

Bohdan Wyżnikiewicz

Ekspertyza nr 108

Warszawa, 12 listopada 1996

Ocena budżetu na tle założeń polityki społeczno - gospodarczej na 1997 r.
Czy i w jakim stopniu budżet służy realizacji przedstawionych rocznych i wieloletnich założeń
społeczno - gospodarczych

Ekspertyza skupia się głównie na makroekonomicznych kwestiach polityki gospodarczej, realności założeń makroekonomicznego wzrostu gospodarczego i ocenie różnych aspektów rozwoju gospodarczego w roku 1997 rozpatrywanych z punktu widzenia realizacji budżetu państwa.

Przedstawione zostanie ogólne wrażenie z lektury uzasadnienia ustawy budżetowej, a szczegółowej analizie poddanych zostanie 9 kwestii określonych przez Wydział Studiów Budżetowych Kancelarii Sejmu.

Uwagi ogólne

Wprowadzenie zawarte w Uzasadnieniu Ustawy budżetowej w części dotyczącej zjawisk makroekonomicznych jest optymistycznym obrazem rzeczywistości pozbawionym sygnalizowania choćby możliwości wystąpienia zjawisk niekorzystnych oraz realnych zagrożeń. Uzasadnienie ma - w zamierzeniu autorów - sprawić wrażenie łatwości rozwiązywania problemów i przepełnione jest optymizmem. Można sądzić - na podstawie lektury Uzasadnienia - że wszystko, co leży w zainteresowaniu autorów zachowa się w roku 1997 w sposób dla nich najkorzystniejszy.

W kilku miejscach (np, ss. 42, 71, 74, i 81) mowa jest o wzroście wydajności pracy przewyższającym wzrost kosztów jednostkowych kosztów pracy bądź wzrost wynagrodzeń realnych. Tymczasem od roku 1995 widoczne jest zmniejszenie tempa przyrostu wydajności pracy liczonej wielkością wartości dodanej na zatrudnionego. Zjawisko to ma swoje przyczyny we wstrzymaniu racjonalizacji wykorzystywania siły roboczej. Proces ten był szczególnie wyraźny w początkach obecnej dekady, a następnie stracił impet.

Przewidywany wzrost wynagrodzeń realnych jest zbyt niski w stosunku do innych wskaźników wzrostu, zwłaszcza wskaźników wzrostu produkcji. Oczekiwania poprawy rentowności w przedsiębiorstwach są natomiast za wysokie.

O konkurencyjności międzynarodowej obok wzrostu wydajności pracy decydują inne czynniki, takie jak relacje cenowe rynków zagranicznych i rynku krajowego, eksportowanie wyrobów rzeczywiście konkurencyjnych i zmniejszanie materiałochłonności produkcji. Podejście do kwestii konkurencyjności ograniczające się do wydajności pracy całkowicie ignoruje sprawę oddziaływania na czynniki produkcji związane z handlem zagranicznym (eksport i produkcja krajowa konkurująca z importem). Układ tych czynników, głównie Wysoka pracochłonność eksportu, nie przedstawia się tymczasem szczególnie korzystnie.

1. *Czy założenia polityki społeczno - gospodarczej są zgodne z założeniami długo i średniookresowymi?*

Założenia bieżącej polityki społeczno - gospodarczej nie wydają się sprzeczne z Założeniami na okresy średnie i dłuższe. W pewnej mierze wynika to ze sposobu sformułowania tych założeń: w obu przypadkach są to sprawy słuszne i raczej nie podlegające dyskusji.

2. *Czy zadania na rok 1997 zapewniają pełną realizację założeń społeczno - gospodarczych?*

Ważną kwestią dla realizacji celów polityki gospodarczej i oczekiwanych efektów jest doprowadzenie do właściwych proporcji między wzrostem spożycia i wzrostem nakładów brutto na środki trwałe. Jest to podstawowy dylemat polityki gospodarczej - sprzeczność między celami krótkookresowymi (wzrost spożycia) i długookresowymi (wzrost inwestycji). W omawianym dokumencie temu dylematowi nie poświęcono zbyt wiele uwagi. Tymczasem oczekiwany (i jakby przyjmowany z zadowoleniem) równoczesny wzrost spożycia i inwestycji (przy niskiej skłonności do oszczędzania i wolniejszym wzroście eksportu), może doprowadzić do kryzysu spowodowanego głębokim deficytem w handlu zagranicznym i ostatecznie w obrotach bieżących. Skutkiem takiego kryzysu będzie nawrót inflacji,

3. *Jak ocenia się dokonany w założeniach polityki społeczno - gospodarczej wybór priorytetów?*

Działania priorytetowe aby mogły być skuteczne i przejrzyste powinny doty-

czyć trzech - czterech kwestii, a nie dziesięciu. Podstawowa zasada skutecznego działania wyklucza realizację zbyt wielu priorytetów naraz. Interesujące byłoby obliczenie, ile procent wszystkich wydatków stanowią wydatki na cele określone w "liście priorytetów". Obawiam się, że procent ten jest wysoki.

