

Prof. dr hab. Mieczysław W. Socha
Katedra Makroekonomii
i Teorii Handlu Zagranicznego
Uniwersytet Warszawski

**Ekspertyza nr 202
(IP-89G)**

Uwagi do założeń makroekonomicznych projektu budżetu na rok 2000

1. Kryteria oceny Ustawy budżetowej na rok 2000

Założenia makroekonomiczne jakie przyjęto do konstrukcji Ustawy budżetowej na rok 2000 można oceniać z wielu punktów widzenia. Wydaje się, że cztery kwestie wysuwają się na czoło. Po pierwsze, w jaki sposób w przedłożonym materiale rząd identyfikuje i w konstrukcji budżetu przeciwdziała najważniejszym krótkookresowym zagrożeniom stabilności gospodarki polskiej. Po drugie, jak proponowane rozwiązania przygotowują gospodarke polską do szybkiego wejścia do Unii Europejskiej. Kluczowe znaczenie ma tutaj wszystko to co sprzyja poprawie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, tak aby mogły skutecznie stawić czoła konkurencji wewnątrz Unii Europejskiej oraz szokom zewnętrznym wynikającym z kryzysów innych gospodarek. Po trzecie, w jaki sposób budżet wspiera wdrożone w bieżącym roku cztery wielkie reformy strukturalne: nowy podział terytorialny administracji państwa, system ubezpieczeń społecznych, ochrona zdrowia, edukacja. W szczególności ważnym jest, czy nowe reformy, których celem była decentralizacja decyzji i środków, zmniejszają skalę wysokiej redystrybucji dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu centralnego i ograniczają deficyty finansów publicznych. Po czwarte, w jakim stopniu w budżecie uwzględniono środki gwarantujące uzyskanie trwałej zdolności do osiągnięcia wysokiego (wyższego niż w krajach rozwiniętych) długookresowego (naturalnego) tempo wzrostu gospodarczego. Chodzi tutaj o wydatki na kapitał ludzki, badania naukowe i rozwój, oraz infrastrukturę.

2. Uwagi ogólne

Lektura Ustawy budżetowej na rok 2000, nasuwa kilka, raczej pesymistycznych refleksji o charakterze ogólnym. W sposobie prezentacji poszczególnych kwestii, w tym stopniu ich szczegółowości jest to tekst bardzo nierówny i niekonsekwentny. Niektóre części mają charakter analityczny, podczas gdy inne dotyczące nie mniej ważnych problemów ograniczone są sformułowań postulatycznych nie popartych żadnym uzasadnieniem, czy nawet próbą prognozy w czasie. Np. za nieudokumentowane należy uznać stwierdzenie zawarte na s. 22, że polityka makroekonomiczna zapewni w okresie 2000 - 2002 kontrolę nad bezpiecznym poziomem deficytu na rachunku bieżącym, bez podania konkretnych działań. W jaki sposób ma to być osiągnięte w przyszłości skoro nie potrafiono tego zrobić w ostatnich dwóch latach?

Fatalnym rozwiązaniem jest zapowiedź wielu istotnych - dla powodzenia proponowanego budżetu - zmian a nawet reform bez wskazania ścieżki i kalendarza legislacyjnego. Np. pożyteczne rozwiązania dotyczące małych i średnich przedsiębiorstw (p. 5.1.5. s. 28) nie są udokumentowane inicjatywami legislacyjnymi. Trudno się zorientować czy już przygotowano projekty stosownych ustaw i kiedy miałyby być uchwalone i wdrożone. Już drugi rok z rzędu w Ustawie budżetowej zapowiadane są głębokie reformy rynku pracy (s. 20) – redukcja kosztów związanych z ubezpieczeniem społecznym, ograniczenie roli płacy minimalnej, zdecentralizowanie negocjacji płacowych, poprawa elastyczności czasu pracy. Czy tak istotne zmiany są prawdopodobne do przeprowadzenia przy istniejących uwarunkowaniach polityczno-społecznych i ekonomicznych.

W sposób bardzo ogólny nawiązuje się do przyjętych lub dyskutowanych założeń reform sektorowych np., hutnictwa górnictwa etc. (p. 5.1.1., s. 23-25). Nie wiadomo o ile przewiduje się zmniejszenie zatrudnienia w hutnictwie (podana skala redukcji 40 tys. osób dotyczy okre-

su 1998-2005), PKP, przemysłu obronnym w roku 2000. Inne sektory przemysłowe lub usługowe wymagające restrukturyzacji nie zostały wymienione w dziale Restrukturyzacja (p. 5.1.1.)

