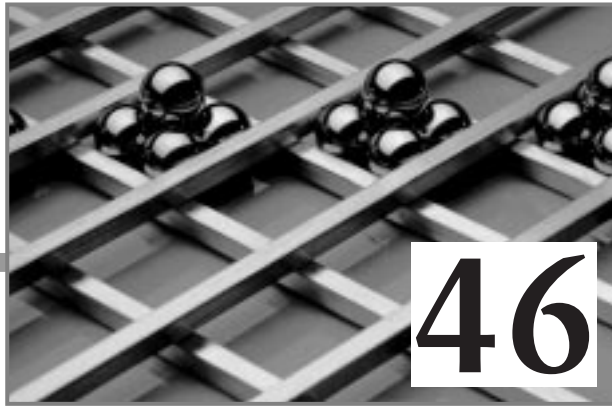


# Z E S Z Y T Y BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 2 0 0 0

BUDŻET 2000



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00 - 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i BRE Bank SA

Redakcja Zeszytów

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz Zeszytów  
Krystyna Olechowska

Autorzy  
Janusz Jankowiak  
Mirosław Gronicki  
Lidia Wilk

Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury  
DTP: SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca:  
Fundacja Naukowa CASE, 00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12  
Nakładca:  
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w marcu 2000 r. Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji – WPROWADZENIE	5
Lista uczestników seminarium	6
Lidia Wilk – BUDŻET 2000	7
1. Gospodarka polska w latach 2000 – 2002	7
2. Uwarunkowania zewnętrzne	7
3. Zmienne egzogeniczne – krajowe	10
4. Realizacja celów	11
5. Narzędzia polityki gospodarczej	13
6. Sektor finansów publicznych w latach 2000 – 2002	16
Mirostaw Gronicki – PRZEWIDYWANE SKUTKI MAKROEKONOMICZNE WYKONYWANIA BUDŻETU NA ROK 2000	21
1. Wprowadzenie	21
2. Prognoza na rok 2000	21
Janusz Jankowiak – POLITYKA FISKALNA, SYSTEM BANKOWY I RYNKI FINANSOWE W ROKU 2000	25
Krystyna Olechowska – BUDŻET 2000 – DYSKUSJA	29



# WPROWADZENIE

*Od Redakcji*

Budżet 2000 wpisuje się w realizację strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego do 2010 roku, przy czym dwa najbliższe lata będą najistotniejsze dla tej realizacji. W tym czasie zostanie zainicjowanych większość posunięć przesądających o przyszłym kształcie gospodarki polskiej. Osiągnięcie planowanego średniego tempa rozwoju gospodarki na wysokim poziomie rzędu 6–7% umożliwi systematyczne redukowanie luki rozwojowej między Polską a krajami Unii Europejskiej. Takie tempo jest możliwe, gdyż Polska jest w pozycji kraju relatywnie opóźnionego gospodarczo, który ma do swojej dyspozycji dźwignie rozwoju niedostępne dla krajów już zaawansowanych. Są to możliwości adaptowania najlepszych wzorców i unikania rozwiązań, które się nie sprawdziły oraz większe możliwości przesunięć strukturalnych w gospodarce, stanowiące rezerwy pozwalające na zwiększanie efektywności wykorzystania dostępnych zasobów. Instrumentami, mającymi zapewnić realizację zamierzeń, które znalazły się również w budżecie 2000, są: kontynuacja reformy emerytalnej i służby zdrowia, mniejszy stopień fiskalizmu, niższe podatki, przede wszystkim dla przedsiębiorstw i podnoszenie efektywności kontroli wydatków publicznych pieniędzy.

Budżet 2000 był tematem 46 seminarium panelowego BRE-CASE, które odbyło się 17 lutego 2000 r. w Warszawie. Do dyskusji organizatorzy zaprosili przedstawiciela Ministerstwa Finansów oraz ekspertów ekonomicznych.

W Zeszytcie zamieszczamy wystąpienia trojga panelistów. Lidia Wilk, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki w Ministerstwie Finansów przedstawia założenia ustawy budżetowej na rok 2000 szczególnie uwagę zwracając na uwarunkowania zewnętrzne realizacji budżetu, czyli prognozę sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych i sytuację na międzynarodowych rynkach finansowych, a także na krajowe warunki realizacji budżetu i narzędzia polityki gospodarczej między innymi: restrukturyzację, prywatyzację, zmiany na rynku pracy, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz politykę fiskalną. Dr Mirosław Gronicki, ekspert CASE, w prezentowanej prognozie na rok 2000 gospodarczą sytuację Polski uzależnia przede wszystkim od czynników zewnętrznych: sytuacji gospodarczej w krajach Unii Europejskiej, cen na rynkach światowych, tendencji na rynkach finansowych. Za największe natomiast zagrożenie dla polskiej gospodarki uznaje wysokie ujemne saldo obrotów bieżących. Janusz Jankowiak, główny ekonomista Westdeutsche Landesbank Polska SA omawiając politykę fiskalną, system bankowy i rynki finansowe w roku 2000 twierdzi, że stan finansów publicznych w tym roku co prawda będzie lepszy niż w zeszłym, ale jednak gorszy niż w wariantcie prezentowanym przez rząd. Polityka fiskalna tym bardziej nastawiona być musi na wzrost krajowych prywatnych oszczędności i spadek dezoszczędności wytwarzanych w sektorze publicznym.

Prezentowane w Zeszytcie teksty są rozszerzonymi wersjami wystąpień wygłoszonych na lutowym seminarium. Zostały przygotowane specjalnie na potrzeby seminarium i niniejszej publikacji, za co ich Autorom organizatorzy składają serdeczne podziękowanie.

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Iwona Antowska-Bartosiewicz	Bank Handlowy w Warszawie SA	Tomasz Myszkorowski	Bank Handlowy w Warszawie SA
Tadeusz Baczek	INE PAN	Jarosław Neneman	Fundacja CASE
Ewa Balcerowicz	Fundacja CASE	Tomasz Ogrodnik	LGS Sp. z o.o.
Anna Bigolas-Siwicka	BRE Bank SA	Krystyna Olechowska	Fundacja CASE
Bogumił Bińczak	K&K Consultants	Bożena Osak	Deutsche Bank Polska SA
Barbara Błaszczak	Fundacja CASE	Monika Ostrowska	PZU Życie
Jan Bossak	SGH	Wojciech Paczyński	Ośrodek Studiów Wschodnich
Marek Borowski	Sejm RP	Jerzy Pieńkowski	Przedstawicielstwo Komisji Europejskich
Piotr Bujak	Fundacja CASE	Katarzyna Piętka	Fundacja CASE
Piotr Chwiejczak	BRE Bank SA	Marcin Przybyła	Biuro Banku Światowego w Polsce
Dorota Ciołek	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Andrzej Pyszkowski	Polska Agencja Rozwoju Regionalnego
David Dornisch	Fundacja CASE	Łukasz Rawdanowicz	Fundacja CASE
Monika Drab	KPWIG	Michał Rusiński	MSZ
Ludomir Duda	Fundacja Poszanowania Energii	Izabela Sewerynik	Kredyt Bank PBI SA
Mirostaw Dusza	Narodowy Bank Polski	Sławomir Sikora	PBK SA
Bożena Dymkowska	PAP Redakcja Ekonomiczna	Jan Solarz	Narodowy Bank Polski
Piotr Dziewulski	Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BH	Tomasz Stankiewicz	WNE UW
Agnieszka Eberhardt-Kowal	BRE Bank SA	Maciej Stańczuk	WestLB Polska SA
Paulina Gąsiekiewicz-Płonka	Komitet Badań Naukowych	Dariusz Stasik	Gazeta Wyborcza
Grażyna Gierszewska	INE PAN	Krzysztof Szewczyk	KPWIG
Mirostaw Gronicki	Fundacja CASE	Piotr Szpunar	Narodowy Bank Polski
Janusz Jankowiak	WestLB Polska SA	Andrzej Śniecikowski	IBD Zmiany SA
Małgorzata Jakubiak	Fundacja CASE	Kazimierz Ślubowski	BCC
Zofia Janczewska	NBP	Krzysztof Telega	PTE Skarbiec-Emerytura
Mariusz Jarmużek	Uniwersytet Łódzki, CASE	Magdalena Tomczyńska	Fundacja CASE
Katarzyna Jędrzejewska	Rzeczpospolita	Dobek Tymoczko	Narodowy Bank Polski
Ewa Kawecka	Bankowy Fundusz Gwarancyjny	Joseph Wancer	Raiffeisen Centrobank SA
Włodzimierz Kiciński	BGŻ SA	Natalia Węgleńska	Kredyt Bank PBI SA
Wojciech Kostrzewa	BRE Bank SA	Andrzej Wielowieyski	Komisja Finansów Publicznych
Paweł Krzeczunowicz	USAID	Ewa Wilk	Sejm RP
Janusz Kudła	WNE UW	Lidia Wilk	Narodowy Bank Polski
Jerzy Kwieciński	Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce	Mirostaw Wilkołek	Ministerstwo Finansów
Barbara Kwiecińska	Wardyński i Wspólnicy	Maria Wiśniewska	BRE Bank Hipoteczny
Antoni Lenard	BIG Bank GDAŃSKI	Adam Wiśniewski	Bank Pekao SA
Krzysztof Lis	Fundacja Centrum Prywatyzacji	Przemysław Woźniak	– Grupa PEKAO SA
Maria Lubera	GINB	Paweł Wyczański	Fundacja CASE
Krzysztof Marczewski	IKC HZ	Katarzyna Zajda	Fundacja CASE
Andrzej Matuszczak	Akademia Ekonomiczna w Poznaniu	Jadwiga Zaręba	Narodowy Bank Polski
Aleksandra Michalska	Gazeta Finansowa	Katarzyna Zawalińska	Citibank Polska SA
Artur Mita	INE PAN	Anna Ząbkowicz	BPH SA
Wojciech Moskwa	Reuters		Fundacja CASE
			INE PAN

# BUDŻET 2000

*Lidia Wilk\**

## 1. Gospodarka polska w latach 2000 – 2002

### 1. 1. Cele polityki społeczno-gospodarczej

Okres 2000 – 2002 stanowi najistotniejszy fragment realizacji „Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000 – 2010”<sup>1/</sup>. W tym czasie zainicjowanych zostanie większość posunięć przesądzających o przyszłym kształcie gospodarki polskiej. W rezultacie stworzą one podstawy dla szybkiego wzrostu gospodarczego oraz przyśpieszenia tworzenia nowych miejsc pracy.

Osiągnięcie średniego tempa rozwoju gospodarki na wysokim poziomie rzędu 6 – 7% umożliwi systematyczne redukowanie luki rozwojowej między Polską a krajami Unii Europejskiej. Takie tempo jest możliwe, gdyż Polska jest w pozycji kraju relatywnie opóźnionego gospodarczo, który ma do swojej dyspozycji dźwignie rozwoju niedostępne dla krajów już zaawansowanych. Są to:

- możliwości adaptowania najlepszych wzorców i unikania rozwiązań, które się nie sprawdziły,
- większe możliwości przesunięć strukturalnych w gospodarce, stanowiące rezerwy pozwalające na zwiększanie efektywności wykorzystania dostępnych zasobów.

Zwiększenie zdolności i skłonności przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy jest mocno powiązane z realizacją pierwszego celu, tj. z zapewnieniem gospodarce szybkiego i nieprzerwanego rozwoju. Oznacza to, że instrumenty polityki gospodarczej służące dynamizacji rozwoju gospodarki będą jednocześnie sprzyjać zwiększaniu produktywnego zatrudnienia. Nawet przy wyso-

kim tempie wzrostu PKB, tempo wzrostu zatrudnienia będzie zależać od stanu czynników kształtujących ilość i jakość oferowanej przez pracodawców pracy oraz popytu na nią zgłaszanego przez przedsiębiorstwa. Tylko sprawny i elastyczny rynek pracy w połączeniu z wysokimi i efektywnymi inwestycjami zapewni pełne wykorzystanie przez gospodarkę istniejących zasobów pracy, a tym samym rozwiązanie problemu bezrobocia.

## 2. Uwarunkowania zewnętrzne

### 2. 1. Prognoza sytuacji gospodarczej u głównych partnerów handlowych

Globalna sytuacja gospodarcza w świecie zależna jest w głównej mierze od trzech największych gospodarek: USA, Unii Europejskiej i Japonii. Jednakże, jak obrazują to wydarzenia lat 1997 – 1998, coraz intensywniejsze powiązania handlowe i finansowe powodują, że kryzysy gospodarcze w innych regionach świata wywierają duży wpływ na kondycję gospodarczą tych trzech ugrupowań.

