

Warszawa, 8 lipca 2021 roku
Dr Sławomir Dudek, główny ekonomista FOR

Komentarz FOR:
Budżetowa „JENGA”. Czy Polska może być drugą Grecją?
Niebezpieczna gra trwa.

Rząd właśnie utworzył kolejny fundusz poza budżetem państwa, poza kontrolą parlamentu. Nomen omen skrót tego funduszu to PIS (Program Inwestycji Strategicznych). W Sejmie diskutowany był właśnie projekt zmian w regule wydatkowej rozluźniającej przestrzeń wydatkową o dalsze dziesiątki, jeżeli nie setki miliardów złotych.

Czy rozmontowywanie reguł fiskalnych, kreatywna księgowość w wykonaniu władzy i pułapka populizmu, w którą wpędzili scenę polityczną, spowodują w Polsce kryzys jak w Grecji? Przed takim scenariuszem ostrzegają niektórzy ekonomiści. Nie, Polska nie jest dziś drugą Grecją. Ale to nie znaczy, że Polsce nie grozi kryzys fiskalny. Owszem, grozi.

Parę miesięcy temu wielu ekonomistów w tym ja ostrzegało, że rozmontowywanie reguł fiskalnych, nieprzejrzystość finansów publicznych czy populistyczne rozdawnictwo zagrażają stabilności finansów publicznych i wiarygodności ekonomicznej naszego kraju. Sytuacja w tym zakresie uległa znaczącemu pogorszeniu.

I nie chodzi tutaj o stan finansów publicznych jako taki. On jest dziś poważny, ale nie dramatyczny. Gra idzie o przyszłość. Obecnie mamy „mgłę covidową”, stan finansów publicznych jest „zamglony” działaniami pomocowymi w związku z pandemią. Recesja okazała się płytsza niż wcześniej zakładano, mamy silne pocovidowe odbicie, które daje złudzenie, że finanse publiczne nie są w złym stanie. Dodatkowo stan finansów publicznych jest wspomagany przez wysoką inflację, najwyższą w Unii Europejskiej. Odnoszę wrażenie, że utrzymywanie wysokiej inflacji jest na rękę obecnej władzy i nie zamierzają z nią walczyć, bo to taki cichy podatek, który pozwala finansować na krótką metę rozdawnictwo.

Pytanie jaki będzie stan finansów publicznych za kilka lat, kiedy wzrost gospodarczy z uwagi na kryzys demograficzny, upaństwowienie gospodarki, brak inwestycji prywatnych i brak praworządności mocno spowolni. Kilka dni temu wszyscy byli zachwyceni korektą prognozy przez Agencję S&P Global Ratings do 5,4 proc. w 2022 r., ale nikt nie zauważył, że na 2024 r. prognoza tej instytucji to już tylko nieco powyżej 2% (sic!).

Sytuacja w zakresie **(NIE)przejrzystości finansów** od jesieni ubiegłego roku uległa znaczącemu pogorszeniu. Poza kontrolą parlamentu, poza budżetem państwa, poza kontrolą społeczną realizowane są wydatki na poziomie setek miliardów złotych, co w swoim raporcie zauważyła Najwyższa Izba Kontroli. **Według NIK plan budżetowy „... przestaje mieć istotne znaczenie”, można w nim „wykazać dowolny wynik”.** Budżet państwa został zdeprecjonowany. NIK stoi na stanowisku, że „zasadne jest przywrócenie budżetowi państwa odpowiedniej rangi”.

Rola Ministra Finansów została sprowadzona do biernego księgowego, który ma wszystko sfinansować. Rząd w #Polskiład zapowiedział wprowadzenie kolejnych kilkunastu funduszy pozabudżetowych. W tym „Program Inwestycji Strategicznych - Fundusz Polski Ład” stworzony na wzór Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, który poza kontrolą parlamentu finansował „czeki Morawieckiego” dla wybranych według klucza politycznego samorządów, co pokazał raport Fundacji im. Stefana Batorego.

Do Sejmu z kolei wpłynął projekt zmian w regule wydatkowej rozluźniającej przestrzeń wydatkową o dalsze dziesiątki, jeżeli nie setki miliardów złotych. A #Polskiład ma kosztować ponad 70 mld zł rocznie, mimo że już zawiera wzrost podatków dla pracujących i przedsiębiorców. Nie wskazano, z czego będzie sfinansowany. Czekają nas nowe podatki albo wzrost długu.

