



Business Centre
Club

Polskie finanse publiczne – stan i perspektywa do 2012 r.

w świetle Programu Konwergencji. Aktualizacja 2009

Profesor Stanisław Gomułka

22 lutego 2010

Dokument dostępny jest również w Internecie: www.bcc.org.pl

Spis treści

UWAGI OGÓLNE	2
PUNKT WYJŚCIOWY: ROK 2009 W SFERZE REALNEJ	5
POLITYKA FISKALNA I MONETARNA W 2009 ROKU: AUTOMATYCZNIE EKSPANSYWNE	7
PRZYCZYNY SPADKU PROGNOZOWANEGO DEFICYTU W R. 2012, CZYLI PAKIET ROSTOWSKIEGO	9
POTRZEBNE TAKŻE (CZY PRZEDE WSZYSTKIM) INNE DZIAŁANIA	10
DŁUG PUBLICZNY OFICJALNY I „UKRYTY”	13

Uwagi ogólne

Przyjęty przez rząd 8 lutego 2010 r. *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009* informuje nas, że deficyt sektora finansów publicznych, według wstępnej oceny MF, wyniósł w 2009 r. ok. 97 mld zł, czyli 7,2 proc. PKB. Wynik ten oznacza podwojenie deficytu sektora w porównaniu z r. 2008. Równocześnie przyrost długu publicznego w trakcie ubiegłego roku wyniósł 81 mld zł, windując dług publiczny do poziomu 682 mld zł, czyli 50,7 proc. PKB. Na koniec 2008 r. dług ten wynosił 47,2 proc. PKB. Równocześnie rząd prognozuje wzrost relacji tego długu do PKB do poziomu 53,1 proc. na koniec br., do poziomu 56,3 proc. PKB na koniec 2011 r. i lekki spadek do poziomu 55,8 proc. na koniec r. 2012.

Zatem już przekroczony został pierwszy próg ostrożnościowy (50 proc. PKB), a w latach 2011-2012 przekroczony byłby, według tej prognozy rządowej, tzw. próg sanacyjny (55 proc. PKB), gdyby Polska postęgiwała się definicją długu według ESA. Dokument rządowy jednak nie nawiązuje nigdzie do polskiej ustawy o finansach publicznych, w szczególności do możliwości przekroczenia przez dług publiczny progu sanacyjnego i implikacji, gdyby do takiego przekroczenia doszło. Nie zostały podane powody takiego stanu rzeczy. W szczególności nie wiemy, czy według MF polska definicja długu spowoduje, że do takiego przekroczenia nie dojdzie, czy może rząd planuje zmianę tej definicji tak, aby formalnie do takiego przekroczenia nie doszło.

Ta podana w dokumencie prognoza relacji długu publicznego do PKB byłaby dużo bardziej pesymistyczna, gdyby nie założenie, iż w latach 2010-2012 wystąpią trzy czynniki, które będą w istotny sposób hamować narastanie długu publicznego w relacji do PKB:

- różnice kursowe i „inne czynniki” mają obniżyć poziom długu o 9 proc. PKB,

- nominalny PKB będzie rósł dość szybko, średniorocznie w tempie 6,7 proc., szybciej niż się to zwykle zakłada,
- wpływy z prywatyzacji przeznaczone na finansowanie deficytu wyniosą 1,3 proc. PKB.

Pomimo założonego wystąpienia tych korzystnych czynników (w szczególności aprecjacji złotego do średniorocznie 3,69 zł za euro w 2011 r. i 3,55 zł w r. 2012), może w latach 2011-2012 dojść do przekroczenia ważnego progu 55 proc. PKB według polskiej definicji długu. Nowa ustawa o finansach publicznych narzuca konieczność przyjęcia silnego programu dostosowawczego po przekroczeniu tego progu. Ponadto prognoza zakłada stabilny poziom średniego oprocentowania długu (5,3 proc. w latach 2010-2011 i 5,1 proc. w r. 2012) oraz bardzo duży, bo o 3 pp. PKB, spadek deficytu sektora w 2012 r.

