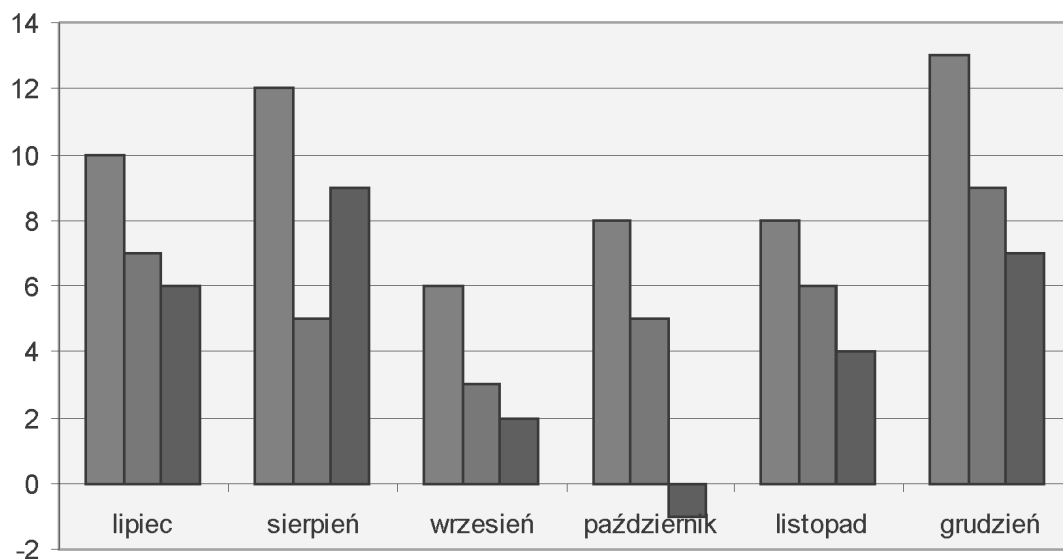




INSTYTUT NAUK EKONOMICZNYCH
POLSKIEJ AKADEMII NAUK

Gospodarka Polski – Prognozy i Opinie

kwiecień 2003



Warszawa 2003

Biuletyn „Gospodarka Polski — Prognozy i Opinie” kwiecień 2003
przygotował Zespół w składzie:

KIEROWNIK ZESPOŁU:

Andrzej Wojtyna

CZŁONKOWIE ZESPOŁU:

Krzysztof Bartosik, Iwona Fudała–Poradzińska, Łukasz Hardt, Stanisław Kubiela,
Leszek Morawski, Jerzy Mycielski, Lesław Pietrewicz, Ewa Puchała,
Sylvia Zajączkowska–Jakimiak, Michał Zajfert

KONSULTANCI:

Zbigniew Hockuba, Joanna Kotowicz–Jawor

REDAKTOR NAUKOWY:

Krzysztof Kostro

Mecenasem Raportu jest PLUS GSM



ISSN 1644–5430

© Copyright by Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, 2003

Opracowanie techniczne i skład:



Wydawnictwo DiG, Aleja Wojska Polskiego 4
01–524 Warszawa, tel./fax 839–0–838
e-mail biuro@dig.pl; <http://www.dig.pl>

Nakład 500 egz.

Druk: Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji w Radomiu

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie	5
2. Prognozy INE PAN — <i>Jerzy Mycielski</i>	7
2.1. Dochód narodowy	7
2.2. Bezrobocie	8
2.3. Stopa procentowa, inflacja i wzrost wynagrodzeń	8
3. Sytuacja makroekonomiczna — <i>Iwona Fudała-Poradzińska, Jerzy Mycielski</i>	9
4. Sektor gospodarstw domowych — <i>Krzysztof Bartosik, Ewa Puchała</i>	13
4.1. Bezrobocie	13
4.2. Ubóstwo	16
5. Sektor przedsiębiorstw — <i>Leszek Morawski, Michał Zajfert</i>	18
5.1. Sytuacja ogólna	18
5.2. Przemysł i budownictwo	19
5.3. Usługi	20
5.4. Przedsiębiorczość	20
5.5. Infrastruktura	21
6. Sektor rządowy — <i>Iwona Fudała-Poradzińska</i>	25
6.1. Budżet centralny w 2002 roku	25
6.2. Zadłużenie Skarbu Państwa w 2002 roku	26
6.3. Budżet centralny w 2003 roku	27
6.4. Wyniki negocjacji o członkostwo Polski w UE w obszarach Podatki oraz Finanse i budżet	27
7. Sektor finansowy — <i>Stanisław Kubiela, Lesław Pietrewicz</i>	30
7.1. System bankowy	30
7.2. Fundusze i Giełda	34
8. Sektor zagraniczny — <i>Sylvia Zajączkowska-Jakimiak</i>	37
8.1. Koniunktura w krajach UE	37
8.2. Atrakcyjność Polski dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) i jej skutki dla polskiego eksportu	38
8.3. Konflikt w Zatoce Perskiej i jego skutki dla gospodarki światowej	39
8.4. Koniunktura w Stanach Zjednoczonych	39
9. Polska na drodze do UE — <i>Łukasz Hardt</i>	41
10. Komentarze	45
Uwagi o rozwoju koniunktury gospodarczej w Polsce — <i>Marek Belka</i>	45
Wyrwać się z gospodarczego marazmu... — <i>Zbigniew Hockuba</i>	47
Czekając na zrównoważony wzrost — <i>Cezary Józefiak</i>	48
11. Aneks 1 — Metodologia generowania prognoz	50
12. Aneks 2 — Tabela statystyczna	51

Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk został utworzony w 1980 r.
Do zadań Instytutu należy m.in.:

- upowszechnianie wiedzy ekonomicznej,
- rozwój kadr naukowych,
- prowadzenie badań naukowych w dziedzinie teorii ekonomii i analiz gospodarczych,
- propagowanie polskiej myśli naukowej za granicą.

Instytut prowadzi badania z zakresu:

- teorii ekonomii,
- polityki gospodarczej,
- analiz, prognoz i studiów strategicznych dotyczących gospodarki polskiej,
- analiz gospodarki światowej i integracji europejskiej z uwzględnieniem ich wpływu na rozwój gospodarki Polski.

Badania wykonywane w Instytucie obejmują również analizę wyników działalności pięciuset największych polskich przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego oraz usług („Lista 500”). Instytut wykonuje także ekspertyzy na zlecenie instytucji rządowych i pozarządowych m.in. w zakresie:

- restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw,
- zmian strukturalnych w gospodarce polskiej,
- metod i instrumentów wzrostu gospodarczego,
- strategii uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej.

