



Nieszczęsna kotwica budżetowa

Artykuł ukazał się w Gazecie Wyborczej, 21.09.2007 r.

Andrzej Rzońca, Michał Chyczewski

Kotwica utrwała na wiele lat wysoki deficyt budżetowy, grozi wyższymi podatkami w przyszłości i pogłębieniem nierówności między bogatymi a biednymi.

Główną zmianą w finansach publicznych wprowadzoną w ostatnich dwóch latach była tzw. nominalna kotwica budżetowa. Ogranicza ona deficyt budżetu centralnego, czyli tę część wydatków, która nie ma pokrycia w dochodach, do 30 mld zł. Kotwica nie daje szans na szybkie sprowadzenie deficytu do poziomu niższego od 3 proc. PKB. A to warunek zapisany w Pakcie Stabilności i Wzrostu, którego zobowiązaliśmy się przestrzegać, przystępując do Unii Europejskiej.

Dlaczego deficyt dryfuje z kotwicą

Przede wszystkim dlatego, że rząd traktuje składki emerytalne, odkładane przez ludzi w otwartych funduszach emerytalnych, a pobierane przez ZUS, jako dochody państwa, ale mimo że ZUS przekazuje następnie te składki do funduszy, nie uznaje ich - dla symetrii - za wydatek państwa. Ta sztuczka księgową, niezgodną z zasadami obliczania salda sektora finansów publicznych ustalonymi przez Eurostat, zaniża deficyt budżetowy. Faktycznie jest on o prawie trzy czwarte wyższy niż owe 30 mld zł. Z czasem, wraz ze zwiększaniem się liczby pracujących w gospodarce i poziomu płac, a w efekcie wpływów ze składek emerytalnych, ta rozbieżność będzie narastać.

Kotwica oznacza więc utrzymywanie wysokiego deficytu przez wiele lat. Jest szkodliwa dla rozwoju z kilku powodów. Deficyt oznacza wyższe podatki w przyszłości, a większość podatków osłabia bodźce do pracy, oszczędzania i innowacji. Po drugie, ułatwia kierowanie wydatków publicznych na cele, które nie przynoszą korzyści społeczeństwu. Po trzecie, podbijając stopę procentową i

pogłębiając niepewność, zniechęca do inwestycji. Po czwarte, zwiększając wahania kursu walutowego, utrudnia eksport, a w rezultacie osłabia powiązania kraju ze światową gospodarką i czerpanie z niej wiedzy. Po piąte, za wysoki deficyt utrzymywany przez długi czas może skończyć się kryzysem.

Kotwica oznacza też pogłębienie nierówności w dochodach między bogatymi a biednymi. Odsetki od długu publicznego zaciągniętego przez państwo na pokrycie deficytu trafiają - co oczywiste - wyłącznie do osób, które pożyczyły swoje pieniądze państwu, a więc zazwyczaj do osób zamożnych. Podatki, które państwo ściąga na opłacenie odsetek od długu publicznego, obciążają wszystkich - w tym również najbiedniejszych.

Trzymanie się kotwicy nie sprowadzi szybko deficytu budżetowego (powiększonego o koszty składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych) poniżej 3 proc. PKB. Możemy na to liczyć dopiero w 2023 roku i to przy wątpliwym założeniu, że mimo wysokiego deficytu uda nam się do tego czasu podtrzymać szybkie tempo wzrostu gospodarki z lat 1992-2006.

Pomysł nie do naprawienia

Wad kotwicy nie da się usunąć, ustalając, że limit 30 mld zł deficytu dotyczył będzie wszystkich wydatków publicznych. Skutkowałoby to bowiem nadal rozrzutnością w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury, kiedy państwo uzyskuje

wysokie dochody z podatków, i koniecznością zaciskania pasa w okresach recesji, gdy dynamika tych wpływów drastycznie się obniża.

Rozrzutność wyraźnie widać w projekcie przyszłorocznego budżetu. Wydatki budżetu po uwzględnieniu wydatków finansowanych ze środków Unii Europejskiej mają w przyszłym roku wzrosnąć (po odjęciu inflacji) o 9,1 proc. Biorąc pod uwagę, iż tempo wzrostu gospodarki przewiduje się na poziomie 5,5 proc., zakładany wzrost wydatków jest zatrważająco szybki. Oznacza on zwiększenie relacji wydatków budżetowych do PKB. Co gorsza, mogą one wzrosnąć jeszcze bardziej, niż przewiduje projekt budżetu, chociażby ze względu na nieuwzględnienie likwidacji tzw. starego portfela emeryckiego, co - według szacunków samego Ministerstwa Finansów - oznacza dodatkowy koszt na poziomie 1,6 mld zł.

Dochody budżetu po uwzględnieniu transferów z Unii Europejskiej mają wzrosnąć, po odjęciu inflacji, o 9,6 proc. W rzeczywistości jednak wzrost dochodów może być niższy. Chociażby o 2 mld zł z powodu nieuwzględnionego w budżecie wprowadzenia w przyszłym roku ulgi prorodzinnej dwukrotnie większej od tej, której chciał rząd. Takich powodów można wskazać więcej. Ministerstwo Finansów podwyższyło prognozę wzrostu popytu krajowego decydującego o wpływach podatkowych w stosunku do czerwcowych założeń, ale tylko nieznacznie. Rewizja ta nie uzasadnia podwyższenia dochodów o ponad 5 mld zł w stosunku do wcześniejszych założeń. Szybki wzrost dochodów budżetu to przede wszystkim efekt szybkiego tempa wzrostu popytu wewnętrznego (szybszego niż tempo wzrostu PKB). Te "dodatkowe pieniądze", które pojawiają w związku z przyspieszeniem gospodarczym, są zwyczajnie "przejadane", zamiast np. być wykorzystane do trwałego zmniejszenia deficytu budżetowego.