Te założenia oznaczają, że prognoza relacji długu do PKB obarczona jest dużym ryzykiem odchylenia w kierunku niekorzystnym z punktu widzenia wielkości długu. **Zatem istnieje ryzyko, trudno powiedzieć jak duże, przekroczenia w perspektywie do r. 2012 także progu konstytucyjnego 60 proc. PKB.** Z drugiej strony jest też możliwe, choć teraz wydaje się mało prawdopodobne, że deficyt sektora w 2010 r. będzie znacząco mniejszy, a aprecjacja złotego będzie na tyle silna, że w rezultacie nie dojdzie do przekroczenia przez dług nawet progu 55 proc. PKB, ani według definicji ESA, ani według definicji polskiej.

Chociaż pod względem stopnia zadłużenia (dług w relacji do PKB) Polska plasuje się gdzieś pośrodku krajów UE, to mamy trzy dodatkowe ważne powody, oprócz przykrych konsekwencji przekroczenia wymienionych powyżej progów ostrożnościowych, aby zająć się stanem finansów publicznych kraju ze szczególną troską.

Główny powód to możliwość silnego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego. Polska należy do grupy krajów wschodzących, atrakcyjnych dla

inwestorów ze względu na duży potencjał wzrostowy, ale ze stosunkowo niewielkim jeszcze kapitałem wiarygodności. Wyrazem tej niskiej czy umiarkowanej wiarygodności było silne osłabienie złotego, w pierwszych miesiącach kryzysu światowego, wobec euro i dolara oraz znaczny wzrost tzw. spreadów między rentownościami polskimi i np. niemieckimi czy amerykańskimi. Według tych spreadów Polska była dotąd postrzegana gorzej niż np. Grecja czy Hiszpania (spready te w ostatnich miesiącach wynosiły ok 80-100 punktów bazowych dla Grecji i Hiszpanii oraz około 250-300 punktów bazowych dla Polski). **Pod tym względem dla Polski pouczające i silnie ostrzegające powinno być doświadczenie Węgier w ostatnich dwóch latach.**

Drugi powód dla troski to wysoki deficyt sektora finansów publicznych, zbyt wysoki jak na kraj aspirujący do wejścia do strefy euro. Nadwyżkowy deficyt należy oszacować na około 4 proc. PKB, czyli około 50 mld zł.

Wreszcie trzeci powód to cechy charakterystyczne polskich wydatków publicznych: duża „sztywność” tych wydatków, zbyt silnie redystrybucyjny i za mało prorozwojowy charakter dużej części wydatków oraz ich wysoka relacja do PKB, dużo wyższa niż w najszybciej rozwijających się krajach, np. w Chinach, czy w krajach UE wtedy, gdy były na podobnym do Polski poziomie rozwoju.

Punkt wyjściowy: rok 2009 w sferze realnej

Dokumenty oficjalne i wypowiedzi przedstawicieli władz publicznych (rząd, opozycja parlamentarna, prezydent, NBP) wskazywałyby na duże zrozumienie zagrożeń w dziedzinie finansów publicznych i mogłyby sugerować akceptację potrzeby sformułowania sensownych celów jakiegoś programu naprawy. Ale z drugiej strony **często mamy błędną diagnozę przyczyn tego, że w 2009 r. w skali całej gospodarki zamiast znacznej recesji mieliśmy tylko silne spowolnienie wzrostu (syndrom zielonej wyspy), a w przemyśle tylko umiarkowaną recesję. Co może ważniejsze, nie mamy propozycji zmian ustawowych potrzebnych do realizacji celów w obszarze stabilizacji i poprawy stanu finansów publicznych.**

Program Konwergencji. Aktualizacja 2009 podaje pięć bardzo sensownych celów polityki makroekonomicznej na lata 2009-2012. Ale z braku innych inicjatyw ustawodawczych, dokument z konieczności określa znowelizowaną ustawę o finansach publicznych, wprowadzoną 1 stycznia 2010 r. jako „najważniejszą zmianę legislacyjną” w dziedzinie finansów publicznych. To ważna ustawa, sam mam znaczący wkład do tej ustawy, ale jest to ustawa przede wszystkim o charakterze porządkującym i dyscyplinującym, niż zmieniającym w sposób znaczący poziom lub strukturę wydatków publicznych.

