

Dr Bohdan Wyżnikiewicz  
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

(IP-89G)

## Ocena projektu ustawy budżetowej na rok 2000 Aspekty makroekonomiczne Uwagi do przewidywanego wykonania budżetu państwa w roku 1999

Przewidywane wykonanie budżetu państwa w roku 1999 jest bliskie zapisom ustawy budżetowej jedynie w przypadku wielkości deficytu, a zarówno suma dochodów, jak i suma wydatków budżetu osiągną niższy poziom.

Niższe wydatki są pochodną niższych dochodów, a niższe dochody wynikają głównie z osłabienia w roku 1999 tempa wzrostu gospodarczego. Świadczą o tym dobitnie mniejsze od planowanych dochody z podatku od towarów i usług (VAT), podatku dochodowego od osób prawnych, podatku akcyzowego, wpływów z ceł i dywidend.

Przekroczenia zapisów ustawowych w wielkości dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych i dochodów jednostek budżetowych wynikają z niedoszacowania wzrostu dochodów z tych tytułów. W obu przypadkach może to świadczyć o poprawie skuteczności tak ściągalności podatku od dochodów osobistych, jak i o efektywniejszych, bardziej „rynkowych” zachowaniach jednostek budżetowych.

Większe od zakładanych oczekiwane dochody z prywatyzacji państwowego majątku są pozytywnym faktem. Można też zrozumieć ostrożne podejście do planowania dochodów z tego tytułu w roku 1999 dokonywanego z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem wobec roku 1999 w warunkach dużej niepewności co do powodzenia raczej ambitnych zamierzeń prywatyzacyjnych. W rezultacie, zagraniczne finansowanie deficytu budżetowego jest ujemne, co w praktyce oznacza redukcję zadłużenia zagranicznego.

### Cele polityki gospodarczej

Oceniam pozytywnie wąskie określenie celów polityki gospodarczej w zapisach projektu ustawy, ograniczone do osiągnięcia szybkiego (i trwałego) wzrostu gospodarczego. Udana realizacja tego celu daje gwarancje poprawy sytuacji (możliwości zwiększania wydatków budżetowych w przyszłości) w różnych dziedzinach gospodarki i sfer życia społecznego, czyli realizacji różnych ważnych szczegółowych celów, których wymienianie w ustawie budżetowej nie byłoby fortunnym rozwiązaniem.

Możliwości przyspieszenia tworzenia nowych miejsc pracy nie rysują się, moim zdaniem, tak korzystnie i jakby automatycznie, jak jest to sugerowane w *Uzasadnieniu* ustawy budżetowej (str. 11). Nie zakończył się bowiem i trwa nadal rozpoczęty na początku transformacji gospodarczej proces racjonalizacji zatrudnienia (redukcji nadmiernego zatrudnienia) i stale wzrasta wydajność pracy, a to obniży popyt na dodatkową siłę roboczą. Sytuacja na rynku pracy może poprawić się znacząco dopiero przy osiągnięciu lub przekroczeniu wielkości górnego pułapu zakładanego wzrostu gospodarczego. Dane o rynku pracy w roku 1999 w konfrontacji ze stwierdzeniami z *uzasadnienia* dla roku 1999 potwierdzają moje obawy z tego zakresu.

Do dwóch dźwigni rozwoju, z których Polska może skorzystać dla redukcji luki rozwojowej wobec Unii Europejskiej można by dodać długookresową tendencję aprecjacji

złotego. Zjawisko to powoduje redukcję luki dochodowej, co znajduje również wyraz w redukcji luki rozwojowej.

### **Uwarunkowania zewnętrzne**

Przedstawione w *Uzasadnieniu...* uwarunkowania zewnętrzne rozwoju gospodarczego Polski w roku 2000 nie budzą poważniejszych kontrowersji i są rzetelnie naświetlone. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę na niedocenianie w dokumencie wpływu sytuacji gospodarczej Rosji na stan koniunktury makroekonomicznej w Polsce. Doświadczenia lat 1998 i 1999 wyraźnie wskazują na silne pośrednie efekty złej sytuacji w Rosji. Jeżeli eksport do Rosji jest ograniczany (np. brakiem dewiz na zakupy w innych krajach), to tradycyjnie kierowane do Rosji towary (produkcja krajowa Polski i dodatkowo import z innych krajów nie sprzedany do Rosji) „zalewają” polski rynek. Wpływa to w istotny sposób na ograniczanie rozmiarów produkcji krajowej. Jest to szczególnie wyraźne w przemyśle spożywczym i lekkim. Znacząca poprawa sytuacji w Rosji może mieć podobny odwrotny efekt, czyli stanowić impuls wzrostowy dla gospodarki Polski.

