

Czy ostrożne założenia dadzą oszczędny budżet 2011?

Synteza: Z „Założeń Projektu Budżetu Państwa” można wyciągnąć dwa wnioski – jeden dobry i jeden zły. Dobry to taki, że założenia makroekonomiczne, na podstawie których ma być konstruowany budżet, są generalnie konserwatywne. Konsekwencją konserwatywnych założeń makroekonomicznych powinien być ostrożny budżet. Nie wiadomo jednak, czy rzeczywiście konserwatywne założenia posłużą do skonstruowania oszczędnego budżetu, bo w dokumencie nie ma żadnych liczb dotyczących jego dochodów i wydatków w przyszłym roku. I to jest wniosek zły.

W zeszłym roku taką konstrukcją założeń do budżetu uzasadniała duża niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej. Obecnie jednak poziom niepewności się zmniejszył. Mimo to, na szczegóły na temat oszczędności w wydatkach musimy jeszcze poczekać. Mają się one pojawić w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”, który ma powstać do końca lipca br. Oby ta zapowiedź została zrealizowana, bo ani stan finansów publicznych w Polsce, ani to, co się dzieje za granicą, nie pozwalają dłużej zwlekać z zahamowaniem wzrostu wydatków państwa.

Ogłoszone wprowadzenie reguły wydatkowej, choć potrzebne, do takiego zahamowania nie wystarczy. Ma ona objąć zaledwie jedną dziesiątą wydatków publicznych. Nawet gdyby ścięto ją do zera, to deficyt fiskalny by nie zniknął. Aby ta reguła odegrała ważną rolę w uzdrowieniu finansów publicznych, musi ona objąć dużo większą część wydatków państwa. W tym celu jednak trzeba uelastyczyć sztywne wydatki, czyli zmienić wiele ustaw, które determinują ich wzrost.

Założenia makroekonomiczne do projektu budżetu są, generalnie, ostrożne. Za takie trzeba uznać szczególnie przewidywania odnośnie inflacji i presji płacowej. Spójne z nimi, ale raczej optymistyczne niż konserwatywne, są prognozy wzrostu zatrudnienia i spadku stopy bezrobocia.

- Przyjęte tempo wzrostu gospodarczego na 2011 r. (3,5 proc.) jest podobne do tego, jakie przewidują dla Polski międzynarodowe instytucje finansowe.
- Nieco niższa od przewidywań tych instytucji jest natomiast zakładana przez rząd inflacja (2,3 proc.).
- Spójna z założoną niską inflacją jest prognozowana przez rząd niska nominalna dynamika wynagrodzeń (3,7 proc.). Gdyby płace rosły szybciej, oddziaływałoby to na wzrost inflacji.
- Konsekwencją założenia braku nasilenia się presji płacowej, mimo prognozowanego nieco szybszego niż w 2010 r. tempa wzrostu gospodarczego, jest przewidywany wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej (o 1,9 proc.), zbliżony do obserwowanego w 2006 r., bezpośrednio przed szczytem poprzedniego boomu. Jeśli nie nasili się presja na wzrost wynagrodzeń, a popyt na dobra systematycznie będzie się zwiększał, to przedsiębiorcy, którzy pamiętają trudności ze znalezieniem nowych pracowników w okresie boomu, mogą szybko odbudować zatrudnienie sprzed kryzysu.
- Efektem założenia dosyć szybkiego wzrostu zatrudnienia jest wyraźny spadek liczby bezrobotnych. Stopa bezrobocia miałaby się zbliżyć do poziomu z pierwszej fazy spowolnienia, czyli z początku 2009 r.

Założenia makroekonomiczne do budżetu są ostrożne.

Dotyczy to szczególnie inflacji...

...i dynamiki wynagrodzeń.

Trafnie identyfikuje się strukturalny charakter deficytu.

Przy takim jego charakterze nie da się trwale go ograniczyć bez zmian w prawie, które zahamowałyby wzrost wydatków publicznych.

Zmiany wymagane do usunięcia nierównowagi powinny gwarantować trwałe oszczędności w wysokości co najmniej 3,3 proc. PKB, czyli w warunkach z 2009 r. – 44 mld zł.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym w którym rząd ma niewielkie możliwości wpływania na finanse samorządów, oszczędności trzeba szukać przede wszystkim w budżecie państwa i w funduszach pozabudżetowych.

