



BRE BANK SA



Powrót Gilowskiej, odejście Leppera

25 września 2006 r.

Zgodnie z przewidywaniami rynki finansowe prawie wcale nie zareagowały na czwartą już za kadencji tego rządu zmianę na stanowisku ministra finansów. Nieco bardziej wyraźna, choć też umiarkowana, była reakcja na wiadomość o rozpadzie koalicji. Pewne osłabienie złotego i spadek cen obligacji nie były jednak spowodowane zalem z powodu odejścia Andrzeja Leppera, ale związanym z tym wzrostem niepewności co do dalszego rozwoju wydarzeń na scenie politycznej. Samo odejście wicepremiera kontestującego decyzje własnego rządu, domagającego się wyższego wzrostu wydatków i kwestionującego celowość trzymania się kotwicy budżetowej powinno być bowiem dla rynków dobrą wiadomością. Wielokrotnie powtarzając, że wymogi Unii Europejskiej pozwalałyby na deficyt na poziomie 33 mld zł Andrzej Lepper najwyraźniej nie wiedział, że określona w Traktacie z Maastricht wartość referencyjna (3% PKB) nie odnosi się tylko do samego budżetu państwa, ale do deficytu całego sektora finansów publicznych i że deficyt ten może być w przyszłym roku w Polsce bliski nie 3% lecz 5% PKB.

Powrót prof. Gilowskiej nie spowodował istotnej poprawy nastrojów rynkowych, gdyż decyzja ta nie była szczególnym zaskoczeniem i na ogół nie oczekuje się, że spowoduje ona istotne zmiany w polityce fiskalnej na najbliższy okres. Nawet, gdyby rząd zdecydował się opóźnić przedłożenie Sejmowi projektu budżetu na 2007 rok, to i tak możliwości wprowadzenia na tym etapie istotnych zmian do konstrukcji tego projektu są bardzo ograniczone. Raczej nie ma już szans na powrót do propozycji redukcji tzw. klina podatkowego, gdyż nie byłoby jak pokryć kosztów tego przedsięwzięcia (około 10 mld zł) i trudno byłoby pokonać przeszkody techniczne związane z systemem informatycznym ZUS. Bardzo mało czasu zostało też na uchwalenie zmian w przepisach podatkowych.

Dotychczasowe osiągnięcia wicepremier Gilowskiej mieszczą się bardziej w sferze projektów niż ich realizacji. Przedstawione wiosną tego roku propozycje zmian w systemie podatkowym i w ustawie o finansach publicznych zmierzały na ogół we właściwym kierunku, ale postęp w ich wdrażaniu jest bardzo niewielki. Sama prof. Gilowska przyznawała jednak, że realizacja tych projektów nie oznaczałaby reformy a tylko pewne uporządkowanie sfery finansów publicznych. Jeśli nawet te dość mało radykalne projekty nie doczekały się realizacji w sytuacji, gdy rząd dysponował komfortową większością w parlamencie, to trudno liczyć na wdrożenie dalej idących reform w warunkach znacznego osłabienia rządu i niepewności, co do jego dalszych losów. Nie oznacza to jednak, że powrót prof. Gilowskiej jest całkowicie neutralny dla rynków i całej gospodarki. Od ministra Kluzy uczestnicy rynku nie oczekiwali, że będzie reformował finanse publiczne, ale że będzie je chronił przed dalszym popsuciem. Z tego zadania min. Kluza wywiązał się całkiem dobrze, pilnując kotwicy budżetowej i przypominając o naszych zobowiązaniach wobec UE. Oczekiwania wobec prof. Gilowskiej były i są znacznie większe i stąd większa jest też niepewność, na ile będzie w stanie im sprostać. W dużym stopniu zależy to oczywiście od perspektyw całego rządu. Można bowiem zakładać, że wicepremier Gilowska będzie chciała wdrożyć przynajmniej część swych wcześniejszych propozycji, ale nie wiadomo, czy starczy jej na to czasu i czy zyska dostateczne poparcie ze strony premiera i innych członków rządu.