Przyszłoroczny projekt budżetu nie zawiera żadnych istotnych zmian strukturalnych ani po stronie dochodów, ani wydatków. Główne problemy polskiej gospodarki i polskich finansów publicznych pozostają więc nierozwiązane. Udział tzw. wydatków sztywnych w łącznych wydatkach budżetu, czyli takich, które będą obciążały budżet co roku bez względu na sytuację gospodarczą - ma wzrosnąć z 65,5 proc. w br. do 70,6 proc. Np. dotacja do KRUS jest planowana na poziomie blisko 15 mld zł, a koszty odsetek od długów zaciągniętych w przeszłości - 28 mld zł. Ta ostatnia wartość odzwierciedla, jak kosztowne jest utrzymywanie deficytu. Dla porównania, wpływy z podatku dochodowego od przedsiębiorstw są planowane na 23,5 mld zł. Kolejny rok z rządu ma być wstrzymywana prywatyzacja. Przychody z niej są zaplanowane na poziomie zaledwie 2,3 mld zł. Dla porównania, w rekordowym 2000 roku wyniosły one ponad 27 mld zł, a więc prawie dwanaście razy więcej. Brak istotnych przychodów z prywatyzacji nie jest rekompensowany wpływami z dywidend płaconych przez przedsiębiorstwa, w których udziały ma Skarb Państwa. W rezultacie, aby pokryć deficyt oraz koszt składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, budżet będzie musiał pożyczyć - według Ministerstwa Finansów - 45 mld zł (wobec niecałych 40 mld zł przewidywanych na ten rok).

Miała stabilizować, może destabilizować

Trzymanie się kotwicy nominalnej dla deficytu budżetowego może, przy zbiegu niekorzystnych okoliczności, spowodować destabilizację finansów publicznych. Dobra koniunktura to ryzyko zamazuje, jednak ono istnieje.

Utrzymanie kotwicy w przyszłym roku może być zagrożone już w przyszłym roku. Dochody budżetu wydają się bowiem napięte. Ale na tym nie koniec. Gdyby deficyt miał być utrzymywany na poziomie 30 mld zł (bez uwzględnienia kosztów składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych), tak jak chce tego obecny rząd, utrzymanie długu publicznego w konstytucyjnej granicy 60 proc. PKB wymagałoby, żeby polska gospodarka rozwijała się w przeciętnym rocznym tempie nie niższym od 3,1 proc. Tempo to nie mogłoby też podlegać dużym wahaniom - szczególnie w krótkiej perspektywie, w której 30 mld zł nie będzie stanowić zaniedbywanego odsetka łącznego dochodu wytworzonego w gospodarce. Kurs złotego musiałby pozostać silny. W ostatnich 15 latach gospodarka rozwijała się co prawda szybciej - przeciętne tempo wzrostu wyniosło 4,4 proc., ale podtrzymanie go na takim poziomie przez kolejne 15 lub więcej lat będzie trudnym zadaniem. W poprzednich trzech dekadach równie wysoką lub wyższą dynamikę rozwoju udało się osiągnąć tylko ośmiu krajom na świecie.

Założenie braku znaczących wahań w tempie wzrostu gospodarki również jest ryzykowne. W każdym kraju takie wahania występują, a utrzymywanie deficytu na stałym poziomie może je jedynie zwiększyć. Oznacza bowiem rozrzutność w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury, kiedy państwo uzyskuje wysokie dochody z podatków, i konieczność zaciskania pasa w okresach recesji, gdy dynamika tych wpływów drastycznie się obniża. Gdyby tempo wzrostu gospodarki okazało się niższe niż 3,1 proc. lub wykazywało duże wahania, wtedy i trzecie założenie zostałoby złamane - kurs złotego osłabiłby się, bo bliska perspektywa przekroczenia przez dług publiczny konstytucyjnej granicy zniechęcałaby inwestorów zagranicznych do lokowania swoich kapitałów w naszym kraju.

Jaki projekt budżetu byłby odpowiedni? Pomijając kwestię struktury wydatków i ich poziomu, najlepiej taki, który zakładałby nadwyżkę, a nie deficyt lub taki, który przynajmniej część dochodów wynikających z szybkiego zwiększania się popytu krajowego, spożytkowałby na ograniczenie deficytu. Aby tak się stało, trzeba byłoby zahamować wzrost wydatków publicznych. Gdyby wzrosły one o 1 proc. ponad inflację, deficyt w przyszłym roku nie przekroczyłby 10 mld zł. Nawet gdyby zwiększono je realnie o 3 proc., deficyt byłby wyraźnie niższy niż 15 mld zł, a więc o połowę mniejszy od wynikającego z kotwicy. Przy utrzymaniu się dobrej koniunktury, już w kolejnym roku budżet mógłby wypracować nadwyżkę lub mieć niewielki deficyt, około 5 mld zł. To pokazuje, jak szybko i bezboleśnie stan finansów państwa mógłby się poprawić dzięki dobrej koniunkturze. Mógłby - gdyby nie nieszczęsna kotwica.