1. STRESZCZENIE

Prognozy:

- ↪ W 2003 roku można się spodziewać ożywienia wzrostu gospodarczego; przeciętne kwartalne tempo wzrostu wyniesie 2,7%
- ↪ Głównym czynnikiem wzrostu PKB 2003 roku będzie wzrost spożycia indywidualnego (średnio o 4,1%) i odwrócenie trendu spadkowego w zakresie inwestycji
- ↪ W 2003 roku nastąpi niewielki spadek bezrobocia mierzonego wg BAEL (do 18,9%); spadek bezrobocia rejestrowanego będzie nieznaczny (o 0,4 pkt. proc. do poziomu 18,4%)
- ↪ W trzech pierwszych kwartałach 2003 roku inflacja ustabilizuje się na poziomie 0,3–0,7%; w IV kwartale można oczekiwać jej wzrostu powyżej 1%
- ↪ W 2003 roku wzrost przeciętnego nominalnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej kształtować się będzie na poziomie 1,1% (średnio dla całego roku)

Opinie:

- ↪ Kombinacja relatywnie twardej polityki pieniężnej i mało restrykcyjnej polityki fiskalnej nie sprzyjała wysokiej dynamice PKB, stymulowała napływ kapitału portfelowego i prowadziła do aprecjacji złotego względem dolara
- ↪ Rok 2002 charakteryzował się wyjątkową deprecjacją złotego względem euro, co w dużej mierze związane było z aprecjacją euro na międzynarodowym rynku walutowym
- ↪ Inflacja w 2002 roku była najniższa od 30 lat i kształtowała się znacznie poniżej celu inflacyjnego i oczekiwań rynku
- ↪ Pozytywnym objawem poprawy sytuacji gospodarczej był wzrost wymiany handlowej z zagranicą w ujęciu płatniczym
- ↪ Przy utrzymującej się wysokiej stopie bezrobocia nowym, niekorzystnym zjawiskiem jest wzrost bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem
- ↪ Niepokojącym zjawiskiem jest poszerzanie się sfery ubóstwa w Polsce
- ↪ Następuje umiarkowana poprawa sytuacji przedsiębiorstw wytwarzających dobra konsumpcyjne; pozytywnym zjawiskiem jest zahamowanie spadku nakładów inwestycyjnych
- ↪ Porażka programu „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz brak poprawy ogólnej sytuacji wśród małych i średnich przedsiębiorstw w 2002 roku nakazują podjęcie zdecydowanej dyskusji o zmianie sposobu prowadzenia polityki wobec tej grupy firm
- ↪ Dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego kraju i jego konkurencyjności w perspektywie wstąpienia Polski do UE niezbędna jest dalsza demonopolizacja sektora infrastruktury

- ↪ Sytuacja finansowa budżetu centralnego w 2002 roku była nieco lepsza niż rok wcześniej — deficyt budżetu państwa wyniósł 5,1% PKB i stanowił 97,8% kwoty założonej w ustawie
- ↪ Zadłużenie Skarbu Państwa narasta i zbliża się do stanu, gdy według ustawy o finansach publicznych trzeba będzie zastosować procedury ostrożnościowe i sankcyjne
- ↪ Proponowane w budżecie 2003 zmiany w podatkach oraz strukturze wydatków są raczej neutralne niż prorozwojowe
- ↪ Uzyskanie korzystnych okresów przejściowych, racjonalne rozłożenie kosztów członkostwa oraz pomoc strukturalna dla Polski zwiększy możliwości rozwoju, także na szczeblu regionalnym i lokalnym, chociaż bardzo wiele będzie zależeć od zdolności adaptacyjnych oraz umiejętności wykorzystania funduszy unijnych
- ↪ Poprzez powiązania kapitałowe polskie banki są już w UE faktycznie od kilku lat, jako sektor gospodarki najbardziej zdominowany przez inwestorów zagranicznych
- ↪ W obecnym kształcie instytucjonalnym giełda nie jest w stanie wywołać wzmożonego zainteresowania posiadaczy gotówki lokowaniem tu kapitału, ani przyciągnąć nowych emitentów
- ↪ Zagrożeniem dla wzrostu eksportu, a tym samym dla zakładanego przez rząd wzrostu gospodarczego, jest utrzymująca się słaba koniunktura gospodarcza u głównych partnerów handlowych Polski
- ↪ Dynamika polskiego eksportu może ulec spowolnieniu ze względu na spadek atrakcyjności gospodarki polskiej dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB)
- ↪ Utrzymująca się przez dłuższy czas pod wpływem wojny z Irakiem destabilizacja cen ropy naftowej może zahamować poprawę sytuacji gospodarczej na świecie, w tym również w Polsce
- ↪ Warunki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wynegocjowane na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze należy ocenić pozytywnie; zwłaszcza przyznanie Polsce kompensaty budżetowej
- ↪ Do najważniejszych zadań rządu w roku 2003 należy przeprowadzenie reformy finansów publicznych oraz poprawa zdolności administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej
- ↪ W 2003 roku nastąpi wzrost absorpcji funduszy przedakcesyjnych — dzięki stanowisku Komisji z listopada 2002 roku zostało zażegnane ryzyko utraty funduszy przyznawanych Polsce od 2000 roku w ramach programu SAPARD i do tej pory nie spożytkowanych
- ↪ W 2003 roku Polska będzie musiała ustosunkować się do propozycji Komisji Europejskiej w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej, jak również podjąć działania na rzecz realizacji założeń Strategii Lizbońskiej

2. PROGNOZY INE PAN

2.1. DOCHÓD NARODOWY

W 2003 roku można się spodziewać ożywienia wzrostu gospodarczego; głównym czynnikiem wzrostu PKB będzie wzrost spożycia indywidualnego i odwrócenie trendu spadkowego w zakresie inwestycji

Tabela 2.1. przedstawia wyniki modelu prognostycznego INE PAN dotyczące składników dochodu narodowego. Wyniki te sugerują, że utrwali się wzrostowa tendencja popytu krajowego (w 2003 roku kwartalny wzrost popytu krajowego wyniesie średnio 1,5%, w porównaniu z 0,8% w roku 2002) oraz zostanie przełamana spadkowa tendencja w dziedzinie inwestycji. W II kwartale nastąpi jeszcze spadek, ale już od III kwartału inwestycje będą rosły. Wzrost ten można wiązać ze spadkiem stóp procentowych na rynku i stopniowym zwiększaniem się popytu.