Lista dziesięciu priorytetów (str. 9) stanowi, z jednej strony, próbę nadrobienia długoletnich zaniechań prowadzących do wypaczenia proporcji w wydatkach i, z drugiej strony, jest wykazem spraw do załatwienia dla najbardziej niecierpliwych grup społecznych ułożoną w kolejności najgłośniejszego wyrażanego niezadowolenia przez zainteresowanych. Waga finansowania priorytetów jest różna - najskromniejszą częścią jest "zwiększenie nakładów na kulturę".

Lista priorytetów zawiera ogólne i nieprecyzyjne sformułowania zamazujące prawdziwe intencje.

Na czym ma polegać "poprawa struktury międzydziałowej płac pracowników państwowej sfery budżetowej"? Jest to o tyle ważne, że stanowi uzasadnienie polityki płacowej w tej sferze.

"Kontynuacja reformy służby zdrowia" jest priorytetem, którego realizacja może być łatwo pozorowana.

4. Ocena prognozy inflacji. Wpływ odchyleń (między prognozą przyjętą w założeniach a szacowaną przez eksperta jako najbardziej prawdopodobną) na dochody budżetu i realną stopę wydatków.

Prognoza inflacji punktowej (grudzień do grudnia), podobnie jak w przypadku trzech ostatnich prognoz budżetowych jest nadmiernie optymistyczna Dla przypomnienia:

Rok	Założenia inflacji w budżecie w proc	Faktyczna inflacja XII _t / XII _{t-1}	Różnica
1994	23,6	29,5	5,9
rewizja	27,0	29,5	2,5
1995	17,0	21,6	4,6
1996	17,0	18,6*	1,6
rewizja	17,8	18,6*	1,0

* prognoza własna

Zestawienie to pokazuje niepoprawny i nadmierny optymizm nie znajdujący oparcia w realiach gospodarczych Polski. Makroekonomiczna struktura gospodarki (np. duży udział zmonopolizowanego sektora państwowego, silna zależność inflacji od sytuacji w rolnictwie) oraz realizowana polityka gospodarcza nie stwarzają warunków do szybkiego (w rozumieniu prognoz budżetowych) redukowania stopy inflacji.

Źródła rządowego optymizmu w sprawie inflacji mogą być dwojakie. Po pierwsze, korzystniejsza dla dochodów budżetu jest inflacja wyższa niż przyjęta do szacowania dochodów (są większe, przez co łatwiej jest go zrealizować). Po drugie, inflacja w momencie tworzenia budżetu na rok następny jest oceniana na podstawie danych z 8 miesięcy, które są w optymistyczny sposób ekstrapolowane na cały rok. Optymizm roku budżetowego jest zatem również rezultatem nieuzasadnionego optymizmu dla roku poprzedniego.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na wyraźnie najniższą w ciągu roku inflację w grudniu (Uczoną w stosunku do analogicznego miesiąca poprzedniego roku), co wydarzyło się w kolejno w latach 1994, 1995 i zapewne wydarzy się w roku 1996. Świadczy to o umiejętnym rozkładzie w ciągu roku podwyżek cen ustalanych administracyjnie, dla osiągnięcia takiego właśnie efektu.

Bardziej realistyczny wzrost cen między grudniem 1996 a 1997 jest na poziomie 15 procent. Poza działaniem znanych czynników inflacji coraz bardziej odczuwalny staje się "opór materii", czyli większa trudność w dalszym obniżaniu inflacji przy coraz niższym jej poziomie. Szczególnie optymistyczna jest prognoza inflacji w trzecim kwartale roku 1997: 0,2 procenta średniomiesięcznie. W roku 1994 wzrost ten wyniósł 2,1 proc, w roku 1995 0,5 proc, a w roku 1996 0,7 proc.

5. Jak ocenia się poziom wzrostu i metodologię ustalania PKB w 1997 r. i w średniookresowej perspektywie?

Tempo wzrostu PKB w roku 1997 i w latach 1998 - 2000 prognozowane jest w przedziale od 5 do 6 procent. Można na tej podstawie sądzić, że przedstawione liczby są założeniami wziętymi z ogólnych przesłanek wysokiego wzrostu gospodarczego powszechnie oczekiwanego w Europie Środkowo - Wschodniej. Wzrost w stałym tempie 5-6 procent wydaje się mało prawdopodobny - raczej będzie on mniej równomierny, gdyż mogą wystąpić przejawy cykli koniunkturalnych w Europie Zachodniej, które znajdą odbicie również i w Polsce. Średnie tempo wzrostu PKB do roku 2000 w wy-

sokości 5 -6 procent średniorocznie **jest realne tylko w przypadku widocznego przyspieszenia reform rynkowych i realizacji polityki aktywnych dostosowań strukturalnych.**

Tekst Uzasadnienia i przedstawione w nim prognozy dają niewielkie możliwości oceny zastosowanej metodologii. Można przypuszczać, że główne wielkości prognozy makroekonomicznej (wzrost PKB, stopy inflacji, wzrost spożycia) mają charakter egzogeniczny (na przykład są założeniami ustalonymi w sposób arbitralny), zaś reszta wielkości została dopasowana do tych wielkości w spójnym rachunku bilansującym.

