzialności za państwo.

4. Gdyby dyskusja nad przyszłorocznym budżetem miała sprowadzać się do podważania wiarygodności rządowych szacunków wpływu na finanse publiczne czterech podstawowych reform systemowych, to można by mówić o gigantycznym nieporozumieniu. Nie sposób odpowiedzialnie kwestionować wielkości nakładów na ubezpieczenia społeczne, zdrowie, szkolnictwo i samorządy, nie mając w istocie pojęcia o tym, czy nastąpiła tam racjonalizacja nakładów. Nie dolewa się wody do dziurawej beczki.

5. Dlatego przy debatowaniu nad przyszłorocznym budżetem głębszy sens ma nade wszystko analiza struktury wydatków w kilku kluczowych, poddanych reformom, dziedzinach finansów publicznych. Pożytek z tego byłby większy, niż z beznadziejnego obracania na wszystkie strony makroproporcji, czy domagania się większych pieniędzy na FUS, kasy chorych, szkoły, samorządy i w ogóle na wszystko.

Niestety, problem nie na tym polega, że makroproporcje budżetu są iluzoryczne, bo nie są. Iluzoryczne jest za to oczekiwanie poważnej merytorycznej dyskusji o budżecie. Po lekturze obszernego projektu trudno bowiem powiedzieć coś pewnego o poprawie efektywności wydatków publicznych w poszczególnych działach budżetu. A to jest przecież temat kluczowy. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych pozostaje nadal "czarną dziurą". Podobnie zresztą kasy chorych.

6. Tymczasem projekt budżetu - co jest grubym nieporozumieniem - bazuje na przekonaniu, że reformy przyniosą oczekiwany skutek, parlamentarzyści skupią się na kontroli wyko-

rzystania środków w poddanych reformom działach finansów publicznych, a zaniechają "wyciskania" z budżetu coraz większych dotacji.

To optymistyczne założenie nie znajduje potwierdzenia w faktach. Przeczy mu dotychczasowy przebieg prac w komisjach sejmowych. Ale trudno też powiedzieć, by rząd aktywnie wspierał na forum publicznym swoją koncepcję polityki gospodarczej. Nie widać tego w projekcie przyszłorocznego budżetu, który nad znanymi tegorocznymi kłopotami (pozabudżetowe finansowanie kredytami FUS, górnictwa, zbrojeniówki, "bezzwrotny kredyt" na opłacenie trzynastek w służbie zdrowia) zwyczajnie przechodzi do porządku dziennego.

Szyfrowany komunikat ministra finansów, który da się odczytać z projektu budżetu brzmi tak: pieniądze publiczne miały być wydawane lepiej, taki był sens reform; zakładam więc, że są wydawane lepiej, a parlament niech rozlicza tych, którzy są za to odpowiedzialni.

Trudno odmówić konsekwencji takiemu pojmowaniu istoty racjonalizacji finansów publicznych. Trudno też jednak nie zauważyć, że znacznie łatwiej byłoby ministrowi finansów dużo od polityków wymagać, gdyby koncepcję polityki gospodarczej dało się z projektu budżetu łatwo odczytać, a sam projekt potrafiłby jasno uzasadnić twarde limitowanie wydatków. Niestety, aż tak dobrze nie jest.

7. Związek między tempem wzrostu gospodarczego, reformą podatkową, tworzeniem nowych miejsc pracy i reformą rynku pracy - co przecież stanowi jądro tego budżetu - nie został wystarczająco mocno wyeksponowany, ani też tym bardziej przekonująco uzasadniony w projekcie rządowym. A jeśli chodzi o "cztery wielkie reformy", to zarówno FUS, jak kasy chorych, samorządy, czy oświata wciąż pozostają mocno nieprzejrzystymi obszarami finansów publicznych.

W tej sytuacji są dwa wyjścia: łatwe - domagać się więcej pieniędzy na niedoszacowane ich zdaniem obszary; albo trudne - przedzierać się przez gąszcz informacji, które trzeba samemu zebrać, bo nie ma ich w projekcie budżetu.