W 2003 roku przeciętny kwartalny wzrost PKB wyniesie 2,7%, w porównaniu z 1,2% w roku ubiegłym. Wzrost ten zostanie osiągnięty głównie poprzez wzrost popytu indywidualnego (średnio o 4,1% w 2003 roku, w porównaniu z 3,3% w roku 2002) oraz dzięki przełamaniu tendencji spadkowej w inwestycjach. W II połowie roku zauważalne będzie jednak niewielkie spowolnienie tempa wzrostu konsumpcji (o 0,5 punktu procentowego względem pierwszego półrocza). Popyt krajowy zastąpi w pewnym stopniu wymianę z zagranicą w roli czynnika wzrostu. Saldo wymiany z zagranicą w relacji do PKB może ulec pod koniec 2003 roku nieznacznemu pogorszeniu do poziomu -3,2%.

Tabela 2.1. Prognozy — Tempo zmian dochodu narodowego i jego składników

Lata		Spożycie indywidualne*	Akumulacja brutto*	Popyt krajowy*	PKB*	Saldo wymiany handlowej z zagranicą do PKB*
2001	I kw.	1,5	-12,6	-1,1	2,2	-4,6
	II kw.	1,5	-12,2	-1,7	0,9	-4,1
	III kw.	2,1	-12,5	-1,5	0,8	-2,8
	IV kw.	3,2	-13,0	-2,3	0,2	-3,5
2002	I kw.	3,5	-18,3	-0,2	0,4	-4,3
	II kw.	2,9	-5,9	1,0	0,8	-3,8
	III kw.	3,1	-6,0	1,1	1,6	-2,7
	IV kw.	3,5	-4,1	1,2	2,1	-3,0
2003	I kw.	4,3	0,1	1,0	2,3	-3,0
	II kw.	4,2	-7,5	0,1	2,6	-1,3
	III kw.	3,9	2,9	1,6	2,7	-1,6
	IV kw.	3,8	3,1	3,3	3,1	-3,2
2004	I kw.	4,0	5,1	3,8	3,0	-3,8

* wzrost realny — wielkość podana w stosunku do analogicznego kwartału poprzedniego roku

2.2. BEZROBOCIE

W 2003 roku nastąpi niewielki spadek bezrobocia mierzonego wg BAEL; spadek bezrobocia rejestrowanego będzie nieznaczny

Tabela 2.2. Prognozy — Bezrobocie

Lata		Bezrobocie wg BAEL (w %)	Bezrobocie rejestrowane (w %)
2001	I kw.	18,2	16,1
	II kw.	18,4	15,9
	III kw.	17,9	16,3
	IV kw.	18,5	17,5
2002	I kw.	20,3	18,2
	II kw.	19,9	17,4
	III kw.	19,8	17,6
	IV kw.	19,7	18,1
2003	I kw.	20,7	18,8
	II kw.	20,0	18,0
	III kw.	19,3	17,9
	IV kw.	18,9	18,4
2004	I kw.	19,9	19,0

W 2003 roku na skutek wzrostu popytu krajowego i dochodu narodowego można spodziewać się niewielkiego spadku bezrobocia. Prognoza zawarta w tabeli 2.2. wskazuje, że po sezonowym wzroście bezrobocia według BAEL o 1 pkt. proc. w I kwartale, nastąpi jego spadek o 1,8 pkt. proc. w skali całego roku. Mniej wyraźny będzie spadek bezrobocia rejestrowanego. W tym przypadku po wzroście stopy bezrobocia do poziomu 18,8% w I kwartale 2003 roku można spodziewać się spadku jedynie o 0,4 pkt. proc. w skali całego roku.

2.3. STOPA PROCENTOWA, INFLACJA I WZROST WYNAGRODZEŃ

Tabela 2.3. Prognozy — Inflacja i stopa procentowa

Lata		Inflacja	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej*	Stopa referencyjna
2001	I kw.	6,7	109,4	17,0
	II kw.	6,6	107,3	15,5
	III kw.	4,9	107,4	14,5
	IV kw.	3,7	104,9	11,5
2002	I kw.	3,4	105,5	10,0
	II kw.	2,1	102,7	8,5
	III kw.	1,3	102,4	7,0
	IV kw.	0,9	103,4	6,75
2003	I kw.	0,4	101,6	6,0
	II kw.	0,3	101,1	5,25
	III kw.	0,7	101,0	5,5
	IV kw.	1,4	101,3	6,0
2004	I kw.	1,3	101,6	5,5

* wzrost nominalny — wielkość podana w stosunku do analogicznego kwartału poprzedniego roku

W 2003 roku stopa procentowa, mierzona stopą referencyjną, będzie nadal spadać, jednak w tempie znacznie wolniejszym niż w roku 2002 (z 6% na koniec I kwartału 2003 do około 5,5% w I kwartale 2004 roku).

W pierwszej połowie bieżącego roku należy oczekiwać dalszego spadku inflacji (do poziomu poniżej 0,5%). W drugiej połowie roku może jednak nastąpić jej wzrost (powyżej 1% w IV kwartale).

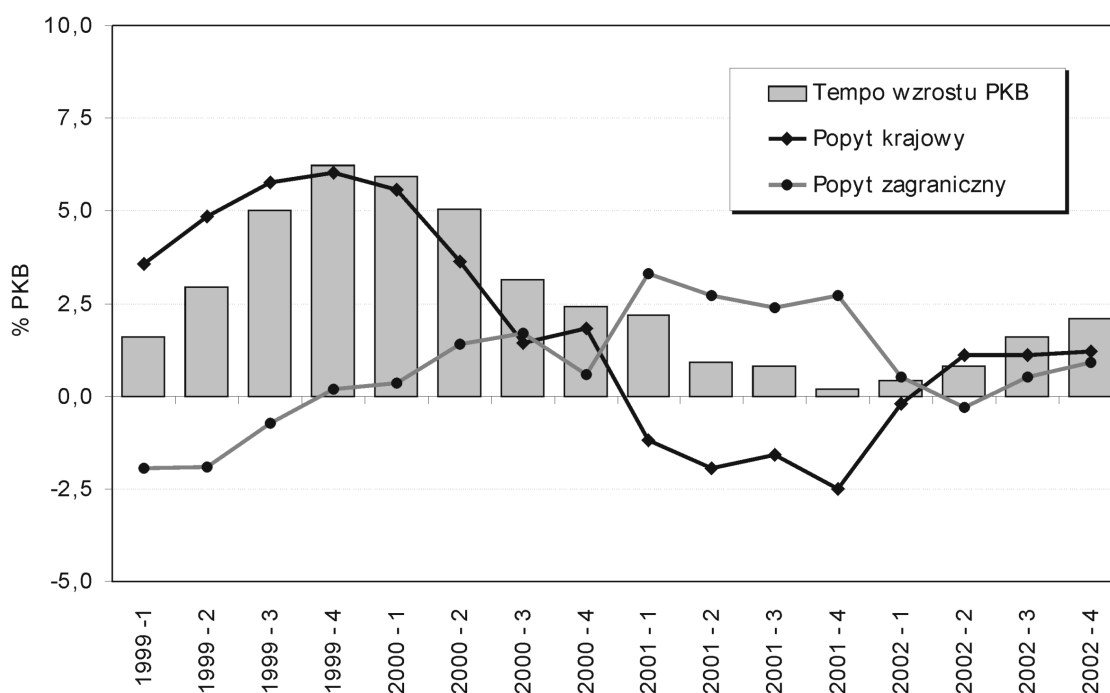
Stopa wzrostu wynagrodzeń nominalnych ustabilizuje się na poziomie nieco wyższym niż 1%.