Wreszcie niektóre, raczej radykalne zmiany zapowiadane są w bardzo zawaolowany sposób. Klasycznym przykładem jest propozycja objęcia podatkiem VAT nieprzetworzonych produktów. Z jednej strony deklarowana jest poprawa warunków życia i pracy na wsi (p.5.1.4. s. 27), z drugiej zapowiada się opodatkowanie 3% stawką VAT nieprzetworzonych produktów rolnych w roku 2000 i podwyższenie stawki do 7% w roku 2002 (s. 29). Oznaczać to będzie automatyczne pogorszenie opłacalności produkcji rolnej w małych gospodarstwach (lub wzrost cen, ale przy obecnych relacjach popytu i podaży nie wydaje się to możliwe), gdyż będą płacić VAT kupując środki produkcji nie mogąc odzyskać VAT-u płaconego przy sprzedaży tak, jak robią to duże gospodarstwa prowadzące pełną rachunkowość. Być może jest to sposób na przyspieszenie zmian strukturalnych w rolnictwie, ale jeśli tak jest to należy to jasno powiedzieć. Ponadto według znanych mi opinii ekspertów z Instytutu Konjunktur i Cen (np. dr J. Prystupy), Unia Europejska nie wymaga od nas podnoszenia tej stawki aż do poziomu 7%, ponieważ minimalna stawka podatkowa wynosi 5%. Co więcej wyższe wpływy z tytułu podniesienia tej stawki zasila nie tylko budżet państwa polskiego, ale częściowo także budżet Unii Europejskiej. Innym nie mniej ważnym aspektem tej decyzji jest radykalne zwiększenie liczby podatników VAT (przypuszczalnie około 2 mln nowych podatników wobec 900 tys. dotychczasowych podatników). Czy urzędy skarbowe są przygotowane do tej gigantycznej operacji? W kontekście niskiej raczej skuteczności w ściąganiu należności podatkowych należy w to wątpić.

3. Proponowane kryteria oceny a założenia makroekonomiczne ustawy budżetowej

a. zagrożenia krótkookresowe

Niewątpliwie największym zagrożeniem dla stabilności gospodarki polskiej, podobnie jak i w roku ubiegłym jest wysokie i rosnące ujemne saldo na rachunku obrotów bieżących. Z tego punktu widzenia zaskakującym jest wyeksponowanie w zasadzie jednego czynnika wyjaśniającego pogorszenie się nierównowagi zewnętrznej, a mianowicie wolniejszy wzrost gospodarczy naszych partnerów gospodarczych. Nic się nie mówi jakie są wewnętrzne powody wzrostu deficytu na rachunku bieżącym o prawie 38% i to przy spowolnieniu tempa wzrostu do około 4%. W założeniach do Ustawy budżetowej na rok 1999 szacowano go na poziomie – 4.9% PKB i to po uwzględnieniu kryzysu w Rosji, podczas gdy w Ustawie przewiduje się wykonanie na poziomie -6.8%. Zapowiadano także utrzymanie tego deficytu poniżej 5%, jednoznacznie wskazując, iż ten pułap uznawany jest za górną granicę bezpieczeństwa polskiej gospodarki. W Ustawie Budżetowej na rok 2000 takich obaw, mimo przekroczenia tej granicy.

Zakładane nieznaczne zmniejszenie deficytu rachunku obrotów bieżących w roku 2000 (-6.1% PKB) w sytuacji prognozowanego wyższego tempa wzrostu PKB (5.2%) wydaje się zbyt optymistyczne. Nawet jeśli założyć poważniejszy wzrost eksportu z tytułu zapowiadanego ożywienia gospodarczego w gospodarce niemieckiej i innych krajów Unii Europejskiej. Miedzy innymi dlatego, że zakłada się nadal duży napływ kapitałów zagranicznych przyciąganych wielkimi projektami prywatyzacyjnymi. Ale przecież w 64% deficyt handlowy generowany jest przez podmioty gospodarcze z udziałem kapitału zagranicznego (w 1998 r. przedsiębiorstwa te wyeksportowały towary za 13.5 mld zł, ale sprowadziły z zagranicy towary za 25.1 mld zł zatem wygenerowały ponad 11 mld zł deficytu na jego ogólną kwotę 18 mld zł).