Ocena sytuacji globalnej w pierwszej części 1999 r. jest niejednoznaczna. Z jednej strony obserwowane są pozytywne elementy:

- osłabienie euro, które powinno przyczynić się do wyraźniejszego ożywienia gospodarek państw Unii Europejskiej,
- wpływ kryzysu w Brazylii ogranicza się jedynie do Ameryki Południowej,
- pojawiły się oznaki wychodzenia z kryzysu Azji Południowo-Wschodniej,

- 
- przyznanie Rosji kredytu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz renegocjacje spłat zadłużenia wobec wierzycieli zagranicznych powinny poprawić sytuację finansową tego państwa.

Równocześnie jednak:

- coraz częściej docierają sygnały o możliwości wzrostu inflacji i „przegrzania” gospodarki USA,
- problemy związane z restrukturyzacją koreańskich konglomeratów stawiają pod znakiem zapytania wiarygodność polityki gospodarczej prowadzonej w tym państwie,
- sygnały płynące z Japonii nie pozwalają na jednoznaczną ocenę perspektyw tej gospodarki.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki największe znaczenie będzie miało kształtowanie się sytuacji gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. Obserwowane w pierwszych miesiącach 1999 r. spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego na tym obszarze wynikało z negatywnego wpływu spadku wymiany handlowej związanej z obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego w świecie. Spowolnienie to mogłoby być jeszcze większe gdyby nie fakt, że szok zewnętrzny oddziałujący na gospodarkę Unii Europejskiej ma asymetryczny wpływ na uczestników życia gospodarczego – pozytywny dla konsumentów (spadająca inflacja zwiększająca siłę nabywczą społeczeństwa), a negatywny dla sektora przedsiębiorstw (spadek zamówień eksportowych odbija się na zyskach i zdolnościach inwestycyjnych przedsiębiorstw). W efekcie optymizm konsumentów i związana z tym rosnąca konsumpcja prywatna kompensują negatywne zjawiska związane z szokiem, a odnoszące się do inwestycji i eksportu.

Strona podażowa gospodarek UE kształtowana jest obecnie poprzez wzrost konkurencyjności spowodowany słabością euro na rynkach międzynarodowych. Dodatkowo pozytywnie na gospodarkę unijną powinny wpłynąć rekordowo niskie stopy procentowe, niska inflacja i niskie deficyty budżetowe.

Od strony popytowej głównym motorem wzrostu pozostaje konsumpcja prywatna oraz zakupy inwestycyjne. Związane jest to z rosnącym optymizmem konsumentów oraz poprawą nastrojów wśród przedsiębiorców.

Efekty powinny pojawić się w 2000 r., kiedy to dobrej sytuacji w zakresie konsumpcji prywatnej towarzyszyć

powinna poprawa w otoczeniu zewnętrznym, a w konsekwencji optymizm przedsiębiorców oraz zwiększenie nakładów inwestycyjnych. Zgodnie z prognozami instytucji międzynarodowych po osiągnięciu w 1999 r. wzrostu gospodarczego na poziomie 2,0 – 2,1%, w 2000 r. PKB krajów UE powinien zwiększyć się już o 2,7 – 2,9%.

Rozwój gospodarczy w USA, które są obecnie kołem zamachowym światowego wzrostu gospodarczego, jest efektem następujących czynników:

- wzrostu wydajności pracy,
- stabilności cen,
- niskich stóp procentowych i bezrobocia,
- nadwyżki budżetowej,
- postępu technologicznego.

Czynniki te pozwoliły gospodarce amerykańskiej na dalszą ekspansję, pomimo niekorzystnej sytuacji w otoczeniu zewnętrznym.

Przewidywane zmniejszenie siły oddziaływania efektów bogactwa związanych ze wzrostem giełdy, zmniejszający się stopień wykorzystania środków produkcji skutkujący wyhamowaniem procesów inwestycyjnych oraz prawdopodobne zwiększenie restrykcyjności polityki monetarnej powinny doprowadzić do stopniowego spowolnienia tempa wzrostu PKB w USA. Jednakże osiągnięta obecnie nadwyżka budżetowa powinna pozwolić na właściwe połączenie polityki fiskalnej i monetarnej i w rezultacie spowodować, że ograniczenie rozwoju gospodarczego będzie niewielkie. Zgodnie z prognozami, gospodarka amerykańska osiągnie w 1999 r. wzrost na poziomie 3,7 – 3,9%, który w 2000 r. zmniejszy się do około 2,6 – 2,9%.

Perspektywy wzrostu gospodarczego w Japonii pozostają nadal niepewne. Odnotowany w pierwszym półroczu 1999 r. wzrost PKB był w dużej części pochodną znaczącego zwiększenia inwestycji publicznych. Wzrost ten powinien być traktowany raczej jako sygnał zakończenia najgorszej fazy kryzysu gospodarki japońskiej niż jako wskaźnik wchodzenia na ścieżkę stabilnego wzrostu gospodarczego. W całym 1999 r. – w związku z niską bazą roku poprzedniego oraz stopniową poprawą optymizmu gospodarczego – przewiduje się wzrost PKB o około 0,6 – 1,0%. Podjęte bardzo kosztowne działania polegające na dokapitalizowaniu banków oraz ich restrukturyzacji powinny przynieść widoczne efekty



---

dopiero w średniej perspektywie. Słabe wyniki finansowe przedsiębiorstw wymuszają restrukturyzacje i zwolnienia, co przyczynia się do powstania rekordowego dla tego kraju bezrobocia. W 2000 r. poprawa sytuacji w krajach Azji Południowo-Wschodniej oraz efekty podjętych reform powinny pozwolić na osiągnięcie realnego PKB na poziomie nieco wyższym niż w obecnym roku.

Po załamaniu się polskiego eksportu do Rosji na początku lat dziewięćdziesiątych, rynek rosyjski stał się z czasem drugim pod względem znaczenia rynkiem eksportowym Polski. Sytuacja ta uległa zmianie w 1998 r., kiedy to na skutek kryzysu i deprecjacji rubla popyt importowy Rosji uległ drastycznemu ograniczeniu. Dewaluacja rubla spowodowała jednak wzrost konkurencyjności krajowych producentów. Dodatkowo wyższe ceny gazu i ropy naftowej na rynkach międzynarodowych doprowadziły do poprawy sytuacji w sektorze zasobów naturalnych. W tym samym czasie stabilizacji uległ popyt, inflacja zaczęła spadać, a waluta rosyjska przestała gwałtownie słabnąć. Pomimo tego wciąż istnieje duża niepewność, co do przyszłego rozwoju sytuacji w Rosji. Prognozy wskazują na możliwość zahamowania spadku gospodarczego w 1999 r. Natomiast na 2000 r. przewiduje się możliwość osiągnięcia niewielkiego 1 – 2% wzrostu.

Podstawowym wyzwaniem dla Rosji wciąż pozostaje uporządkowanie finansów publicznych i przywrócenie wypłacalności budżetu. Na poprawę sytuacji finansowej Rosji pozytywnie wpłyną:

- wysoki poziom cen surowców, a szczególnie ropy naftowej,
- przyznanie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy kredytu w wysokości 4,5 mld USD,
- umowa podpisana z Klubem Paryskim dotycząca restrukturyzacji ponad 8 mld USD płatności należnych w 1999 r. i w 2000 r., których spłata została odłożona na najbliższych 15 – 20 lat,
- możliwe osiągnięcie porozumienia z wierzycielami zrzeszonymi w Klubie Londyńskim.

Od dalszego rozwoju sytuacji w Rosji zależeć będzie także wzrost gospodarczy na Ukrainie i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej silnie powiązanych gospodarczo z Rosją (Słowacji, Krajów Nadbałtyckich, Rumunii, Białorusi i Bułgarii).

## 2. 2. Międzynarodowe rynki finansowe

Sytuacja na rynkach walutowych jest odbiciem siły poszczególnych gospodarek. W pierwszej połowie 1999 r. bardzo dobre wyniki gospodarki amerykańskiej znalazły odzwierciedlenie we wzmacniającym się dolarze, które było szczególnie widoczne w relacji do euro. Takie kształtowanie się kursu powinno przyczynić się do spowolnienia aktywności gospodarczej w USA i ożywienia w Europie w drugiej połowie br.

W 2000 r. odwrócenie pozycji w ramach cyklu koniunkturalnego pomiędzy USA i Unią Europejską powinno spowodować stopniowe umacnianie się euro w stosunku do dolara i ukształtowanie się na koniec roku kursu w relacji 1,15 USD za euro.

Globalne rynki finansowe bardzo wyraźnie odczuły zwiększoną niepewność związaną z ostatnimi kryzysami gospodarczymi. Ucieczka do jakości oraz zwiększone inwestycje w najbardziej płynne aktywa doprowadziły do wzrostu rentowności papierów wartościowych emitowanych przez kraje należące do grupy emerging markets. Dodatkowo rosnące kłopoty banków inwestycyjnych i funduszy hedgingowych doprowadziły do wzmocnienia wahań cen instrumentów rynkowych i wycofywania kapitału z rynków rozwijających się. Wciąż istniejące obawy, co do przyszłego rozwoju sytuacji na tych rynkach kontrastują z optymizmem panującym na giełdach w Ameryce Północnej, który jest widoczny pomimo powtarzających się ostrzeżeń dotyczących możliwości znaczącego spadku cen papierów wartościowych na rynku amerykańskim.

Do zmniejszenia niepewności panującej na rynkach finansowych przyczyniać się będzie rosnące zaangażowanie międzynarodowych organizacji finansowych oraz najbardziej rozwiniętych państw w rozwiązywanie powstałych problemów. Pomimo tego przewiduje się, że napływ netto kapitałów prywatnych do krajów wschodzących osiągnie w roku 1999 poziom zaledwie jednej trzeciej wartości kapitału, który napłynął do tych krajów w rekordowym 1996 r. W 2000 r. oczekuje się, że wielkość netto napływającego do tych krajów kapitału prywatnego zwiększy się niemal dwukrotnie i osiągnie wartość ok. 120 mld USD. Jednakże realizacja tej prognozy

---

uzależniona jest od wielu czynników, w szczególności od przywrócenia stabilizacji makroekonomicznej w krajach dotkniętych kryzysem i ich powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

### 2. 3. Zagrożenia

Generalnie potencjalne zagrożenia dla gospodarki światowej w latach 1999 – 2002 można podzielić na te związane z ryzykiem odnoszącym się do czynników wzrostu gospodarczego oraz te związane z ryzykiem odnoszącym się do rozwoju sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych.

Zagrożenia dla wzrostu gospodarczego obejmują:

- ryzyko ewentualnego, dalszego wzrostu cen ropy naftowej i podstawowych surowców (wzmocnione decyzjami Rosji dotyczącymi ograniczeń w eksporcie paliw), co doprowadzić mogłoby do pojawienia się presji inflacyjnej i w efekcie skłonić władze monetarne do podniesienia stóp procentowych. Działanie to odbiłoby się z pewnością na wroście gospodarczym w świecie;
- brak oczekiwanego ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej. Niższe tempo wzrostu gospodarczego (poniżej 2%) mogłoby spowodować uruchomienie negatywnej dla gospodarki Unii spirali: spadek liczby miejsc pracy, zachwianie optymizmu konsumenckiego, spadek popytu wewnętrznego i w efekcie spotęgowany spadek tempa wzrostu PKB;
- ryzyko związane z ewentualnym brakiem wychodzenia gospodarki japońskiej z recesji. Niezwykle istotne (ale również skomplikowane) dla uzyskania długotrwałego wzrostu gospodarczego jest dokonanie szybkiej zmiany tradycyjnego japońskiego systemu zarządzania przedsiębiorstwem;
- ryzyko istniejące w innych regionach świata. Recesja w Brazylii, która z pewnością odbije się na całej Ameryce Południowej, może z opóźnieniem zacząć wywierać negatywny wpływ na gospodarkę Stanów Zjednoczonych. Również ewentualne, przedłużające się spowolnienie wzrostu gospodarczego w Chinach może spowodować deprecjację juana, co mia-

łoby negatywne reperkusje dla wzrostu gospodarczego obszaru Azji Południowo-Wschodniej.

Zagrożenia związane z sytuacją na rynkach finansowych obejmują:

- ryzyko wynikające z różnych pozycji w cyklu koniunkturalnym w jakich znajdują się trzy największe obszary walutowe (dolara, jena i euro). Sytuacja taka prowadzi do znaczącego powiększenia się obserwowanej w wymienionych obszarach nierównowagi na rachunkach obrotów bieżących. Nierównowaga ta, która została dodatkowo zaostrzona przez kryzysy w krajach rozwijających się, niesie za sobą poważne zagrożenie dla gospodarki światowej związane z możliwością wzrostu protekcjonizmu oraz pojawieniem się destabilizujących wahań kursów krzyżowych pomiędzy głównymi walutami światowymi,
- niepewność związaną z reakcją inwestorów giełdowych (głównie w USA) na krótkookresowe fluktuacje zysków z inwestycji w papiery wartościowe. Jest mało prawdopodobne, aby dochody firm w USA rosły realnie w tempie zbliżonym do średniej z lat 90., to jest o ok. 10% rocznie. Już w 1998 r. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu tych dochodów. Uwzględniając dodatkowo możliwość wzrostu realnych stóp procentowych (w związku z pojawieniem się presji inflacyjnej) oraz spadku dywidend, giełda stać się może bardziej podatna na korektę. Ewentualna korekta miałaby negatywny wpływ na gospodarkę USA, gdyż zarówno przedsiębiorstwa, jak też gospodarstwa domowe uzależnione są od sytuacji na giełdzie.

