

Prof. dr hab. Witold M. Orłowski  
Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE  
Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN

Ekspertyza nr 227  
(IP-92 P)

## Ocena projektu Budżetu Państwa na 2001 rok ze szczególnym uwzględnieniem założeń makroekonomicznych

Projekt Ustawy Budżetowej na rok 2001 zakłada dość realistycznie, że w latach 2001-2003 nie będzie możliwy powrót na ścieżkę tak szybkiego wzrostu gospodarczego, jaki odnotowywaliśmy w okresie 1995 - 1997. Składa się na to wiele przyczyn, spośród których ewidentnie na pierwszym miejscu utrzymywać się będzie konieczność stopniowego ograniczenia wielkości deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB, rozbudowanego do niebezpiecznej wielkości w latach 1996-99. Jest to obecnie największe ograniczenie zdolności wzrostowych gospodarki polskiej.

Mówiąc najkrócej, różnica pomiędzy sytuacją z lat 1995 - 1997 a sytuacją z lat 2001 - 2003 jest następująca:

➤ W latach 1995 - 1997, w punkcie startowym Polska miała nadwyżkę w bilansie płatniczym. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego, a zwłaszcza tempa inwestowania, nie wiązało się z podobnym wzrostem oszczędności krajowych. W rezultacie, przy dość szybkim wzroście spożycia i bardzo szybkim wzroście inwestycji, nie wystarczało krajowych dochodów na sfinansowanie wydatków. W konsekwencji, z roku na rok trzeba było coraz więcej wydatków finansować „dopóżyczając” brakujące oszczędności za granicą (to dokładnie oznacza wzrost deficytu obrotów bieżących). Ponieważ jednak startowaliśmy z początkowej nadwyżki, a jednocześnie z roku na rok zwiększała się atrakcyjność inwestycyjna kraju i napływ prywatnego kapitału w formie inwestycji bezpośrednich, nie było problemu z corocznym pogarszaniem się deficytu. Działo się tak do lat 1998 - 1999, kiedy deficyt osiągnął wreszcie wielkości niebezpieczne.

➤ W latach 2001 - 2003 nie ma możliwości dalszego zwiększania deficytu, a ze względu na powtarzające się przypadki załamywania się gospodarek tzw. „wschodzących rynków” i na znacznie większą niż dawniej nerwowość i nieufność rynków finansowych, wielkość deficytu obrotów bieżących Polski powinna zostać zmniejszona do bezpiecznego poziomu (zazwyczaj uważa się, że w sytuacji naszego kraju jest to ok.5% PKB). Jest to tym ważniejsze, że po szczytowym okresie napływu inwestycji zagranicznych w latach 1999 - 2000, ich wielkość w kolejnych latach może się zmniejszyć, natomiast nasze wydatki na spłatę długu zagranicznego - zgodnie z ustalonym kalendarzem - na pewno się zwiększą. Tym samym, nie ma już możliwości wzrostu „na kredyt” - wzrost inwestycji będzie możliwy tylko wówczas, jeśli odpowiednio wzrosną oszczędności. Oznacza to, że zamiast „wydatkowego szaleństwa” drugiej połowy lat 1990-tych, czeka nas okres ciężko wypracowywanego wzrostu, którego tempo uzależnione będzie od naszej zdolności do oszczędzania. Jednym z kluczowych narzędzi zwiększania ogólnokrajowej skłonności do oszczędzania jest średniookresowa polityka ograniczania deficytu ekonomicznego sektora publicznego. Finansowanie tego deficytu zabiera bowiem z rynku środki (oszczędności), które potrzebne są dla sfinansowania inwestycji.

Nie jest to oczywiście perspektywa przyjemna. Nadchodzące lata są jednak okresem w którym Polska, mobilizując swe własne zasoby, musi stworzyć solidne podstawy długookresowego wzrostu pozwalające na pełne wykorzystanie szans tworzonych przez członkostwo w Unii Europejskiej (UE).

Należy wyjaśnić, że wbrew często pojawiającym się opiniom (w tym i u części polity-

ków), **ograniczenie deficytu ekonomicznego nie jest motywowane dążeniem do zwalczania za wszelką cenę inflacji, lub wypełnienia formalnych kryteriów uczestnictwa w Unii Ekonomicznej i Walutowej** (kryteriów z Maastricht). Te czynniki mają oczywiście pewne znaczenie, ale nie kluczowe. Kluczowym motywem programu redukcji deficytu jest przekonanie, że w kraju naszym trzeba wygospodarować dostateczne zasoby oszczędności i kapitału, pozwalające na sfinansowanie niezbędnego wzrostu inwestycji. Bez dostatecznego tempa inwestowania nie zdołamy zmodernizować gospodarki i zwiększyć jej konkurencyjności. Gospodarka polska musi zatem zdobyć się na wysiłek zwiększenia oszczędności krajowych, w tym zwłaszcza oszczędności sektora publicznego (na znaczący wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych właściwie nie ma co liczyć).