Niektórzy szukają analogii między przyczyną wielkiego kryzysu w Grecji a dzisiejszą sytuacją w Polsce. Grecja jest dobrym przykładem, czym może się skończyć nieodpowiedzialna polityka budżetowa. Jednak nie pasuje wprost do obecnej sytuacji naszego kraju. Aby to ocenić, należy głębiej wejść w historię tego, jak przez dziesiątki lat Grecja dochodziła do kryzysu fiskalnego.

Gospodarka to system naczyń połączonych. Układanka złożona z wielu równie ważnych „klocków”. Pandemia pokazała, że zarówno gospodarka, jak i finanse publiczne muszą być silne i stabilne, aby zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne swoim obywatelom. To ostatnie wymaga bowiem bezpieczeństwa ekonomicznego, bo to firmy i jej pracownicy zapewniają dochody finansów państwa. Nie da się jednak zapewnić bezpieczeństwa ekonomicznego bez stabilnych finansów publicznych.

Gospodarcza układanka przypomina więc wieżę ułożoną z klocków, przy czym finanse publiczne to jeden z jej fundamentów. Grecy zamiast jednak budować solidną wieżę, zaczęli grać w „jengę”. Chyba każdy z nas zna tę grę i wiemy, czym się ona kończy. Grecy zaczęli wyciągać klocki z podstawy wieży, aby budować jak najwyżej. Ta gra trwała kilkadziesiąt lat. Omijano regułę zadłużenia, stosowano inżynierię finansową, aby zaniżyć dług publiczny. Dochodziło do fałszowania greckich statystyk opracowywanych na potrzeby UE. Jeszcze w latach 60. Grecja miała dług poniżej 50 proc. Potem dwie najważniejsze partie przez kilka kadencji na zmianę licytowały się obietnicami politycznymi. Były tam m. in. 13-tki, 14-tki, bony, krótszy wiek emerytalny itd. W jednej z kampanii było nawet hasło „Pieniądze są”. Brzmi znajomo? Grecki dług zaczął szybko rosnąć. Do tego doszło jeszcze kilka kryzysów - nadtowy, DotCom, azjatycki, finansowy... To wybiło dług na astronomiczne poziomy. W latach 2008-2011 Grecy z dolnej części swojej „jengi” wyjęli ostatnie klocki. Ich zadłużenie sięgnęło ponad 100 proc. PKB i wieża runęła.

W Polsce przez ostatnich kilka lat oczekiwania społeczeństwa zostały mocno rozbudzone. Wpadliśmy w pułapkę populizmu. Teraz już ze wszystkich stron padają liczne obietnice, 200+, 300+, itp., bony, zwolnienia podatkowe tej czy innej grupy społeczeństwa, emerytury bez podatków. Partie licytują się kto da wyższą kwotę wolną lub akceptują dotychczas wprowadzone rozwiązania mimo, że nie ma na nie trwałego finansowania.

Co najgorsze większość polityków jawnie lub milcząco pogodziło się z obniżeniem wieku emerytalnego pod presją politycznej arytmetyki. Mamy więc dwie rzeczywistości: polityczną i ekonomiczną.

Co ciekawe: w Krajowym Planie Odbudowy - KPO (czyli w rzeczywistości ekonomicznej na potrzeby europejskie) rząd przyznał się de facto do błędu, tj. wycofania reformy wieku emerytalnego wprowadzonego przez poprzedników. Rząd po raz pierwszy tak stanowczo przyznał, że wiek emerytalny w Polsce (60 dla kobiet i 65 dla mężczyzn) jest niski co, przy niekorzystnych zmianach demograficznych oznaczać będzie w dłuższej perspektywie pogłębianie się niekorzystnej sytuacji w zakresie dostępności pracowników.

Ale niestety w rzeczywistości politycznej, w dokumencie partyjnym na potrzeby krajowej polityki, tj. w Polskim Ładzie, narracja jest zupełnie odmienna. Tam Zjednoczona Prawica chwali się obniżeniem wieku emerytalnego, tam już nie ma ani słowa o „pogłębianiu się niekorzystnej sytuacji w zakresie dostępności pracowników”. Mimo, że rząd planuje osiągnięcie wskaźników zatrudnienia, które są notowane w krajach gdzie wiek emerytalny jest wysoki i równy dla kobiet i mężczyzn.