### 3. Zmienne egzogeniczne – krajowe

Od połowy lat osiemdziesiątych w Polsce występuje malejące tempo wzrostu liczby ludności. Na koniec 1990 r. liczba ludności była o ponad 2.440 tys. większa niż na koniec 1980 r., zaś w ciągu następnych lat zwiększyła się zaledwie o około 484 tys. – do 38.667 tys. na koniec 1998 r. (wg wstępnych danych). Według prognozy GUS ludność Polski na koniec stulecia wyniesie 38,8 mln osób.

---

Ludność Polski – w porównaniu z innymi krajami europejskimi – jest młoda w sensie demograficznym. Jednak zmniejszająca się liczba urodzeń, przesuwanie się wyżów i niżów demograficznych oraz korzystne zmiany w poziomie umieralności determinują proces starzenia się społeczeństwa. Obserwuje się dalszy wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, udział tej grupy wynosi 14,4% i zwiększył się od 1990 r. o 1,5 pkt. procentowego. Zmalał zaś udział ludności w wieku przedprodukcyjnym z 29,7% w 1990 r. do 25,7% w 1998 r.

Przewiduje się, że nastąpią dalsze istotne zmiany w strukturze ludności według wieku. Następnym obserwowanym spadku urodzeń będzie zmniejszenie liczby oraz udziału grupy dzieci i młodzieży (0 – 17 lat) w ogólnej populacji do ok. 23% w 2010 r. Okres do 2005 r. charakteryzował się będzie wysoką dynamiką przyrostu ludności w wieku produkcyjnym. Spowoduje to wzrost udziału tej populacji do ok. 62%. Na początku przyszłego stulecia w wiek aktywności zawodowej będą wchodzić bardzo liczne (ponad 600 tys. rocznie) roczniki 18-latków, z których część poszukiwać będzie pierwszego zatrudnienia. Spowoduje to wzrost zapotrzebowania na nowe miejsca pracy, ponieważ opuszczające rynek pracy grupy osób w wieku uprawniającym do emerytury nie będą tak liczne. W dodatku restrukturyzacja rolnictwa powinna zmniejszyć efektywne zatrudnienie w tym sektorze, podobnie jak restrukturyzacja innych gałęzi gospodarki.

## **4. Realizacja celów**

Wzrost gospodarczy oraz tworzenie miejsc pracy są procesami długofalowymi. Ich realizacja wymaga stopniowego wzrostu stopy oszczędności krajowych w klimacie makroekonomicznej stabilizacji oraz szybkiego wzrostu produktywności zasobów.

### **4. 1. Oszczędności – inwestycje – majątek**

Doświadczenie międzynarodowe wskazuje, że przy obecnym poziomie inwestycji w relacji do PKB możliwe

długofalowe tempo wzrostu PKB Polski wynosi od 4,5 do 5,5% rocznie. Podniesienie tempa wzrostu do poziomu pożądanego, tj. ok. 6 – 7%, wymaga zwiększenia stopy inwestycji z około 20% PKB do około 30% PKB w przyszłości, co wymaga wzrostu stopy oszczędności co najmniej do 25% PKB.

Oszczędności krajowe rosły w ostatnich latach zbyt wolno, aby podtrzymać szybki wzrost gospodarczy w przyszłości. Stąd, w miarę wyczerpywania się płytkich rezerw wzrostu powstałych na skutek transformacji lat 90., warunkiem utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego będzie wzrost oszczędności krajowych.

Zakłada się spowolnienie tempa wzrostu inwestycji oddanych do użytku z 14,5% w 1998 r. do 11,0 – 13,5% w latach 1999 – 2000. Przyrostowa kapitałochłonność produkcji ICOR (incremental capital-output ratio) w porównaniu z 1998 r. nieznacznie wzrośnie. Wynika to z jednej strony z faktu wydłużającego się horyzontu skutkowania inwestycji – o czym świadczy zwiększanie się inwestycji kompleksowych (kubaturowych), które charakteryzują się dłuższym okresem rozruchu – a z drugiej strony z rosnącej roli inwestycji infrastrukturalnych, które nie mają bezpośredniego przełożenia na procesy produkcyjne w krótkim okresie czasu.

### **4. 2. Zatrudnienie**

W początkowym okresie transformacji wzrost gospodarczy nie mógł w pełni skutkować pożądanym wzrostem popytu na pracę. Związane to było z nadmiernym zatrudnieniem w części zakładów pracy. Wysoki wzrost zatrudnienia nastąpił dopiero w 1995 r., kiedy to w porównaniu z rokiem poprzednim przeciętna liczba zatrudnionych w gospodarce narodowej zwiększyła się o około 25.4 tys. osób, tj. o 2,8%. Te pozytywne zmiany były kontynuowane w następnych latach, charakteryzujących się dalszym wzrostem zatrudnienia (w latach 1996 – 1997 średnio o ponad 2% rocznie i o 0,5% w 1998 r.).

Podstawowymi czynnikami wpływającymi na wzrost zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w latach 2000 – 2002 będą efekty wysokiej dynamiki nakładów inwestycyjnych poniesionych w poprzednich okresach, a tak-

---

że utrzymanie wysokiego tempa wzrostu zatrudnienia w sektorach usługowych. Natomiast negatywny wpływ będzie mieć restrukturyzacja górnictwa, hutnictwa, PKP, energetyki oraz przemysłu zbrojeniowego (eliminacja ukrytego bezrobocia).

Uwzględniając powyższe czynniki przeciętne zatrudnienie w całym sektorze przedsiębiorstw w latach 2000 – 2002 będzie średnio wzrastało o 0,6%. Przyspieszenie tworzenia miejsc pracy jest możliwe pod warunkiem przeprowadzenia głębokiej reformy rynku pracy.

W omawianym okresie najbardziej intensywnie rozwijał się będzie sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), generując średnio wzrost popytu na pracę w wysokości 3,8% rocznie.

W jednostkach sfery budżetowej w ostatnich latach nastąpiły istotne przesunięcia w strukturze zatrudnienia, które były wynikiem zmian legislacyjnych oraz zmian w podziale kompetencji. Realizowane od 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjna oraz ubezpieczeń zdrowotnych spowodują dalsze zmiany. Z państwowej sfery budżetowej wyłączone zostaną większość etatów z działu „ochrona zdrowia” w wyniku reformy zdrowotnej oraz z działu „oświata i wychowanie” w wyniku reformy samorządowej.

W latach 2000 – 2002 przyjęto, że stopniowo następować będzie racjonalizacja zatrudnienia w sferze budżetowej, co pozwoli na ograniczenie liczby zatrudnionych w tej sferze o ok. 1% rocznie.

Uwzględniając prognozę zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw oraz w jednostkach sfery budżetowej szacuje się, że przeciętne zatrudnienie w całej gospodarce narodowej w latach 2000 – 2002 będzie rosło średnio o 0,6%.

Podaż pracy uwarunkowana jest sytuacją demograficzną kraju oraz zakresem elastyczności rynku pracy. Przyjmując podaż siły roboczej, wyrażoną liczbą cywilnej ludności aktywnej zawodowo oraz liczbę pracujących, wynikowo uzyskano liczbę bezrobotnych i stopę bezrobocia. W szacunkach uwzględniono również efekty reformy rynku pracy. Reformy te skutkować będą obniżeniem kosztów pracy (m.in. ograniczenie roli płacy minimalnej, zdecentralizowanie negocjacji płacowych i poprawę elastyczności czasu pracy), co wpłynie na zwiększenie popytu na pracę. Szacuje się, że wzrost stopy bezrobocia, obserwowany od końca 1998 r.,

ulegnie wyhamowaniu i na koniec 2002 r. wyniesie 10,9% (w przypadku braku reform rynku pracy wyniosłoby 11,8%).

#### **4. 3. Stabilność makroekonomiczna**

Finanse publiczne można efektywnie kształtować tylko w warunkach stabilizacji makroekonomicznej. Jest ona bowiem w znaczącej mierze odpowiedzialna za skalę i trwałość wzrostu gospodarczego oraz za kreowanie przyrostu nowych miejsc pracy. Jest to szczególnie ważne dla polskiej gospodarki, której są potrzebne:

1. Stabilne i przewidywalne warunki podejmowania decyzji gospodarczych na szczeblu mikro, umożliwiające najlepsze wykorzystanie potencjału tkwiącego w tzw. efekcie doganiania.
2. Budowanie międzynarodowej wiarygodności.

Warunki te sprzyjają podniesieniu efektywności gospodarowania poprzez zachętę do inwestycji umożliwiających korzystanie z postępu technicznego oraz najlepszych wzorców zarządzania.

Stabilność makroekonomiczna wymaga współdziałania polityki budżetowej i polityki pieniężnej. Polityka makroekonomiczna powinna umożliwić w latach 2000 – 2002 istotne zbliżenie się do kryteriów nominalnej konwergencji z Maastricht. Oznaczać to musi:

1. Stałe obniżanie inflacji.
2. Postępującą zbieżność długoterminowych stóp procentowych (10-letnich obligacji skarbowych o stałym oprocentowaniu) z analogicznymi stopami krajów UE.
3. Dostosowywanie systemu kursu walutowego do mechanizmu ERM II.

Niska inflacja jest istotnym czynnikiem stymulującym skłonność do oszczędzania. Podnosi również efektywność decyzji gospodarczych oraz zapobiega negatywnym konsekwencjom niepożądanego redystrybucji dochodów i bogactwa.

Stopy procentowe od długoterminowych obligacji skarbowych odzwierciedlają oczekiwania co do przyszłego stanu gospodarki. Jeżeli antycypowane są prorokowe reformy, postępy w konsolidacji finansów publicznych,

---

wówczas długoterminowe stopy procentowe będą niższe, a międzynarodowa wiarygodność gospodarki wyższa.

Długofalowym celem Polski jest przystąpienie do Unii Walutowej. Warunkiem koniecznym jest wcześniejsze przyjęcie Europejskiego Mechanizmu Kursu Walutowego (ERM II). Oznacza on zobowiązanie do utrzymania w okresie co najmniej 2 lat przed przystąpieniem do Unii Walutowej stałego kursu złotego do euro w  $\pm 15\%$  przedziale wahań.

Ponadto polityka makroekonomiczna zapewni w okresie 2000 – 2002 kontrolę nad bezpiecznym poziomem deficytu na rachunku bieżącym oraz kształtowaniem się innych wskaźników stabilności makroekonomicznej na poziomie nie zagrażającym wystąpieniu przesłanek kryzysu walutowego.

Stałym elementem tej polityki będzie jej przejrzystość<sup>2</sup>. Dostarczanie rzetelnych informacji oraz uzasadnianie podjętych kroków z zakresu polityki makroekonomicznej ma kluczowe znaczenie dla trafnych decyzji gospodarczych sektora prywatnego.

## **5. Narzędzia polityki gospodarczej**

Aby osiągnąć cele polityki gospodarczej nie wystarczą zmiany struktury finansów publicznych, choć są one konieczne. Niezbędne jest współdziałanie polityki strukturalnej z polityką fiskalną.

### **5. 1. Polityka strukturalna**

Przewidziane na 2000 r. działania w zakresie polityki społeczno-gospodarczej koncentrować się będą na:

- restrukturyzacji wybranych sektorów gospodarki,
- przyspieszeniu przekształceń własnościowych,
- intensyfikacji działań, zwiększających innowacyjność i przedsiębiorczość, pobudzających aktywność gospodarczą,
- kontynuacji wprowadzonych w 1999 r. podstawowych reform dotyczących: systemu zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i edukacji.

Procesom tym towarzyszyć będzie harmonizacja prawa polskiego z ustawodawstwem UE z uwzględnieniem zaleceń reformy regulacyjnej OECD.

#### **5. 1. 1. Restrukturyzacja**

Tempo wzrostu gospodarczego zależy od alokacji czynników produkcji. W większości przedsiębiorstw sektora publicznego struktura czynników produkcji jest niewłaściwa – podmioty generują straty, posiadają znaczne zadłużenie wobec budżetu państwa. Strukturalny charakter tych problemów wymagał, w celu poprawy efektywności alokacji zasobów, przygotowania przez rząd i podjęcia realizacji programów restrukturyzacji poszczególnych sektorów gospodarki.

Celem programu restrukturyzacji „Reforma górnictwa węgla kamiennego” jest:

- dostosowanie podmiotów gospodarczych w tym sektorze do efektywnego ekonomicznie funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej i utrzymanie konkurencyjności polskiego węgla na rynku krajowym,
- zaspokojenie do 2010 r. krajowego zapotrzebowania na węgiel kamienny i ekonomicznie uzasadnionego eksportu, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska i konkurencyjności.