Choć takie właśnie założenia leżą u podstaw konstrukcji budżetu na rok 2001, oraz u podstaw założeń makroekonomicznych, prezentowany w projekcie Ustawy scenariusz uznac należy za dość optymistyczny. Przewiduje on osiągnięcie w najbliższych latach tempa wzrostu PKB przekraczającego 5%, przy jednoczesnych znacznych postępach w stabilizacji gospodarki (do roku 2003 spadek relacji deficytu obrotów bieżących do PKB do 5.8%, inflacji do 4.5%) i niewielkim spadku stopy bezrobocia. Jest to scenariusz możliwy do realizacji i z grubsza odpowiadający zarysowanemu powyżej ramom rozwoju. Sądzę jednak, że w roku 2001 prawdopodobna jest realizacja scenariusza nieco bardziej pesymistycznego.

W dalszej części tekstu odwoływać się będę do prognozy NOBE z końca października 2000, która w moim przekonaniu stanowi bardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju sytuacji gospodarczej niż ten, który zawarty jest w projekcie Ustawy. Zwracając uwagę na różnice w stosunku do projekcji makroekonomicznej Ustawy (por. tabela załączona w aneksie) pragnę jednak podkreślić, że prognoza NOBE jest w zasadniczych założeniach i wynikach dość podobna do tego, co zawiera projekt.

Najistotniejsze różnice moich przewidywań (i prognozy NOBE) w stosunku do projektu Ustawy (PU) są więc następujące:

➤ *Perspektywy gospodarki światowej.* Oceniam nieco bardziej pesymistycznie perspektywy gospodarki światowej w przyszłym roku. Niestety, okazuje się że wysokie ceny ropy naftowej nie są zjawiskiem tak przejściowym, jak powszechnie oczekiwano. W rezultacie pojawiających się napięć inflacyjnych w UE, bank europejski może silniej podnieść stopy procentowe niż to się zakłada w PU (jest to ryzyko daleko większe, niż wspomniane w PU „przegrzanie” niektórych gospodarek UE). Należy dodać, że już obecnie widać pogorszenie oczekiwań dotyczących wzrostu w Niemczech.

➤ *Wzrost składników krajowego popytu finalnego.* Na rok 2001 PU zakłada dynamikę spożycia indywidualnego na poziomie 4.2%, co jest zgodne z moimi oczekiwaniami. Ocena dynamiki inwestycji na poziomie 8.5% może być natomiast uznana za zbyt optymistyczną. Obecna, bardzo niska dynamika (ok.3%) ma wprawdzie szansę wzrosnąć (PU podaje cały szereg czynników, które mogą się do tego przyczynić), ale biorąc pod uwagę nienajlepsze oceny sytuacji gospodarczej wyrażane przez przedsiębiorstwa, oraz działające z opóźnieniem na inwestycje, wysokie stopy procentowe, oczekiwałbym wzrostu inwestycji co najwyżej o 6% (w roku 2000 będzie on zapewne wolniejszy, niż podawane w PU 6.1%).

➤ *Wzrost eksportu i importu.* W zakresie eksportu różni się zwłaszcza w okresie roku 2000, w którym przewiduję wysokie, kilkunastoprocentowe (18-19%) tempo wzrostu. W roku 2001 oczekuję jednak jego spadku do ok.10% lub mniej (w PU odpowiednio 13.1% i 9.4%). Przewiduję również nieco wyższe tempa wzrostu importu niż w PU (11% i 8% wobec 9.4% i 7.7% w PU). Spowoduje to większą poprawę bilansu płatniczego w roku 2000 niż przewiduje PU, ale podobny efekt w roku 2001.

➤ *Wzrost PKB.* Biorąc wszystko to pod uwagę, uważam za bardziej prawdopodobny nieco niższy wzrost PKB w roku 2001, rzędu 4.6-4.8% zamiast oczekiwanej w PU dynamiki 5%. Nie jest to różnica, która wpłynęłaby zasadniczo na prognozowane wielko-

ści budżetu.