3. SYTUACJA MAKROEKONOMICZNA

Wzrost gospodarczy powoli przyspiesza, wolniej jednak od oczekiwań rynku

Miniony rok był lepszy dla gospodarki polskiej od 2001 roku. Udało się uniknąć recesji, a w II połowie roku poprawić nawet koniunkturę, pomimo niekorzystnej sytuacji gospodarczej na świecie. Po dołku aktywności gospodarczej odnotowanym w IV kwartale 2001 roku (0,2% wzrostu), PKB zaczęło wzrastać z kwartału na kwartał; w IV kwartale 2002 roku tempo wzrostu osiągnęło poziom 2,1%. Według wstępnych danych GUS realne tempo wzrostu w całym 2002 roku wyniosło 1,3%, wobec 1% w roku wcześniejszym. Istotnej zmianie uległa struktura tworzenia wzrostu PKB. Po okresie dominacji handlu zagranicznego w tworzeniu PKB w 2001 roku, w ubiegłym roku znaczenie jego spadło na korzyść popytu krajowego.

Wykres 3.1. Tempo wzrostu gospodarczego i jego determinanty (1)



Na poprawę koniunktury w 2002 roku miały wpływ dwa czynniki. Po pierwsze, odnotowano przyspieszenie wzrostu spożycia indywidualnego. Wzrost konsumpcji prywatnej był przede wszystkim efektem:

- zmniejszenia skłonności do oszczędności, co wynikało m.in. ze spadku oprocentowania lokat bankowych. W IV kwartale 2002 roku po raz kolejny zmniejszył się przyrost depozytów gospodarstw domowych w relacji do PKB (-3,4% wobec -1,4% w III kwartale);

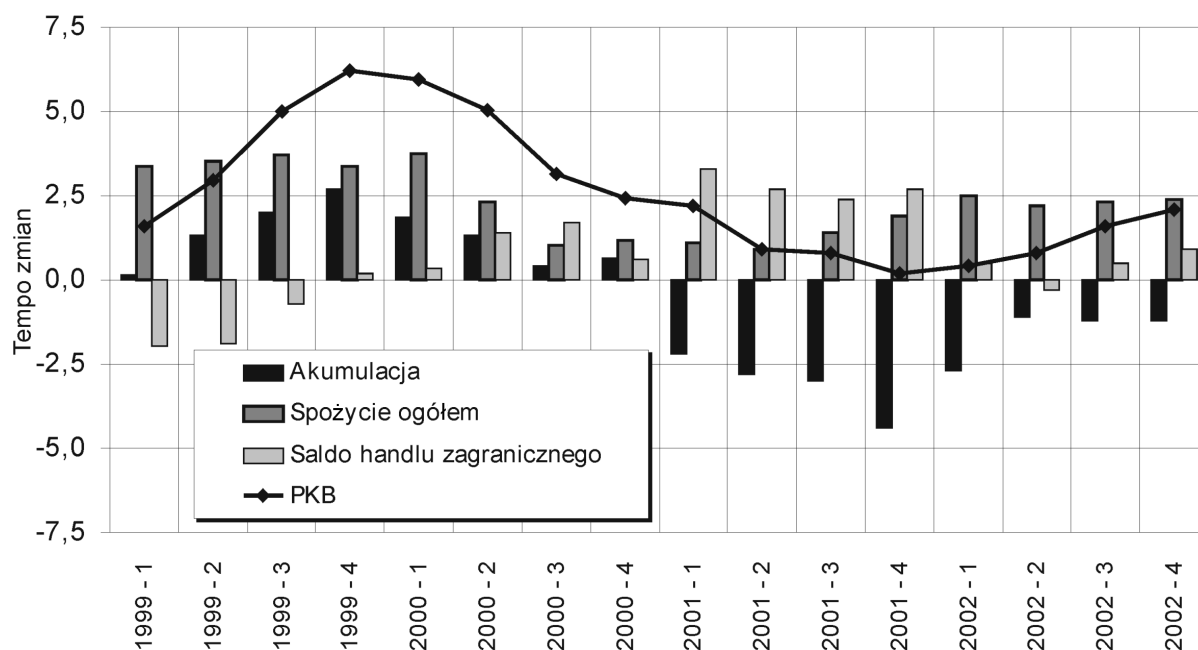
- niższej od oczekiwań inflacji, która zwiększyła siłę nabywczą dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych;
- wysokiej ubiegłorocznej waloryzacji rent i emerytur.

Po drugie, pomimo, że podobnie jak w 2001 roku odnotowano kontynuację spadku nakładów brutto na środki trwałe, to jednak w 2002 roku skala tego zjawiska była mniejsza (spadek o 7,2%, wobec spadku o 8,8% w roku 2001). Czynnikiem, które hamowały przyspieszenie inwestycji były:

- utrzymujące się na relatywnie wysokim poziomie realne stopy procentowe (pomimo ich redukcji przez RPP);
- niekorzystna sytuacja w kraju i na świecie zniechęcająca potencjalnych inwestorów, krajowych i zagranicznych, do angażowania się w przedsięwzięcia inwestycyjne.

Do wzrostu PKB, oprócz popytu krajowego, przyczynił się także popyt zagraniczny, a jego pozytywny wkład wynikał głównie z poprawy konkurencyjności gospodarki polskiej mającej swoje źródło w restrukturyzacji przedsiębiorstw i osłabieniu złotego wobec euro.