Dotychczasowa realizacja programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego mimo wysokiego zaangażowania środków z budżetu państwa przebiega niezadowolająco. Prognozowana zgodnie z tym programem strata sektora w 1999 r. w kwocie 1.335,3 mln zł zostanie znacznie przekroczona. Szacuje się, że sektor ten w 1999 r. poniesie straty na swojej działalności w wysokości od 3,3 do 4,0 mld zł.

Taka sytuacja wymaga radykalnych zmian programu oraz konsekwencji w jego realizacji.

Rząd biorąc pod uwagę istotny wkład hutnictwa w kształtowanie się PKB oraz znaczenie wyrobów stalowych w kształtowanie nowoczesności wielu gałęzi przemysłu realizuje „Program Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali”. Celami strategicznymi programu są:

- zwiększenie efektywności ekonomicznej hut,
- przekształcenie struktury własności hut w kierunku własności prywatnej,

- osiągnięcie konkurencyjności na międzynarodowym rynku przy poprawie jakości i struktury produkcji,
- realizacja zadań produkcyjnych i rozwojowych bez niedozwolonych form pomocy publicznej,
- ukierunkowanie hutnictwa na zaspokojenie w pierwszym rzędzie potrzeb rynku krajowego,
- unowocześnienie technologii oraz dostosowanie potencjału wytwórczego i zatrudnienia do poziomu odpowiadającego możliwości zbytu wyrobów,
- zabezpieczenie wymaganego poziomu ochrony środowiska przed szkodliwym wpływem produkcji hutniczej.

Realizacja programu restrukturyzacji hutnictwa żelaza wymusza dokonanie szerokiego zakresu przedsięwzięć inwestycyjnych. Całkowity koszt restrukturyzacji hutnictwa w latach 1998 – 2005 wynosi 12,0 mld zł, w tym koszty programu inwestycyjnego (8,4 mld zł). Dla zrealizowania programu niezbędne jest, w ramach wdrażania procesu, opracowywanie roboczych programów restrukturyzacji poszczególnych hut, które powinny umożliwić wykorzystanie środków wsparcia procesu racjonalizacji zatrudnienia oraz doprowadzić do stworzenia układu skonsolidowanego na poziomie poszczególnych hut bądź całego sektora.

Jednym z koniecznych warunków podniesienia efektywności działania sektora jest racjonalizacja zatrudnienia w poszczególnych hutach. Restrukturyzacja zatrudnienia do poziomu wynikającego z wielkości produkcji oraz głębokości stopnia przetworzenia i poziomu wydajności pracy porównywalnej z krajami Unii Europejskiej oznacza zmniejszenie zatrudnienia o blisko 40 tys. osób.

W 1999 r. nastąpiło dalsze pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej Polskich Kolei Państwowych wynikające ze spadku zapotrzebowania na przewozy oraz niewłaściwej struktury czynników produkcji. W związku z tym rozpoczęte zostały prace nad przygotowaniem programu restrukturyzacji PKP. Główne działania naprawcze obejmą restrukturyzację:

- finansową,
- majątkową – racjonalizację wielkości zasobów majątkowych (w tym szczególnie zasobów mieszkaniowych) z uporządkowaniem praw własności,

- zatrudnienia – racjonalizacja wielkości i struktury zatrudnienia z wykorzystaniem osłon socjalnych,
- organizacyjno-prawną – wydzielenie infrastruktury od działalności przewozowej, przygotowanie do prywatyzacji.

W 2000 r. przewiduje się kompleksową przebudowę sektora przemysłu obronnego poprzez:

- realizację procesu restrukturyzacji majątkowej i techniczno-technologicznej przedsiębiorstw według indywidualnych programów,
- konsolidację produkcji specjalnej, specjalizację w wybranych asortymentach oraz częściową konwersję produkcji specjalnej na cywilną,
- dostosowanie potencjału wytwórczego do potrzeb sił zbrojnych i możliwości eksportowych,
- przygotowanie do prywatyzacji przedsiębiorstw z udziałem inwestorów zagranicznych,
- kontynuowanie procesu włączania przemysłu obronnego we wspólne programy, struktury i przedsięwzięcia przemysłów obronnych państw członków UE i NATO, z uwzględnieniem transakcji offsetowych.

### 5. 1. 2. Prywatyzacja

Prywatyzacja majątku państwowego jest niezbędnym warunkiem właściwego funkcjonowania gospodarki rynkowej. Proces prywatyzacji w najbliższych latach realizowany będzie w oparciu o średniookresową strategię prywatyzacji: „Program prywatyzacji do 2001 r.” Realizacja procesów prywatyzacji służyć będzie osiągnięciu celów ogólnogospodarczych oraz umożliwiać realizowanie programów społecznych.

Zasadniczym celem prywatyzacji jest zapewnienie Polsce szybkiego i wieloletniego wzrostu gospodarczego z jednoczesnym przyspieszeniem tworzenia miejsc pracy, dającego podstawy poprawy poziomu życia obywateli. Dzięki przekształceniom własnościowym zwiększać się będą zdolności adaptacyjne podmiotów gospodarczych do reguł rynku, poprawa ich konkurencyjności, w rezultacie wzrost efektywności gospodarowania.

Znaczna przewaga sektora prywatnego w zakresie efektywności gospodarowania nad sektorem publicz-

---

nym wymaga zintensyfikowania procesu przekształceń własnościowych. W „Programie prywatyzacji do 2001 r.” zakłada się, że w rezultacie przyspieszenia procesów prywatyzacyjnych, do końca 2001 r. prywatyzacją można będzie objąć około 70% ogólnej wartości zasobów majątku państwa.

Realizacji celów podstawowych towarzyszyć będą rozwiązania problemów wynikających z zaspokojenia roszczeń z różnych tytułów o charakterze społecznym. Należą do nich przede wszystkim:

- zaspokojenie roszczeń pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i przyjętej ustawy,
- wsparcie reformy ubezpieczeń społecznych,
- zaspokojenie roszczeń z tytułu reprivatyzacji.

#### **5.1.3. Zmiany na rynku pracy**

Wysokie koszty pracy na jednostkę produktu powodują zmniejszanie popytu na pracę rejestrowaną. Ograniczenie kosztów pracy będzie realizowane stopniowo poprzez:

- redukcję kosztów związanych z ubezpieczeniem społecznym,
- zdecentralizowanie negocjacji płac oraz uelastyczenie systemu płac (eliminacja administracyjnego rozciągania zbiorowych porozumień płacowych osiągniętych przez kilka firm na pozostałe firmy w branży),
- ograniczanie roli płacy minimalnej (płaca minimalna nie może rosnąć szybciej niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych) i innych wskaźników indeksacyjnych.

W celu ułatwienia powrotu do pracy osobom pozostającym bezrobotnymi przez długi okres czasu, prowadzona będzie w dalszym ciągu aktywna polityka rynku pracy, obejmująca m.in. pomoc w poszukiwaniu pracy, programy szkoleniowe oraz wsparcie finansowe dla potencjalnych pracodawców.

Zwiększenie popytu na pracę zostanie również osiągnięte poprzez poprawę elastyczności czasu pracy, co będzie możliwe w wyniku rozszerzenia możliwości pracy w niepełnym wymiarze oraz przyznanie pracowni-

kom większej swobody w rozkładaniu wkładu pracy na przestrzeni roku.

#### **5.1.4. Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich**

W 2000 r. kontynuowane będą działania zmierzające do poprawy warunków życia i pracy na wsi, polegające na:

- wspieraniu inicjatyw podejmowania na wsi pozarolniczej działalności, umożliwiającej tworzenie nowych miejsc pracy i zatrudnianie nadwyżek siły roboczej z rolnictwa,
- rozwoju infrastruktury decydującej o poprawie warunków życia i pracy mieszkańców wsi oraz ochronie środowiska,
- zwiększeniu roli giełd i rynków hurtowych w kształtowaniu cen i podaży na rynku krajowym, wzroście udziału grup producentów i grup marketingowych w organizacji rynku oraz zwiększeniu roli promocji w handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi,
- tworzeniu warunków wyrównywania szans startu do wyższych szczebli kształcenia dla młodzieży wiejskiej przez reformę systemu edukacji, upowszechnianie doksztalcania i przekwalifikowywania młodzieży i osób dorosłych, zamieszkałych na wsi.

#### **5.1.5. Małe i średnie przedsiębiorstwa**

W 2000 r. zakłada się dalsze pobudzanie aktywności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw, wzrost ich konkurencyjności, zwiększenie udziału w produkcie krajowym brutto, eksporcie i nakładach inwestycyjnych, co sprzyjać będzie zmniejszeniu bezrobocia na wsi i w małych miastach. Główne kierunki działań to:

- uproszczenie systemu podatkowego, wraz z obniżeniem stawek podatku dochodowego, oraz rozszerzenie zakresu stosowania zryczałtowanych form opodatkowania,
- wprowadzenie korzystniejszych regulacji dotyczących amortyzacji,
- wsparcie przedsięwzięć innowacyjnych i wdrożeniowych podejmowanych przez przedsiębiorstwa, w tym służących wprowadzaniu systemów jakości,

- ułatwienie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania przez rozbudowę i dokapitalizowanie systemu poręczeń, wspieranie rozwoju lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, wprowadzenie rozwiązań promujących powstawanie instytucji kapitałowych inwestujących w sferach podwyższonego ryzyka,
- ograniczenie obciążeń i barier biurokratycznych, które powodują nieuzasadniony wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw, a przez to zmniejszają ich konkurencyjność.

## 5. 2. Reforma podatkowa

Zmiany w systemie podatkowym są elementem realizacji strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000 – 2010, której celem jest przede wszystkim tworzenie nowych, konkurencyjnych miejsc pracy.

Realizacja tego celu zależy od tego, czy uda się dostatecznie odciążyć od biurokracji i wysokich podatków tych, którzy tworzą miejsca pracy, czyli przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia celu – tworzenia nowych miejsc pracy – najistotniejsza jest zmiana w zakresie podatków dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych. Zmiany w podatkach pośrednich wynikają z konieczności dostosowania polskich przepisów do wymogów Unii Europejskiej.

## 6. Sektor finansów publicznych w latach 2000 – 2002

### 6. 1. Pożądany kształt finansów sektora publicznego

Zakres przekształceń rynkowych i otwartości gospodarki polskiej po 10 latach transformacji sprawia, że będzie ona podlegać cyklom koniunkturalnym właściwym dla gospodarek rynkowych w rytmie zbliżonym do cyklu właściwego gospodarkom Unii Europejskiej. Polityka makroekonomiczna musi uwzględniać ten nowy fakt.

W przeciwnym wypadku istnieje niebezpieczeństwo uznania tymczasowej (wynikającej z istoty cyklu) poprawy sytuacji w finansach publicznych za zmianę trwałą. Podobnym błędem byłoby uznanie strukturalnego pogorszenia za tymczasowy efekt cyklu.

Na finanse publiczne musimy zatem patrzeć z dłuższej perspektywy i w sposób bardziej kompleksowy niż z punktu widzenia kasowego deficytu budżetu państwa.

### 6. 2. Finanse publiczne w latach 1994 – 1999

Stopień zrównoważenia finansów sektora publicznego w latach 1994 – 1999 z pozoru nie przedstawiał się źle. Biorąc jednak pod uwagę skalę potrzeb pożyczkowych sektora publicznego w stosunku do możliwości ich zaspokojenia sytuacja wygląda już znacznie gorzej. Konieczność zaspokajania potrzeb pożyczkowych sektora publicznego przy niskim stopniu monetyzacji gospodarki przyczyniała się do wysokich realnych stóp procentowych, które:

1. Wypychały inwestycje sektora prywatnego.
2. Powodowały, przy nieelastycznej polityce kursowej, szybki przyrost rezerw walutowych brutto i w konsekwencji duży przyrost podaży pieniądza.
3. Skutkowały wysokimi kosztami fiskalnymi sterylizacji nadmiernej podaży pieniądza.
4. Powodowały kumulowanie się niewłaściwej struktury bilansu sektora bankowego.
5. Wzmacniały ponad miarę presję aprecjacyjną złotego.