6. Jak ocenia się mechanizm ustalania kursu walutowego?

W 1997 roku przewiduje się utrzymanie obecnie funkcjonującego mechanizmu ustalania kursu walutowego. Wydaje się, że system tzw. pełzającego pasma jest bezpieczny i zachowawczy w aktualnych warunkach gospodarczych. System pełzającego pasma zapewnia bowiem pewnego rodzaju wsparcie dla eksporterów w sytuacji nadal stosunkowo wysokiej inflacji (gwarantuje dewaluację kursu centralnego), dzięki czemu osłabia tendencje zmierzające do zwiększenia deficytu w handlu zagranicznym. Przez dopuszczenie możliwości +/- 7 procentowego odchylenia od kursu centralnego mechanizm kształtowania kursu złotego wprowadza niepewność zysków dostatecznie dużą, aby ograniczyć napływ kapitału spekulacyjnego do Polski. Jednocześnie to ograniczenie wahań kursu złotego i możliwość ewentualnej dodatkowej interwencji NBP stabilizującej kurs złotego jest korzystne dla podmiotów gospodarczych. Wprowadzenie obecnie kursu swobodnie kształtującego się pod wpływem sił rynkowych spowodowałoby prawdopodobnie znaczne zwiększenie zakresu wahań kursu. Wpłynęłoby to na wysokość inflacji, kurs walutowy jest bowiem jednym z czynników wpływających na kształtowanie się cen.

Nie można jednak tego mechanizmu kursowego traktować jako rozwiązanie docelowe i należy wraz z rozwojem rynku walutowego (w perspektywie kolejnych budżetów) zwiększać wpływ sił rynkowych na kształtowanie kursu walutowego.

Przewidywania dotyczące kształtowania się kursu złotego opierają się na założeniu o 13-procentowej inflacji w 1997 roku i utrzymaniu realnego kursu złotego na niezmiennym poziomie. W przypadku niezrealizowania tej optymistycznej prognozy inflacji prawdopodobnie kurs walutowy ukształtuje się inaczej.

7. *Jak ocenia się przewidywany wzrost inwestycji?*

Przewidywany w Uzasadnieniu wzrost inwestycji (nakładów brutto na środki trwałe) w roku 1997 wynosi 16 procent i jest to, moim zdaniem, realistyczna prognoza.

Szacunki inwestycji są jednym z najsłabszych elementów rachunków narodowych w GUS. Stworzone mechanizmy skłaniają przedsiębiorstwa do "przeszacowywania" rzeczywistych rozmiarów inwestycji, odwrotnie niż miało to miejsce do roku 1993, kiedy sytuacja była odwrotna i przedsiębiorstwa skłaniały się do "niedoszacowywania" inwestycji.

Dwa czynniki przemawiają za uznaniem przewidywań wzrostu inwestycji za realistyczne. Pierwszym jest pilna potrzeba wymiany przestarzałego majątku produkcyjnego, drugim rosnące bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Na poziom inwestowania w negatywny sposób będzie oddziaływała niska stopa oszczędności ludności.

8. *Jaki byłby deficyt budżetu państwa według metodologii Unii Europejskiej?*

W tej kwestii, która nie leży w kręgu moich badań, akceptuję zdanie prof. Andrzeja Wernika, dyrektora Instytutu Finansów, który w Gazecie Bankowej z 10 listopada szacuje deficyt polskiego budżetu według zasad Maastricht w roku 1997 na 6 procent.

9. *Wielostronna ocena wpływu likwidacji podatku importowego.*

Zniesienie podatku importowego jest tylko jednym z wielu czynników wpływających na kształtowanie się (wzrost) importu. Wymienić tu należy przede wszystkim tempo wzrostu gospodarczego, określające popyt na import inwestycyjny i zaopatrzeniowy, dalsze obniżanie stawek celnych oraz wysokość kursu złotego w stosunku do innych walut. Trudno więc jednoznacznie wyodrębnić oddziaływanie tego jednego czynnika.

Wydaje się, że zwiększenie importu wyłącznie z powodu likwidacji podatku importowego powinno zawierać się w przedziale 2-3 mld USD. Należy oczekiwać ponadto pewnego przesunięcia załamów za sprawą z końcowych miesięcy 1996 roku na początek 1997 roku.