Wprawdzie przyjmuje się znacznie mniejsze tempo wzrostu dochodów realnych niż PKB (o 3.9%) ale spożycie indywidualne ma wzrosnąć o 4.4%, czyli szybciej niż w 1999 r. Ozna-

cza to zarazem, że nie wzrosną oszczędności gospodarstw domowych, a już obecny ich poziom nie wystarcza do sfinansowania bieżącej stopy inwestycji, a tym bardziej stopy inwestycji niezbędnej do przyspieszenia modernizacji gospodarki polskiej (niektórzy szacują ją na około 25 do 30% PKB). Trudno też oczekiwać zmniejszenia importu inwestycyjnego skoro zakłada się ponad dwukrotnie wyższe tempo nakładów na środki trwałe, czyli inwestycji brutto (o 13%) niż PKB. Niektórzy eksperci (np. M. Grabowski z Rady Polityki Pieniężnej) wskazują na niebezpieczeństwo znacznego wzrostu wydatków (także na poziomie samorządów lokalnych) finansowanych przez fundusze pomocowe i przedakcesyjne Unii Europejskiej.

Ponadto, założenie zmniejszenia tempa wzrostu cen produkcji sprzedanej przemysłu w 2000 roku do poziomu 3.9% i tempa wzrostu cen konsumpcyjnych do poziomu 5.7%, a w roku 2002 nawet do poziomu 3.2% wydaje się nazbyt optymistyczne. Ponieważ nie planuje się radykalnego ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych, to tak niska inflacja musiałaby być osiągnięta poprzez kontynuowanie restrykcyjnej polityki monetarnej, czyli utrzymywanie się wysokich stop procentowych. W Ustawie milcząco (ponieważ w par. 6.1.3. omawiającym inwestycje brak jakiegokolwiek wzmianki o związku nakładów na inwestycje z poziomem stóp procentowych) przyjęto, że negatywny wpływ drogiego kredytu na tempo inwestowania zniwelowany zostanie przez planowane obniżki stawek podatku dochodowego od osób prawnych, większe odpisy amortyzacyjne i napływ inwestycji bezpośrednich.

Wysokie stopy procentowe, przewidywane prywatyzacje i założone wysokie napływy kapitałów zagranicznych mogą spowodować presję aprecjacyjną, która utrudni istotne zwiększenie eksportu. Niestety mało jest informacji o działaniach rządu wspierających eksport towarów a także usług. Nie są zapowiadane żadne kroki zmierzające do poprawy salda nie sklasyfikowanych obrotów bieżących.

Dalsze obniżanie tempa inflacji teoretycznie możliwe będzie niezwykle trudne z uwagi na liberalizację cen energii i gazu, zmiany w podatku VAT i podwyżki stawek akcyzy. Nie mniej istotnym ograniczeniem jest relatywnie wysoka stopa bezrobocia przy której inflacja stabilizuje się (tzw. NAIRU). W takich warunkach obniżanie tempa inflacji musiałoby być okupione recesją i wzrostem stopy bezrobocia. Tymczasem w Ustawie optymistycznie założono jednoczesne obniżanie dynamiki wzrostu cen i stopy bezrobocia. Z kolei w razie pogorszenia się struktury finansowania deficytu rachunku obrotów bieżących (zmniejszenie się udziału inwestycji bezpośrednich) może zaowocować w sytuacji zmiany oczekiwań odpływem inwestycji portfelowych groźbą deprecjacji i przyspieszeniem tempa wzrostu cen.

b. konkurencyjność polskich przedsiębiorstw

Nie negując znaczenia kryzysów gospodarczych naszych partnerów handlowych dla pogorszenia makroekonomicznych wyników gospodarki polskiej należy zauważyć, że kryzysy te obnażyły niski raczej poziom konkurencyjności polskich firm. Szybki wzrost gospodarczy był możliwy dzięki dynamicznemu rozwojowi sektora prywatnego małych i średnich firm, który uległ wyhamowaniu, między innymi z uwagi na wysokie realne stopy procentowe. Ślamazarna restrukturyzacja a zwłaszcza prywatyzacja i ograniczenia nakładów na infrastrukturę dodatkowo przyczyniły się do spowolnienia wzrostu PKB. Brak wyraźnego postępu w eliminowaniu sektora wielkich przedsiębiorstw państwowych generujących deficyty lub niezwykle niską stopę zwrotu z nakładów.