Według Programu deficyt sektora ma się utrzymać na stabilnym, ale wysokim poziomie ok. 6-7 proc. PKB przez 3 lata, 2009-2011. W odniesieniu do r. 2009 dokument nie zauważa, że popyt krajowy spadł o 1 proc. i że główną przyczyną wzrostu PKB był duży wzrost eksportu netto, głównie za sprawą silnego spadku importu. W rezultacie miał miejsce duży spadek deficytu handlowego i deficytu na rachunku bieżącym. Wkład tego czynnika do wzrostu PKB to aż 2,7 pp. Silniejszy spadek importu niż eksportu nie zależał od polityki

gospodarczej rządu, ale był wynikiem głównie silnej deprecjacji rynkowej wyceny złotego, a więc wynikiem ograniczonego zaufania do Polski (i innych tzw. krajów wschodzących) w warunkach ogólnego wzrostu ryzyka inwestycyjnego na świecie.

Wysoka złotówkowa cena euro podtrzymała wysoką zyskowność polskich przedsiębiorstw (w latach 2000-2002 było pod tym względem całkiem inaczej). W rezultacie w przedsiębiorstwach była na ogół mniejsza presja na to, aby zredukować zatrudnienie i inwestycje. Oczywiście spadek popytu krajowego mógł być większy niż 1 proc. i *de facto* w wielu krajach UE był większy.

W tym kontekście Program mówi słusznie o pozytywnym wpływie impulsu fiskalnego, ale mówi w ten sposób: „Rząd Polski w ciągu minionego roku (r. 2009) wdrażał impuls fiskalny, szczególnie po stronie inwestycji publicznych, który przyczynił się do tego, że polska gospodarka w 2009 r. odnotowała wzrost gospodarczy”. Tymczasem wg tabeli nr 13 inwestycje publiczne wzrosły w r. 2009 nieznacznie, bo o 0,3 pp. PKB (z poziomu 4,6 proc. do 4,9 proc.). Natomiast w dokumencie nie mówi się nic o roli polityki fiskalnej w stymulowaniu konsumpcji. W szczególności pomija się fakt, że wzrosły transfery socjalne o 1 pp. PKB (automatyczny skutek istniejących ustaw) oraz spadły podatki typu PIT o 0,6 pp. PKB (realizacja ustawy przyjętej przez poprzedni parlament). Obniżona składka rentowa w latach 2007-2008 w skali ok 2 pp. PKB oraz wzrost wydatków becikowych zaczęły działać tuż przed kryzysem i wobec tego miały też duże znaczenie w podtrzymaniu konsumpcji. W sumie konsumpcja prywatna wzrosła w r. 2009 aż o 2,3 proc., czyli w mld zł około 5 razy więcej niż inwestycje publiczne.

Polityka fiskalna i monetarna w 2009 roku: automatycznie ekspansywne

Wypowiedzi publiczne decydentów wprowadziły chaos interpretacyjny także w odniesieniu do roli polityki makroekonomicznej w r. 2009, która to polityka była w Polsce niewątpliwie, podobnie jak w głównych krajach UE oraz USA, mocno ekspansywna. Po części chaos ten wynika stąd, że o skali ekspansywności tej polityki, zarówno monetarnej jak i fiskalnej, decydowały przede wszystkim mechanizmy automatyczne: rynek w przypadku kursu walutowego oraz istniejące ustawy wydatkowe i podatkowe w przypadku polityki fiskalnej. **Działania władz miały natomiast charakter retuszu**, reakcji na wpływ mechanizmów automatycznych. Te działania były trochę różnokierunkowe, wzmacniały nieco ekspansywność polityki monetarnej i ograniczały nieco ekspansywność polityki fiskalnej.