➤ *Rynek pracy.* Nie przekonuje mnie natomiast dość ogólnikowa informacja w PU na temat projektowanych reform rynku pracy, oraz ich wpływu na kształtowanie się bezrobocia. Mimo opracowania rządowego programu, najbardziej kontrowersyjne i nie popularne reformy (min. ograniczenie stopnia ochrony praw pracowniczych i zasadnicze uelastycznienie form zatrudnienia) będą trudne do zaakceptowania przez związki zawodowe. W rezultacie, oczekuję mniejszego postępu procesu deregulacji rynku pracy, a w ślad za tym wzrostu stopy bezrobocia do ok. 16% w końcu roku 2001.

➤ *Inflacja.* Wbrew wysuwanym często opiniom, założone w PU osiągnięcia w zakresie dezinflacji wydają mi się realne. Trzeba pamiętać, że w roku 2001 zaobserwujemy oddziaływanie statystycznego problemu tzw. wysokiej bazy, szczególnie w odniesieniu do cen żywności (ponieważ ceny żywności latem 2000 były niezwykle wysokie, głównie skutkiem złych zbiorów, realizacja projekcji przeciętnej wielkości zbiorów doprowadzi do znacznego spadku dynamiki cen żywności latem 2001). Niestety, moim zdaniem dezinflacja zrealizuje się w warunkach wyższego od zakładanego w PU poziomu stóp procentowych NBP.

➤ *Stopy procentowe.* W odróżnieniu od PU oczekuję, że redukcja stóp procentowych będzie bardzo powolna i nastąpi dopiero w drugiej połowie roku. W rezultacie tego, w skali całego roku poziom stóp nie obniży się w stosunku do poziomu z roku 2000 (PU przewiduje ich spadek o 1%), co oznacza wzrost stóp realnych.

➤ *Kursy walut.* Uważam za zbyt optymistyczne założenia PU odnośnie kursów walut. Zamiast dewaluacji średnio o 4% w stosunku do USD i EUR, oczekuję jej na poziomie o 2-3 punkty wyższym. Bazuje to na przeświadczeniu, że PU czyni zbyt optymistyczne założenia odnośnie napływu kapitału do Polski, zwłaszcza w formie inwestycji bezpośrednich i portfelowych. Sądzę, że napływ inwestycji ulegnie przynajmniej czasowemu spowolnieniu w wyniku niepewności co do sytuacji politycznej. Poślizgowi mogą też w takiej sytuacji ulec plany prywatyzacyjne. Z pewnością do wysokiego napływu nie przyczyni się również dziwna atmosfera, którą stworzyło m.in. zamieszanie z prywatyzacją PZU. Celem zapewnienia realizacji polityki dezinflacji, NBP będzie zmuszony kompensować większą słabość waluty wyższymi stopami procentowymi (por. powyżej).

W sumie więc, oczekuję nieco gorszych wyników makroekonomicznych niż założone w PU. Podobna ścieżka dezinflacji osiągnięta zostanie kosztem wyższych stóp procentowych, a zatem nieco słabszego tempa wzrostu. W rezultacie tego, oraz biorąc pod uwagę obecne charakterystyki polskiego rynku pracy, oczekuję silniejszego wzrostu bezrobocia. Słabsza waluta i wolniejszy wzrost przyczynią się z kolei do większej poprawy w zakresie deficytu obrotów bieżących.

Pragnę jeszcze raz podkreślić, że różnice moich oczekiwań w stosunku do PU nie mają charakteru fundamentalnego. Sądzę jednak, że oczekiwany przeze mnie kierunek odchylenia kluczowych wskaźników utrudni realizację zamierzeń budżetowych.

### **Porównanie założeń budżetu i prognozy NOBE**

	2000 (szacunek)		2001 (prognoza)	
	Ustawa	NOBE	Ustawa	NOBE
Tempo wzrostu PKB w %	5.0	4.7	5.	4.6
Inflacja średnioroczna w %	10.0	10.1	7.	7.4
Kurs USD				
- poziom	4.38	4.38	4.6	4.7
- tempo dewaluacji w %			6.	7.1
Kurs EUR				
- poziom	4.03	4.03	4.1	4.3
- tempo dewaluacji w %			1.	6.0
Kurs EUR/USD	0.92	0.92	0.8	0.91
Saldo obrotów bieżących				
- mld USD	-11.3	-11.4	-11.	-10.1
- w % PKB	-7.0	-7.1	-6.	-6.2
Stopy procentowe NBP w %	17.9	17.9	16.	18.0
Wynagrodzenie brutto				
- poziom	1920	1935	209	2138
- tempo wzrostu w %			9.	10.5
- realne tempo wzrostu w %			2.	2.9
Stopa bezrobocia w %	14.6	14.8	14.	15.7

*Źródła: Ustawa -projekt budżetu na rok 2001*

*NOBE - prognoza, październik 2000 (<http://www.nobe.pl>)*

*Warszawa, 23 listopada 2000 r.*