Wykres 3.2. Tempo wzrostu gospodarczego i jego determinanty (2)



W 2002 roku zmiana struktury popytu finalnego utrwaliła również występowanie negatywnych tendencji w gospodarce. Wysoka restrykcyjność polityki makroekonomicznej, m.in. w postaci wysokich realnych stóp procentowych, bardziej sprzyjała dostosowaniom po stronie inwestycji niż oszczędności. Tempo wzrostu dochodów do dyspozycji brutto było znacznie mniejsze niż tempo wzrostu spożycia indywidualnego, co spowodowało dalszy spadek skłonności do oszczędzania. Warto odnotować, że stopa inwestycji spadła poniżej 20%, do najniższego poziomu w całym okresie transformacji.

Kombinacja relatywnie twardej polityki pieniężnej i mało restrykcyjnej polityki fiskalnej nie sprzyjała wysokiej dynamice PKB, stymulowała napływ kapitału portfelowego i prowadziła do aprecjacji złotego względem dolara

Okolo 5% deficyt budżetowy w relacji do PKB wynikał zarówno z czynników strukturalnych, jak również ze spowolnienia wzrostu gospodarczego. Gwałtowny spadek tempa inflacji przy ostrożnej polityce NBP obniżania stóp procentowych sprawił, że poziom realnych krótkoterminowych stóp procentowych w Polsce pozostawał najwyższy w naszym regionie. Policy mix składające się z wysokiego poziomu realnych stóp procentowych i względnie luźnej polityki fiskalnej nie sprzyjało wzrostowi gospodarczemu.

2002 rok charakteryzował się silną deprecjacją złotego względem euro, co w dużej mierze związane było z aprecjacją euro na międzynarodowym rynku walutowym

W roku 2002 stopa kredytu refinansowego spadła do 9,75% (XII 2002 rok), a ostatnie decyzje RPP w 2003 roku spowodowały dalsze obniżenie stóp procentowych na rynku. W uzasadnieniu swoich decyzji RPP powołuje się na niską inflację, niski wzrost płac w sektorze przedsiębiorstw (nominalnie o 3,4% w 2002 roku) oraz niską dynamikę popytu inwestycyjnego. Ponieważ wydaje się, że sytuacja ta będzie utrzymywać się w pierwszej połowie 2003 roku należy zatem oczekiwać dalszych obniżek stóp procentowych.

Ważnym czynnikiem rozwoju gospodarki Polski w 2002 roku była deprecjacja złotego względem euro (13% od stycznia 2002 do stycznia 2003 roku) i aprecjacja względem dolara. Ponieważ udział eksportu do krajów UE wynosi ok. 70% całego eksportu, oznaczało to znaczące polepszenie terms of trade. Czynnikiem, które sprzyjały deprecjacji złotego względem euro były: umacnianie się euro na międzynarodowym rynku walutowym, spadek stóp procentowych w Polsce, zaburzenia na węgierskim rynku walutowym oraz spadek napływu kapitału zagranicznego spowodowany spowolnieniem prywatyzacji. W efekcie złoty stracił na wartości względem euro najwięcej ze wszystkich walut krajów CEFTA.

Na rynku pieniężnym zanotowano z jednej strony dalszy wzrost gotówki w obiegu (M1 wzrosło w 2002 roku nominalnie o 10,4%, realnie o 9,5%) co można wiązać ze spadkiem stóp procentowych i tym samym kosztem alternatywnego związanego z przetrzymywaniem gotówki. Z drugiej zaś strony nastąpił spadek podaży pieniądza, tj. agregatu M3, wynikający ze spadku wielkości depozytów i innych zobowiązań (realnie o 5,1%), w szczególności depozytów ludności o terminach krótszych niż 2 lata. Spadek M3 został wywołany spadkiem oszczędności ludności po wprowadzeniu opodatkowania lokat bankowych. Część oszczędności została przesunięta na fundusze inwestycyjne i obligacje państwowe.

Inną niekorzystną tendencją, która nasiliła się w 2002 roku był spadek tempa przyrostu akcji kredytowej banków wobec przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Deklarowany przez przedsiębiorców spadek dostępności kredytów przy spadku stopy procentowej oznacza prawdopodobnie, że kredyt ten, wobec słabej sytuacji gospodarczej, udzielany jest jedynie przedsiębiorstwom o najlepszej sytuacji finansowej. Sytuacja ta może stanowić znaczne utrudnienie w procesie ożywiania inwestycji. Ułatwienia w dostępie do kredytu zagranicznego nie rozwiązują tego problemu, ponieważ stracił on na atrakcyjności w sytuacji spadku stóp procentowych i deprecjacji złotówki.

Inflacja w 2002 roku była najniższa od 30 lat i kształtowała się znacznie poniżej celu inflacyjnego i oczekiwań rynku

Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) w 2002 roku wyniósł 0,8% w relacji gruzień do grudnia i średnio 1,9%. Przyczynami, które zadecydowały o niskiej dynamice wzrostu cen były: wysoka podaż produktów rolnych i w konsekwencji niższy wzrost cen żywności, niski popyt krajowy, wysokie bezrobocie, spadek akcyzy na alkohol i wyroby tytoniowe oraz spadek średnich cen paliw. Niewielki nacisk na wzrost cen można także wiązać z niskim wzrostem płac realnych w sektorze przedsiębiorstw (1,5%). Najwyższy wzrost cen dotyczył energii i kosztów utrzymania mieszkania. Ten składnik wydatków stanowi już 20% budżetów gospodarstw domowych.

Wzrost cen konsumpcyjnych w Polsce był w 2002 roku niższy niż w strefie euro. Polska spełnia już pod tym względem kryteria układu z Maastricht. Jeśli przyjąć, że spełnienie tych kryteriów było właśnie celem decyzji RPP, to po raz kolejny jej polityka okazała się bardziej restrykcyjna od zakładanej. Według „Założeń polityki pieniężnej na 2002 rok” RPP dążyła do realizacji inflacji na poziomie $3\% \pm 1\%$, podczas gdy w rzeczywistości inflacja spadła pod koniec grudnia ubiegłego roku do poziomu 0,8%.

W 2002 roku została przełamana długotrwała tendencja szybszego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych niż produkcji sprzedanej przemysłu. W ubiegłym roku ceny produkcji sprzedanej przemysłu wzrosły w relacji XII/XII o 2,2% i średnio o 1,0%, a więc o 1,4 pkt. proc. więcej niż CPI w relacji XII/XII, ale mniej średniorocznie o 0,9 pkt. proc.

Pozytywnym objawem poprawy sytuacji gospodarczej był wzrost wymiany handlowej z zagranicą w ujęciu płatniczym

Wzrostowi dynamiki eksportu w ujęciu płatniczym o 9% (wobec 7,1% w 2001 roku) sprzyjała deprecjacja złotego względem euro, a także niski popyt wewnętrzny, który zmuszał przedsiębiorstwa do szukania możliwości eksportowych oraz dobra koniunktura w krajach b. ZSRR, szczególnie w Rosji. Czynnikiem niesprzyjającym była słaba koniunktura w krajach UE. W efekcie nastąpiła reorientacja eksportu w kierunku krajów b. ZSRR i CEFTA. Wzrostowi dynamiki eksportu towarzyszył znacznie mniejszy wzrost dynamiki importu (o 3,2%, wobec 1,3% w 2001 roku). W rezultacie nastąpiła znaczna poprawa bilansu handlowego; poprawił się bilans obrotów towarowych i transferów bieżących (odpowiednio o 1381 mln USD i 200 mln USD), natomiast uległo pogorszeniu saldo usług (o 53 mln USD).

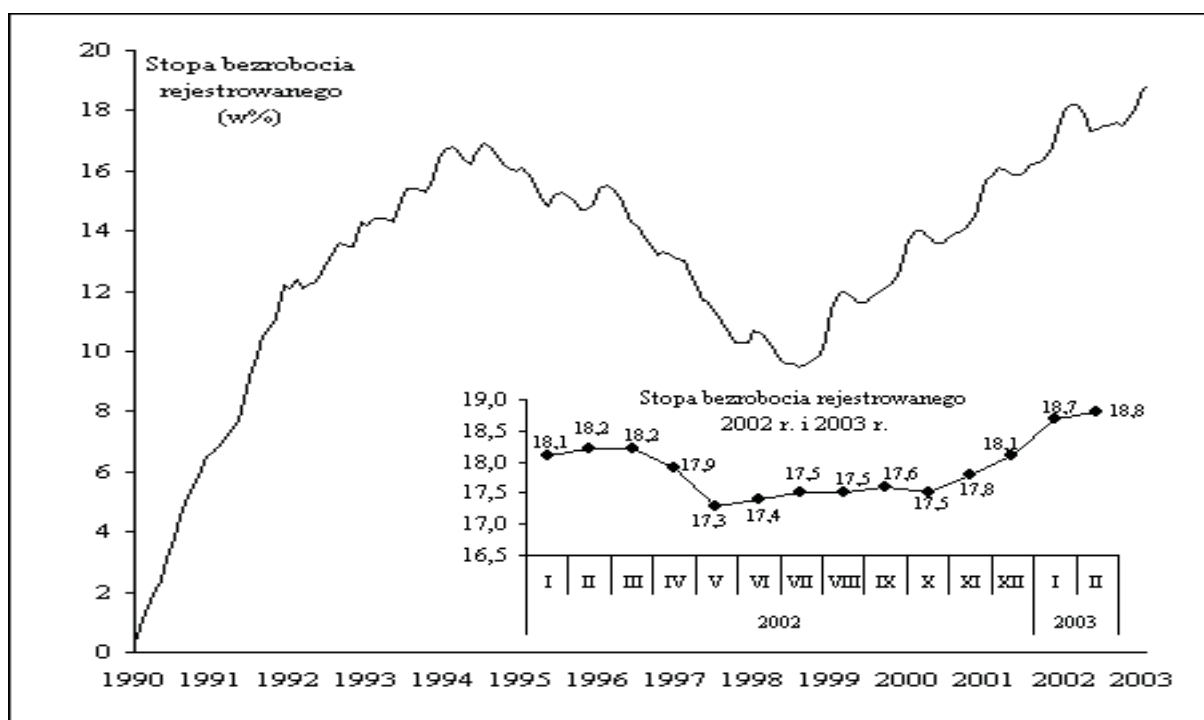
4. SEKTOR GOSPODARSTW DOMOWYCH

4.1. BEZROBOCIE

Przy utrzymującej się wysokiej stopie bezrobocia nowym, niekorzystnym zjawiskiem jest wzrost bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem

Bezrobocie jest jednym z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych w Polsce. Jego poziom rośnie systematycznie od połowy 1998 r., na początku 2003 roku stopa bezrobocia rejestrowanego osiągnęła 18,8%, najwyższą wartość od początku transformacji. Poprzedni „szczyt” bezrobocia wystąpił w lipcu 1994 roku (16,9%), a poziom bezrobocia (pomijając pierwsze lata transformacji) zanotowano w sierpniu 1998 roku (9,5%). Sytuacja jest jeszcze bardziej dramatyczna, jeśli wziąć pod uwagę stopę bezrobocia według Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), która obejmuje bezrobotnych nierejestrowanych — w I kwartale 2002 roku wyniosła ona 20,3%, a w IV kwartale 19,7%. Trzeba jednak pamiętać, że powyższe wskaźniki nie uwzględniają bezrobocia ukrytego i nie biorą pod uwagę faktu, że część bezrobotnych pracuje w „szarej strefie”.

Wykres 4.1 Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1990–2003



Sytuacja na polskim rynku pracy wypada bardzo niekorzystnie w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Na Węgrzech i w Czechach, w krajach o zbliżonym do Polski poziomie rozwoju, stopa bezrobocia wynosi odpowiednio 6,0 % oraz 7,2%. W Unii Europejskiej bezrobocie jest zróżnicowane; od 2,4 % w Luksemburgu, do 11,5% w Hiszpanii. Stopa bezrobocia w Polsce jest zbliżona do poziomu Bułgarii (17,5%) i Słowacji (18,5%).

Tabela 4.1 Bezrobocie — podstawowe cechy

Stopa bezrobocia według:		2002			
		I	II	III	IV
– wieku	– 15–24 lata	45,5	43,5	43,2	43,6
– wykształcenia	– wyższe	6,8	6,5	8,2	7,5
	– podstawowe	26,5	25,8	24,6	25,4
– płci	– mężczyźni	19,6	19,2	18,6	19,0
	– kobiety	21,0	20,7	21,3	20,6
– miejsca zamieszkania	– miasto	21,2	21,1	21,5	21,3
	– wieś	18,7	17,9	17,2	17,2
– wybranych województw	– warmińsko–mazurskie	26,7	27,3	25	24,8
	– zachodniopomorskie	26,2	26,6	25,4	25,9
	– małopolskie	16,6	15,6	16,4	16,1
	– mazowieckie	16,6	16,7	18	16,9
Bezrobotni bez prawa do zasiłku (w %)		80,5	81,3	83,0	83,3
Bezrobotni bez pracy co najmniej 1 rok (w %)		49,1	50,4	51	51,2