8. Najpoważniejszym zarzutem, jaki postawić można projektowi przyszłorocznego budżetu jest więc brak wystarczającej klarowności. Pociąga to za sobą dwie poważne konsekwencje: po pierwsze - niezrozumienie i niedocenienie istoty zagrożeń wynikających z pogłębienia nierównowagi finansów publicznych; po drugie - ryzyko pominięcia w dyskusji fundamentalnej kwestii oceny wewnętrznej spójności założeń makroekonomicznych. W rezultacie grozi nam, nie po raz pierwszy, niekompetentne debatowanie o marginaliach.

9. Co zrobić, żeby lekceważenie problemu nierównowagi finansów publicznych było mniejsze? Mówić prawdę.

W rozdziale III "Uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2000" umieszczona została ciekawa tabela. Oto jej fragment dotyczący tego i przyszłego roku.

Tabela 1. Części składowe wyniku sektora publicznego

proc. PKB	1999	2000
wynik budżetu państwa	-2,10	-1,88
wynik funduszy	-0,73	+0,05
wynik sektora jednostek samorządu lokalnego	-0,12	-0,22
deficyt (nadwyżka) pozostałych elementów sektora	+0,06	+0,09

deficyt sektora	-2,90 <sup>1)</sup>	-1,96
II filar	+0,51	+1,23
rekompensaty	0,00	-0,48
skutek dla oszczędności krajowych	-2,39 <sup>2)</sup>	-1,22 <sup>3)</sup>

Źródło: uzasadnienie do ustawy budżetowej, tabela 4.4, s. 52.

<sup>1)</sup> Tak w oryginale, oczywiście powinno być 2,89.

<sup>2)</sup> Tak w oryginale, oczywiście powinno być 2,38.

<sup>3)</sup> Tak w oryginale, oczywiście powinno być 1,21.

10. Jak widać sektor publiczny redukuje zasób krajowych oszczędności. Z szacunków rządowych wynika jednak, że w przyszłym roku będzie tego dokonywał na skalę znacząco mniejszą niż teraz. Wiadomość krzepiąca. Można jednak zasadnie wątpić, czy będzie aż tak dobrze. Nieuzasadniony optymizm może przy tym obrócić się przeciw rządowym planom redukcji deficytu. Będzie kwestionowana celowość raptownego wyhamowania dezoszczędności, co - jak wiadomo - wymaga cięcia wydatków publicznych.

11. A przecież gdyby szacunki rządowe były bliższe ekonomicznym realiom, argumentacja, zgodnie z którą oszczędności krajowe powinny szybko rosnać, mogłaby zostać wzmocniona. Popatrzmy na tabelę 2. Mamy tu odmienne od oficjalnych szacunki wpływu na krajowe oszczędności różnych pozycji (wpływów i wydatków) przechodzących przez kanał finansów publicznych, których z powodów formalnych nie ujmuje statystyka rządowa.

Tabela 2. Części składowe wyniku sektora publicznego

(procent PKB)	1999	2000
wynik budżetu państwa	-2,1	-1,9
budżety samorządowe	-0,8	-1,1
ustawowe płatności rekompensacyjne	0	-1,0
kredyty pozabudżetowe (ZUS, kopalnie, kasy chorych, zbrojeniówka)	-0,3	0
transfery z UE	-0,1	-0,5
skonsolidowany sektor finansów publicznych	-3,3	-4,5
drugi filar systemu emerytalnego	+ 0,3	+1,4
skutek dla oszczędności krajowych	-3,0	-3,1

Źródło: szacunki własne.

12. Jak widać przy takim ujęciu, uwzględniającym realne oddziaływanie na gospodarkę środków przechodzących przez sektor publiczny (rzecz wyjaśniałem obszerniej między innymi w "Rzeczpospolitej", 06. września 1999), generowane tam ujemne oszczędności wcale nie spadną. A dezoszczędności muszą zostać wyrównane sprzedażą państwowych aktywów, albo wzrostem zadłużenia.

Jest to poważne wyzwanie dla polityki rządu, który obiecywał działania na rzecz wzrostu oszczędności krajowych. Wynika z tego również jasno, że przedsięwzięć kończących się powiększeniem deficytu budżetowego nie da się pogodzić z rządową strategią rozwoju gospodarczego.

13. Przynajmniej tyle dałoby się wyczytać z projektu przyszłorocznego budżetu, gdyby obraz finansów publicznych nie został tam aż tak bardzo rozmazany. Przy ostrzejszym obrazie łatwiej byłoby zauważyć istotne detale.