Tablica 1. M2 do PKB w %

	1995	1996	1997	1998
Czechy	75	72	74	78
Węgry	42	42	42	45
Polska	34	35	38	40

Ponadto od 1994 r., szczególnie w latach 1994 – 96, pogłębiać zaczęły się niepokojące tendencje w finansach publicznych, których skutki sprowadzają się do:

- malejącej nadwyżki bieżącej w relacji do PKB,



**Tablica 2. Struktura finansów sektora publicznego w relacji do PKB**

		1994	1995	1996	1997	1998
1	Dochody bieżące	44,4	43,5	43,2	42,3	40,8
2	Wydatki bieżące	44,5	43,5	43,2	41,9	40,2
<b>3</b>	<b>Nadwyżka bieżąca (1-2)</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>
4	Dochody kapitałowe	0,3	0,3	0,1	0,3	0,4
5	Wydatki kapitałowe	2,9	2,9	3,2	3,6	3,6
<b>6</b>	<b>Nadwyżka w części kapitałowej (4-5)</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,2</b>
<b>7</b>	<b>Nadwyżka pierwotna (3+6)</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,6</b>
8	Obsługa długu publicznego	4,1	4,7	3,7	3,5	3,3
9	Przyrost zobowiązań jednostek budżetowych	0,1	0,4	0,2	0,0	0,7
10	Wydatki z pozycji pozabudżetowych (np. finansowane pożyczkami pozabudżetowymi)	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
11	Inne pozycje netto					
<b>12</b>	<b>Potrzeby pożyczkowe (8+9+10+11-7)</b>	<b>7,4</b>	<b>7,8</b>	<b>7,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>
13	Przychody kapitałowe (prywatyzacja)	0,7	0,9	1,0	1,4	1,3
14	Potrzeby gotówkowe (12-13)	1,3	6,9	6,1	5,1	5,4
15	Nadwyżka pozostałego sektora	0,6	0,7	0,3	-0,7	-0,2
<b>16</b>	<b>Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>2,3</b>
17	Potrzeby pożyczkowe sektora w relacji do M2 w %%	9,09	8,07	7,95	7,18	8,82

- malejącej nadwyżki pierwotnej w relacji do PKB,
- rosnących potrzeb pożyczkowych sektora w relacji do PKB.

Zwróćmy uwagę, że zarysowane powyżej negatywne tendencje wystąpiły w okresie wyraźnie przyspieszonego wzrostu gospodarczego w latach 1994 – 1997. W dużej części wzrost gospodarczy posłużył więc finansowaniu wydatków bieżących sektora publicznego. Nie nastąpił bowiem ani wyraźniejszy wzrost wydatków kapitałowych, ani istotniejsze ograniczenie potrzeb pożyczkowych. Poprawa stanu finansów publicznych mierzona potrzebami pożyczkowymi sektora lub budżetu państwa nie odzwierciedlała niestety trwałej poprawy struktury finansów publicznych. Była produktem dobrej

koniunktury w gospodarce. Obniżenie aktywności gospodarczej pod koniec 1998 r. oraz na początku 1999 r. potwierdza tę tezę.

Utrzymanie takiej struktury finansów sektora publicznego uniemożliwia praktycznie nadanie budżetowi charakteru prorozwojowego.

Lata 2000 – 2002 stanowiąc będą o przygotowaniu Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej od 2003 r. To przygotowanie obejmować musi również kształt finansów sektora publicznego. W kolejnych latach począwszy od roku 2003 do dyspozycji staną środki pomocowe w wielkości od 4 do 8 mld euro. To w jakim zakresie zostaną one wykorzystane na wyrównywanie dysproporcji rozwojowych, tworzenie miejsc pracy (szczególnie dla

młodzieży), restrukturyzację i infrastrukturę zależeć będzie od uruchomionych przez Polskę projektów oraz publicznych środków w wymiarze ok. 40% środków pomocowych. Sektor publiczny będzie musiał na te cele zaangażować 1 – 2% PKB rocznie, aby zaabsorbować środki akcesyjne.

Perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej z pewnością zwiększy też zaangażowanie inwestorów zagranicznych. Łącznie ze środkami pomocowymi oznaczać to będzie przyrost napływu kapitału zagranicznego na nieporównywalną z dotychczasowymi doświadczeniami skalę. Najlepszą odpowiedzią na oba problemy, czyli na efektywną absorpcję środków pomocowych i napływ kapitału będzie wygospodarowanie nadwyżki w sektorze finansów publicznych od roku 2004. Stopniowe dojście do tego stanu wiąże się ze:

1. Zwiększaniem nadwyżki dochodów bieżących całego sektora ponad bieżące wydatki tak, by różnica stała się źródłem finansowania nie tylko wydatków kapitałowych, ale także kosztów obsługi długu, a w perspektywie również obniżania zadłużenia netto sektora publicznego. Dokonać się to może jedynie drogą niższego tempa wzrostu wydatków bieżących w stosunku do tempa wzrostu dochodów bieżących.
2. Eliminacją zadłużania się podmiotów sektora publicznego (faktycznych wydatków nie znajdujących pokrycia w budżetach tych jednostek oraz, w mniejszej skali, wydatków finansowanych pozycjami pozabudżetowymi np. kredyty zagraniczne zaciągane przez jednostki sektora, które powiększają następnie dług publiczny i koszty jego obsługi).

**Tabela 3. Prognozowany deficyt sektora finansów publicznych w mld zł**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wynik sektora finansów publicznych	-12,36	-14,70	-21,12	-16,58	-15,34	-11,84
– wynik budżetu państwa	-12,44	-13,91	-12,61	-15,40	-13,60	-9,40
– wynik funduszy celowych	0,80	0,66	-6,62	-1,28	0,26	0,06
– wynik jednostek samorządu lokalnego	-1,01	-1,38	-0,73	-1,50	-2,00	-2,50
– wynik pozostałych elementów sektora	0,29	-0,07	-0,96	-0,40	0,00	0,00
Składka do II filaru	0,00	0,00	3,10	10,10	12,30	13,40
Rekompensaty	0,00	0,00	0,00	-3,28	-2,94	-2,40
<b>Negatywny skutek dla oszczędności</b>	<b>-12,36</b>	<b>-14,70</b>	<b>-18,02</b>	<b>-11,76</b>	<b>-5,98</b>	<b>-0,84</b>

**Tabela 4. Przewidywany deficyt sektora finansów publicznych jako odsetek PKB**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Wynik sektora finansów publicznych</b>	<b>-2,63</b>	<b>-2,67</b>	<b>-3,47</b>	<b>-2,75</b>	<b>-2,06</b>	<b>-1,46</b>
– wynik budżetu państwa	-2,65	-2,52	-2,10	-2,28	-1,83	-1,16
– wynik funduszy celowych	0,17	0,12	-1,09	-0,19	0,03	0,01
– wynik jednostek samorządu lokalnego	-0,21	-0,25	-0,12	-0,22	-0,27	-0,31
– wynik pozostałych elementów sektora	0,06	-0,01	-0,15	-0,06	0,00	0,00
Składka do II filaru	0,00	0,00	0,51	1,49	1,65	1,65
Rekompensaty	0,00	0,00	0,00	-0,48	-0,40	-0,30
<b>Negatywny skutek dla oszczędności</b>	<b>-2,63</b>	<b>-2,67</b>	<b>-2,96</b>	<b>-1,73</b>	<b>-0,80</b>	<b>-0,10</b>

---

Jednocześnie dla zachowania odporności finansów publicznych na zmiany w koniunkturze gospodarczej, budżety w kolejnych latach powinny się charakteryzować:

- nie malejącą nadwyżką pierwotną w relacji do PKB,
- nie rosnącymi potrzebami pożyczkowymi sektora publicznego w relacji do PKB.

### 6. 3. Deficyt sektora finansów publicznych

Prognoza deficytu sektora finansów publicznych (w ujęciu kasowym) oraz wpływu na oszczędności zamieszczona w „Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na 2000 r.” uwzględniała:

- prognozę deficytu budżetu państwa,
- prognozę deficytu funduszy celowych; szacunek deficytu funduszy celowych został przygotowany w oparciu o plany finansowe poszczególnych funduszy celowych, które są elementem ustawy budżetowej na 2000 r.,
- deficyt pozostałych elementów sektora.

W wyniku zmian po stronie dochodowej i wydatkowej budżetu państwa, zmian w planach finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) i Fundu-

szu Emerytalno-Rentowego (FER), zamieszczonych w „Autopoprawce do ustawy budżetowej” zmienić się także prognozowany obecnie poziom deficytu sektora finansów publicznych.

## Przypisy

<sup>1</sup>/Pełny tekst rządowego uzasadnienia ustawy budżetowej na rok 2000 oraz „Autopoprawka do ustawy budżetowej”, które stały się podstawą referatu zamieszczono na stronie internetowej <http://www.sejm.gov.pl>

<sup>2</sup>/Jest to istotnym elementem wprowadzenia w życie ustawy o finansach publicznych

---

\*/ Autorka jest zastępcą dyrektora Departamentu Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki Ministerstwa Finansów

# PRZEWIDYWANE SKUTKI MAKROEKONOMICZNE WYKONYWANIA BUDŻETU NA ROK 2000

*Mirosław Gronicki\**

## 1. Wprowadzenie

Realizacja budżetu w 2000 r. zależeć będzie od stopnia zmniejszenia zagrożeń dla rozwoju gospodarczego Polski ujawnionych w 1999 r. Zmniejszenie popytu zagranicznego w 1999 r., a także nieoczekiwanie wyższe koszty wdrażania czterech reform społecznych spowodowały, że ubiegły rok był wyjątkowo trudny dla polskiej gospodarki. Szacujemy, że w ubiegłym roku PKB wzrósł o 4,0 proc., a w IV kwartale o 6,1 proc. (GUS w swoim pierwszym szacunku podaje wzrost o 4,1 proc.). Stymulatorem wzrostu gospodarczego był popyt krajowy, a szczególnie szybko rosące spożycie gospodarstw domowych. Oceniamy, że w 1999 r. popyt krajowy powiększył się o 4,9 proc., a w ostatnim kwartale o 5,8 proc. Tak znaczne wzmocnienie popytu krajowego odbyło się kosztem drastycznego spadku skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych, pogorszenia się deficytu skonsolidowanego budżetu oraz salda rachunku bieżącego.

Zgodnie ze wcześniejszymi przewidywaniami udało się natomiast utrzymać dyscyplinę wydatków w budżecie centralnym. Deficyt budżetowy w roku 1999 wyniósł 12,6 mld zł (około 2 proc. PKB), a więc poniżej założonych w ustawie budżetowej 12,8 mld zł. Jednocześnie dochody i wydatki były niższe odpowiednio o 2,7 i 2,6 proc. od planowanych.

Znacznie gorsza była sytuacja skonsolidowanego budżetu. Oceniamy, że wynik sektora finansów publicznych pogorszył się z -2,6 w 1998 r. do -3,7 proc. Jednocześnie sektor publiczny obniżył poziom oszczędności krajowych o 0,8 proc. (por. Tabela 1).

Najbardziej niepokojącą tendencją pod koniec 1999 r. był wzrost presji inflacyjnej. W grudniu ceny towarów

i usług konsumpcyjnych wzrosły w skali rocznej o 9,8 proc., a ujemne saldo na rachunku bieżącym powiększyło się do ponad 11,6 mld USD (czyli około 7,6 proc. PKB).

## 2. Prognoza na rok 2000

### 2.1. Podstawowe założenia prognozy

Sytuacja gospodarcza Polski w 2000 r. zależeć będzie w dużym stopniu od czynników zewnętrznych (sytuacji gospodarczej w krajach Unii Europejskiej, cen na rynkach światowych, tendencji na rynkach finansowych).

Zakładamy, że:

- poprawi się koniunktura gospodarcza w krajach UE; zakładamy wzrost PKB w tym regionie o 3 proc., dla porównania w 1999 r. PKB powiększył się o 2,1 proc. (w tym w Niemczech odpowiednio 2,8 i 1,3 proc.);
- wzrośnie wolumen importu w UE (zakładamy wzrost o 6,2 proc.; w tym w Niemczech o 7 proc.);
- wyższe będą ceny surowców energetycznych (zakładamy średnią cenę baryłki ropy naftowej na 21 USD) oraz podstawowych metali;
- wzrośnie, choć nieznacznie inflacja w UE;
- podstawowe stopy procentowe w UE będą wyższe o około 100 punktów bazowych.

Istotne także będą uwarunkowania wewnętrzne dla rozwoju gospodarki Polski. Przyjmujemy, że krótkookresowa polityka gospodarcza rządu zmierzać będzie do zmniejszenia ujemnego salda na rachunku bieżącym oraz zaplanowanego deficytu skonsolidowanego budżetu. Nasza prognoza bazuje na trzech założeniach polityki gospodarczej:

- 
- NBP utrzyma restrykcyjną politykę pieniężną do końca III kwartału br.; obniżka podstawowych stóp procentowych NBP może nastąpić dopiero po III kwartale 2000 r.;
  - polityka budżetowa zmierzać będzie do ograniczania deficytu skonsolidowanego budżetu, a zwłaszcza deficytu centralnego budżetu oraz ZUS-u; ponadto zakładamy dążenie do jak najmniejszego finansowania deficytu poprzez krajowy system finansowy;
  - w drugiej połowie roku 2000 zmieniony zostanie mechanizm ustalania kursu walutowego poprzez wprowadzenie kursu płynnego; nie zakładamy przy tym całkowitej liberalizacji przepływów kapitałowych (wbrew wcześniejszym zobowiązaniom Polski wobec OECD).