W przypadku polityki monetarnej w takim kraju jak Polska, ze względu na ciągle niski poziom kredytów w relacji do PKB, to **kurs walutowy jest głównym kanałem oddziaływania na sferę realną i inflację, natomiast stopy procentowe są kanałem pomocniczym**, szczególnie na krótką metę. Silne rynkowe osłabienie złotego i przyzwolenie na takie osłabienie przez rząd i NBP oznaczało poluzowanie polityki monetarnej. To poluzowanie zostało nieco osłabione przez wzrost rynkowych stóp procentowych i wzrost restrykcji przez banki komercyjne w przyznawaniu nowych kredytów. **Teoretycznie NBP mógł próbować ograniczyć skalę deprecjacji złotego przez podwyższenie własnych stóp procentowych lub poprzez operacje na rynku walutowym**. Tymczasem NBP obniżał własne stopy procentowe, nie bronił złotego na rynku walutowym (swoją drogą taka obrona stopami procentowymi lub interwencjami byłaby prawdopodobnie nieskuteczna lub mało skuteczna) i godził się z przejściowym wzrostem stopy inflacji. Taka polityka ograniczyła

niecو recesję w przemyśle i zmniejszyła ogólne spowolnienie gospodarcze. Wyższa inflacja i pozytywny wpływ osłabienia złotego w sferze realnej miały też ten skutek, że spadek dochodów budżetowych był nieco mniejszy.

W przypadku polityki fiskalnej wiemy teraz dość dobrze, co się stało. Wbrew początkowym zapowiedziom ministra finansów doszło do silnego wzrostu deficytu sektora publicznego, bo o 3,6 proc. PKB, czyli o blisko 50 mld zł. Pakiety oszczędnościowe rządu i instytucji samorządowych można szacować na kilkanaście, może 20 mld zł. Zatem w działaniach fiskalnych rząd był Dawidem, a odziedziczone mechanizmy ustawowe były Goliatem. Tyle tylko, że tym razem o ostatecznym wyniku budżetowym zdecydował Goliat.

Z perspektywy dzisiejszej trzeba uznać, szczególnie wobec mocno ograniczonych możliwości rządu i NBP, przyjętą politykę fiskalną i monetarną za właściwą, bliską optymalnej. W przypadku polityki fiskalnej ta perspektywa musiałaby ulec zmianie na ocenę krytyczną, gdyby silne pogorszenie sytuacji fiskalnej przerodziło się w otwarty kryzys finansów publicznych, z dużymi kosztami dla społeczeństwa.

Przyczyny spadku prognozowanego deficytu w r. 2012, czyli pakiet Rostowskiego

Program konwergencji sugeruje, że można z roku na rok obniżyć deficyt sektora finansów publicznych o 3 pp. PKB bez zmian ustawowych i przy umiarkowanym wzroście gospodarczym. Zaproponowany pakiet nie jest przedstawiony wprost, ale jest zdefiniowany pośrednio przez dane zawarte w tabeli nr 13. Z tej tabeli wynika, że pakiet ma następujące składniki:

- obniżenie w stosunku do r. 2011 inwestycji publicznych o 1,4 proc. PKB, co oznacza spadek tych inwestycji realnie o ok 15 proc.,
- zerowy wzrost realnego funduszu płac w sektorze publicznym w latach 2010-2012, z efektem 0,4 proc. PKB w stosunku do r. 2011,
- zmniejszenie tzw. zużycia pośredniego (energia, paliwo, lekarstwa, etc.) w sektorze publicznym w relacji do PKB, też o 0,4 proc. PKB w stosunku do r. 2011, co oznacza spadek realnie o 2,7 proc.,
- zmniejszenie transferów socjalnych w relacji do PKB, w stosunku do r. 2011, o 0,6 pp., co oznacza utrzymanie realnych transferów na tym samym poziomie,
- zwiększenie obciążeń fiskalnych w relacji do PKB, też w stosunku do r. 2011, o 0,7 pp. PKB, co oznacza realny wzrost obciążeń o 2 pp. szybszy niż wzrost PKB.

W sumie ten pięcioskładnikowy pakiet ma wartość 3,5 proc. PKB, więc jest we właściwej skali. Ale czy tego typu rozwiązania są do utrzymania przez wiele lat? Czy są prorozwojowe? Ponadto, jeśli Polska ma wejść do strefy euro w 2015 r., to musi spełniać kryterium fiskalne w sposób nie budzący wątpliwości w r. 2013. Innymi słowy w tym roku deficyt sektora finansów publicznych powinien być bliski 0 proc. Zatem podobny pakiet rozwiązań należałoby przyjąć także w budżetach instytucji rządowych i samorządowych na rok 2013.