Póki co wiadomo tylko, że w każdym wariantcie gabinet J. Kaczyńskiego (choć zapewne w zmienionym składzie) będzie rządził lub administrował mniej więcej do końca roku. O tym, co

będzie dalej zadecydują efekty zabiegów o zbudowanie nowej większościowej koalicji lub też rezultaty wcześniejszych wyborów. Wynik ewentualnych przedterminowych wyborów obarczony jest dość dużą niepewnością, więc chyba nie warto jeszcze na ten temat spekulować, skoro nie wiadomo, czy do takich wyborów w ogóle dojdzie. Nowa koalicja z PSL zamiast Samoobrony mogłaby być teoretycznie nawet nieco korzystniejsza dla gospodarki, ale trudno zakładać, że byłaby ona stabilna. Mocno niepokoi też to, że jej losy zależne byłyby od nowego klubu skupiającego różne bardzo „interesujące” postaci. Sam PSL mógłby być partnerem nieco bardziej przewidywalnym od Samoobrony, gdyż prezes Pawlak jako były premier lepiej powinien rozumieć ograniczenia związane z funkcjonowaniem w rządzie.

Skomplikowana sytuacja polityczna nie zwalnia oczywiście rządu z realizacji wszystkich bieżących zadań. Dla gospodarki i dla całego państwa takim najważniejszym zadaniem jest dokończenie prac nad projektem przyszłorocznego budżetu. Choć wicepremier Gilowska zastała zapewne na swoim biurku zgłoszone na ostatnim nieformalnym posiedzeniu rządu propozycje dodatkowych wydatków na kwotę około 20 mld zł, to należy zakładać (i mieć nadzieję), że łączna kwota wydatków i poziom deficytu nie ulegną już zmianie (poza techniczną korektą wynikającą z włączenia wydatków finansowanych środkami z UE). Niezbędne okaże się jednak najprawdopodobniej dokonanie pewnych przesunięć w zaproponowanej wcześniej strukturze wydatków. W budżecie będą musiały zapewne znaleźć się środki na podwyżki wynagrodzeń w szeroko rozumianej sferze budżetowej (w tym choćby dla nauczycieli i służby zdrowia), gdyż będzie to niezbędne zarówno dla utrzymania koalicji, jak i dla ograniczenia ryzyka dużych protestów społecznych. W innym przypadku duża rzesza wyborców mamionych uprzednio znacznymi korzyściami z obniżki klina podatkowego i innymi obietnicami zwiększenia dochodów poczułaby się po prostu oszukana przez obecny rząd. Na takie ryzyko żaden polityk mający przed sobą perspektywę bliskich wyborów samorządowych (a być może i parlamentarnych) nie może chyba sobie pozwolić. Nie można też wykluczyć, że warunkiem włączenia PSL do koalicji rządzącej będzie pewne zwiększenie środków przeznaczonych na rolnictwo. W sumie niezbędne przesunięcia w strukturze wydatków powinny się zmieścić w granicach kilku miliardów złotych. Wbrew niektórym oficjalnym zapowiedziom środków tych z pewnością nie uda się już wygospodarować przez oszczędności w ramach programu „tanie państwo”. Jedynym znaczącym potencjalnym źródłem finansowania dodatkowych wydatków wydaje się być ogromna kwota rezerw (69,4 mld zł) ukrytych w kategorii „różne rozliczenia”. Ze względu na brak dostatecznej informacji na temat przeznaczenia tych rezerw trudno jest jednak precyzyjnie określić, czy rzeczywiście mieszczą się tam wolne środki i czy ich wykorzystanie np. na podwyżki płac nie byłoby tożsame z przejadaniem naszych szans rozwojowych wskutek mniejszej absorpcji funduszy unijnych. Już obecnie ogólny kształt projektu budżetu jest wielce rozczarowujący (ze względu na wysoki przyrost i niekorzystną strukturę zaplanowanych wydatków oraz związany z tym wzrost obciążeń podatkowych) i można się niestety obawiać, że w toku dalszych prac w rządzie i w parlamencie ulegnie on dalszemu pogorszeniu.