Z „Założeń...” nie można dowiedzieć się niczego nt. kształtu budżetu w przyszłym roku.

Jeśli nie wprowadzi się w 2011 r. programu oszczędności na sumę przynajmniej 18 mld zł, to już za rok dług publiczny przekroczy 55 proc. PKB.

W „Założeniach projektu budżetu państwa na 2011 rok” znajduje się trafna diagnoza źródła olbrzymiego deficytu w finansach publicznych, który w ubiegłym roku przekroczył 7 proc. PKB. W dokumencie można przeczytać: „Kryzys nie jest (...) główną przyczyną tłumaczącą sytuację finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości nierównowaga fiskalna ma przede wszystkim podłoże strukturalne i jest wynikiem zaniechania dostosowań w okresie dobrej koniunktury w latach poprzednich”.

Takie źródło nierównowagi oznacza, że nie usunie jej ożywienie gospodarcze, które widać w br., i które – miejmy nadzieję – umocni się w następnych latach. Oczywiście, tak zwane automatyczne stabilizatory, których działanie w ostatnich dwóch latach pogarszało stan finansów publicznych, teraz będą go poprawiać. Z jednej strony bowiem zmniejszą się wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, a z drugiej zaczną rosnąć dochody państwa z CIT, PIT, czy ze składek na ubezpieczenie społeczne. Jednak by ta poprawa była wyraźna i trwała, potrzebne są zmiany w prawie, które zahamują wzrost wydatków publicznych.

Skala niezbędnych oszczędności wychodzących poza działanie automatycznych stabilizatorów wynosi 3,3 proc. PKB. Taka jest różnica między średnim deficytem w finansach publicznych od połowy lat 90. do teraz, a średniookresowym celem budżetowym, do którego realizacji zobowiązaliśmy się jako członek Unii Europejskiej. 3,3 proc. PKB oszczędności to prawie 44 mld zł (w warunkach z 2009 r.).

W rzeczywistości oszczędności niezbędne do uzdrowienia finansów publicznych mogą okazać się jeszcze większe, bo na skutek zmian w prawie, wprowadzonych w latach 2006-2007 średni deficyt w finansach publicznych z ostatnich 15 lat najprawdopodobniej nie odzwierciedla właściwie skali deficytu strukturalnego. Bardziej wyrafinowane metody szacowania tego deficytu, przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie można do nich zgłaszać, wskazują, że potrzebne oszczędności mogą osiągnąć nawet 5,5 proc. PKB, czyli – w warunkach z 2009 r. – blisko 75 mld zł.

W „Założeniach...” podkreśla się, że: „rząd w aktualnym stanie prawnym ma bardzo ograniczony wpływ na finanse samorządów”. Nie proponuje się jednak żadnych zmian, które ten stan mogłyby zmienić. Tymczasem, biorąc pod uwagę skalę nierównowagi w finansach publicznych, nie powinno się z góry zwalniać samorządów z konieczności szukania oszczędności.

W sytuacji spodziewanego dalszego szybkiego wzrostu zadłużenia samorządów ograniczenie narastania długu publicznego będzie wymagało, jak właściwie diagnozuje się w „Założeniach...”: „odpowiednio silniejszego ograniczenia deficytu w pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych, w tym deficytu budżetu państwa”. Ale na tym stwierdzeniu się poprzestaje.

Z „Założeń...” nie można dowiedzieć się niczego na temat kształtu budżetu państwa w przyszłym roku. Jeśli chodzi o rok bieżący, to w dokumencie są dane jedynie za pierwsze 4 miesiące oraz stwierdzenie, że „dochody [budżetu] w całym 2010 r. ukształtują się na wyższym od zaplanowanego poziomie”. Równie skąpe w informacje były „Założeniach...” w zeszłym roku, ale wtedy uzasadniała to olbrzymia niepewność co do rozwoju sytuacji gospodarczej. Teraz ta niepewność jest mniejsza, a mimo to ilość informacji w „Założeniach...” nie powróciła do stanu sprzed kryzysu.

W „Założeniach...” słusznie zwraca się uwagę na ryzyko przekroczenia drugiego proggu ostrożnościowego przez dług publiczny w 2011 r. Według szacunków FOR, aby do tego nie doszło, trzeba w przyszłym roku wprowadzić program oszczędności na sumę około 18 mld zł, a w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji gospodarczej – na grubo ponad 30 mld zł. Program ten powinien przewidywać także dalsze oszczędności na kwotę 14-24 mld zł w 2012 r.

Czy ostrożne założenia dadzą oszczędny budżet 2011?

Podkreślając zagrożenia związane z narastaniem długu publicznego, w „Założeniach...” wspomina się o kosztach reformy emerytalnej. Przypomina się, że na koszty te składają się nie tylko transfery do OFE (1,5 proc. PKB), ale i koszty odsetek od długu publicznego ujawnionego w wyniku reformy (1,2 proc. PKB) oraz ubytek wpływów ze składki emerytalnej w związku z ograniczeniem podstawy jej pobierania do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (0,4 proc. PKB). Oby te wyliczenia nie oznaczały, że narastanie długu publicznego zostanie zatrzymane głównie poprzez ukrycie tego, co ujawniła reforma emerytalna.

To, że wiele innych krajów ma „na papierze” mniejszy deficyt w finansach publicznych, bo nie zaczęły ujawniać swoich zobowiązań wobec przyszłych emerytów, nie powinno skłaniać do dołączenia do nich. Niezależnie od ewentualnych zmian w sposobie podziału składki emerytalnej między ZUS a OFE, zobowiązania wobec przyszłych emerytów nadal powinny być ujawniane w takiej skali, w jakiej rzeczywiście powstają. Zaniechanie tego byłoby psuciem reformy emerytalnej i nie zastąpi rzeczywistych oszczędności. Im później zaczniesz ich szukać, tym większa będzie ich skala, niezbędna do usunięcia nierównowagi z finansów publicznych.

Autorzy „Założeń...” trafnie zauważają, że zahamowanie tempa wzrostu długu publicznego wymaga przede wszystkim ograniczenia wzrostu wydatków publicznych. Podniesienie podatków miałyby bowiem – o czym w dokumencie już się nie wspomina – negatywny wpływ na wzrost gospodarki.

Jedynie liczby dotyczące finansów publicznych w nadchodzących latach, jakie pojawiają się w dokumencie, wskazują, że przewidywana redukcja deficytu fiskalnego z 7,1 proc. PKB w 2009 r. do 2,9 proc. PKB w 2012 r. w zdecydowanej większości ma pochodzić ze wzrostu dochodów państwa, a nie z zahamowania wzrostu jego wydatków. Relacja dochodów państwa do PKB ma zwiększyć się o 2,9 pkt. proc. (z 37,4 do 40,3 proc.), zaś wydatków państwa – spaść tylko o 1,3 pkt. proc. (z 44,6 do 43,3 proc.).

W dokumencie sygnalizuje się, że wzrost dochodów będzie konsekwencją poszerzenia bazy podatkowej, a nie wzrostu stawek podatków. Dla perspektyw wzrostu gospodarki w długim i w krótkim okresie byłoby jednak lepiej, gdyby te dodatkowe wpływy przeznaczono na obniżenie stawek podatków i paropodatków, które najsilniej zaburzają decyzje ekonomiczne gospodarstw domowych i przedsiębiorstw (CIT, składki na ubezpieczenie społeczne, PIT), natomiast redukcję deficytu osiągnięto wyłącznie poprzez ograniczenie wzrostu wydatków publicznych.

Taki sposób redukcji deficytu daje bowiem największe szanse na pojawienie się tzw. niekeynesowskich efektów, czyli na zwiększenie popytu sektora prywatnego i zagranicy z naddatkiem, rekompensujące spadek popytu sektora finansów publicznych, a w rezultacie – przyspieszenie wzrostu gospodarki już w krótkim okresie.

Szanse na pojawienie się wspomnianych efektów niekeynesowskich zwiększyłoby zapowiedziane „znaczne ograniczenie wzrostu nominalnego funduszu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej”. Dla tych szans, a także dla możliwości przyciągania do sektora publicznego osób o wysokich kwalifikacjach, nie jest jednak obojętne, czy owo ograniczenie dokona się poprzez redukcję zatrudnienia czy poprzez zmniejszenie skali podwyżek płac. Z „Założeń...” wynika, że nie zapadły żadne decyzje co do sposobu ograniczenia wzrostu wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym.

