

Dr Bohdan Wyznikiewicz
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Ekspertyza nr 228
(IP-92 G)

Ogólna ocena projektu ustawy budżetowej na rok 2001 Aspekty makroekonomiczne

Uwagi ogólne

Generalne wrażenie z lektury projektu budżetu państwa na rok 2001 w sprawie założeń makroekonomicznych, szczególnie z lektury *Uzasadnienia* (rozdziały I-II) jest mieszane. Odczuwa się niedosyt opisu zamierzeń polityki makroekonomicznej i narzędzi jej realizacji w roku 2001. Tekst zawiera wiele sformułowań ogólnych i hasłowych. Daje się natomiast zauważyć realizm w przedstawieniu uwarunkowań polityki makroekonomicznej oraz brak skłonności do ukrywania bądź umniejszania znaczenia niewygodnych faktów i niekorzystnych zjawisk. Zidentyfikowane zostały ważniejsze zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej. Miejscami pojawia się jednak „urzędowy” optymizm, którego nie podzielają niezależni analitycy. Wysoka dynamika wzrostu niektórych zmiennych jest wyrazem optymistycznego podejścia do rozwoju sytuacji gospodarczej w roku 2001.

Uwagi do przewidywań kształtowania się wskaźników makroekonomicznych w roku 2000

Przewidywane kształtowanie się wskaźników makroekonomicznych w roku 2000 jest optymistyczne. Wzrost o PKB 5,0 procent byłby realizacją optymistycznego scenariusza, podobnie, jak wzrost nakładów brutto na środki trwałe o 6,1 procent. Wzrost eksportu w ujęciu GUS o 13,1 procent jest prawdopodobny. Większość ośrodków prognostycznych przyjmuje jednak mniej optymistyczny wzrost gospodarczy w roku 2000.

Priorytety i cele polityki gospodarczej w roku 2001

Uzasadnienie nie zawiera jednoznacznie sformułowanych celów i priorytetów polityki makroekonomicznej w roku 2001. Można przypuszczać, że priorytetem, dla którego układano budżet jest utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego. W *Uzasadnieniu* wymienia się natomiast kilka słusznych celów polityki makroekonomicznej o ogólnym charakterze. Z wprowadzenia wynika, że za główny cel polityki gospodarczej można uznać „równowagę finansów publicznych”, co przyczyni się do „obniżenia nierównowagi zewnętrznej”. Ma to zostać osiągnięte przez „spójną i konsekwentną politykę, która podtrzyma wysoki udział inwestycji” [w PKB - przyp. BW]. W rozdziale I pisze się o „trwałym utrzymaniu stabilizacji makroekonomicznej” dla tworzenia „zdrowych podstaw dla szybkiego rozwoju gospodarczego”. Istnieje też „konieczność dalszego ograniczania i bezpiecznego finansowania deficytu w obrotach bieżących bilansu płatniczego”.

Operowanie na tak wysokim szczeblu abstrakcji utrudnia czytelnikowi *Uzasadnienia* wyrobienie sobie jasnego obrazu celów i priorytetów polityki makroekonomicznej.

Uwarunkowania zewnętrzne

Na wzrost gospodarczy Polski coraz większy wpływ wywiera sytuacja w gospodarce światowej w ogóle, a gospodarki UE w szczególności, co wynika z otwartego charakteru polskiej gospodarki. Wątek ten wielokrotnie pojawia się przy omawianiu uwarunkowań zewnętrznych Polski przy wskazaniu na płynące zagrożenia.

Uzasadnienie podaje słuszną tezę, że nadrabianie luki rozwojowej i dochodowej wobec krajów Europy Zachodniej jest możliwe przy wysokim tempie wzrostu gospodarczego (ponad 5 procent w skali roku), „niedostępnym już krajom zaawansowanym”. Warto dodać, że czynnikiem zmniejszającym lukę dochodową jest - obok wzrostu gospodarczego mierzonego w złotych - także aprecjacja złotego prowadząca do szybszego wzrostu PKB w przeliczeniu na dolary niż to wynika tylko z tempa wzrostu gospodarczego mierzonego w złotych.

Warto zauważyć, że niektóre kraje Unii Europejskiej osiągają roczne tempo wzrostu ponad 5 procent. Irlandia w latach 1998 i 1999 zanotowała 8,9, i 8,3 procent wzrostu PKB. W kilku innych krajach UE prognozuje się wzrost gospodarczy w roku 2000 w przedziale 4 do 5 procent: w Holandii, Szwecji i Hiszpanii. Wzrost gospodarczy Stanów Zjednoczonych prognozuje się dla roku 2000 na 5,3 procent, a w Kanadzie na 4,8 procent.

W tym świetle nieco ponad 5 procent wzrostu gospodarczego Polski nie gwarantuje wydatnego zmniejszania dystansu rozwojowego wobec tych krajów.

Zagrożenia rozwoju gospodarczego

Uzasadnienie podaje siedem zagrożeń zakładanego scenariusza rozwoju gospodarczego. Cztery zagrożenia stanowią niebezpieczeństwo pojawienia się tendencji recesyjnych w krajach Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych oraz dalszego wzrostu cen paliw na rynkach światowych. Prawdopodobieństwo wystąpienia tych zagrożeń będzie potencjalnie istniało w roku 2001, ale nie jest ono szczególnie wysokie.

Trzy pozostałe zjawiska i procesy wymienione jako zagrożenia (inflacja w 2000 roku, starzenie się społeczeństwa, sytuacja finansowa ZUS) są *de facto* realnymi uwarunkowaniami, z którymi muszą się uporać w roku 2001 zarówno polityka gospodarcza, jak i strona wydatkowa budżetu państwa.

Narzędzia polityki gospodarczej

Uzasadnienie wymienia dwa obszary, w których ma być realizowana polityka gospodarcza: politykę strukturalną i politykę stabilności makroekonomicznej. Narzędzia polityki gospodarczej „dla pokonania wyzwań rozwojowych”: to restrukturyzacja sektorów (restrukturyzacja przedsiębiorstw), prywatyzacja, i oddziaływanie na rynek pracy. Wszystkie stanowią kontynuację działań podjętych w latach poprzednich. Omówienie tych narzędzi jest ogólne. Nie jest podane, na czym ma polegać „intensyfikacja działań zwiększających innowacyjność i przedsiębiorczość, pobudzających aktywność gospodarczą”.

Zmiany na rynku pracy, które są przedmiotem „Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia...” w co najmniej takim samym stopniu są narzędziem polityki gospodarczej, co celem tej polityki. Stwierdzenie, że „powinny zostać podjęte odpowiednie działania” dla zwiększenia popytu na pracę sugeruje, że są to słuszne zamierzenia na nieokreśloną przyszłość, a nie narzędzie polityki gospodarczej przewidziane na rok 2001.

Narzędzia polityki stabilności makroekonomicznej są tylko zasygnalizowane. Najbardziej wskazana byłaby koordynacja polityki fiskalnej i pieniężnej, o czym jest krótka wzmianka.

Założenia wzrostu gospodarczego na rok 2001

Przyjęcie założenia o ponad pięcioprocentowym tempie wzrostu PKB w roku 2001 (5,1 proc.) jest obarczone pewnym ryzykiem. Założenie takie jest znalezieniem się w górnych przedziałach optymizmu wśród prognoz niezależnych ośrodków prognostycznych. Scenariusz taki jest możliwy do spełnienia w przypadku korzystnego ułożenia się wielu czynników równocześnie, których kształtowanie się obarczone jest dużą niepewnością i na które polityka gospodarcza nie ma wpływu. Wydarzenia roku 2001, zwłaszcza falujący wzrost produkcji przemysłowej, spowolnienie tempa wzrostu popytu krajowego (nakładów inwestycyjnych i spożycia) nie w pełni rekompensowane przez wzrost eksportu, nie dają dostatecznych podstaw do oczekiwania przyspieszonego wzrostu gospodarczego w roku 2001. Realizacja twardej polityki monetarnej polegającej na utrzymywaniu przez dłuższy czas stóp procentowych na realnym poziomie około 10 procent są dodatkowym argumentem na oczekiwanie choćby nieznacznego (około pół punktu procentowego) spadku dynamiki PKB z tego tytułu.

Tempo wzrostu spożycia indywidualnego na poziomie 4,2 procent przy zakładanym realnym wzroście wynagrodzeń o 2 procent musiałoby prowadzić do znacznego wzrostu kredytów, na co przy wysokiej stopie oprocentowania trudno byłoby liczyć. Gospodarstwa domowe będą w takiej sytuacji raczej skłonne do powiększania oszczędności niż spożycia.

Prognozowanie tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych na środki trwałe na rok 2001 jest obarczone największą niepewnością wśród najważniejszych wielkości makroekonomicznych. Na decyzje inwestycyjne podmiotów gospodarczych i decyzje wchodzenia do Polski inwestorów zagranicznych wpływa wiele czynników działających w rozbieżnych kierunkach, zatem trudna do oceny jest suma tych decyzji określająca średnie tempo wzrostu inwestycji. Założenie wzrostu tempa nakładów inwestycyjnych w roku 2001 na poziomie 8,5 procent jest bardziej realne niż założenie o połowę mniejszego tempa wzrostu spożycia indywidualnego.

Na realistycznym poziomie, z perspektywy możliwości ekspansji krajowych przedsiębiorstw, przyjmuje się w *Uzasadnieniu* wzrost obrotów w handlu zagranicznym. Dyskusyjny może być jedynie rozmiar przewagi tempa wzrostu eksportu nad tempem wzrostu importu, choć również i w tym przypadku doza niepewności jest duża. Potencjał wzrostu obrotów w handlu zagranicznym leży w przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym. Ich dotychczasowa strategia polegała na koncentrowaniu się na produkcji głównie na potrzeby rynku krajowego. Przy malejącym popycie krajowym inwestorzy zagraniczni powinni więcej sprzedawać na eksport.

Na podstawie lektury *Uzasadnienia* trudno sobie wyrobić opinię, jaki czynnik będzie napędzał wzrost gospodarczy w roku 2001.

Wzrost cen

W *Uzasadnieniu* przyjęte zostało realistyczne założenie wzrostu cen konsumpcyjnych na poziomie średniorocznym 7,2 procent. Determinacja Rady Polityki Pieniężnej w sprawie walki z inflacją w drodze wysokich stóp procentowych da odczuwalne rezultaty. Niepowodzenie w tej dziedzinie może wystąpić głównie jako rezultat niekorzystnego układu czynników zewnętrznych (np. dalszy wzrost światowych cen paliw, wysoka inflacja w Unii Europejskiej, międzynarodowy kryzys walutowy, zakłócenia w produkcji rolnej).

Rynek pracy

Perspektywy poprawy sytuacji na rynku pracy (zatrzymanie spadkowych tendencji w zatrudnieniu w sektorze przedsiębiorstw) w roku 2001 są mało prawdopodobne. Nie można

liczyć na pełne rekompensowanie przez wzrost zatrudnienia w usługach ubytku miejsc pracy w restrukturyzowanym przemyśle, co doprowadziłoby do zakładanego w projekcie ustawy budżetowej wzrostu zatrudnienia o 0,1 proc, oznaczające raczej stabilizację zatrudnienia. Bardziej prawdopodobny jest scenariusz utrzymania się tendencji spadkowej zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, aczkolwiek głębokość spadku może być mniejsza niż miało to miejsce w roku 2000.

Biorąc pod uwagę możliwość dalszego spadku zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw oraz planowane zmniejszenie zatrudnienia o 1 procent w jednostkach sfery budżetowej, a ponadto niekorzystne uwarunkowania demograficzne (zasilanie rynku pracy przez wyż demograficzny) należy stwierdzić, że wzrost bezrobocia w większej skali niż przewiduje projekt ustawy, wydaje się nieunikniony. Zakładany w projekcie budżetu poziom stopy bezrobocia na koniec roku 2001 (14,9 procent) może zostać osiągnięty już w pierwszym półroczu roku 2001.

Skala wzrostu wynagrodzeń realnych przewidywana w omawianym projekcie ustawy budżetowej (2,2 procent w sektorze przedsiębiorstw i 0,4 procent w sferze budżetowej) w relacji do zakładanego wzrostu PKB (5,1 procent wzrostu) jest oszacowana zdecydowanie za nisko. Dotychczasowe doświadczenia każą uznać taki scenariusz za mało prawdopodobny. W roku 1998 przy wzroście PKB o 4,8 procent, wzrost wynagrodzeń realnych wyniósł 3,3 procent i był najniższy w okresie 1996 - 1999. Trudno przypuszczać, by w roku kampanii wyborczej do parlamentu można było skutecznie przeciwstawić się rozbudzonym aspiracjom społecznym i naciskom silnych grup zatrudnionych na wzrost wynagrodzeń.

Rynki finansowe

Złagodzenie restrykcyjnej polityki pieniężnej będzie w roku 2001 możliwe w przypadku spadku inflacji i zaostrzenia polityki fiskalnej. W tym świetle wyrażone w *Uzasadnieniu* oczekiwanie umiarkowanej redukcji stóp procentowych banku centralnego jest uzasadnione.

Oczekiwanie kontynuacji napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w roku 2001 i latach następnych jest słuszne, ale nie odbędzie się ono w sposób automatyczny. Brak konsekwentnej polityki w tym zakresie oraz niepokojące sygnały wysyłane zagranicznym inwestorom w drugiej połowie roku 2000 mogą zakłócić proces napływu inwestycji zagranicznych do Polski i tym samym skomplikować sytuację bilansu płatniczego.

Oczekiwanie kształtowania się deficytu obrotów bieżących bilansu płatniczego na poziomie około 6,7 procent PKB w roku 2001 jest wyrazem realistycznego podejścia. W tym zakresie istnieją liczne zagrożenia, jednak przy utrzymaniu deklarowanej restrykcyjnej polityki fiskalnej deficyt tego rządu wydaje się realny do osiągnięcia.

Uwagi formalne

Utrudnieniem lektury *Uzasadnienia* jest niekonsekwentne stosowanie nazewnictwa z zakresu rachunków narodowych, które jest sprzeczne ze standardami i z nazewnictwem GUS. Popyt krajowy nazywany jest zamiennie popytem wewnętrznym, a w części tabelarycznej również PKB wykorzystanym. Spożycie nazywane jest także konsumpcją. Osobom, które nie są ekspertami takie podejście może sprawić kłopot.

Warszawa, 23 listopada 2000 r.