

Prof. dr hab. Leszek Zienkowski
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS

Ekspertyza nr 226
(IP-92 G)

Ocena proporcji i uwarunkowań makroekonomicznych (Projekt budżetu państwa na 2001 rok)

Dyskusja na temat ustawy budżetowej to zawsze w pewnym stopniu również ocena sytuacji gospodarczej. W takiej też konwencji sformułowana będzie moja ocena dotycząca proporcji i uwarunkowań makroekonomicznych.

Na samym już wstępie, chciałbym wyrazić opinię dotyczącą kształtowania się podstawowych mierników rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza tempa wzrostu produktu krajowego brutto. Biorąc pod uwagę uwarunkowania zewnętrzne (osłabienie konkurencyjności Polski na rynkach zagranicznych w wyniku kryzysu azjatyckiego i rosyjskiego, wzrost cen ropy itd.) i wewnętrzne (napięcia polityczne i silna presja na wzrost dochodów przy jednoczesnej wysokiej importochłonności gospodarki odziedziczonej z lat ubiegłych, powolna restrukturyzacja gospodarki i duża skala tzw. publicznego wsparcia jednostek nieefektywnych ekonomicznie) tempo **wzrostu PKB**, w ostatnich latach z rokiem 2000 włącznie, **kształtowało się na relatywnie wysokim poziomie**, zwłaszcza w porównaniu z tempem osiąganym przez inne kraje regionu. Pewne zwolnienie tempa wzrostu było nieuniknione. Do roku 1999 pomyślnie przebiegały procesy ograniczania poziomu inflacji, załamanie nastąpiło w roku 2000. Podobnie ocenić można dynamikę inwestycji. Załamanie tempa wystąpiło w roku 2000. Cały czas natomiast problemem było wysokie i rosnące ujemne saldo obrotów bieżących z zagranicą. Było to wynikiem zarówno relatywnie słabej oferty eksportowej Polski (niska jakość wyrobów i duży udział tzw. produktów tradycyjnych wrażliwych na koniunkturę) oraz wysokiej importochłonności, o której wspomniano już poprzednio.

Narastały natomiast niewątpliwie, moim zdaniem, od kilku lat **zagrożenia dla równowagi finansów publicznych** powodowane m.in. błędami w procesie wdrażania reform społecznych. Ujawniły się one ze wzmożoną siłą przy konstrukcji budżetu na rok 2001 powodując **trudności zbilansowania dochodów i wydatków budżetu przy zachowaniu poziomu deficytu budżetu i deficytu sektora finansów publicznych na bezpiecznym poziomie**. Trudności te to konsekwencja sytuacji i zobowiązań z lat ubiegłych m.in. ale wcale nie tylko są to skutki niedoszacowań wydatków w budżecie na rok 2000 (z tytułu wyższej niż planowano inflacji i wyższych stóp procentowych). Zwrócić trzeba też uwagę na wysokie obciążenie budżetu z tytułu konieczności dotacji dla ZUS oraz niepokojące tendencje w finansach publicznych, traktowanych jako sektor, sprowadzające się do rosnących potrzeb pożyczkowych tego sektora w relacji do PKB (jako wynik spadającej nadwyżki bieżącej).

Na tle tych ogólnych tendencji ocenić trzeba przyjęte **założenia dotyczące realnego wzrostu PKB w roku 2001 na poziomie 5 % za bardzo optymistyczne**, co nie znaczy, że zupełnie niemożliwe do realizacji w sprzyjających warunkach. Osobiście uważam jednak, że mamy do czynienia z nadmiernym optymizmem nieuzasadnionym ani sytuacją zewnętrzną ani wewnętrzną. Nie widać symptomów dla zakładania na rok 2001 istotnego wzrostu koniunktury światowej, który przekładałby się na wzrost popytu na produkty eksportowane z Polski (wyjątkiem jest Rosja, dla której prognozuje się bardzo wysokie tempo wzrostu, ale nasze możliwości wykorzystania tego faktu dla znacznego wzrostu eksportu są niewielkie). Dla krajów OECD prognozowany wzrost PKB ma obniżyć się z 4,2% w roku 2000 do 3,3 w roku 2001 zaś dla krajów Unii Europejskiej z 3,4% do 3%.