Źródło: GUS, BAEL i obliczenia własne

W 2002 roku bezrobocie wykazywało podobną sezonowość, jak w latach poprzednich. Stopa bezrobocia rejestrowanego była najwyższa w I kwartale (18,2%), w połowie roku spadła (17,3%), a pod koniec roku ponownie wzrosła (18,1%). Polskie bezrobocie charakteryzuje:

- duże (ponad 40%) bezrobocie wśród ludzi poniżej 25 roku życia;
- większy odsetek bezrobotnych wśród pracowników z niskim wykształceniem (podstawowym lub zawodowym) niż wśród pracowników z wykształceniem wyższym;
- istnienie „biegunów” bezrobocia, tj. regionów o bardzo wysokim bezrobociu, głównie terenów byłych PGR-ów (województwa warmińsko–mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie, kujawsko–pomorskie);
- większe bezrobocie wśród kobiet niż mężczyzn (pomimo lepszego wykształcenia kobiet);
- duży odsetek (około 50%) długookresowych bezrobotnych, tj. osób pozostających bez pracy co najmniej 1 rok;
- duży odsetek (ponad 80%) bezrobotnych bez prawa do zasiłku.

Na uwagę zasługuje stopniowe pogarszanie się na rynku pracy położenia osób z wyższym wykształceniem, choć nadal jest ono znacznie lepsze niż np. osób z wykształceniem podstawowym. Proces ten stopniowo postępuje od 1997 roku. Świadczy o tym rosnący stosunek stopy bezrobocia

osób z wyższym wykształceniem do stopy bezrobocia ogółem (wzrost z około 0,2 w 1997 do około 0,38 pod koniec 2002 roku). W 2002 roku proces ten uległ przyspieszeniu — w okresie od I do III kwartału stopa bezrobocia wśród pracowników z wyższym wykształceniem wzrosła z 6,8% do 8,2% (i osiągnęła najwyższy poziom podczas transformacji). Natomiast w tym samym czasie ogólna stopa bezrobocia zmniejszyła się z 20,3% do 19,8%. Zmniejszyło się zatem znaczenie wyższego wykształcenia jako gwarancji stabilności i pewności zatrudnienia. Przyczyny tego zjawiska leżą w:

- **czynnikach podażowych.** Na rynek pracy wszedł wyż demograficzny z początku lat 80., wzrosła również skłonności do podnoszenia kwalifikacji (świadczy o tym wzrost wskaźnika skolaryzacji i liczby studiującej młodzieży). W odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie powstało wiele niepublicznych szkół wyższych, które kształcą nowych absolwentów. Wzrostowi liczebności osób z wyższym wykształceniem sprzyjał również fakt, iż w latach 90. praca wykwalifikowana zaczęła być w Polsce lepiej opłacana niż nie wykwalifikowana;
- **czynnikach popytowych.** Ze względu na ogólny spadek aktywności gospodarczej zmniejszyło się zapotrzebowanie na pracowników z wyższym wykształceniem. Jako dodatkowe przyczyny natury popytowej można wymienić restrukturyzację niektórych sektorów gospodarki zatrudniających stosunkowo dużo osób z wyższym wykształceniem (np. zwolnienia w sektorze bankowym¹), spadek popytu na nauczycieli ze względu na niż demograficzny i mniejszą liczbę dzieci uczących się w szkołach podstawowych i gimnazjach;
- **niedopasowaniu strukturalnym podaży pracy do popytu na pracę.** Trudności z uzyskaniem pracy mieli m.in. ekonomiści, specjaliści od spraw marketingu i handlu oraz osoby z kwalifikacjami w zakresie handlu wewnętrznego. Trudności te wiążą się ze strukturą kształcenia. Stosunkowo niskie koszty kształcenia na kierunkach ekonomia i zarządzanie sprzyjają temu, że wiele niepublicznych szkół wyższych kształci specjalistów w tych dziedzinach. Z uwagi na dużą liczbę absolwentów tych kierunków, przy jednoczesnym spadku popytu na tego typu kwalifikacje, rynek pracy tych zawodów uległ nasyceniu.

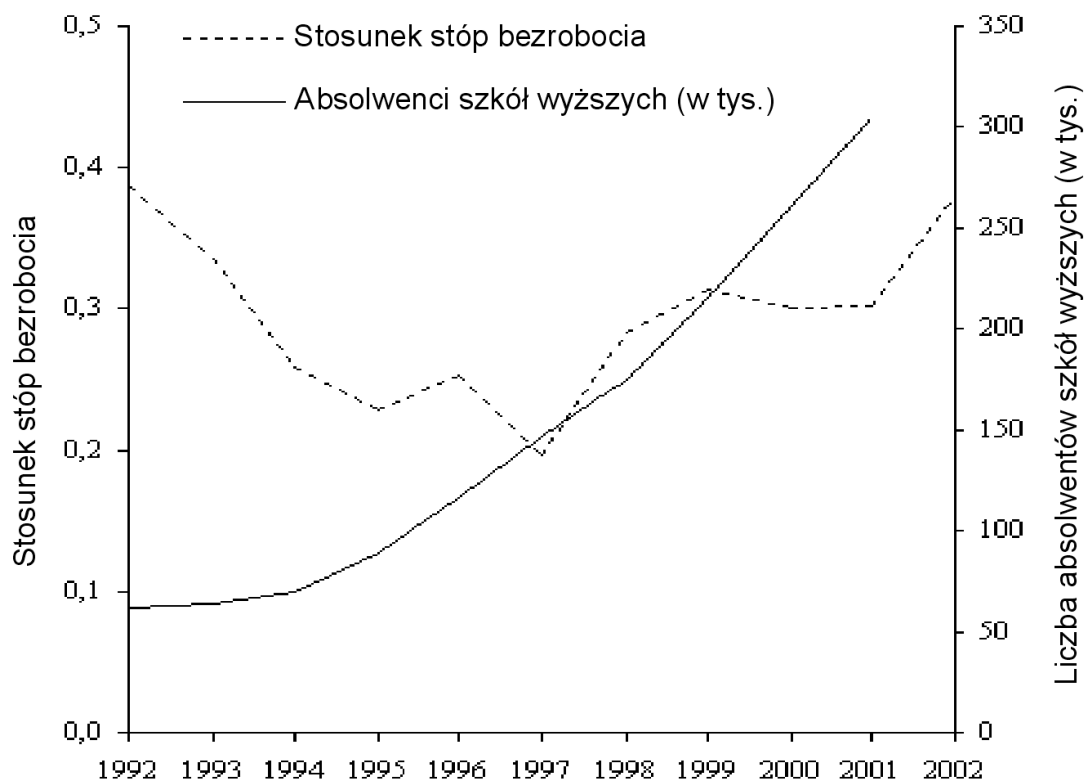
W Polsce wzrasta bezrobocie wśród osób z wyższym wykształceniem, tymczasem w ostatnich dwóch dekadach w wielu krajach świata obserwuje się zjawisko odwrotne — systematycznie pogarsza się położenie pracowników o niskich kwalifikacjach (wykształceniu) w stosunku do pracowników o wyższych kwalifikacjach (wykształceniu).