W tym kontekście prezentowane założenia dotyczące restrukturyzacji przemysłu są niezwykle pasywne. W górnictwie węgla kamiennego zakłada się wydatkowanie ponad 1,8 mld zł (stanowi to blisko 60% wydatków na badania naukowe w roku 2000) na zmniejszenie zatrudnienia zaledwie o 15 tys. osób. Nigdzie nie podjęto próby oceny niepowodzeń we wdrażaniu dotychczasowych programów restrukturyzacji tego działu przemysłowego. W odniesieniu do hutnictwa żelaza przestano na lakonicznej informacji o kwocie 40 mln zł przewi-

dzianej na jego restrukturyzacji bez jakichkolwiek szacunków efektów. Nie sposób też zorientować się jakie będą rzeczywiste efekty restrukturyzacji przemysłu obronnego.

c. reformy strukturalne a oszczędności sektora finansów publicznych

Trudno jest jednoznacznie oceniać efekty wdrażanych w tym roku czterech reform (administracji państwowej, ubezpieczeń społecznych, zdrowia, edukacji) i oczekiwać radykalnych zmian w strukturze finansowania reformowanych sektorów w tak krótkim okresie czasu. Tym nie mniej pewne tendencje wydają się dosyć oczywiste.

Mimo decentralizacji zarządzania i wyłączenia z państwowej sfery budżetowej zatrudnienia z działu „ochrona zdrowia” oraz „oświata” racjonalizacja zatrudnienia w tej sferze jest nad wyraz skromna. Przewiduje się, że roczny spadek zatrudnienia w latach 2000 - 2002 wyniesie zaledwie 1%. Co więcej nie dokonują się pożądane zmiany w strukturze wydatków na dobra publiczne. Mimo katastrofalnego poziomu bezpieczeństwa publicznego wydatki na te cele rosną wolniej niż na przykład na administrację państwową (realnie o 3.6%), np. na bezpieczeństwo publiczne o 2.7%. Brak jakichkolwiek zmian w ograniczaniu presji wydatków socjalnych. Przeciwnie, wydatki na transfery socjalne rosną realnie aż o 10.8% (ich udział w PKB rośnie z 26 do 27.6%) a dotacje do FUS o 37.4%. Nieznacznie tylko maleje udział wydatków budżetu państwa w PKB z 23.8% do 22.8%.

Generalnie pomimo zapowiadanego obniżenia ciężarów podatkowych w projektowanym budżecie widać wzrost obciążeń fiskalnych. Dochody budżetu państwa rosną realnie o 5.8%, w tym dochody z podatków pośrednich o 10%. Wolniej rosną wpływy z podatku dochodowego. W rezultacie rośnie udział dochodów budżetowych w PKB (o 0.1%). Zatem dokonuje się zmiana w strukturze opodatkowania ale nie zmniejszanie ich poziomu. Nie przewiduje się też zwiększenia udziału samorządów lokalnych (gmin, powiatów i województw) we wpływach z podatku dochodowego, który kształtuje się na poziomie 30.1%

Wydaje się, że rząd przecenia rolę podatków we wzroście gospodarczym, zakładając, że zamierzone obniżki podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych spowodują przyspieszenie tworzenia nowych miejsc pracy. W Europie Zachodniej nie widać wyraźnej zależności pomiędzy stopami opodatkowania a stopą bezrobocia. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że tam gdzie dokonywano radykalnych obniżek podatków (np. USA) powodowało to wzrost deficytu budżetowego.

d. długofalowe podstawy wzrostu gospodarczego

Doświadczenia ogólnosięgi jednoznacznie wskazują, że źródłem szybszego niż przeciętne na Świecie tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie są technologia i kapitał ludzki. Z tego punktu widzenia kolejny budżet nie przynosi przełomu. Wydatki wzmacniające tendencje rozwojowe gospodarki rosną (poza wydatkami na infrastrukturę – realny wzrost o 13.4%) wolniej niż produkt krajowy brutto (np. na oświatę o 4.6%, szkolnictwo wyższe 3.3%), lub co najwyżej w tym samym tempie (na badania naukowe o 5.2%). Wzrost wydatków na badania naukowe i szkolnictwo wyższe dotyczy głównie wydatków na inwestycje. To zaś oznacza, że utrzyma się spadkowy proces dopływu nowych pracowników do tych dziedzin. Nieuchronnym następstwem takiej polityki musi być zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego. Niektóre szacunki (np. S. Fischera) wskazują, że przy obecnym tempie skolaryzacji długookresowa stopa wzrostu gospodarczego w Polsce będzie się wahać między 2.8% - 4.8%.