Potrzebne także (czy przede wszystkim) inne działania

W sytuacji braku nowych inicjatyw ustawodawczych dotyczących wydatków sztywnych i reform emerytalnych, minister finansów jest zmuszony proponować rozwiązania zmniejszające wydatki elastyczne, z ryzykiem znacznego pogorszenia jakości i efektywności sektora publicznego. Tak jak pokazała to dyskusja nad rządowym programem 50+, najbardziej sensowne z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia byłyby silne i szybkie działania na rzecz większej aktywizacji zawodowej i zmniejszenia szarej strefy. Takie działania mogłyby zmniejszyć obciążenia fiskalne indywidualnych osób i przedsiębiorstw, szczególnie w obszarze podatków bezpośrednich, bez zmniejszania wpływów podatkowych ogółem, a równocześnie zmniejszyć transfery socjalne bez rozszerzania obszaru ubóstwa.

Rząd rozpoczął proces zmniejszania ilości przedwczesnych emerytur, ale te emerytury są liczone przy zachowaniu dotychczasowych reguł dotyczących wieku emerytalnego. Gdy reguły te ulegną zmianie i oficjalny wiek emerytalny zacznie być podnoszony, to automatycznie zwiększy się także liczba faktycznie przedwczesnych emerytów. W Polsce efektywny wiek emerytalny wynosi ciągle 57/58 lat, zamiast 65/67 lat. Usunięcie tej różnicy powinno być potraktowane przez rząd, prezydenta i parlament (łącznie z opozycją) jako zadanie o podobnej wadze, jak absorpcja środków unijnych czy budowa nowoczesnej infrastruktury. Minister pracy i polityki społecznej powinna przedstawić odpowiednio ambitny harmonogram takiego usunięcia i być rozliczana przez premiera za postęp w realizacji tego harmonogramu, podobnie jak teraz są rozliczani minister rozwoju regionalnego i minister infrastruktury. Kwestia wieku emerytalnego jest już przedmiotem publicznej dyskusji od ok. 10 lat. Ponadto w tzw. międzyczasie wzrósł znacznie oczekiwany czas życia Polaków w wieku np. 50 lat. Należy więc rozpocząć jak najszybciej

podnoszenie wieku emerytalnego kobiet o – powiedzmy – rok przez kolejnych 5 lat, a następnie przez kolejne dwa lata podnieść wiek emerytalny kobiet i mężczyzn z 65 lat do 67 lat. **Tego typu reforma zmniejszyłaby znacznie także ilość emerytur w systemie KRUS. W systemie FUS wzrosłyby dochody, a zmniejszyłyby się wydatki. Spadłyby także wydatki w systemie emerytur mundurowych oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości, po objęciu ich systemem powszechnym.**

Inną ważną reformą byłaby zmiana zasady indeksacji rent i emerytur. Obecnie obowiązująca zasada mówi, że trzeba te świadczenia podnosić **co najmniej** o wskaźnik inflacji powiększony o 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w całej gospodarce. Należy ten zapis zmienić przez dodanie, że w sytuacji dużego deficytu **dopuszczalny jest** spadek nominalnych rent i emerytur, chociaż władze powinny zabiegać o to, aby do takiego spadku nie dopuścić. Można by ewentualnie wprowadzić do odpowiedniej ustawy ograniczenie na maksymalną wartość takiego spadku nominalnego, albo na maksymalną wartość spadku realnych świadczeń. Oczywiście trzeba działać tak, aby zmiana zasady indeksacyjnej nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. **TK musi jednak brać pod uwagę zdolność państwa do finansowania rozmaitych świadczeń. Jeśli by się okazało, że obecna konstytucja na takie „branie pod uwagę” nie pozwala, to należałoby zmienić konstytucję.**