W samym KPO wspomniano, że "ewentualne podniesienie wieku emerytalnego ma obecnie niską akceptację społeczną". To fakt. Ale skąd się bierze niska akceptacja społeczna dla takiej zmiany? To skutek politycznego, populistycznego wykorzystywania wieku emerytalnego jako oręża w walce wyborczej przez Zjednoczoną Prawicę. Rolą rządu, elit politycznych jest edukacja, informowanie społeczeństwa, prowadzenie kampanii informacyjnej o konsekwencjach obniżenia wieku emerytalnego, pokazywanie pozytywnych przykładów, pokazywanie doświadczeń w innych krajach, a nie podpisywanie się pod hasłami populistów „praca aż do śmierci”. Bo to jest wielkie kłamstwo. Niestety politycy na słowo „wiek emerytalny” w Polsce mdleją. Kiedy nastąpi „zwieszenie broni populizmu, wzajemnych ataków”, bo tylko konsensus sił politycznych umożliwi racjonalne decyzje w tym zakresie.

Pytanie dlaczego udało się w innych krajach, dlaczego tam udało się osiągnąć konsensus ponad podziałami? Rząd ma ambitne cele na tę dekadę, chce dogonić średni dochód w Unii Europejskiej. Ale bez aktywizacji na rynku pracy jest to nieosiągalne. Zaklinanie rzeczywistości na „papierze” nie pomoże. Docelowo jedynie w Polsce i Rumunii wiek emerytalny kobiet i mężczyzn będzie różny. Przy czym w Rumuni będzie to 63 i 65 lat. We wszystkich pozostałych krajach wiek emerytalny kobiet i mężczyzn będzie równy, a w ponad połowie będzie wyższy niż 65 lat. Czym my różnimy się od pozostałych Europejczyków?

Grozi nam rozkręcenie spirali populistycznych obietnic, w której już jesteśmy od pewnego czasu, czego przykładem są wspólne głosowania większości opozycji i rządzących nad trzynastkami i cztertnastkami.

Do tego w 2020 r. przyszła pierwsza recesja w historii naszej gospodarki po transformacji. Dług w 2020 r. zwiększył się prawie o 300 mld zł, o 12,5% PKB, **to był czwarty najwyższy przyrost długu w UE.**

Ponadto mamy ogromny konflikt polityczny, społeczeństwo jest podzielone na pół. Politycy są przekonani, że jeśli nie będą obiecywać coraz więcej lub akceptować rozdawnictwa poprzedników, to przegrają. A już za 2 lata mamy kolejne wybory. Nasza gra w „jengę” dopiero wystartowała, ale zaczynamy grać w tym samym stylu, co Grecy.

Zdecydowana większość ekonomistów, dziennikarzy i komentatorów jest zgodna, że polskie finanse publiczne są nieprzejrzyste. Taką opinię wyraziła też Najwyższa Izba Kontroli w swojej ocenie budżetu za 2020 rok. Opinia jest porażająca. Skala manipulacji, kreatywności i nieprzejrzystości osiągnęła teraz ogromne rozmiary. Skala omijania budżetu centralnego poza kontrolą parlamentu jest najwyższa w UE, przed nami tylko mały Cypr.

Zagrożeniem dla finansów publicznych jest także ogłaszanie kolejnych, drogich pokazowych projektów inwestycyjnych o wątpliwej efektywności dla przyszłego rozwoju gospodarczego. Chodzi choćby o przekop Mierzei Wiślanej, budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego w sytuacji załamania się transportu lotniczego. W Grecji było podobnie.

Grecy przed kryzysem fiskalnym mieli słabszą gospodarkę i fundamenty gospodarcze od Polski. My mamy więcej solidnych klocków u podstawy wieży. Mamy jeszcze silny, prywatny przemysł. Komisja

Europejska też od tego czasu wzmocniła nadzór fiskalny. Europejskie statystyki finansów publicznych są bardziej odporne na kreatywność.