W „Założeniach...” można znaleźć dwie propozycje zmian w podatkach, które zwiększą zaburzenia w decyzjach ekonomicznych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a jednocześnie zmniejszą dochody budżetu.

To zagrożenie nie powinno posłużyć za pretekst do ukrycia tego, co ujawniła reforma emerytalna, czyli systematycznego powiększania się zobowiązań wobec przyszłych emerytów.

Aby zahamować narastanie długu, trzeba ograniczyć wzrost wydatków publicznych. Podniesienie podatków zahamowałoby wzrost gospodarki.

Ale z „Założeń...” wynika, że zapowiadany spadek deficytu fiskalnego poniżej 3 proc. PKB w 2012 r. ma być wynikiem głównie wzrostu dochodów sektora finansów publicznych.

W „Założeniach...” zapowiada się ograniczenie wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym, ale nie precyzuje się czy będą to zwolnienia czy mniejsze podwyżki płac.

Niektóre z zapowiadanych zmian w podatkach (szczególnie dalsze przywileje dla biopaliw) byłyby złe dla gospodarki i dla wpływów do budżetu.

W „Założeniach...” nie ma żadnych szczegółów dotyczących wydatków.

Mają się one pojawić w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”.

Reguła wydatkowa nie wystarczy do uzdrowienia finansów publicznych, bo ma objąć zaledwie co dziesiątą złotówkę wydawaną przez państwo.

W obszarze podatku akcyzowego zapowiada się zwiększenie udziału biokomponentów w paliwach. W związku z niewielkimi szansami na przedłużenie wygasającej z końcem 2010 r. derogacji, pozwalającej na opodatkowanie książek i czasopism specjalistycznych zerową stawką VAT, a żywności nieprzetworzonej – 3 proc. stawką VAT, rozważane jest wprowadzenie stawki obniżonej VAT na te towary w wysokości 5 proc.

Przedstawione w „Założeniach...” najważniejsze liczby dotyczące finansów publicznych pochodzą z „Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009”. „Program...” nie był tak konserwatywny jak „Założenia...”. Wypada zatem mieć nadzieję, że zaczerpnięcie liczb dotyczących finansów publicznych z „Programu...” nie oznacza, że budżet będzie konstruowany w oderwaniu od konserwatywnych założeń, a jedynie to, że rząd, nawet przy mniej korzystnych niż wcześniej przewidywano warunkach gospodarczych, jest zdeterminowany ograniczyć deficyt fiskalny poniżej 3 proc. PKB do 2012 r. Jest to termin, do którego zobowiązał się wobec innych państw Unii. Niełatwo jednak przyjąć taką interpretację w sytuacji, w której w dokumencie nie ma zapowiedzi działań po stronie wydatkowej innych niż te, które wskazano w ogólnikowym „Programie Konwergencji. Aktualizacja 2009” oraz „Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2012”.

Szczegóły strony wydatkowej budżetu mają się pojawić w „Wieloletnim Planie Finansowym Państwa”, który rząd powinien przyjąć do końca lipca br. Oby tym razem „szczegóły” rzeczywiście okazały się szczegółami i oby potwierdziły determinację rządu w ograniczaniu deficytu.

Zapowiedziane wprowadzenie reguły wydatkowej, zgodnie z którą w okresach, w których Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, wydatki elastyczne i nowe wydatki sztywne miałyby rosnać w tempie nie wyższym niż 1 pkt proc. ponad inflację nie wystarczy do uzdrowienia finansów publicznych. Reguła ta będzie bowiem dotyczyła zaledwie co dziesiątej złotówki wydawanej przez państwo. Deficyt z finansów publicznych nie zniknąłby nawet gdyby wydatki, które ma objąć ta reguła, ścięto do zera. Jeśli ma ona odegrać ważną rolę w uzdrowieniu finansów państwa, musi dotyczyć znacznie większej części wydatków. Do tego potrzebne jest jednak uelastycznienie sztywnych wydatków, a więc zmiana ustaw, które determinują ich wzrost.