

Błąd prognozy czy polityki?

Zaferowane nam przez ministra finansów zamiast sezonu ogórkowego letnie „atrakcje” budżetowe to nie tyle błąd prognozy, ile błąd polityki. Rządowi ekonomiści i ich medialne propagandowe zaplecze (coraz słabsze w obliczu niepowodzenia i powoli wycofujące się z wcześniej zajmowanych pozycji) usiłują argumentować, że obszar niepewności jest tak olbrzymi, iż nie sposób było prawidłowo przewidzieć kształtowanie się makroproporcji gospodarczych i stąd wzięło się załamanie budżetu. Oczywiście nieprawda; można było i należało to uczynić, jak zresztą robił to niejeden rzetelny analityk i ekonomista. To załamanie na poważną skalę, największe od czasów tzw. dziury Bauca, którą zrobił swą szkodliwą polityką w końcu lat 1990. L. Balcerowicz. Historia jakby się powtarza, tyle, że tym razem jest to „dziura Rostowskiego”, bo ten nie zdążył uciec i resztki sprzyjających mu mediów nie mogą zwalać odpowiedzialności na jego następcę, choć nadejście nowego ministra finansów to nieodległa sprawa.

Rząd już po niespełna pół roku od przepchnięcia (bo to było przepchnięcie) przez parlament źle przygotowanego budżetu rewiduje prognozę – własną, nie cudzą – dzieląc zakładany wskaźnik przez ponad dwa. Miało być 2,5 proc., dobrze będzie, jak nie będzie mniej niż 1 procent...

Co do błędu prognozy, to przecież nie tylko ja pisałem już pół roku temu, że budżet na rok 2013 oparty jest na fałszywych założeniach i będzie latem nowelizowany. Jest niedobrze, ale bynajmniej nie ma powodów do paniki. Opinie niektórych „znanych ekonomistów”, że Polska gospodarka już jakoby weszła na grecką ścieżkę, są nieodpowiedzialne. Szkoda, że wtedy, gdy należało zgłaszać alternatywne propozycje, uprawiali apologetykę nadwiślańskiego neoliberalizmu, którego błędy leżą u podstaw obecnego kryzysu.

TOPNIĄCE BAZA PODATKOWA

Baza podatkowa wskutek pogarszających koniunkturę błędów polityki makroekonomicznej, (również po stronie polityki pieniężnej NBP) jak i wadliwych rozwiązań systemowych, m. in. pozbawiających budżet niebagatelnych wpływów z VAT-u, uległa dramatycznemu zawężeniu. Różnica pomiędzy planowanymi dochodami budżetowymi, nierealistycznie zakładanymi jeszcze pół roku temu na dużo wyższym poziomie, a ich rzeczywistym poziomem jest ogromna. Faktycznie sięga aż 29 mld. złotych, gdy uwzględnić wpłatę z zysku NBP w wysokości prawie 5 mld. złotych. Inne słowa, gdyby nie ten niezakładany przychód, deficyt wzrósłby w stosunku do planowanego o prawie 30, a nie o 25 mld. złotych. To prawie 2 proc. PKB; ogromna dziura...

Nietrafione prognozy, co do wielkości makroekonomicznych to nie jedyny problem. Przypomnijmy, że przygotowując budżet na rok 2013, rząd planował wzrost PKB o 2,2 proc. oraz średnioroczną stopę inflacji w wysokości 2,7 proc. Według najnowszych prognoz (Raport o inflacji NBP z lipca br.) dynamika PKB w 2013 roku osiągnie 1,1 proc., a inflacja na koniec roku wyniesie około 1 proc. Tak więc, realistycznie biorąc, poziom nominalnego PKB za rok bieżący, który stanowi podstawę dla ustalenia dochodów podatkowych, różni się od prognoz rządowych o około 2,8 proc. To dużo...

Minister finansów właśnie ogłosił, że dochody budżetowe będą niższe aż o 29 mld zł, co stanowi prawie 10 proc. wcześniej zakładanych dochodów, które według zapisów w budżecie miały wynieść 299,4 mld. To zatem nie drastyczne pogorszenie się koniunktury i niespodziewany spadek inflacji jest odpowiedzialny za konieczność nowelizacji ustawy budżetowej, ale Ustawa budżetowa na rok 2013 była od początku niemożliwa do wykonania, nawet gdyby rządowe prognozy okazały się trafne.

Obwinianie teraz Rady Polityki Pieniężnej za to, że zbyt wolno obniża stopy procentowe, ma tylko częściowe uzasadnienie, bo warto pamiętać, iż założenia do budżetu na rok 2013 wskazywały poziom stopy referencyjnej w wysokości 4,4 proc., podczas gdy została ona już obniżona do 2,5 proc. Jest przeto już znacznie mniejsza, niż spodziewał się tego minister finansów, kiedy przygotowywał budżet.

Ponawia się wobec tego pytanie, czy minister finansów jest słabym profesjonalistą i przeforsował budżet, który nie przystaje do rzeczywistości, czy raczej jest nieszczerzy i z premedytacją zaproponował budżet, o którym sam też od początku wiedział, że jest niewykonalny, a jedynym celem było zyskanie kilku miesięcy czasu. Tylko niby co ten czas miałby mu dać? Skrócić okres przed kolejnymi wyborami? Umożliwić skądinąd na krótko, zyskanie większej dozy tolerancji ze strony Komisji Europejskiej? A tak przy okazji, to jak się czują posłowie i senatorowie, którzy głosowali za tak źle przygotowanym budżetem? Raz jeszcze jak maszynka do głosowania w rękach „grupy trzymającej władzę”?

Teraz już – w obliczu ideologicznej awersji rządu do zwiększania wpływów z podatków bądź niemożliwości ich podnoszenia w trakcie roku oraz nieumiejętności zmniejszenia nadmiernych wydatków (wciąż jest ich wiele, jak chociażby wydatki zbrojeniowe czy niektóre pozycje alokowane na utrzymywanie rozdużonej administracji centralnej i samorządowej, a także pewne rodzaje wydatków socjalnych, jak chociażby tzw. becikowe) – pozostało jedynie zwiększenie deficytu. Co oczywiście, pociąga to za sobą stosowny przyrost długu publicznego.

I tutaj pojawia się kolejny problem. Obecny poziom długu publicznego powoduje wejście w życie tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych zapisanych w Ustawie o finansach publicznych. Określają one maksymalny poziom deficytu budżetowego przy określonym poziomie długu publicznego. Premier i minister finansów znaleźli bardzo proste rozwiązanie: skoro przepisy prawa nam przeszkadzają, to zawieszamy ich obowiązywanie. O ile można zrozumieć ich argumentację ekonomiczną (szkoda tylko, że tak późno przez nich pojęta), iż cięcia wydatków i podwyżki podatków w okresie spadku koniunktury pogłębiają spowolnienie gospodarcze, to trudno akceptować jawne łamanie porządku prawnego poprzez zawieszenia obowiązywania niektórych zapisów Ustawy o finansach publicznych.

Kraj praworządny tym różni się od przysłowiowej republiki bananowej, że w tym pierwszym władza wykonawcza porusza się w ustalonych ramach prawnych, a w tym drugim prawo jest jedynie instrumentem w rękach władzy. My właśnie usłyszeliśmy, że minister finansów zawiesza obowiązywanie ustawy, która mu nie odpowiada. Czy o zmianach ustaw nie decydują Sejm, Senat i Prezydent, który ma przecież prawo weta? Jeśli posłowie i senatorowie (oraz ich

wyborcy) jeszcze chociaż trochę się łudzili, że są czymś więcej niż „elektoratem”, to teraz już nie powinni mieć wątpliwości co do swojej roli i miejsca w stanowieniu prawa. Patrząc na arogancję obecnej władzy, pozostaje nam tylko czekać, kiedy któryś z wice-ministrów ogłosi zawieszenie obowiązywania Konstytucji...

Zapisy ostrożnościowe Ustawy o finansach publicznych wymagają podjęcia określonych działań przy przekroczeniu poszczególnych poziomów długu publicznego (odpowiednio 50, 55 i 60 proc. PKB). Pamiętajmy, że państwowy dług publiczny przekroczył 50 proc. PKB już w roku 2010, więc to wtedy weszły w życie przepisy ograniczające wskaźnik w postaci wymaganej ustawowo relacji deficytu do dochodów budżetu w kolejnych latach. Jeśli więc dzisiaj zmienimy Ustawę i zniesiemy ten zapis, to nie będzie to nic innego jak działanie prawa wstecz. Nawet, jeśli jakaś pokrętna argumentacja prawników rządowych przekona Trybunał Konstytucyjny, że takie działanie jest zgodne z Konstytucją, to nie zmieni to faktu, iż mamy do czynienia z jawnym łamaniem intencji ustawodawcy, elementarnej logiki i zdrowego rozsądku.