Ale przyszłość nie jest kolorowa. Czekają nas kryzys demograficzny, co może oznaczać wyciągnięcie nawet kilku klocków. Do 2070 roku ubędzie ok. 8 mln osób w wieku produkcyjnym, a wzrost PKB według prognoz KE spowolni poniżej 1 proc. W takim scenariuszu już dziś co trzy minuty ubywała jedna osoba w wieku produkcyjnym, a my obniżyliśmy wiek emerytalny, podczas gdy wszystkie kraje UE robią odwrotnie. Nie posiadamy żadnej polityki migracyjnej, wprowadzamy transfery socjalne zniechęcające do aktywności zawodowej. Wprowadzamy podatki dla aktywnych zawodowo, aby finansować transfery do osób niepracujących.

Jesteśmy też w konflikcie z KE w zakresie praworządności. Na razie bez konsekwencji, ale może to się skończyć okrojeniem funduszy. Na pewno pogorszy klimat inwestycyjny w Polsce. To kolejny wyciągnięty klocek.

Nie jesteśmy Grecją, ale nie jesteśmy też potęgą gospodarczą lub technologiczną. Stabilności naszych finansów publicznych nie możemy porównywać do Niemiec, Japonii czy Francji. Oni u podstaw swojej więzy gospodarczej mają klocki, których my nie mamy do dyspozycji. Jesteśmy w UE, ale nie należymy do krajów bogatych. Do tego klocki u nas są wyciągane losowo, bez przewidywania kilku ruchów do przodu. W wielu płaszczyznach funkcjonowania państwa nie ma długoterminowych strategii, co dodatkowo destabilizuje naszą więź.

Polska nie jest dziś na miejscu Grecji, ale na rozdrożu. Jeśli pójdzie w ślad krajów północy czy Niemiec, to zażegna niebezpieczeństwo kryzysu fiskalnego. Gdyby jednak karnawał obietnic wyborczych miał trwać tak, jak w Grecji, jeśli nie uszczelnimy i nie wzmocnimy naszych reguł fiskalnych, jeżeli nie odbudujemy przejrzystości finansów publicznych to przyszłość Polski nabierze greckich barw. Globalne wstrząsy koniunktury mogą ten proces tylko przyspieszyć.

Dlatego trzeba skupić się na obronie fundamentu naszych finansów publicznych. To stabilizująca reguła wydatkowa i reguła zapisana w konstytucji. Niemcy nazywają swoją „hamulcem zadłużenia” i słusznie, bo stabilizuje finanse publiczne. Jest to najważniejszy instrument broniący naszych finansów przed politykami chcącymi zagrać w „jengę”.

Władza bez żadnych ograniczeń fiskalnych lub z elastycznymi regułami fiskalnymi, niezrozumiałymi dla społeczeństwa, zyskuje ogromną siłę, która w skrajnych przypadkach może prowadzić do rządów autorytarnych i nie oddaje władzy w sposób przewidziany w demokracji. Tak jest na przykład w części krajów, które czerpią dochody z surowców. Tam często nie ma społeczeństwa obywatelskiego, tam za państwowe pieniądze można kupić wszystko. Analogicznie może się stać w państwie, które uzyska (lub sobie uzurpuje) koncesję na swobodne „drukowanie/wydobywanie” pieniądza bez żadnej kontroli i ograniczeń. Szczególnie groźne jest to w państwach o niskiej jakości rządzenia, z niskim poziomem praworządności, w państwach transformujących się, które szukają dróg na skróty. **Dlatego społeczeństwo obywatelskie musi narzucić władzy jasne, przejrzyste ograniczenia fiskalne. Takim ograniczeniem jest w szczególności konstytucyjny limit zadłużenia i stabilizująca reguła wydatkowa** (Dudek, Kotecki, Wojciechowski, 2020, Zagrożenia nadmiernego długu publicznego).

W Polsce wiele klocków u podstaw finansów zostało już wyciągniętych. Mimo to dalej mamy szansę, aby nie powtórzyć pełnego greckiego scenariusza. Postarajmy się o to. Pilnujmy reguł fiskalnych i nie dopuśćmy do spirali populistycznych obietnic.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Dr Sławomir Dudek

Główny ekonomista FOR

e-mail: slawomir.dudek@for.org.pl

Twitter: [@DudSlaw](https://twitter.com/DudSlaw)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju