

Dr Bohdan Wyżnikiewicz  
Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową

Ekspertyza nr 170  
(IP-85G)

## OCENA PROJEKTU USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1999

### *Aspekty makroekonomiczne*

#### *Uwagi ogólne*

Generalne wrażenie z lektury projektu budżetu państwa na rok 1999 zawartego w projekcie ustawy budżetowej na rok 1999 jest pozytywne, aczkolwiek pewne zawarte w nim tezy są dyskusyjne. W czasie między przekazaniem opinii publicznej wstępnych założeń makroekonomicznych a momentem opublikowania omawianego projektu wydarzenia w otoczeniu gospodarczym Polski wpłynęły na zmiany niektórych wielkości. Interesujące jest wskazanie na te zmiany pod kątem zdolności gospodarki Polski do absorpcji czekających ją w roku 1999 szoków zewnętrznych.

Trzeba zauważyć, że opracowanie założeń makroekonomicznych na rok 1999, czyli projekcji najbardziej prawdopodobnego rozwoju gospodarki obarczone jest znacznie większą dozą niepewności niż w latach poprzednich. Rzecz w tym, że otwarcie się na świat obok niewątpliwych korzyści przynosi także negatywne skutki, jeżeli gospodarkę światową ogarnia kryzys. Największą zagadką w gospodarce światowej jest obecnie określenie wpływu na kraje najbardziej rozwinięte gospodarczo kryzysów powstałych poza nimi, czyli w Azji Południowo - Wschodniej i w Rosji. Gospodarka Polski może odczuć skutki kryzysów w mniej rozwiniętej części świata tylko poprzez spowolnienie tempa wzrostu w Unii Europejskiej. Zgadzam się z diagnozą tej kwestii (str. 14-15 projektu), jednak nie uważam, żeby kryzys w Rosji (Tab. 3., str. 15) był główną przyczyną korekt „w dół” prognoz wzrostu gospodarczego Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Średniookresowe cele gospodarcze (str. 11) są ambitne, co nie jest wadą. Osiągnięcie długookresowego wzrostu gospodarczego rzędu 6 procent rocznie byłoby zagrożone, gdyby pojawiła się recesja w gospodarce światowej. Wewnętrzny potencjał wzrostu - nie narażony na zewnętrzne szoki - jest wystarczająco silny dla osiągnięcia tego celu. Nie wyobrażam sobie również, żeby przy wysokim tempie wzrostu nie obniżała się stopa bezrobocia, co jest drugim celem średniookresowym. Zmniejszanie stopy bezrobocia w wyniku wysokiego wzrostu gospodarczego miało miejsce w latach 1994 - 1997.

Panuje powszechna zgoda, że niższa inflacja jest korzystniejsza dla gospodarki od wyższej. Sądzę jednak, opierając się na doświadczeniach krajów rozwiniętych gospodarczo, że przy jednocyfrowej inflacji utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego będzie trudniejsze niż miało to miejsce w przypadku dwucyfrowej inflacji. Nie jest to w żadnym wypadku argument przeciwny obniżaniu inflacji, tylko zwrócenie uwagi na możliwość pojawienia się takiej bariery w gospodarce Polski, gdzie przedsiębiorstwa przywykły do działania w systemie gospodarczym przy wysokiej stopie inflacji przez ostatnie kilkanaście lat.

Priorytety budżetu (wymiar sprawiedliwości, bezpieczeństwo i obrona narodowa) są, moim zdaniem, słuszne, gdyż dalsze zaniedbywanie podstaw funkcjonowania państwa i jego ustroju groziłoby między innymi również i perturbacjami w gospodarce. Podobnie pozytywnie oceniam określenie dziedzin priorytetowych. Nie będzie nowoczesnego wzrostu gospodarczego bez lepiej wyedukowanego społeczeństwa. Zapóźnienia w skolaryzacji są w Polsce znaczne.

Strategia polityki fiskalnej polegająca na zwiększaniu wagi podatków pośrednich kosztem podatków bezpośrednich jest, moim zdaniem słuszna. Prowadzi ona do „podatkowania” w większym zakresie konsumpcji niż dochodów. Umożliwia to z kolei zmniejszanie stóp podatków od dochodów osobistych z oczywistymi korzyściami dla zwiększenia skuteczności ich ściągania.

### *Proporcje makroekonomiczne*

Nierównowagi zewnętrznej gospodarki Polski wyrażającej się wzrostem deficytu obrotów bieżących nie można przypisywać wyłącznie „rozluźnionej polityce fiskalnej prowadzonej w latach poprzednich” (str. 21). Tego rodzaju nierównowaga zewnętrzna jest obiektywną prawidłowością transformujących się gospodarek i wynika z naturalnej potrzeby odrabiania skutków faktycznej długoletniej autarkii. Jest natomiast faktem, że rozluźniona polityka fiskalna sprzyja utrzymywaniu się takiej nierównowagi.

Ważnym dylematem budżetu pozostaje pogodzenie wzrostu bezrobocia w wyniku programów restrukturyzacji gospodarki z jego obniżaniem w wyniku tworzenia nowych miejsc pracy. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że tworzenie nowych miejsc pracy przebiega wolniej niż ubytek miejsc pracy w wyniku konsekwentnej restrukturyzacji prowadzonej bez oglądania się na bezpośrednie względy społeczne. Programy łagodzące nieuniknione zwolnienia pracowników nie kreują automatycznie nowych miejsc pracy. Tworzeniu nowych miejsc pracy nie sprzyjają obciążenia wynagrodzeń (choć będą one się zmniejszać) i podnoszenie ustawowych minimalnych wynagrodzeń. Pisząc powyższe chcę zwrócić uwagę na możliwość pojawienia się trudności z osiągnięciem jednoprocentowego wzrostu zatrudnienia w roku 1999 (str. 24).

Założenie wzrostu realnych dochodów gospodarstw domowych (str. 27) na poziomie 3,3 proc. lub 3,4 proc. (jako sektora instytucjonalnego - str. 66) w roku 1999 jest, jak sądzę, zbyt niskie. Podobnie jest z zakładanym realnym wzrostem wynagrodzeń w gospodarce narodowej o 2,0 proc. (str. 68). Spodziewam się wyższego tempa wzrostu obu kategorii, nieco bliższego tempu wzrostu PKB.

Założenie tempa wzrostu PKB w roku 1999 na poziomie 5,1 procent (str. 27) jest, moim zdaniem, realistyczne. Obniżenie tego parametru o jeden punkt procentowy w stosunku do wcześniej ogłaszanych danych jest ważnym i czytelnym sygnałem dla zewnętrznych obserwatorów polskiej gospodarki. Należy go odczytywać w taki sposób, że skutki zewnętrznych zawirowań nie będą poważne dla polskiego wzrostu gospodarczego, a ich wpływ został już wkalkulowany we wzrost PKB. Zewnętrzne oceny wzrostu gospodarczego Polski są na ogół zbliżone do omawianych założeń. Jest to sygnał potwierdzający stabilność gospodarczą Polski.

Wzrost polskiego eksportu odbywa się i będzie się odbywał w warunkach długookresowych tendencji aprecjacyjnych z krótkookresowymi wahaniami. Dość powiedzieć, że nominalny kurs złotego do dolara amerykańskiego w początku listopada 1998 roku był niższy niż w początku listopada 1997 roku. Sytuacja taka jest z formalnego punktu widzenia niekorzystna dla eksporterów, jednak wzrost volumenu eksportu pokazuje, że przedsiębiorstwa przemysłowe są w stanie na tyle zwiększać swoją efektywność gospodarowania, by zwiększać sprzedaż na rynkach światowych.

Przedstawiony w „Projekcie ustawy...” (str. 28) scenariusz wzrostu eksportu nie budzi zastrzeżeń, natomiast argumentacja za obniżeniem tempa wzrostu importu do 11,5 proc prowadząca się do obniżenia popytu wewnętrznego nie w pełni przekonuje. Wiele przemawia za utrzymaniem się wyższego niż zakładane tempa wzrostu importu: aprecjacja złotego, niższe taryfy celne, wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych oznaczający większy import zaopatrzeniowy, ograniczone możliwości sprzedaży w Rosji przez zachodnich eksporterów. Dwa pierwsze czynniki zwiększą konkurencyjność importu względem produkcji krajowej.

Polityka kursowa realizowana w roku 1999 powinna nie dopuścić do aprecjacji złotego, która hamowałaby wzrost eksportu. Wymaga to dokładnych obserwacji bieżącego zachowania się eksportu (z uwzględnieniem opóźnionych reakcji na zmiany kursów) i kierowania się tym kryterium w podejmowaniu decyzji. Nie można ulegać naciskom lobby eksporterów, którzy zawsze będą starać się o poprawę swojej sytuacji naciskami niż podnoszeniem efektywności.

Po oczekiwanym w końcu roku 1998 osiągnięciu przez inflację poziomu jednocyfrowego w roku 1999 będzie następowało dalsze jej ograniczanie. Zakładane na rok 1999 stopy inflacji (str. 31) są, moim zdaniem, realistyczne. Jeżeli w roku 1999 powtórzony zostanie scenariusz rozkładu wzrostu cen z roku 1998 (silny impuls inflacji korekcyjnej w początku roku gasnący w kolejnych kwartałach), to szczególną uwagę należałoby zwrócić na malejące realne dochody rolników związane z największymi względnymi spadkami cen żywności.

Ostrzegalbym przed nadmiernie szybkim i za wszelką cenę zmniejszaniem jednocyfrowej stopy inflacji w Polsce na rzecz umiarkowanie szybkiego jej zmniejszania (nie przekraczającego 2 pkt. procentowe inflacji średniorocznej). Ważniejsze wydaje mi się dążenie do utrzymania tendencji zmniejszania stopy inflacji. Niepokój mój powodowany jest obawą, że zbyt szybkie „zbijanie” inflacji może zakończyć się - w niesprzyjających okolicznościach zewnętrznych - jej wzrostem, czego doświadczyły już Czechy, Węgry i ostatnio Rosja.

Poziom rezerw oficjalnych brutto na poziomie siedmiomiesięcznego importu (str. 41) jest jednym z czynników wzmacniających zaufanie do polskiej gospodarki. Utrzymanie rezerw na wysokim poziomie jest wskazane z uwagi na konieczność rosnącej w nadchodzących latach obsługi zrestrukturyzowanego zadłużenia zagranicznego Polski.

### *Średniookresowa prognoza makroekonomiczna*

Przedstawienie prognozy makroekonomicznej na rok budżetowy na tle prognozy średniookresowej jest słuszne, gdyż bieżąca polityka makroekonomiczna powinna być elementem długookresowej strategii gospodarczej.

Ogólny wydźwięk prognozy makroekonomicznej na lata 2000 - 2003 określiłbym mianem umiarkowanie optymistycznego. Przeciwno nadmiernemu optymizmowi słusznie przemawia niepewny kierunek rozwoju sytuacji w zewnętrznym otoczeniu gospodarczym Polski. Za optymistycznymi prognozami przemawia duży impet wzrostowy krajowego popytu i ogólny optymizm konsumentów i częściowo producentów wyrażający się wzrostem kredytów przez obie grupy mimo wysokich realnych stóp procentowych.

Prezentowane wskaźniki prognozy średniookresowej (elementy podziału PKB, indeksy cen i rynek pracy) są dość konserwatywne, to znaczy kształtują się w sposób „pożądany”. Chodzi mi tu o ponad punkt procentowy niższy wzrost spożycia niż PKB, niższy wzrost importu niż eksportu, ciągły spadek bezrobocia i ciągły wzrost zatrudnienia co w konsekwencji będzie prowadziło do osiągnięcia równowagi zewnętrznej.

Powyższy scenariusz oznacza skuteczną eliminację bolączek polityki gospodarczej drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to zbyt wysokie tempo wzrostu popytu krajowego oznaczało konieczność jego „schładzania”, a głębokie deficyty handlowy i płatniczy stanowią ciągle nie rozwiązane problemy. Ponadto polityka wysokich stóp procentowych nie może być realizowana zbyt długo. Zagroza ona bowiem prawidłowemu działaniu rynku kredytowego i może spowodować niekontrolowany napływ kapitałów spekulacyjnych.

Do realizacji takiego scenariusza niezbędna jest skuteczne, równoczesne i wewnętrznie spójne realizowanie polityki monetarnej, kursowej, fiskalnej i sprzyjający rozwój wydarzeń w gospodarczym otoczeniu Polski. Nie można również dopuścić do nadmiernego napływu do Polski kapitału portfelowego.