### **Realizacja celów**

Słusznie podnosi się niepokojącą kwestię niskiego poziomu stopy oszczędności krajowych, która może okazać się barierą dla szybkiego wzrostu gospodarczego. Nie jest jednak powiedziane, jak zamierza się zwiększać wzrost stopy oszczędności. Stwierdzenie (str. 22), że „niska inflacja jest istotnym czynnikiem stymulującym skłonność do oszczędzania” jest dość ryzykowne w przypadku Polski przełomu wieków, gdzie po latach wysokich nominalnych stóp oprocentowania depozytów, stosunkowo szybkie obniżenie tych stóp stwarza barierę psychologiczną dla zwiększania stopy oszczędzania. Równocześnie, po latach wyrzeczeń, wzrost siły nabywczej dochodów ludności i większa dostępność kredytów powodują bardziej wzrost skłonności do konsumpcji niż skłonności do oszczędzania.

### **Narzędzia polityki gospodarczej**

Omówienie polityki strukturalnej jest przedstawieniem przeprowadzanych z wielkimi trudnościami i licznymi niepowodzeniami restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, PKP i przemysłu obronnego oraz przedstawieniem innych działań (prywatyzacji) w dziedzinie gospodarki takich jak rynek pracy, rolnictwo i małe i średnie przedsiębiorstwa. Wszystkie te obszary od wielu lat wpływają negatywnie na wydolność strukturalną gospodarki Polski.

Długookresowa strategia prywatyzacji w Polsce ukształtowana była trudno poddającymi się kontroli pozbawionymi wspólnej filozofii prywatyzacyjnej decyzjami kolejnych ministrów „przekształceń własnościowych”. Doprowadziło to do stanu, w którym kolejnemu etapowi prywatyzacji podlegać będą trudne do prywatyzacji sektory obejmujące duże przedsiębiorstwa (w dużej mierze pochodzące z czterech sektorów – przedmiotów programów restrukturyzacyjnych). W tym świetle mało realna wydaje się możliwość realizacji celów podstawowych prywatyzacji (str. 26) w zakresie, który satysfakcjonowałby oczekiwania społeczne.

Reforma podatkowa, której ogólne założenia spotykają się zarówno z poparciem, jak i sprzeciwem by mogła być skuteczna, musi być w odpowiedni sposób prezentowana opinii publicznej. W przeciwnym razie, przy braku zrozumienia i akceptacji wprowadzanie jej napotka na sprzeciw społeczny.

Wyrażam obawę, że szybkie wprowadzanie podwyższonych stawek podatku akcyzowego zgodnego ze standardami Unii Europejskiej może doprowadzić nawet do ograniczenia przychodów podatkowych. W Polsce ukształtowała się struktura cen, w której nowe zasady naliczania podatku akcyzowego mogą spowodować ograniczanie zakupów i zwiększenie przemytu (tytoń, alkohol) bądź pędzenia alkoholu oraz będą sprzyjały procesom inflacyjnym.

### **Założenia makroekonomiczne**

Zakładany poziom tempa wzrostu gospodarczego na rok 2000 5,2 procent jest optymistyczny, ale równocześnie realny pod warunkiem, że korzystnie ukształtuje się dla Polski otoczenie zewnętrzne, a w polskiej gospodarce utrzyma się równowaga makroekonomiczna oraz optymizm konsumentów i inwestorów.

Wzrost spożycia indywidualnego w latach 1999 (3,9 procent) i 2000 (4,4 proc.) szacowany jest w „*Uzasadnieniu*”, moim zdaniem, zbyt ostrożnie. 22 września 1999 r. GUS podał, że w pierwszej połowie roku 1999 spożycie indywidualne wzrosło o 4,5 procent. Pozostałe rezultaty z drugiej połowy dekady lat 90-tych pokazują, że przy wysokim tempie wzrostu gospodarczego należy oczekiwać tempa wzrostu tego spożycia na poziomie przewyższającym wzrost PKB, lub, jeżeli założy się pewne zwolnienie wzrostu tego spożycia, nieco bliżej tempa wzrostu PKB. Z kolei, wzrost spożycia zbiorowego, został, moim zdaniem, oszacowany nieco wyżej niż należy tego oczekiwać.

Zgadzam się z oceną wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w roku 1999 (11 proc.) i z prognozą na rok 2000.