Mimo to jestem zdania, że **prognozowane tempo wzrostu eksportu na rok 2001 w wysokości 9,5% oraz importu w wysokości 7,7% jest realistyczne**. Zarówno dynamika

eksportu jak i importu są niższe w roku 2001 niż w roku 2000. Zupełnie inny obraz wyłoni się jednak w przypadku liczb wynikających z danych bilansu płatniczego. Różnice między tempami wzrostu eksportu i importu prognozowanymi (i statystycznymi) w ramach rachunków narodowych a prognozowanymi w ramach bilansu płatniczego występują zawsze (nie będę tu analizował skali różnic i wiarygodności jednych i drugich prognoz). Niepokojąca jest jednak zupełnie inna tendencja: **w przypadku rachunków narodowych następuje zwolnienie tempa wzrostu eksportu w roku 2001 natomiast według bilansu płatniczego nastąpić ma kolosalne przyspieszenie z tempa** około 6% w 2000 r. do ponad 10% w 2001 r. (a w przypadku wpływów z eksportu z 6% do 13% - jakie uzasadnienie dla aż takiego przyspieszenia?).

Ministerstwo Finansów powinno wyjaśnić te różnice, gdyż podważają one moim zdaniem wiarygodność szacunków dynamiki eksportu w roku 2001 i prognozowanego spadku udziału deficytu obrotów bieżących w PKB.

Sytuacja wewnętrzna również nie napawa optymizmem wobec spiętrzenia negatywnych zjawisk w sferze politycznej i finansów publicznych. W roku 2000 wystąpiło ponadto prawdziwe załamanie procesów inwestycyjnych - czego Min. Finansów nie zauważa prognozując zbyt wysoki moim zdaniem (bo 6%) wzrost inwestycji w roku 2000 - i zasadnicza zmiana tej tendencji w roku 2001 jest wątpliwa. Rok 2001 będzie okresem napięć politycznych związanych z nadchodzącymi wyborami i dużą dozą niewiadomych co do kształtu średnio okresowej polityki społeczno-gospodarczej, co nie może sprzyjać podejmowaniu decyzji inwestycyjnych ani inwestorów krajowych ani zagranicznych (w prognozie na rok 2001 Min. Finansów przewiduje zresztą spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych w porównaniu z rokiem 2000, a więc wzrost krajowych inwestycji według Min. Finansów przekraczać ma 8,5%). Tak więc według mojej opinii popartej prognozą Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych, w której brałem udział jako jeden z autorów, **prognozowany w budżecie wzrost inwestycji o 8,5% może okazać się nierealny** (według NOBE będzie to raczej wzrost rzędu 6%).

Prognoza dotycząca realnego wzrostu spożycia indywidualnego (wzrost o 4%) wydaje się realistyczna natomiast prognozowany realny wzrost spożycia zbiorowego o 1,5% jest wątpliwy. Obawiam się tu pewnych potknięć metodologicznych ze strony Min. Finansów. Szacunki wzrostu realnego (w cenach stałych) spożycia zbiorowego prowadzone są różnie dla dwóch różnych części wartości tego spożycia wycenionego na poziomie kosztów: zużycie produktów w cenach stałych wyliczane jest poprzez dzielenie wartości w cenach bieżących przez odpowiedni indeks cen, natomiast część odpowiadająca wartości wynagrodzeń nie jest przeliczana poprzez indeks cen. Realna dynamika jest w tym przypadku obliczana przy przyjęciu założenia o stałej wydajności pracy zatrudnionych, a więc odpowiada ona dynamice zatrudnienia. Skoro przewiduje się, że w roku 2001 nastąpi spadek zatrudnienia w jednostkach sfery budżetowej, mało realna jest prognoza mówiąca o realnym wzroście spożycia zbiorowego o 1,5%, musiałyby, bowiem bardzo znacznie wzrosnąć rozmiary (wolumen) zużywanych w tej sferze produktów.

W sumie uważam, że **bardziej realistyczne byłoby przyjęcie założenia o wzroście PKB w roku 2001 w granicach 4,5-4,7%**, z tym, że obawiam się, że będzie to raczej bliżej 4,5% (pamiętać też trzeba o granicach błędu statystycznego). **Z punktu widzenia budżetu istotniejszą wielkością od tempa wzrostu PKB jest tempo wzrostu absorpcji krajowej**, które jak sądzę nieznacznie tylko przekroczy w 2001 roku poziom 4% (4,2-4,4%). Nie znalazłem w uzasadnieniu do budżetu 2001 bezpośrednich rozważań na ten temat.

