

# Strategia zaciśnięcia pasa i samolikwidacji

**Polsce, mimo fatalnych danych, udaje się uniknąć krytyki ze strony KE i prawdopodobnie ta „wrozumiałość” nie jest przypadkowa i przeciągnie się do przyszłego roku. Jednak od początku nowej kadencji parlamentu zmiany w polityce UE staną się usprawiedliwieniem do przeprowadzenia radykalnych cięć w wydatkach budżetowych. Nastąpi to w ramach dostosowań do zaostrzonych wymogów unijnych polegających na pogłębianym nadzorze makroekonomicznym, wzroście ilości wymagalnych wskaźników, do których kraje UE będą musiały się dostosować, wcześniejszych procesach ostrzegania i uruchamiania procedury nadmiernej nierównowagi.**

**dr Cezary Mech** – Głośne wystąpienie premiera, w debacie dotyczącej funduszy emerytalnych i braku efektywności ich działania, skłania do rozważań dotyczących prowadzonej polityki gospodarczej. Polska wraz z innymi krajami wystąpiła do Komisji Europejskiej w sprawie uznania OFE jako części finansów publicznych, z opóźnieniem realizując w tym punkcie program gospodarczy PiS-u z 2005 r. Z przebiegu debaty widać wyraźnie, że premier z jednej strony jest niezadowolony z tego, że OFE są przedmiotem krytyki, a z drugiej, podziela on argumenty tych, którzy tymi środkami zarządzają. W tym samym czasie został przedstawiony wieloletni plan finansowy na lata 2010-2013, a także finalizowany jest proces ustanowienia ram prawnych dla koordynacji polityki gospodarczej Unii Europejskiej, w znacznym stopniu redukujący niezależność polityki fiskalnej mniejszych państw. Wszystko to wskazuje na to, że za pozornym chaosem działań wykrystalizowuje się dwufazowość polityki gospodarczej na najbliższy okres – z jednej strony będziemy świadkami populistycznych działań do czasu przyszłorocznych wyborów, a po zatwierdzeniu mandatu wyborczego nastąpi silne zacieśnienie polityki fiskalnej kosztem beneficjentów emerytalno-rentowych, pacjentów służby zdrowia i krajowych opcji rozwojowych. Współgra z tym polityka „wycinania” współpracowników tragicznie zmarłego prezesa NBP, którzy pomagali mu w przejściu najcięższego kryzysowego okresu, w tym nierozsądnych nacisków na wejście do ERM2. Pojawiające się w prasie przecieki są błędnie odbierane jako próba rekommunikacji instytucji, podczas gdy świadczą raczej o tym, że NBP będzie aktywnie uczestniczyło w procesie wspierania cięć wydatków rządowych, niespodziewanie przyspieszy proces wejścia do strefy euro i zgodzi się na, generujące miliardowe straty w bilansie banku, spekulacyjne wzmocnienie złotówki.

## Finanse po kryzysie

Dobrze, że premier zauważył nieefektywność działania systemu emerytalnego i jednocześnie nie zgodził się na likwidację OFE. Niemniej jednak niepokojące jest to, że argumenty które przytaczał, dotyczące kosztów akwizycji, jakie ponoszą towarzystwa, a które nie obciążają członków OFE, konieczności zwiększenia efektywności działania – ale poprzez utworzenie benchmarków w miejsce minimalnej stopy zwrotu, zwiększenia swobody inwestowania w bardziej ryzykowne instrumenty – ale na koszt przyszłych beneficjentów, są błędne i jednostronne. Przez lata były prezentowane przez PTE i skutecznie zwalczane przez specjalistów broniących interesów przyszłych emerytów. Ich przyjęcie oznaczałoby zgodę na zwiększenie ryzyka inwestycji, przy jednoczesnym zmniejszeniu odpowiedzialności zarządzających, oraz wprowadzenie zachowań stadnych względem benchmarku, który byłby kopiowany, jak i spowodowanie, że kluczowe dla kosztów kapitału firm byłoby włączenie ich akcji w skład benchmarku.

Obecnie widać wyraźnie, że przebieg kryzysu w Polsce ma odmienny charakter od tego z początku XXI w. – spadek PKB następuje z opóźnieniem, jest łagodniejszy, a tempo spóźnienia indywidualnego, które wprawdzie zostało przesunięte w fazie, nadal

jest w trendzie malejącym. Pokrywa się trend spadku pracujących i wynagrodzenia realnego. Następuje pewne odbicie, gdy chodzi o dochody sektora finansów publicznych ogółem, przy czym w przypadku VAT-u odbicie polega na wzroście stawki, a gdy chodzi o CIT to przewidywania mogą być zbyt optymistyczne, podczas gdy obserwujemy zapaść w dochodach związanych z PIT-em. Przebieg tego kryzysu jest łagodniejszy niż przed ośmiu laty, za przyczyną wysokiego poziomu inwestycji publicznych i z powodu działania automatycznych stabilizatorów koniunktury, których ubocznym efektem było wystąpienie deficytu finansów publicznych. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa zaprezentowana strategia rządu opiera się na utrzymaniu relacji długu publicznego do PKB na poziomie 55 proc. Jednak działania idące w tym kierunku oparte są na wpływach jednorazowych, np. z prywatyzacji, wyjątkowo wysokich dochodach niepodatkowych w 2011 r., sprzedaży gruntów rolnych, przejściu wolnych środków agencji państwowych, zamiast na ograniczeniu strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych. Charakterystyczne, że chociaż zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. zwiększyło się o 40 proc. rok do roku i będzie nadal rosło w kolejnych latach, na skutek realizacji wydatków inwestycyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, to efekt ten nie został zaprezentowany w projekcjach rządowych. Zakłada się dosyć znaczący wzrost podatków od towarów i usług w tym okresie, ze 106,2 mld do 135,8 mld zł. Niemniej jest to zakładane przy wzrastającym z jednej strony PKB, a z drugiej, przy nadal wzrastającym poziomie zadłużenia, które zwiększy się od 2006 r., kiedy to wynosiło 506,3 mld zł, do 921,5 mld zł w 2013 r. – przy optymistycznych założeniach, że dochody jednorazowe w postaci totalnej prywatyzacji pozwolą na utrzymanie wskaźnika zadłużenia na wysokości 53,7 proc. według metodologii krajowej. Wprowadzenie wieloletniego planowania jest konieczne. Zaprezentowany Plan pokazuje optymistyczne założenia dotyczące wzrostu dochodów podatkowych, ale jeśli chodzi o wydatki, jest bardzo silnie zagregowany i w efekcie nie widać, w jakich dziedzinach nastąpią ich ograniczenia. A w 2013 r. został zaplanowany wzrost wydatków na poziomie zaledwie 1 proc.! Nie wiemy również jak znaczna ich część zostanie wypchnięta poza budżet, gdyż WPPF nie jest przedstawiony zgodnie z wymogami Unii Europejskiej według ESA95, przez co nie prezentuje całości sektora publicznego.

Brak wymaganej transparentności sprawia, że w ciągu najbliższego roku należy raczej oczekiwać gry przedwyborczej, mającej na celu uspokojenie obaw dużych grup społecznych przed koniecznym zacieśnieniem polityki fiskalnej. Jednocześnie można się spodziewać dalszych zabiegów dyplomatycznych, aby mimo wysokiego deficytu finansów publicznych przesunąć czas jego realnego zredukowania o rok. W tym czasie koalicjant oraz minister finansów, nie widząc możliwości znaczącej redukcji wydatków, będą pokazywali na OFE jako obszar, który ewentualnie byłby w stanie zagwarantować środki w miejsce postulowanych cięć. Tego typu polityka może być tylko czasowa, dlatego już po wyborach najprawdopodobniej zostanie zmieniona na silne ograniczenie wydatków sztywnych pod reżimem nowych instrumentów koordynacji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej.

## Plany europejskie kontra polska pasywność

Obecnie niepostrzeżenie dla opinii publicznej następuje proces centralizacji procesu stanowienia polityki fiskalnej. Raport grupy zadaniowej Van Rompuy'a zostanie przekazany Radzie Europejskiej już w październiku br. Polska unika w tym roku znaczącej krytyki i ta sytuacja prawdopodobnie przeciągnie się do przyszłego roku, jednak dzieje się to kosztem pasywności działań względem nowych mechanizmów, które silnie ograniczą możliwości prorozwojowego kształtowania budżetów krajów postkomunistycznych. Zatwierdzenie zmian spowoduje natomiast konieczność nadmiernego redukcjonowania deficytów w krajach wymagających infrastrukturalnego dokapitalizowania. Nastąpi to poprzez pogłębienie nadzoru makroekonomicznego przez KE, wzrostu ilości wymagalnych wskaźników,

do których kraje będą musiały się dostosować niezależnie od ich sytuacji rozwojowej, wystąpi zaostrzenie mechanizmu prewencyjnego i korygującego, uruchamiającego procedurę nadmiernej nierównowagi. Część korygująca pozwoli Radzie Unii wydawać zalecenia dotyczące polityki gospodarczej, a kraj nią objęty będzie zobowiązany do regularnego przedkładania Radzie ECOFIN i Eurogrupie sprawozdań z postępu wdrożenia reform i skutecznie zmuszony do dostosowania się. Całość będzie ukierunkowana na reformy strukturalne w ramach strategii Europa 2020 i spójności z ograniczeniami makrofiskalnymi dla danego kraju. Ujednolicona zostanie rachunkowość przez używanie metodologii ESA95 i przez audyt metodologii sporządzania projekcji założeń makroekonomicznych. Państwa zostaną zobowiązane do prawnego umocowania reguł fiskalnych, co spowoduje, że niezależnie od zakresu zobowiązań emerytalnych, rentowych i służby zdrowia będzie niezbędne ograniczenie wydatków i konieczność respektowania wartości referencyjnych deficytu i długu publicznego i to w zgodności z celem średnioterminowym (MTO).

Wprowadzenie wieloletniego planowania budżetowego będzie wsparte wymogiem osiągnięcia, w średnim okresie, salda sektora finansów publicznych bliskiego równowadze bądź nadwyżkowego w ujęciu strukturalnym. Będzie także musiało uwzględnić ukryte zobowiązania budżetowe wynikające z ekonomicznych i fiskalnych następstw starzenia się społeczeństw, które w Polsce następują wyjątkowo szybko, oraz dostosowania do tego struktury zapadalności wydatków i poziomu długu zagranicznego. Wdrożenie nadzoru gospodarczego stanie się skuteczne dzięki systemowi sankcji, polegających na odebraniu wypłat w ramach polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, funduszu rybołówstwa, przy jednoczesnym przetrzuceniu ich finansowania na budżet krajowy. Pewnym ograniczeniem dotkliwości ma być określenie procentu tych sankcji w relacji do PKB. Niemniej wzmocnienie tego nadzoru, w ramach tzw. semestru europejskiego, będzie zwiększało skuteczność, gdyż rozwiązania fiskalne będą prezentowane do Unii wcześniej niż w krajowym procesie zatwierdzania budżetu.

## Dwufazowa strategia?

Kiedy patrzemy na proces kształtowania polityki gospodarczej w Polsce, widzimy chaos i jej pozorną niespójność. Z jednej strony występują działania, aby uczynić przyszłoroczny budżet ekspansywnym, przy skutecznym przesunięciu w czasie konfliktu na linii KE – Polska w celu polepszenia wyniku wyborczego. Niemniej jednak po wyborach należy się liczyć z bardzo silnym zacieśnieniem polityki fiskalnej kosztem emerytów, rencistów i osób korzystających z publicznej służby zdrowia, likwidacji ukrytych zobowiązań i możliwości rozwojowych kraju. Niedobrze byłoby, gdyby na tę sytuację nałożyło się dążenie do przyspieszenia procesu wejścia do strefy euro, zanim się nie okaże, w jakim stopniu jesteśmy beneficjentami środków unijnych w następnej perspektywie finansowej. Przyspieszone wejście do strefy euro w czasie, gdy mamy znaczący napływ środków unijnych, które później mogłyby ulec zahamowaniu, będzie skutkowało spekulacyjną aprecjacją złotówki w miejsce jej osłabienia, prowadząc w efekcie gospodarkę do stagnacji i wyhamowując proces konwergencji. Dlatego należałoby dążyć raczej do tego, by optymalizować wydatki państwowe, przyjmując projekty, które mają przyspieszyć powstawanie bazy podatkowej w przyszłości, jak i silnie przeciwdziałać zakusom na obniżkę ulg podatkowych dla rodzin wielodzietnych. Inaczej ostrzeżenie zawarte przez członka zarządu Bundesbanku Thilo Sarrazina w jego najnowszej książce „Niemcy zmierzają do samolikwidacji” („Deutschland schafft sich ab”) stanie się prawdziwe, ale po tej stronie Odry, gdyż zapaść demograficzno-instytucjonalna w Polsce jest nieporównywalnie groźniejsza.

*Powyższy tekst stanowi wyraz osobistych opinii i poglądów autora i nie odzwierciedla stanowiska instytucji, z którą jest związany zawodowo. Autor jest byłym prezesem UNFE i podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów*