



BRE BANK SA



Pierwsze oceny przedstawionych przez Ministerstwo Finansów i zaakceptowanych przez rząd założeń do ustawy budżetowej na 2007 r. są wyjątkowo zgodne. Prawie żadnych kontrowersji nie wzbudziły prognozy podstawowych wskaźników makroekonomicznych, natomiast bardzo wiele wątpliwości wzbudziło tempo wzrostu dochodów budżetowych przewidziane na 9,1%. Wielu ekonomistów krytycznie odniosło się też do propozycji utrzymania deficytu na poziomie około 30 mld złotych. Trudno nie zgodzić się a takimi wstępnymi opiniami, choć z ostateczną oceną trzeba będzie poczekać na więcej szczegółów, w tym zwłaszcza na informacje na temat źródeł tak dużego wzrostu dochodów. W pełni realistyczne wydają się zwłaszcza założenia dotyczące tempa wzrostu PKB (4,6%) i dynamiki cen (1,9%), choć niektórzy uważają, że w przyszłym roku nasza gospodarka może rozwijać się w nieco szybszym tempie. Trzeba jednak pamiętać, że powszechnie oczekuje się pogorszenia warunków zewnętrznych, w tym spadku tempa wzrostu gospodarczego w USA i w strefie euro oraz niższej dynamiki światowego handlu. Trudno przewidzieć, jak trwale będzie obecne pogorszenie nastrojów rynkowych, natomiast z pewnością należy się liczyć z negatywnymi konsekwencjami niezakończonych jeszcze serii podwyżek stóp procentowych. Negatywnym impulsem dla popytu krajowego w 2007 r. będzie zapewne niższa od tegorocznej skala waloryzacji rent i emerytur, choć widać usilne i nie zawsze chwalebne starania, aby tę lukę zapłacić przez wzrost innych kategorii wydatków. Niektóre inne założenia, w tym zwłaszcza dość niska dynamika płac i wysokie tempo spadku bezrobocia oraz dość mocny poziom kursu dolara do euro, mogą już wzbudzać pewne wątpliwości, ale z pewnością mieszczą się w polu możliwych wyników.

Największy kłopot sprawiają założenia dotyczące dynamiki dochodów i poziomu deficytu. Jest to swego rodzaju „mieszanka wybuchowa”, gdyż powszechnie uznawana za bardzo napiętą prognoza dochodów tworzy zagrożenie, że trudno będzie osiągnąć nawet tak mało ambitny cel, jakim jest utrzymanie deficytu na poziomie zbliżonym do tegorocznego. Ocenę realności założonego tempa wzrostu dochodów podatkowych utrudnia nie tylko brak pełnej wiedzy na temat planowanych zmian wysokości i struktury wszelkich danin publicznych, ale także brak możliwości przewidzenia, jaka część proponowanych zmian uzyska ostateczną akceptację parlamentu. Wyniki pierwszej potyczki o projektowaną obniżkę tzw. kosztów uzyskania dochodu dla twórców nie napawają niestety optymizmem, a trzeba pamiętać, że dyskusja na temat wdrożenia innych dotkliwych dla podatników propozycji toczyć się będzie w okresie przed wyborami samorządowymi. Szczególnie trudno będzie zapewne uzyskać pełną akceptację dla kluczowych z punktu widzenia wzrostu dochodów propozycji wzrostu akcyzy na benzynę i gaz płynny oraz zrównania stawek akcyzy dla oleju napędowego i opałowego. W odniesieniu do tej ostatniej sprawy warto przypomnieć, że w ubiegłym roku Sejm niemal jednomyślnie odrzucił podobną propozycję przedstawioną przez ministra Gronickiego. W obecnej sytuacji za w pełni zagwarantowane można uznać niestety tylko przyjęcie (i ewentualnie „wzmocnienie”) wszelkich zmian korzystnych dla podatników, takich jak np. proponowana ulga dla rodzin wielodzietnych. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów zapewniają wprawdzie, zgodnie z pewnym ustalonym już rytuałem, że ważnym źródłem dodatkowych dochodów będzie poszerzenie bazy podatkowej i poprawa tzw. ściągalności, ale doświadczenie wskazuje na to, że bez zmian stawek i struktury podatków trudno byłoby uzyskać tak wysokie tempo wzrostu dochodów budżetowych.