Oprócz projektu budżetu i związanego z nim pakietu zmian w ustawach podatkowych do najważniejszych spraw, jakimi w najbliższych tygodniach będzie musiała zająć się wicepremier Gilowska zaliczyć można wyjaśnienie dalszych losów projektu nowej ustawy o finansach publicznych oraz przygotowanie kolejnej aktualizacji polskiego programu konwergencji. Póki co rząd rozpatruje tylko projekt stosunkowo niewielkiej, choć dość istotnej, nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Zaproponowane zmiany mają umożliwić lepszą kontrolę nad przepływami środków finansowych między Polską i Unią Europejską. Takie podejście może sugerować, że realizowane są sformułowane pod nieobecność Z. Gilowskiej zapowiedzi etapowego wdrażania zmian w ustroju finansów publicznych. Tempo i zakres

wprowadzania dalszych, bardziej gruntownych zmian można będzie potraktować jako swego test na determinację prof. Gilowskiej i miarę jej pozycji w tworzącym się nowym układzie władzy. Na wyjaśnienie czeka też nadal sprawa rzekomych ogromnych oszczędności (8-9 mld zł), jakie miałyby wynikać z wdrożenia nowej ustawy. Jak dotąd nikt nie przedstawił jeszcze żadnego konkretnego rachunku tych korzyści, co każe wątpić w ich istnienie.

Aktualizacja programu konwergencji powinna zostać przesłana do Brukseli do 1 grudnia tego roku. Najważniejszym elementem tego dokumentu będzie przedstawienie planowanego przez rząd na najbliższe lata tempa ograniczania deficytu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Plany w tym zakresie muszą być uwiarygodnione poprzez prezentację strategii gospodarczej i konkretnych działań dotyczących dochodów i wydatków publicznych, które prowadzić będą do ograniczania nierównowagi fiskalnej. Nie trzeba chyba dodawać, że sformułowanie takiej średniookresowej strategii w sytuacji, gdy trudny do określenia jest horyzont działań obecnego rządu będzie zadaniem niezwykle skomplikowanym. Wyniki tych prac będą jednak niezwykle ważne, gdyż od nich zależeć będą rekomendacje Komisji Europejskiej i decyzje Rady UE odnośnie dalszych kroków w ramach tzw. procedury nadmiernego deficytu, którą Polska objęta jest od lipca 2004 r. W przypadku bardzo negatywnej oceny naszych planów Polska narażona byłaby na utratę dostępu do środków z Funduszu Spójności.

Wskazane powyżej sprawy są tylko niewielkim wycinkiem zadań, które muszą być realizowane przez rząd niezależnie od trwającej zawieruchy politycznej. Jednym z takich kluczowych zadań jest również sfinalizowanie przygotowań do jak najlepszego wykorzystania ogromnych środków finansowych, jakie Polska będzie mogła otrzymać w ramach rozpoczynającej się w przyszłym roku nowej wieloletniej perspektywy finansowej UE. Nie tylko uczestnicy rynku, ale zapewne także przedstawiciele władzy monetarnej, z uwagą obserwować będą postępy prac nad projektem przyszłorocznego budżetu oraz dalsze działania w sferze reformy i konsolidacji finansów publicznych. Ewentualne rozczarowanie działaniami i zamierzeniami rządu w tych obszarach mogłoby doprowadzić do zmiany ocen ryzyka, zrewidowania planów inwestycyjnych i ogólnego pogorszenia sentymentu na rynkach finansowych. Stabilność tych rynków jest i tak już zagrożona przez niemal gwarantowane w najbliższych tygodniach (choćby ze względu na kampanię przed wyborami samorządowymi) zaburzenia na polskiej scenie politycznej oraz przez niekorzystną sytuację w całym regionie (Węgry). W tych warunkach w interesie rządu powinno być unikanie takich działań w sferze polityki gospodarczej, które dodatkowo podważałyby zaufanie i zwiększałyby niestabilność rynków. Z całą pewnością weszliśmy obecnie w okres zwiększonego ryzyka i same korzystnie kształtujące się na ogół tzw. fundamenty gospodarcze nie wystarczą już do zagwarantowania stabilności notowań podstawowych instrumentów finansowych.

Wiesław Szczuka
Główny Ekonomista BRE Banku
25 września 2006 r.