## **2. 2. Przewidywane skutki polityki budżetowej w 2000 r.**

Jeśli nasze założenia dotyczące polityki gospodarczej zostaną zrealizowane, wówczas polska gospodarka ma duże szanse na utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Przewidujemy bowiem powrót polskiej gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu. PKB może wzrosnąć w 2000 r. o 5,4 proc., a w 2001 r. o 6,3 proc. Wzrost ten jest możliwy pomimo znacznie wyższego stopnia restrykcyjności polityki gospodarczej w 2000 r. oraz dążenia do zrównoważenia wzrostu gospodarczego. W rezultacie w latach 2000-2001 tempo wzrostu popytu krajowego może być relatywnie niskie i może osiągnąć odpowiednio 5,1 i 6,1 proc.

Uważamy, że wyniki gospodarcze w I kwartale br. zdominowane będą przez ożywienie koniunktury w przemyśle. Oczekujemy, podobnie jak w IV kwartale ubiegłego roku., dwucyfrowego tempa wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu, zwiększenia dynamiki eksportu oraz wzrostu PKB o około 7 proc.

Szybciej będą rosły zarówno ceny towarów i usług konsumpcyjnych, jak i ceny producentów – są to efekty przechodzące z końca 1999 r. oraz nowe impulsy cenowe (podwyżki cen regulowanych oraz quasi regulowanych). Przewidujemy, że w I kwartale ceny towarów

i usług konsumpcyjnych wzrosną o 10,4 proc. w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku, a ceny produkcji sprzedanej odpowiednio o 8 proc. W skali całego roku 2000 przewidujemy średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 9,2 proc. (w grudniu o 7,1 proc.), a cen produkcji sprzedanej przemysłu odpowiednio o 7,4 i 6,5 proc.

Tempo wzrostu gospodarczego nie będzie wystarczające dla zmniejszenia stopy bezrobocia. Przy przewidywanym wzroście netto liczby osób w wieku produkcyjnym (około 200 tys.), dalszej restrukturyzacji niektórych gałęzi przemysłu oraz podobnym jak w poprzednim roku poziomie aktywności stopa bezrobocia pod koniec br. pozostanie na poziomie z końca 1999 r. (około 13 proc.).

W I połowie roku przewidujemy wolniejszy wzrost nominalnych dochodów gospodarstw domowych w wyniku niższego wzrostu nominalnych płac w sferze budżetowej oraz świadczeń społecznych. Spodziewany wzrost płac nominalnych oraz dochodów z działalności gospodarczej w sektorze prywatnym może być niewystarczający dla skompensowania mniejszej dynamiki transferów z budżetu. Dodatkowo hamulcem dla zbyt szybkiego wzrostu wynagrodzeń będzie wysokie bezrobocie. W rezultacie dochody realne mogą rosnąć wolniej w I półroczu (efekt wyższej inflacji) niż w II półroczu 2000 r.

Oznacza to wolniejszy wzrost dochodów realnych gospodarstw domowych oraz w związku z przewidywanym wzrostem skłonności do oszczędzania (w porównaniu z 1999 r.) mniejszą dynamikę popytu konsumpcyjnego; przewidujemy wzrost spożycia indywidualnego o 3,6 proc.

Z kolei przewidywane wzmocnienie popytu na polskie towary zagranicą, większa inflacja, niższe koszty jednostkowe pracy, a także relatywnie mocniejszy złoty niż w 1999 r. (a więc relatywnie tańszy import) mogą zwiększyć oszczędności przedsiębiorstw oraz tym samym popyt inwestycyjny. Pozwoli to na znaczne zwiększenie dynamiki inwestycji (z około 7 proc. w 1999 r. do prawie 11 proc. w 2000 r.)

Jak już wspomniano należy oczekiwać, szczególnie w I półroczu br., relatywnego zaostrzenia polityki gospodarczej – deficyt skonsolidowanego budżetu będzie znacznie mniejszy niż przed rokiem (efekt wyższych dochodów budżetu – w wyniku wyższej inflacji oraz relatyw-

nie mniejszych wydatków). Oczekujemy także, że w przeciwieństwie do 1999 r. sektor budżetowy będzie wpływał na wzrost ogólnych oszczędności (Tabela 1). Wynik sektora finansów publicznych może poprawić się o 0,9 proc. PKB, a łączny pozytywny efekt dla oszczędności krajowych oceniamy na 1,4 proc. PKB.

dłużenia zagranicznego przedsiębiorstw może nadmiernie wzmocnić złotego i w efekcie relatywnie pogorszy pozycję konkurencyjną polskich przedsiębiorstw.

Jeśli jednocześnie polityka gospodarcza nie będzie wpływała na zwiększanie oszczędności krajowych (np. poprzez obniżanie podatków dla prowadzących działalność gospo-

**Tabela 1. Wynik sektora publicznego (w % PKB)**

	1998	1999 szacunek CASE	2000 budżet	2000 CASE
<b>Wynik budżetu państwa</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,5</b>
Wynik funduszy	0,1	-1,2	-0,3	-0,3
Kasy Chorych	–	-0,2	0,0	-0,1
Wynik sektora budżetu lokalnego	-0,3	-0,3	-0,2	-0,9
<b>Wynik sektora finansów publicznych</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>
Rekompensaty	–	–	-0,5	-0,5
II Filar	–	0,4	1,2	1,6
Fundusze z Unii Europejskiej	–	-0,1	–	-0,3
<b>Łączny efekt dla oszczędności krajowych</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>

Źródło: Obliczenia własne.

Zwiększenie stopnia restrykcyjności polityki gospodarczej w I połowie roku może zmniejszyć dynamikę popytu wewnętrznego oraz tym samym dynamikę popytu na importowane towary i usługi. Spodziewamy się więc poprawy salda na rachunku bieżącym w bilansie płatniczym, szczególnie w I półroczu. W II półroczu w rezultacie ponownego przyspieszenia wzrostu popytu krajowego oraz importu ujemne saldo na rachunku bieżącym może się ponownie zwiększyć.

### 2.3. Zagrożenia

Największym zagrożeniem dla polskiej gospodarki w 2000 roku jest i będzie wysokie ujemne saldo obrotów bieżących.

Polityka ekonomiczna powinna uwzględniać możliwość zmniejszenia inwestycji zagranicznych, szczególnie gdy po roku 2000 wpływy z tytułu prywatyzacji radykalnie się zmniejszą.

Niska skłonność do oszczędzania oraz osiągnięty wysoki poziom inwestycji zagranicznych nie pozwalają na wzmocnienie popytu inwestycyjnego. Finansowanie ewentualnego boomu inwestycyjnego przez wzrost za-

darczą, ulgi podatkowe dla oszczędzających w III filarze ubezpieczeń społecznych itp.), wówczas możliwości finansowania inwestycji mogą się radykalnie zmniejszyć. Niższa też może być długookresowa stopa wzrostu gospodarczego.

Dynamika eksportu podobnie jak na przełomie lat 1998-99 będzie zależała w dużej mierze od czynników zewnętrznych. Istotne znaczenie będzie miał wzrost gospodarczy w Niemczech (w tym głównie produkcji przemysłowej). Jeśli tempo wzrostu nie będzie imponujące i euro nadal pozostanie słabe, to należy oczekiwać nadal słabej dynamiki polskiego eksportu i co się z tym wiąże niższego tempa wzrostu PKB w II połowie roku.

Można się spodziewać mniejszych napięć w skonsolidowanym budżecie w porównaniu z rokiem 1999. Możliwy jest jednak niekontrolowany wzrost deficytów budżetów lokalnych. Powstać wówczas może dodatkowy impuls popytowy. W konsekwencji mógłby nadmiernie wzrosnąć popyt krajowy prowadząc do zachwiania ogólnej równowagi makroekonomicznej.

\* Autor jest ekspertem Fundacji CASE

# POLITYKA FISKALNA, SYSTEM BANKOWY I RYNKI FINANSOWE W ROKU 2000

*Janusz Jankowiak\**

Nierównowaga finansów publicznych stanowi poważny problem w przypadku polskiej gospodarki. Ta nierównowaga występuje od lat przy stosunkowo wysokim tempie wzrostu gospodarczego, co w okresie dekonjunktury musi oznaczać wzrost deficytu lub głębokie cięcia wydatków. Ponadto nierównowaga finansów publicznych w poważnym stopniu determinuje zewnętrzną nierównowagę gospodarki, od której zależy podatność na kryzys finansowy. Dlatego polityka fiskalna jest obecnie kluczowym elementem dla osiągnięcia długookresowego zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Obraz sektora publicznego wyłaniający się z ustawy budżetowej na rok 2000, już po rządowej autopoprawce, jest umiarkowanie optymistyczny (Tabela 1).

Jak widać, deficyt sektora publicznego oraz dezoszczędności, ważne z punktu widzenia równowagi zewnętrznej, mają być mniejsze (11,76 mld PLN, wobec 18,02 mld w roku 1999 czy 14,70 mld w roku 1998). Oznacza to umiarkowanie restrykcyjną politykę fiskalną.

Widać jednak równocześnie, że wynik sektora poprawia się z trzech powodów: 1 – wypłata rekompensat umieszczona została „pod kreską”; 2 – transfery środków pomocowych z UE w ogóle nie są uwzględniane w bilansie finansów publicznych; 3 – dezoszczędności wyraźnie spadają za sprawą nadwyżki generowanej przez II filar emerytalny.

Takie ujęcie obrazu finansów publicznych wymaga, jak się wydaje, kilku słów komentarza.

3. W tabeli 2 znajdziemy odmienne od oficjalnych szacunki oddziaływania na krajowe oszczędności różnych pozycji (wpływów i wydatków) przechodzących przez kanał finansów publicznych, których nie ujmuje statystyka rządowa.

Większy deficyt budżetu państwa w roku 2000 wynika z niedoszacowania w ustawie budżetowej kosztów obsługi długu publicznego (np. rentowność bonów 52-tyg. na koniec roku – 12,5 proc. zaniżona o co najmniej 1,5 pkt. proc., poziom zagranicznych stóp proc. –

**Tabela 1. Części składowe wyniku sektora publicznego dla lat 1999, 2000**

<b>Procent PKB</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Wynik budżetu państwa	-2,10	-2,30
Wynik funduszy	-1,09	-0,19
Wynik sektora jednostek samorz <sup>1</sup> du lokalnego	-0,12	-0,22
Wynik pozostałych elementów sektora	-0,15	-0,06
Deficyt sektora	-3,46	-2,77
II filar	+0,51	+1,49
Rekompensaty	0,00	-0,48
Skutek dla oszczędności krajowych	-2,95	-1,76

Źródło: Autopoprawka do ustawy budżetowej, tabela 6b, str. 25-26

**Tabela 2. Części składowe wyniku sektora publicznego**

<b>Procent PKB</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Wynik budżetu państwa	-2,10	-2,50
Wynik funduszy celowych	-1,09	-0,19
Budżety samorz <sup>1</sup> dowe	-0,12	-0,22
Ustawowe p <sup>3</sup> atności rekompensacyjne	0,00	-0,50
Kredyty pozabudżetowe	-0,60	0,00
Transfery z UE	-0,10	-0,50
Skonsolidowany sektor finansów publicznych	-4,01	-3,91
Drugi filar systemu emerytalnego	+ 0,30	+1,40
Skutek dla oszczędności krajowych	-3,71	-2,51

Źródło: Szacunki własne

zaniżony o minimum 0,5 pkt. proc.) oraz uwzględnienia gwarancji kredytów dla ZUS i kas chorych w łącznej wysokości 3 mld PLN (alternatywą byłoby umieszczenie takiej pozycji w rubryce „kredyty pozabudżetowe”.

Wynik sektora finansów publicznych ulega w tym roku wyraźnej poprawie tylko wówczas, kiedy „pod kreską” ujmowane będą transfery z UE i wypłata rekompensat. Wówczas wynik sektora dla roku 1999 wyniósłby -3,91 proc. PKB, a dla roku 2000 -2,91 proc. PKB.

A i to pod pewnymi warunkami: 1 – zachowana zostanie dyscyplina budżetu państwa, przez co rozumieć należy neutralność pozycji „kredyty pozabudżetowe” oraz brak obciążeń z tytułu wnoszenia składki do III filara systemu ubezpieczeniowego; 2 – banki (głównie PKO BP, które zajmuje się obsługą tej operacji) nie uruchomią kredytów pod zastaw całej puli rekompensat dla lat 2000-2004; 3 – nie nastąpi eksplozja zadłużenia samorządów lokalnych.

Nawet jednak w obliczu urealnionego przez nas obrazu finansów publicznych można oczekiwać korzystnego dla gospodarki spadku dezoszczędności o ponad 1 pkt proc. w porównaniu z rokiem ubiegłym. Z tym, że ujemne oszczędności będą i tak o blisko 1 pkt. wyższe od prognoz budżetowych.