Przy okazji łamane są zapisy dokumentów, które ten sam rząd jeszcze kilka miesięcy przedstawił na forum krajowym i międzynarodowym, jako obowiązujące prognozy stanu gospodarki i kierunku polityki gospodarczej na najbliższe lata. Musi to mieć swoje negatywne konsekwencje.

Tak oto wciąż przecież obowiązujące „Strategia zarządzania długiem publicznym” (wrzesień 2012), „Program Konwergencji. Aktualizacja 2013” (kwiecień 2013) oraz „Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2013” (kwiecień 2013) nadają się już tylko do kosza? Osłabia to wiarygodność polskiego państwa tak wobec własnych obywateli – co najważniejsze – jak i w oczach naszych zagranicznych partnerów.

Tym zaś, którzy wierzą jeszcze ministrowi finansów – tym razem w to, że zawieszenie prognozy ostrożnościowej jest tymczasowe i zapis wróci do Ustawy za dwa lata – warto przypomnieć, iż wyższe stawki VAT również miały obowiązywać tylko przejściowo, czyli w latach 2011 i 2012. A nawet w rządzie Platformy Obywatelskiej jest już druga połowa roku 2013...

FUNDAMENTALNE BŁĘDY RZĄDOWEJ POLITYKI

Tak więc rząd, chcąc nie chcąc, przynajmniej do fundamentalnego błędu swojej dotychczasowej polityki fiskalnej (podatki, transfery, wydatki, zarządzanie długiem publicznym). To nie są kwestie techniczne związane z zarządzaniem sektorem finansów publicznych. To blamaż źle pomyślonej i na dodatek źle realizowanej polityki gospodarczej.

W podobnej sytuacji każdy normalny rząd uciekłby się również do podniesienia podatków od zamożniejszych warstw ludności, ale rząd PO-PSL unika tego jak diabeł święconej wody, bo kampania wyborcza przed serią czterech powszechnych wyborów w latach 2014-15 już rozwinęła swoje skrzydła. Rząd też nie potrafi przeciwstawić się naciskom rozmaitych lobby. Toleruje bądź nawet wprowadza – jak na przykład w odniesieniu do obrotu wyrobami stalowymi w sektorze budownictwa, co pozbawiło tegoroczny budżet miliardowych dochodów – rozwiązania techniczne odnośnie do regulacji zobowiązań należności z tytułu podat-



ku od wartości dodanej, VAT, które służą nie całej gospodarce i społeczeństwu, ale sprzyjają grupowym interesom.

Zamiast zidentyfikować problemy i próbować im zaradzić można jednak udawać, że ich nie ma poprzez zamazywanie faktycznej sytuacji finansów publicznych przez sztuczki księgowo. Niczym innym niż kreatywną księgowością, jest zmiana definicji Państwowego Długu Publicznego tak, aby nie obejmował on zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego – jeśli doliczymy ponad 51 mld zł (ponad 3 proc. PKB) długu KFD, już dawno jesteśmy ponad progiem 55 proc. PKB. Manewry z OFE i ZUS to także przysłowiowe przelewanie z pustego w próżne – dług otwarty (transfer do OFE) jest zamieniany na dług ukryty (zapis na koncie w ZUS), a część dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest klasyfikowana, jako pożyczka z budżetu państwa dla FUS (pożyczka w przeciwieństwie do dotacji nie jest zaliczana, jako wydatek, ale rozchód, więc nie zwiększa deficytu budżetowego).

„ZIELONA WYSPA” NA OCEANIE ŚWIATOWEJ GOSPODARKI

Sytuacja komplikuje się ponadto ze wewnątrz, gdyż obecnie rząd ogłasza, że zamierza podążać w zgoła odmiennym kierunku niż ten, który kilka zaledwie miesięcy temu zadeklarował nie tylko społeczeństwu polskiemu – i swoim ulubionym rynkom finansowym – lecz także Unii Europejskiej. Wkrótce po złożeniu na arenie międzynarodowej odmiennie co do treści deklaracji ogłasza się, że rzeczywistość „zielonej wyspy” jest istotnie gorsza niż ta uprzednio nagłaśniana, bo rząd jest nagi. No, prawie nagi. Jako że lato gorące, to jeszcze paraduje w bikini, ale już stoi w obliczu dylematu: góra czy dół? Proponuję wpierw dół, bo w telewizji nie będzie tego widać...

Grzegorz W. Kołodko
Jacek Tomkiewicz