Deficyt w wysokości 30 miliardów złotych jest zbyt duży przede wszystkim ze względu na dynamikę narastania długu publicznego. Tylko w I kwartale br. zadłużenie Skarbu Państwa zwiększyło się o blisko 25 mld zł. Według oficjalnych prognoz zawartych w Programie konwergencji cały dług publiczny ma w końcu 2006 roku przekroczyć próg 50% PKB, zaś w 2008 r. wskaźnik ten ma osiągnąć 52,6%. Z szacunków Komisji Europejskiej wynika, że tylko jeden kraj Unii Europejskiej (Portugalia) odnotuje w latach 2005-2007 większy niż Polska przyrost relacji długu publicznego do PKB. Drugim zasadniczym powodem, dla którego deficyt powinien być niższy jest to, że ustalenie deficytu na poziomie 30 mld zł nie przybliży Polski od wypełnienia zobowiązań nałożonych na nasz kraj w ramach tzw. procedury nadmiernego deficytu. Zgodnie z decyzją Rady UE Polska powinna dążyć do obniżenia deficytu fiskalnego do poziomu poniżej 3% PKB w 2007 r. Kraje objęte procedurą nadmiernego deficytu powinny też zmierzać do zmniejszania relacji deficytu do PKB o co najmniej 0,5% pkt. proc. rocznie. Z ostatniej aktualizacji Programu konwergencji wynika, że w 2008 r. deficyt fiskalny (liczony według obecnych zasad, tzn. z OFE zaliczonymi do sektora finansów publicznych) ma stanowić 1,9% PKB. Po wyłączeniu OFE byłoby to więc nadal znacznie powyżej progu 3% PKB, zaś w porównaniu do nadspodziewanie dobrego wyniku 2005 r. (2,5%) wskaźnik ten poprawiłby się w ciągu trzech lat zaledwie o 0,6 pkt. proc. Nawet, jeśli sankcje w postaci pozbawienia dostępu do unijnego funduszu spójności nie były dotychczas stosowane w praktyce, to groźba ich użycia jest jak najbardziej realna. Odnosi się to szczególnie do krajów, które nie będą mogły udowodnić, że podejmowały zdecydowane działania w celu wywiązania się z nałożonych na nie zobowiązań.

Jak podkreśla Komisja Europejska w swym ostatnim raporcie na temat finansów publicznych, „grzechem” większości państw członkowskich UE jest prowadzenie procyklicznej polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury. Zaprzaszczana jest w ten sposób szansa na istotne obniżenie deficytu i długu. Często rodzi to też konieczność zacieśniania polityki fiskalnej w okresach, kiedy koniunktura jest już mniej sprzyjająca. Patrząc na skalę żądań zwiększania wydatków i obniżania podatków oraz na wynikający stąd brak postępów w zmniejszaniu deficytu pomimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, Polska wydaje się być niestety klasycznym przykładem takiego właśnie postępowania. Można się domyślać, że w obliczu wszelkich zgłaszanych roszczeń Ministerstwo Finansów i tak musiało dokonać znacznego wysiłku, aby utrzymać deficyt na niezmiennym poziomie. Przyczyną kłopotów z przyszłorocznym budżetem jest oczywiście wzrost wydatków zaplanowany na 7,7%. Jest z pewnością bardzo wiele potrzeb wymagających zaspokojenia, ale trzeba też niestety dokonywać trudnych wyborów. Francja, która również ma kłopoty z nadmiernym deficytem, przedstawiła projekt budżetu na 2007 r., który przewiduje realny spadek wydatków publicznych. Ciekawym przykładem może być też Słowacja, która w latach 2000-2005 obniżyła relację wydatków publicznych do PKB z 59,5% do 36,8% (w Polsce w tym czasie relacja to wzrosła z 41 do 43,3%). Analizy Komisji Europejskiej wskazują na to, że jednym z najlepszych sposobów na zmniejszenie procykliczności polityki fiskalnej jest przyjęcie twardej reguły ograniczającej w perspektywie wieloletniej tempo wzrostu wydatków publicznych. Może więc warto byłoby ponownie rozważyć wprowadzenie tego rodzaju reguły do naszej polityki fiskalnej, wykorzystując przy tym pozytywne i negatywne doświadczenia zebrane podczas poprzedniej próby tego rodzaju (tzw. formuła Belki)? Aby tego rodzaju reguła mogła skutecznie działać musi ona jednak być wprowadzona aktem prawnym odpowiedniej rangi i przede wszystkim musi być wdrażana z pełną determinacją.

Wiesław Szczuka,  
Główny Ekonomista BRE Banku  
19 czerwca 2006 r.