W dużych polskich miastach stopa bezrobocia jest zwykle niska, na ogół poniżej 5 proc. Aby zmniejszyć niedobór pracowników w tych miastach, Polska mogłaby i powinna otworzyć szerzej swoje granice wschodnie, z planem przyciągnięcia np. 2-3 milionów Ukraińców i Białorusinów w perspektywie najbliższych 10 lat. Obok większego zatrudniania własnych obywateli w średnim i starszym wieku oraz obok lepszego wykorzystania rezerwuaru mało aktywnej siły roboczej znajdującej się na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach, mamy w znacznej części imigracji wykwalifikowaną i mobilną siłę roboczą, która stanowi

potencjalnie znaczące trzecie źródło wzrostu ogólnego zatrudnienia. **Na dłuższą metę taki przyrost zatrudnienia byłby może najważniejszym czynnikiem poprawy i stabilizacji finansów publicznych.**

Konstytucja RP, nie dając prezydentowi możliwości wetowania ustawy budżetowej, czyni niemal wyłącznie rząd i rządową koalicję parlamentarną odpowiedzialną za finanse publiczne. Odpowiedzialność całkowita dotyczy co prawda tylko samej ustawy budżetowej, nie rozciąga się na tzw. ustawy okołobudżetowe, ale w sytuacji niemal kryzysowej w finansach publicznych troska o państwo wymaga, aby wykluczyć blokowanie inicjatyw rządowych w obszarze finansów publicznych przez prezydenta.

Dług publiczny oficjalny i „ukryty”

Przyszli emeryci płacą w okresie swojej aktywności zawodowej składki do ZUS-u i KRUS-u, ale te składki są natychmiast przejmowane przez Skarb Państwa (SP) i wydawane na wypłacanie innym osobom bieżących emerytur. W tzw. I filarze systemu ubezpieczeń emerytalnych, czyli głównie FUS i KRUS, powstają wobec tego zobowiązania SP wobec przyszłych emerytów. **Takie przyszłe zobowiązania SP nie są oficjalnie wliczane do długu publicznego. W tym sensie jest to dług ukryty.** Reforma emerytalna rozpoczęta w Polsce ponad 10 lat temu wprowadziła korektę do tego systemu. Mianowicie niewielka część składki obecnie pracujących jest przekazywana dla OFE (II filar) na indywidualne konta składkowiczów. **To rozwiązanie pomniejsza przyrost długu ukrytego, ale zmusza SP do zaciągania w to miejsce większego długu oficjalnego na pokrycie wypłat bieżących emerytur.**

Program Konwergencji. Aktualizacja 2009 komentuje ten aspekt finansów publicznych w następujący sposób:

Do pogorszenia sytuacji fiskalnej przyczyniła się także reforma systemu emerytalnego. Spowodowała ona, że część ukrytych zobowiązań znalazła odzwierciedlenie w oficjalnych (jawnych) statystykach dotyczących deficytu sektora oraz długu publicznego, podczas gdy w wielu innych krajach UE zobowiązania te pozostają „ukryte”. W rezultacie, porównanie sytuacji fiskalnej w Polsce z innymi krajami wymagałoby odpowiedniego pomniejszenia polskiego deficytu i długu, bądź „ujawnienia” długookresowych zobowiązań systemu emerytalnego w innych krajach.

Chociaż istotnie nie ma oficjalnych statystyk długu „ukrytego”, to są szacunki tego długu w różnych krajach. Sam przedstawiłem taki szacunek, w odniesieniu

do Polski w r. 1996, w pracy opublikowanej w 2001 r. w książce *The Eastern Enlargment of the UE*, pod redakcją m.in. obecnego polskiego ministra finansów. Moja metoda liczenia była użyta także do zrobienia podobnych szacunków dla Czech, Węgier i Rumunii. Dysponujemy też podobnymi szacunkami dla szeregu krajów zachodnich (ok 100-350 proc. PKB). **Wszystkie te prace wskazywały na to, że poziom ukrytego długu publicznego był wtedy (i prawdopodobnie jest nadal) wyjątkowo wysoki w takich krajach jak Polska (w 1996 r. ok. 300 proc. PKB) i Węgry w 1996 r. ok 400 proc. PKB). Reformy emerytalne w tych dwóch krajach zmniejszyły nieco szybkość narastania tego długu, kosztem długu oficjalnego, ale nie zmieniły w sposób istotny tego, że takie „ujawnienie” zobowiązań we wszystkich krajach UE pogorszyłoby raczej niż poprawiło relatywną pozycję Polski w obszarze całkowitego zadłużenia.**