*Uzasadnienie* w części tekstowej nie zawiera założeń pokazujących tempa wzrostu eksportu i importu w roku 2000 ani komentarza w tej sprawie. Tablica 1 z końca dokumentu podaje wzrost eksportu o 0,5 proc. w roku 1999 i o 5,5 proc. w roku 2000. Wzrost importu jest szacowany na 6,0 proc. w roku 1999 i zakładany na 8,9 proc. w roku 2000. Są to, jak należy przypuszczać wielkości eksportu obliczane w konwencji rachunków narodowych, czyli z uwzględnieniem zakupów nierezydentów (handel przygraniczny). Wielkości zmian obrotów w handlu zagranicznym w roku 2000 założone są na realistycznym poziomie w świetle informacji posiadanych we wrześniu 1999 r. Trzeba sobie jednak zdawać sobie sprawę z tego, że są to wielkości obarczone największą dozą niepewności z grupie kluczowych wskaźników makroekonomicznych.

Ocena możliwości obniżania stopy inflacji w roku 2000 jest, moim zdaniem, nadmiernie optymistyczna. Średnioroczny poziom inflacji 5,7 procent w roku 2000 jest zagrożony prawdopodobnym utrzymaniem się wysokiego poziomu cen ropy naftowej i innych surowców na rynkach światowych, a także możliwym dalszym wzrostem tych cen. Zagrożeniem wewnętrznym jest presja na wzrost wynagrodzeń w gospodarce, co nie pozwoli na odegranie roli czynnikiem kosztowym mającym ograniczać inflację, jak to zostało podane na stronie 35 *Uzasadnienia*.

Deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego wyrasta na najpoważniejsze zagrożenie równowagi makroekonomicznej polskiej gospodarki. Dobrze się zatem stało, że w *Uzasadnieniu* poświęcono mu odpowiednio dużo uwagi.

W sprawie założeń dotyczących najważniejszych wielkości bilansu płatniczego zawartych w tablicy 4 z końca dokumentu trzy sprawy są warte podniesienia. Po pierwsze, oszacowanie przyrostu wpływów z eksportu wydaje się zbyt optymistyczne. Konsekwencją tego jest przyjęcie powstrzymania narastania ujemnego salda obrotów towarowych i w konsekwencji ujemnego salda rachunku bieżącego. Po drugie, wydaje się mało prawdopodobne, by w roku 2000 saldo niesklasyfikowanych obrotów bieżących osiągnęło

poziom 4,2 mld dolarów, podobnie zresztą jak 4 mln dolarów w roku 1999. Do takiego stwierdzenia upoważnia dotychczasowy rozwój sytuacji w roku 1999. Po trzecie, saldo inwestycji bezpośrednich zawarte w rachunku kapitałowym powinno być niższe w roku 1999 i wyższe w roku 2000 (niż wielkości podane w tablicy 4) z powodu dającego się obecnie lepiej przewidzieć kalendarza wpłat ze sprzedaży inwestorom zagranicznym dużych przedsiębiorstw państwowych.

Mimo zgłoszenia przeze mnie licznych dyskusyjnych uwag do założeń podstawowych wielkości makroekonomicznych niezbędnych do konstrukcji budżetu na rok 2000 uważam, że stanowią one odpowiednią podstawę do tego celu. Moje główne zastrzeżenie odnosi się do zbyt optymistycznych ocen niektórych wielkości makroekonomicznych.

### **Uwagi formalne**

Lektura rozdziału II *Uzasadnień* odnoszącego się do zagadnień makroekonomicznych jest dość trudna, gdyż nie jest w nim przeprowadzony przejrzysty tok wywodu. Pkt 4 (realizacja celów) zawiera omówienie kilku kwestii bez silniejszego wzajemnego związku. Dość szczegółowe przedstawienie czterech restrukturyzacji sektorowych (pkt 5.1.1.) swoją konwencją wyraźnie różni się od ogólnego potraktowania pozostałych elementów polityki strukturalnej.

Brakuje tabelarycznego przedstawienia najważniejszych wielkości prognozowanych na rok 2000 w części tekstowej. Tablice takie znajdują się dopiero na końcu dokumentu, co nie jest wyraźnie zaznaczone w tekście. Nie stosuje się jednolitego nazewnictwa (np. tabela bez numeru na str. 34 zawiera nazewnictwo odmienne od stosowane go w pkt 6, przykładowo zamiennie stosuje się określenia konsumpcja publiczna i spożycie zbiorowe), co wprowadza niepotrzebne zamieszanie. W części tekstowej nie wspomina się o często stosowanym w analizach makroekonomicznym agregacie – popycie krajowym. Pojawia się on w tablicach końcowych pod nie stosowaną przez analityków nazwą „PKB wykorzystanego”.