O ile przyjęcie zbyt optymistycznych założeń dotyczących wzrostu gospodarczego - a ściślej absorpcji krajowej - może być niebezpieczne dla realizacji budżetu, o tyle przyjęcie zbyt optymistycznych założeń dotyczących spadku inflacji (jeśli nie są jawnie fałszywe) może być korzystne dla realizacji założeń budżetu. Pierwsze przynosi w rezultacie niższe niż prognozowano dochody z uwagi na niższy realny wzrost i działa w kierunku zwiększenia deficytu ponad prognozowany, drugie odwrotnie, przynosi wyższe dochody z uwagi na wyższy nominal-

ny wzrost dochodów od prognozowanego, a ewentualne kłopoty z tego tytułu przenoszą się na rok następny (jeśli korekcie nie ulegają wydatki).

Prognoza dotycząca ograniczenia inflacji wydaje mi się raczej optymistyczna. Biorąc pod uwagę skalę przewidywanych podwyżek akcyzy oraz niewątpliwe efekty bezpośrednie i wtórne podwyżki cen paliw, jak też tzw. przechodzące na rok przyszły efekty wzrostu cen i autonomiczne tendencje ich wzrostu, obniżenie inflacji do poziomu 7,2% średniorocznie może być mało realistyczne (**różnię się tutaj w opinii od wielu ekspertów, którzy zagrożenia takiego nie dostrzegają**). Odchylenia od prognozy mogą być jednak niewielkie, jeśli rząd będzie w stanie oprzeć się wielu naciskom na wzrost płac pracowników sfery budżetowej (zwłaszcza dotyczy to pielęgniarek, lekarzy, nauczycieli i innych, których płace realne spadną w roku 2001).

Jeśli to się nie powiedzie obawiać się można nadmiernego wzrostu wydatków, wzmożonego nacisku na rynek i wywołanie w rezultacie efektu proinflacyjnego. Istotnym zagrożeniem jest tu brak dostatecznej kontroli finansów samorządów lokalnych i niebezpieczeństwo wzrostu ich zadłużenia w związku z wypłatami na cele, które z ich punktu widzenia uznane być mogą za priorytetowe, a brak na nie środków (zwłaszcza służba zdrowia) oraz nadfunduszami celowymi, które również zadłużać się mogą w sposób niedostatecznie kontrolowany. Nie jestem też pewien czy realistycznie ocenione zostały) koszty restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i przemysłu zbrojeniowego (wydatki z tego tytułu są z reguły niedoszacowane). Istnieje zatem groźba wyższych wydatków sektora finansów publicznych od prognozowanych, co stawia pod znakiem zapytania prognozowany deficyt sektora finansów publicznych. Wzrost krajowego popytu finalnego przekroczyć może w związku z tym realne możliwości wzrostu produkcji w skali bezpiecznej dla równowagi makroekonomicznej. Zaowocować to może wyższą inflacją niż prognozowana, wyższymi stopami procentowymi i spowolnieniem wzrostu gospodarczego. Oczywiście taki **czarny scenariusz nie musi się zrealizować, jeśli rząd wykaże dostateczną determinację w obronie budżetu i całego sektora finansów publicznych, co zresztą może być bolesne dla wielu gospodarstw domowych**. Takie są jednak realia ekonomiczne.

Reasumując ten fragment oceny pragnę stwierdzić, że wzrost deficytu budżetu z 15,4 mld złotych w 2000 r. do 21,7 mld złotych w 2001 to jest (nominalnie) o 41% przy nominalnym wzroście PKB o 12% świadczy o narastających trudnościach w bilansowaniu dochodów i wydatków i oznacza istotny wzrost deficytu w relacji do PKB (świadomie nie opieram się tu bezpośrednio o relacje do PKB gdyż poziom nominalny PKB w roku 2000 i 2001 jest przybliżonym szacunkiem a istotna jest zmiana z roku na rok).