Z ekonomicznego punktu widzenia uwzględnienie realnego wpływu wszystkich środków przechodzących przez kanał finansów publicznych na popyt krajowy jest poza dyskusją. Ale takie podejście ma sens również

wtedy, jeśli na kwestię dyscypliny fiskalnej spojrzeć z politycznego punktu widzenia. Trochę mniej optymizmu może bowiem oznaczać nieco mniej presji na osłabienie dyscypliny fiskalnej.

A ta dyscyplina jest rzeczą pierwszoplanową. Przeciwnie dezoszczędności muszą zostać uzupełnione sprzedażą państwowych aktywów albo wzrostem zadłużenia. Jest to poważne wyzwanie dla polityki rządu, który obiecywał działania na rzecz wzrostu oszczędności krajowych. Szczyt sprzedaży aktywów jest już poza nami. Nadchodzi też wielkimi krokami czas spłacania długów.

**Tabela 3. Zapadalność zadłużenia krajowego (mln PLN)**

	<b>Lata</b>		
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Obligacje	767	14440	17542
Bony skarbowe	6041	19966	–

Źródło: Departament Długu Publicznego MF, stan na 30 XI 1999

Rząd przewiduje ulokowanie w Polsce 7,5 mld bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jak te pieniądze, których potrzebujemy dla wyrównywania niedoboru na rachunku bieżącym, będą oddziaływać na poziom krajowych oszczędności, aprecjację złotego, zmiany w strukturze krajowych i zagranicznych aktywów sektora finansowego, na płynność rynku międzybankowego?

Z założeń polityki fiskalnej wynika, że oszczędności krajowe wzrosną, poważnej realnej aprecjacji złotego nie będzie, a nadpłynność na rynku międzybankowym



ustąpi, co zwiększy efektywność polityki monetarnej. Część wpływów z prywatyzacji przechodząca przez rynek walutowy powiększy aktywa zagraniczne systemu bankowego. A ponieważ spadną aktywa złotowe, to finansowanie budżetu dokonywać się będzie na coraz większą skalę poza systemem bankowym. Pozwoli to sprzedawać na rynku papiery rządowe o dłuższym okresie wykupu. Te założenia przekładają się na strukturę finansowania długu publicznego.

**Tabela 4. Zmiany procentowe wybranych instrumentów finansowania długu publicznego, lata 2000/1999**

Bony	2,0
z tego: roczne	78,0
26-tygodniowe	6,0
13-tygodniowe	16,0
Obligacje o stałym oprocentowaniu:	
dwuletnie	-55,6
pięcioletnie	28,9
dziesięcioletnie	166,7
zerokuponowe	310,0

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia konkretnej techniki zaabsorbowania napływu 7,5 mld dol., w tym ponad 4 mld z tytułu prywatyzacji. Wydaje się, że waga przykładana do specjalnego rachunku dewizowego w NBP jest przesadna. Wpływy z prywatyzacji mają wynieść ok. 20 mld PLN. Ale z tych wpływów sfinansowane mają zostać: 10,10 +2,7 mld składka do II filara emerytalnego oraz 3,28 mld rekompensat. Nawet bez dodatkowych kredytów dla ZUS i kas chorych – daje to 16,08 mld PLN. Zostaje – w najlepszym razie – nieco poniżej 1 mld USD. I tylko tyle może trafić na specjalne konto dewizowe. Reszta wpływów z prywatyzacji albo wprost przejdzie przez rynek walutowy, wywołując presję aprecjacyjną, albo zostanie wymieniona przez rząd w NBP poza rynkiem, wywołując – tak czy inaczej – presję inflacyjną.

Im bardziej znaczący byłby wzrost aktywów zagranicznych w bankach, tym większe byłyby oznaki rosnącego ryzyka dewaluacji złotego. W skrajnym wypadku, gdyby system bankowy miał samodzielnie zaabsorbować ponad 4 mld dol., oznaczałoby to aprecjację złote-

go rządu 80 proc. Na szczęście idzie o kwotę nie większą niż miliard dol. Ten ciężar nasz system bankowy i złoty jakoś zniosą. Ale opowieści o roli, jaką „speckonto” rządowe w NBP ma spełniać dla stabilizacji kursu, zmniejszenia presji aprecjacyjnej czy – szczególnie – wcześniejszej spłaty długu zagranicznego, można włożyć między bajki. Przy obecnym stanie polityki fiskalnej nie ma po prostu miejsca na bardziej racjonalne z punktu widzenia finansów publicznych wykorzystanie wpływów prywatyzacyjnych.

Ten przykry fakt znajduje zresztą potwierdzenie w średniookresowej projekcji fiskalnej. W roku 2001 uzupełnienie składki z tytułu przystąpienia ubezpieczonych do II filara systemu emerytalnego ma wedle zdecydowanie zaniżonych rachunków kosztować budżet 12,30 mld (w rzeczywistości prawdopodobnie ponad 16 mld) i wypłata rekompensat blisko 3 mld PLN. W roku 2002 – odpowiednio 13,40 (ponad 17 mld) i blisko 2,5 mld PLN.

W tej sytuacji trudno z całą powagą traktować zapewnienia, że pieniądze z prywatyzacji mogą być użyte do redukcji długu publicznego.

Z ekonomicznego punktu widzenia jest jasne, że im bardziej znaczący okaże się być spadek aktywów złotych w bankach na skutek transakcji prywatyzacyjnych, tym większej można oczekiwać zwwyżki realnych stóp procentowych, tym szybciej wysychać będzie nadpłynność, tym więcej w polityce monetarnej ważyć będzie stopa referencyjna NBP.

Innym, obok prywatyzacji, czynnikiem wywołującym poważne zmiany w strukturze aktywów złotych systemu bankowego może być naturalnie sprzedaż przez bank centralny obligacji skarbowych o stałym oprocentowaniu skonwertowanych z zadłużenia rządu w NBP. Są to obligacje 3-, 4-, 5- i 10-letnie o nominale ok. 12,3 mld PLN, oraz 2-letnie zerokuponowe o nominale ponad 3 mld PLN. Intensywna sprzedaż tych papierów pociągnie za sobą dwie bezpośrednie konsekwencje: 1 – operacyjny niedobór płynności; 2 – konkurencję dla emisji nowych papierów rządowych.

Operacyjny niedobór płynności i możliwość lokowania środków w obligacje sprzedawane z własnego portfela przez NBP oznacza, że stopy banku central-

---

nego stają się dla banków stopą alternatywnej inwestycji, a nie tylko krańcowym kosztem pozyskania pieniądza. Czyli instrument stopy procentowej zyskuje na znaczeniu, a banki działają w środowisku bardziej konkurencyjnym.

Z punktu widzenia polityki fiskalnej operacje outright mogą potencjalnie oznaczać kłopoty. Problematyczny jest wzrost popytu na „długie” papiery rządowe ze strony funduszy emerytalnych, czy sektora niefinansowego. Po pierwsze – fundusze, walczące intensywnie o klienta, będą zainteresowane wykazywaniem wysokiej dochodowości, którą daje inwestowanie w instrumenty „krótkie”, a nie długoterminowe. Po drugie – fundusze mogą odkupować papiery od banków na rynku wtórnym po cenach konkurencyjnych.

Niski popyt na długoterminowe obligacje nie tylko przekreśliłby plany rządu co do nowej strategii zarządzania długiem publicznym. Oznaczałby również spadek cen obligacji, czyli dodatkowy wyższy koszt zaciągania przez państwo i tak bardziej kosztownych, bo długoterminowych, pożyczek.

Nie sposób nie wspomnieć, że rząd będzie też w tym roku sam ze sobą konkurował na rynku papierów dłużnych, próbując skonwertować na obligacje o stałym oprocentowaniu ponad 7 mld PLN długu służby zdrowia, znajdujące się w posiadaniu banków.

Tłok na rynku długich papierów skarbowych może potencjalnie oznaczać trzy rzeczy: wzrost na giełdzie; wzrost lokat instytucji rynku finansowego w bankach; wzrost rynku pozaskarbowych papierów dłużnych.

Pierwszy czynnik działałby jak poluzowanie polityki monetarnej (wealth effect). Drugi – zresztą podobnie (rozwój akcji kredytowej). Trzeci z kolei oznacza poluzowanie polityki fiskalnej. Dwa pierwsze czynniki łącznie działałyby na rzecz przedłużenia boomu kredytowego, który pod koniec ubiegłego roku posłużył Radzie Polityki Pieniężnej do uzasadnienia podwyżki stóp procentowych. Wzrost rynku pozaskarbowych papierów dłużnych, chociaż z pewnością korzystny dla gospodarki w długim okresie, oznacza większą podatność systemu finansowego na kryzys, szczególnie wtedy, gdy emitowane są – jak do tej pory u nas – głównie papiery krótkie (6,6 mld PLN w roku 1999).

## PODSUMOWANIE

Stan finansów publicznych będzie w tym roku lepszy niż w zeszłym, ale jednak gorszy niż w wariantcie prezentowanym przez rząd. Polityka fiskalna tym bardziej nastawiona być musi na wzrost krajowych prywatnych oszczędności i spadek dezoszczędności wytwarzanych w sektorze publicznym. Popyt generowany przez sektor publiczny jest przyczyną większej nierównowagi zewnętrznej i wyższej inflacji.

Oczekiwać można wzrostu aktywów zagranicznych (o ok. 1 mld dol.) i spadku aktywów złotych w systemie bankowym. Będzie to następstwem intensywnej prywatyzacji. Rola specjalnego konta dewizowego rządu w NBP wydaje się jednak być mniejsza od oczekiwań. Zagraniczne wpływy z prywatyzacji muszą tak czy inaczej trafić na rynek, bo potrzeby budżetu w kilku najbliższych latach są nadal olbrzymie.

Po konwersji rezerw obowiązkowych na obligacje NBP, spodziewać się można dalszego ciągu zmian w strukturze aktywów złotych systemu bankowego. Będzie to wynikiem transakcji typu outright, których przedmiotem będą zbywalne papiery wartościowe, znajdujące się w posiadaniu banku centralnego skonwertowane z niezbywalnego zadłużenia rządu w NBP. Konsekwencją będzie: a) operacyjny niedobór płynności w systemie bankowym; b) konkurencja na rynku skarbowych papierów dłużnych.

Popyt ze strony sektora pozabankowego na długie papiery skarbowe stoi pod znakiem zapytania z powodu konkurencji na rynku papierów dłużnych i wciąż dużego zainteresowania inwestorów instytucjonalnych papierami krótkimi. W wyniku tego spodziewane są: a) wyższa rentowność; b) wzrost giełdy; c) wzrost rynku pozaskarbowych instrumentów dłużnych. W tych warunkach środowisko dla polityki fiskalnej ocenić wypada w tym roku, jako trudne.

---

\* Autor jest głównym ekonomistą Westdeutsche Landesbank Polska

# BUDŻET 2000 – DYSKUSJA

*Krystyna Olechowska\**

## 1. Budżet państwa

Niższe niż planowano wcześniej dochody budżetowe oraz sytuacja w ZUS znalazły odzwierciedlenie w budżecie na rok 2000. Zmieniono niektóre wskaźniki makroekonomiczne – stopę WIBOR z 12 proc. na 15,7 proc. w 2000 r. oraz kurs walutowy na koniec 2000 r. z 3,95 na 4,04 PLN/USD. W konsekwencji deficyt budżetowy planowany początkowo na 12,7 mld złotych, czyli 1,9 proc. PKB, został podniesiony do 2,3 proc. PKB. Wzrost deficytu wyniósł 2,7 mld złotych, czyli dokładnie tyle, ile rząd zdecydował się przeznaczyć na powiększenie dotacji dla ZUS.

Deficyt budżetowy jest, jaki jest i tej dziury całkowicie „zasyścić” nie można (**Piotr Chwiejczak, BRE Bank SA**). Mówiąc o deficycie budżetowym M. Gronicki użył określenia „niebezpieczny deficyt obrotów bieżących”, o który ekonomiści od dłuższego czasu toczą dyskusję. Jedni specjaliści dowodzą, że deficyt na poziomie 6 jest bardzo niebezpieczny, inni, że bardziej niebezpieczny jest poziom 8, jeszcze inni, że 10. Nikt natomiast nie zdefiniował dlaczego są to niebezpieczne poziomy. Badania MFW, dokonane po kryzysie rosyjskim i koreańskim, wskazują, że poziom deficytu nie jest jedynym czynnikiem decydującym o wystąpieniu kryzysu walutowego. Jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia tego kryzysu w Polsce? Jak szybko powinniśmy schodzić z deficytem fiskalnym, aby w ciągu 2 lat gwałtownie spadło prawdopodobieństwo jego wystąpienia?