14. Jedną z kluczowych i nadających się do merytorycznej dyskusji kwestii, rozmytych w projekcie budżetu, jest oddziaływanie na naszą gospodarkę napływającego z zagranicy kapitału. Rząd przewiduje ulokowanie w Polsce 7,5 mld bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jak te pieniądze, których potrzebujemy dla zmniejszenia niedoboru na rachunku bieżącym, będą oddziaływać na poziom krajowych oszczędności, aprecjację złotego, zmiany w strukturze krajowych i zagranicznych aktywów sektora finansowego, na płynność rynku międzybankowego? Tego wszystkiego możemy się ledwie domyślać. I tu wypadałoby kilka pytań jednak postawić.

15. Z projektu wynika, że oszczędności krajowe wzrosną, poważnej realnej aprecjacji złotego nie będzie, a nadpłynność na rynku międzybankowym ustąpi, co zwiększy efektywność polityki monetarnej. Można z tego domniemywać, że wpływy w prywatyzacji powiększą aktywa zagraniczne systemu bankowego, a ponieważ spadną aktywa złotowe, to finansowanie budżetu dokonywać się będzie na coraz większą skalę poza systemem bankowym. Pozwoli to sprzedawać na rynku papiery rządowe o dłuższym okresie wykupu.

Aż do tego momentu rozumowanie autorów projektu wydaje się logiczne. Tyle, że nadal nierozstrzygnięta pozostaje kwestia konkretnej techniki zaabsorbowania napływu 7,5 mld dol. A od tego sporo zależy. Brakuje również odpowiedzi na kilka intrygujących problemów szczegółowych. Wspomnijmy ledwie trzy, te najbardziej oczywiste.

16. Po pierwsze - dużemu napływowi kapitału, w tym szczególnie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, towarzyszy w Polsce, począwszy od roku 1996 po dziś dzień, wyhamowanie stopy wzrostu krajowych oszczędności. Jakie okoliczności sprawiają, że w przyszłym roku ten trend ma ulec odwróceniu, skoro przewidywana jest stabilizacja realnych indywidualnych dochodów? Cała nadzieja w reformie podatkowej?

17. Po drugie - znaczący wzrost aktywów zagranicznych w bankach mógłby sugerować rosnące ryzyko dewaluacji złotego, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Tyle, że my o ogóle nie wiemy, co rząd myśli o takim scenariuszu zmiany struktury aktywów bankowych, bo słowa o tym nie ma w projekcie budżetu.

18. Po trzecie - spadek aktywów złotych w bankach może zaowocować wyższą realną stopą procentową, wysychaniem nadpłynności, spadkiem znaczenia stopy referencyjnej i wzrostem lombardowej. Wcale jednak nie musi temu towarzyszyć wzrost popytu na "długie" papiery rządowe ze strony funduszy emerytalnych, czy sektora niefinansowego. Fundusze, walczące intensywnie o klienta, będą zainteresowane wykazywaniem wysokiej dochodowości, którą daje inwestowanie w instrumenty "krótkie", a nie długoterminowe. Potencjalnie może to oznaczać dwie rzeczy: wzrost na giełdzie i wzrost lokat bankowych. Oba czynniki działałyby na rzecz przedłużenia boomu kredytowego, który przecież ostatnio posłużył Radzie Polityki Pieniężnej do uzasadnienia podwyżki stopy referencyjnej.

19. Popyt na "długie" papiery rządowe ze strony sektora niefinansowego jest pochodną rozwiązań podatkowych (CIT). Tutaj również, podobnie jak w przypadku PIT trudno o szcze-

gólny optymizm. Nie zapominajmy, że niski popyt na długoterminowe obligacje nie tylko przekreśliłby plany rządu co do nowej strategii zarządzania długiem publicznym. Oznaczałby również spadek ceny obligacji, czyli dodatkowy wyższy koszt zaciągania przez państwo i tak bardziej kosztownych, bo długoterminowych, pożyczek.

20. Poszukiwanie odpowiedzi na zarysowane tu (tytułem przykładu) wątpliwości, byłoby najwłaściwszą metodą weryfikacji wewnętrznej spójności założeń makroekonomicznych budżetu.