W przypadku całego sektora finansów publicznych wzrost deficytu, liczony tradycyjnie, wynosi nominalnie 12% (z 22,2 do 24,7 mld), a więc relacja do PKB pozostaje bez zmian, nie ma relatywnego zmniejszenia deficytu. Obawiam się przy tym, że zbyt optymistycznie prognozowano zmniejszenie deficytu funduszy z minus 3,7 mld w 2000 r. do minus 0,2 mld w roku 2001 i że deficyt sektora może być w realizacji wyższy od prognozowanego. Wszystko to wydaje się świadczyć, że **sektor rządowy i samorządowy nie kreuje wzrostu oszczędności krajowych. Do zmiany takiej opinii nie przekonuje mnie zmniejszająca się relacja do PKB tzw. deficytu ekonomicznego.** Jego wielkość zmniejsza się w wyniku zabiegów księgowych polegających - jeśli się nie mylę - na zaliczeniu w roku 2001 na poczet oszczędności w tzw. drugim filarze dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu tegorocznych zaległych składek do otwartych funduszy emerytalnych. **Jeśli chce się pokazywać różne deficyty to należałoby raczej przedstawić konsekwentnie dla roku 2000 i 2001 informacje o dochodach i wydatkach oraz deficytach (budżetu i sektora finansów publicznych) raz w oparciu o ujęcie kasowe a drugi raz w oparciu o ujęcie memorialowe.**

Nie sądzę jednak, aby wskazane było obecnie postulowanie takich zmian prognoz, które prowadziłyby w efekcie do zmniejszenia prognozowanego poziomu deficytu. Odwrotnie,

można się obawiać że prognozowany deficyt okaże się w praktyce zbyt mały i rzeczywisty będzie wyższy od prognozowanego co byłoby wysoce niekorzystne dla rozwoju gospodarczego. Ta obawa wynika z budzącego nieufność nadmiaru optymizmu w prezentowanym dokumencie.

Na zakończenie kilka dodatkowych uwag o charakterze polemicznym.

W pełni podpisuję się pod koncepcją nie zaliczenia w prognozie do dochodów budżetu ewentualnych wpływów ze sprzedaży licencji UMTS. Jednakże, jestem zdania, że tego typu jednorazowe, incydentalne wpływy nigdy nie powinny być zaliczone do dochodów bieżących budżetu, gdyż spaczą to obraz faktycznych rozmiarów deficytu. I proszę mi wierzyć, nie ma żadnego imperatywu, który zmuszałby do tego Ministra Finansów. Należałoby natomiast w samej ustawie zagwarantować, że jeśli te potencjalne wpływy zrealizują się to zostaną zużyte na finansowanie deficytu w obecnej wysokości wraz z redukcją potrzeb pożyczkowych budżetu, zapisanych obecnie w ustawie.

Następny problem to skala prywatyzacji. Przewiduje się znaczne zmniejszenie w 2001 roku wpływów z prywatyzacji - i zupełnie słusznie - ale stanowi to swoiste *memento*, że to źródło finansowania deficytu zacznie niedługo wysychać, co powodować może istotne trudności przy konstrukcji budżetu i całej polityki fiskalnej w następnych latach.

Ostatnia wreszcie uwaga dotyczy prognozy dochodów gospodarstw domowych oraz rozmiaru spożycia indywidualnego. Po pierwsze nie mogę zgodzić się ze sformułowaniem na str.22 Ustawy Budżetowej, że „podstawowe źródło dochodów gospodarstw domowych stanowią wynagrodzenia i świadczenia społeczne” wraz ze stwierdzeniem, że tylko te dochody, w decydującym stopniu, oddziałują na rozmiary dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych.

Wynagrodzenia i świadczenia społeczne stanowią większość, ale jednak tylko około 60% ogółu dochodów gospodarstw domowych. Jeśli prognoza wzrostu nominalnych dochodów gospodarstw domowych opiera się rzeczywiście tylko na 60% całej masy dochodów, to można mieć wątpliwości co do jej wiarygodności. Ponadto wątpliwe jest niedopowiedziane do końca założenie o daleko idącym (czy aby nie za daleko) obniżaniu się udziału kredytów netto w finansowaniu popytu konsumpcyjnego. **Można się w związku z tym obawiać, że nominalny popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych będzie wyższy od prognozowanego.**

Niejasne jest wreszcie jakie liczby pokazywane są jako przeciętne wynagrodzenia oraz przeciętne emerytury: z rekompensatami czy bez. Ocena wzrostu płac realnych i emerytur nie powinna, moim zdaniem, brać pod uwagę wypłat z tytułu rekompensat (ponadto jeśli liczone są one łącznie z rekompensatami to jest to niespójne z obliczeniami deficytu ekonomicznego).