Specjaliści ciągle odwołują się do bardzo wysokiego ubiegłorocznego deficytu (**Mirosław Gronicki, CASE**), a zapominają, że na gorszy wynik na rachunku bieżącym w IV kwartale 1999 r. głównie wpłynęło pogorszenie się nadwyżki nie sklasyfikowanych obrotów bieżących, która wyniosła 0,9 mld USD. Saldo nie sklasyfikowanych obrotów bieżących było za-

równo niższe w porównaniu do poprzedniego kwartału (254 mln USD), jak i do analogicznego kwartału 1998 r. (350 mln USD). W całym 1999 r. nie sklasyfikowane obroty bieżące wyniosły 3,64 mld USD. Obroty były aż o 2,36 mld USD mniejsze niż w 1998 r. Sytuacja taka wynika z braku odbudowy po kryzysie rosyjskim handlu przygranicznego oraz bazarowego, prowadzonego głównie przez obywateli Ukrainy oraz Białorusi. W wyniku dewaluacji walut w krajach WNP oraz niekorzystnej koniunktury, siła nabywcza ludności w tych krajach drastycznie spadła.

Dopiero w średnim okresie możemy mówić o ewentualnym zagrożeniu związanym z deficytem obrotów bieżących (**Lidia Wilk, Ministerstwo Finansów**), bo, póki co, struktura finansowania deficytu jest bardzo dobra. Dominuje napływ inwestycji bezpośrednich, czyli tego czynnika, który nie może być łatwo wycofany w momencie, kiedy nastąpiłby kryzys. Deficyt bowiem naprawdę staje się niebezpieczny, kiedy za taki zostanie uznany przez zewnętrznych inwestorów i tych, którzy podejmują decyzje co do tego, aby pieniądze lokować w Polsce, albo je tu trzymają, a nie ze względu na jego poziom. A co oceniają inwestorzy zewnętrzni? Oceniają nie tylko poziom deficytu, ale również perspektywy rozwoju, zaufanie do polityki gospodarczej i polityki jako takiej. Po kryzysach, które miały miejsce w ostatnich dwóch latach MFW wskazał na długi listę wskaźników, które należy uwzględnić przy ocenie ewentualnego zagrożenia danego kraju kryzysem. Należy jednak pamiętać, że wskaźniki skonstruowano na przykładzie krajów, które zostały dotknięte kryzysem. Nie można więc ich uznać za obiektywne, bo niewykonanie ich przez kraje dotknięte przez kryzys doprowadziło do załamania gospodarczego, co nie oznacza, że może to być przyczyną kryzysu także w innym kraju.

Jestem gorącym zwolennikiem poglądu (**Janusz Jankowski, WestLB**), że we współczesnym świecie o sile zewnętrz-

---

nej waluty decyduje nie wynik rachunku obrotów bieżących, tylko wynik rachunku kapitałowego. Jednak reguła ta nie ma zastosowania w naszym przypadku, specjalistom trudno bowiem ustalić, co jest faktyczną przyczyną zewnętrznej nierównowagi w Polsce. Czy wynik ujemny rachunku obrotów bieżących jest elementem, który powoduje napływ kapitału, czy może napływ kapitału powoduje negatywny wynik na rachunku obrotów bieżących? Nie jest to pytanie akademickie. Dopiero w zależności od jednoznacznej odpowiedzi można będzie przedsięwziąć środki zapobiegające nierównowadze zewnętrznej. Panaceum będzie klasyczny zestaw keyensowski – popytowy, przywracający równowagę, albo staniemy wobec wielkiego znaku zapytania: co robić w Polsce z nierównowagą zewnętrzną? Interaktywny dialog między ekonomistami, który toczy się przecież od dawna, niestety nie doprowadził do sformułowania jednoznacznej odpowiedzi. Nowoczesne dynamiczne modele optymalizacyjne, które traktują wynik rachunku bieżącego jako element, który powoduje wyrównywanie skoku w popycie wewnętrznym, mogą mieć jedynie zastosowanie w zachodniej, otwartej, nowoczesnej gospodarce, ale nie za bardzo nadają się w przypadku półkapitałistycznej gospodarki polskiej.

Uważałem, że do potężnego wzrostu eksportu w Polsce doprowadziły firmy transnarodowe (**Krzysztof Lis, Centrum Prywatyzacji**), które kilka dziedzin naszej gospodarki uczyniły konkurencyjnymi. Oczywiście, uwzględniając wysokie podatki i ochronny początkowy okres rozwoju inwestycji wiąże się to z ogromnymi możliwościami niepłacenia podatków – uniknięcia ich przy pomocy cen transferowych. Jeśli jednak popatrzymy na takie dziedziny jak przemysł meblarski i za chwilę – motoryzacja, to wzrost eksportu w tych dziedzinach zawdzięczamy firmom międzynarodowym. Rozumiem, że nie płacą one podatków, ale to nie powinno wpływać bezpośrednio na deficyt, a jeśli już, to w bardzo niewielkim stopniu.

Czy to znaczy, że NBP nie wykazuje w swojej statystyce tego eksportu? (**Barbara Błaszczuk, CASE**).

Przepływ jest widoczny jedynie w prawidłowym rachunku kapitałowym (**Wojciech Kostrzewa, BRE Bank SA**). Towary są przecież eksportowane, czyli SAD wyłapuje fizyczny eksport, natomiast płatności może nie być tylko wówczas, jeżeli dług wewnętrzny w ramach korporacji jest spłacany przez polską spółkę-córkę. Bo przecież inwestycje bezpośrednio polegają nie tylko na inwestycjach finan-

sowanych przez kapitał własny, ale również na finansowaniu poprzez pożyczki – od pożyczek kupieckich poczynając aż po pożyczki podporządkowane.

Ważniejsze jest to, co widzimy na rachunku bieżącym niż kwestia rachunku kapitałowego (**M. Gronicki**). Na nim nie ma tych transakcji, czyli eksport de facto nie istnieje, rachunek pokazuje, że eksport spada. A co ciekawe, eksportując samochody produkowane w Polsce importujemy do nich części. Niekoniecznie muszą być one dostarczane przez firmę matkę. Mogą być dostarczane przez firmy współpracujące z zagraniczną spółką-matką polskiej spółki eksportującej samochody. Firmy te pojawiają się na rachunku bieżącym. Import przewyższa więc eksport. Mamy więc do czynienia ze sztucznym deficytem płatności towarowych i statystycznie wyższym ujemnym saldem na rachunku bieżącym. Właśnie taka sytuacja ekonomiczna miała miejsce na Węgrzech. Dzięki polityce multi-nationals od trzech lat obserwujemy tam bardzo wyraźny rozwój gospodarczy.

Sposób ujmowania deficytu sektora budżetowego, który przedstawił J. Jankowiak nie jest sposobem nowym a rozpatrywanie efektów dla oszczędności krajowych jest podstawowym makroekonomicznym elementem tego szacunku (**Piotr Szpunar, NBP**). Dlaczego więc J. Jankowiak zdecydował się umieścić transfery z Unii w tym rachunku? Oczywiście, zwiększają one popyt krajowy, ale jednocześnie zapewniają jego finansowanie, czyli efekt operacji jest de facto neutralny. Tak samo jest w przypadku składki z II filaru. Jeżeli ona jest uzupełniana na przykład ze zwiększenia zadłużenia budżetu państwa, to per saldo efekt tych dwóch przepływów dla oszczędności krajowych jest neutralny.

Interesował mnie przede wszystkim ekonomiczny aspekt oddziaływania transferu środków unijnych, a zwłaszcza oddziaływanie popytu dodatkowego (**J. Jankowiak**). Ale nie tylko dlatego że jest to deficyt z jednoczesnym pokryciem, ze wskazaniem źródła pokrycia. Co prawda, to jest prawda, ale niecała, ponieważ potrzebny jest wkład budżetowy po to, by te środki można było uruchomić i jeśli one są wpisane w obecny budżet, to dobrze, ale nie zapominajmy, że im większy napływ środków pomocowych, tym większy niedobór wynikający z braku wsadu własnego.

Jesteśmy optymistami w ocenie deficytu budżetu centralnego (**M. Gronicki**), jak i całego skonsolidowanego budżetu państwa. Twierdzimy, że zarówno wynik finansów publicznych jak i skutek dla oszczędności w tym roku bę-

dzie znacznie lepszy niż jest zapisane w ustawie budżetowej i będzie to wynik znacznie lepszy niż w 1998 r. Z punktu widzenia makroekonomicznego sytuacja jest o wiele lepsza niż dwa lata temu. W najbliższych dwóch latach przewidujemy stabilizację deficytu na rachunku bieżącym w granicach od (-6,4) do (-6,1) proc. PKB. I chociaż w dalszym ciągu utrzymywać się będzie wysokie ujemne saldo płatności towarowych, to spodziewamy się poprawy nadwyżki nie sklasyfikowanych obrotów bieżących. Wraz z poprawą salda bilansu płatniczego będą rosły oficjalne rezerwy walutowe, osiągając poziom 28,3 mld USD w 2000 r.

W budżecie celowo zdecydowano się nie podwyższać przewidywanego wskaźnika inflacji. Niedoszacowanie inflacji ma pozwolić na zacieśnienie polityki fiskalnej. Eksperti CASE oczekują zatem, że deficyt budżetowy wyniesie w rzeczywistości ok. 1,5 proc. PKB. Z drugiej strony można się obawiać konfliktów społecznych związanych z zapisaną w budżecie niską nominalną dynamiką emerytur oraz płac w budżetówce.

## 2. Inflacja

CASE twierdzi, że inflacja średnioroczna wzrośnie (**P. Chwiejczak**). Jak to wpłynie na dochody budżetowe? Jak zwiększy podatek inflacyjny? W budżecie mamy założoną inflację 5,7%, a zdaniem ekspertów CASE będziemy mieli średnioroczną inflację około 9,3%. Jaki będzie zysk dla budżetu? Czy można go oszacować? Jeśli weźmiemy pod uwagę wzrost inflacji, to czy nadal jest prawdopodobne trafienie w cel monetarny? Jeśli nie jest prawdopodobne, to czy Rada Polityki Pieniężnej powinna podjąć decyzję o podniesieniu stóp procentowych?

Ponad rok temu, pod koniec listopada 1998 r. wiadomo było, że inflacja na początku następnego roku będzie bardzo niska (**M. Gronicki**). Wówczas dyskutowaliśmy na Radzie Makroekonomicznej skutki tak niskiej inflacji na wpływy budżetu. Zgodziliśmy się co do jednego, że nie ma przełożenia 1:1 tzn. 1% wzrostu lub spadku inflacji wcale nie oznacza, że będziemy mieli 1% spadku czy wzrostu dochodu do budżetu, ponieważ ważna jest również struktura koszyka konsumpcyjnego. Co będzie w tym roku?

Od początku roku bardzo szybko rosną ceny żywności czyli to, co jest w koszyku GUS-owskim nie będzie odpowiadało rzeczywistości konsumpcji gospodarstw domowych. Żywność jest przecież najniżej opodatkowana w sensie podatków pośrednich. Jeżeli uwzględnimy wydatki na tzw. dobra podstawowe jak czynsze (które mają wzrosnąć ponad 20% w tym roku i nie są opodatkowane), rosnące wydatki na żywność (niski podatek), to relatywny wpływ na dochody budżetu będzie znacznie mniejszy. Nawet więc ponad 9% inflacja nie zapewnia zbyt dużego luksusu Ministerstwu Finansów, aczkolwiek na pewno dochody budżetowe, szczególnie budżetu centralnego, mogą w tym roku być wyższe niż planowane o około 4 mld zł. Pozwoli to na prowadzenie bocznymi drzwiami bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej.

## 3. Przychody z prywatyzacji

Dyscyplina finansowa jest w dalszym ciągu rozmięczana poprzez sposób, w jaki w budżecie traktuje się środki z prywatyzacji. W 1999 r. przychody z prywatyzacji wyniosły ok. 13,4 mld złotych, czyli były niemal dwukrotnie wyższe od oczekiwanych (6,9 mld złotych). Dodatkowe przychody zostały przeznaczone na sfinansowanie pożyczki dla ZUS w wysokości 4 mld złotych oraz sfinansowanie deficytu budżetowego. W budżecie roku 2000 wpływy z prywatyzacji mają wynieść 20,1 mld złotych, w porównaniu z pierwotnie projektowanymi 11,7 mld złotych. Przychody z prywatyzacji w 2000 r. poza celami wynikającymi z ustaw – reforma ubezpieczeń społecznych (11 mld złotych) oraz rekompensaty (3,4 mld złotych) – 2 mld mają zostać przeznaczone na kolejną pożyczkę dla ZUS, a 1 mld na pożyczkę dla Kas Chorych. Pożyczki te są w istocie dotacjami z budżetu lat przyszłych, środki na spłatę zadłużenia w kolejnych latach będą bowiem prawdopodobnie pochodzić z dotacji budżetowych. Konieczność dostosowania programów ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych do możliwości fiskalnych państwa odkłada się na przyszłość. Pozostałe środki (ok. 2,6 mld złotych) w roku 2000 Ministerstwo Finansów zamierza wykorzystać do taniego finansowania deficytu budżetowego

\*/ Autorka jest współpracownikiem Fundacji CASE

# *ZESZYTY BRE BANK-CASE*

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów  
Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000