Analizując problem polskiego bezrobocia należy zauważyć, że głównymi przyczynami jego wzrostu są: presja demograficzna, wzrost wydajności pracy oraz spadek tempa wzrostu gospodarczego. Od tych czynników zależy, czy i w jakim tempie stopa bezrobocia będzie spadać w przyszłości. Procesy demograficzne powodują, że w Polsce w latach 1990–2010 rosą zasoby siły roboczej. Kumulacja tego procesu przypadła na przełom wieków. W tym czasie na rynek pracy weszli urodzeni w okresie wyżu demograficznego z początku lat 80. Według prognoz w latach 2001–2005 ludność w wieku produkcyjnym wzrośnie o około 1155 tys., a w kolejnym pięcioleciu o 257 tys. Procesy demograficzne będą zatem wywierać presję na rynek pracy jeszcze w następnych latach.

Niekorzystny wpływ na stopę bezrobocia wywiera również wzrost wydajności pracy. Należy się spodziewać dalszego wzrostu wydajności pracy, czemu sprzyjać będzie przystąpienie Polski do UE i związana z tym presja (konwergencyjna) na wzrost płac i wzrost „ukrytych” kosztów pracy w związku z koniecznością dostosowania polskiego prawa do norm europejskich. Chcąc obni-

¹ W ostatnich trzech latach zatrudnienia w całym sektorze bankowym zmalało ze 175 do 162 tys. osób, a w samych bankach komercyjnych ze 150 do 134 tys. osób.

Wykres 4.2. Stosunek stopy bezrobocia osób z wyższym wykształceniem do stopy bezrobocia ogółem oraz liczba absolwentów z wyższym wykształceniem



Źródło: GUS, BAEL i obliczenia własne

żyć jednostkowe koszty pracy i poprawić swoją konkurencyjność na rynku przedsiębiorcy będą reagowali na wzrost kosztów pracy zwiększając wydajność pracy. Należy się także spodziewać, że zmianie ulegną względne ceny pracy i kapitału (praca relatywnie podrożeje względem kapitału). Będzie to sprzyjać wprowadzaniu pracooszczędnych technologii, które wyprą pracę niewykwalifikowaną i zwiększą bezrobocie w tej grupie pracowników.

Wpływ wzrostu aktywności gospodarczej na spadek bezrobocia zależy od elastyczności zatrudnienia względem PKB. Polską gospodarkę cechuje tzw. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy. Ozwierciedleniem tego jest niska elastyczność zatrudnienia wobec PKB. Z analiz wynika, iż kształtuje się ona na poziomie 0,6–0,7. Oznacza to, że wzrost PKB o 1% powoduje wzrost zatrudnienia jedynie o 0,6%–0,7%. Należy przy czym mieć na uwadze także fakt, że wzrost produkcji zaczyna wywierać pozytywny wpływ na zatrudnienie, jeśli jego tempo przekroczy próg 3%–5%. Tak więc nawet jeśli spełnią się optymistyczne prognozy rządu i w 2003 roku tempo wzrostu PKB sięgnie zakładane 3,5%, to efektem tego będzie jedynie ograniczony spadek bezrobocia. Ważne znaczenie dla poprawy sytuacji na rynku pracy ma zatem zwiększenie elastyczności zatrudnienia względem PKB.

4.2. UBÓSTWO

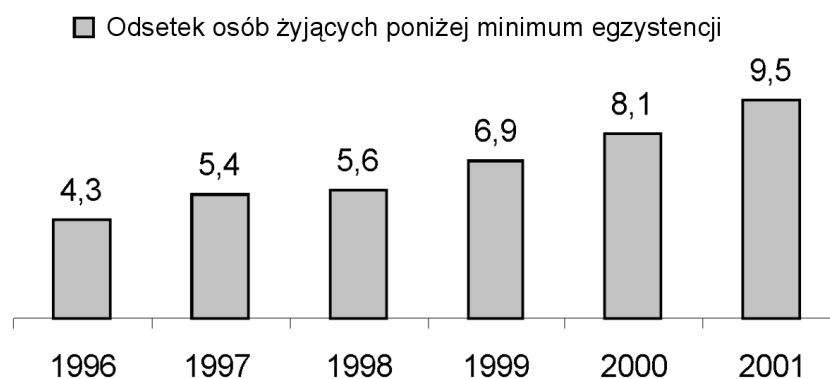
Niepokojącym zjawiskiem jest poszerzanie się sfery ubóstwa w Polsce

Druga połowa lat 90. i przełom wieków to okres szybkiego rozszerzania się strefy ubóstwa w Polsce. W latach 1996–2001 ponad dwukrotnie (z 4,3% do 9,5%) zwiększył się odsetek ludzi absolut-

nie ubogich, żyjących poniżej minimum egzystencji². Spożycie niższe od poziomu wyznaczonego tą granicą prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

Występuje ścisły związek między sytuacją na rynku pracy a ubóstwem. Konsekwencją wysokiego i często długotrwałego bezrobocia jest spadek dochodów i bieda. Szczególnie ciężka jest sytuacja materialna mieszkańców wsi. W okresie transformacji spadło zatrudnienie chłopo-robotników. Grupa ta łączyła dochody z gospodarstwa rolnego z pracą w mieście. Utrata możliwości zarobkowania w mieście, w połączeniu ze spadkiem dochodów z działalności rolniczej, doprowadziła do zubożenia mieszkańców wsi, zwłaszcza właścicieli małych gospodarstw rolnych.

Wykres 4.3. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 1996–2001



Źródło: GUS

Ubóstwu sprzyja również poszerzanie się sfery ubogich pracujących. Za takich uznaje się zazwyczaj pracowników zarabiających mniej niż połowę średniej płacy. W Polsce powiększa się krąg ludzi zarabiających poniżej tego progu. Według danych GUS w latach 1998–2001 ich odsetek wśród pracujących zwiększył się z 11,9% do 15,3% (niewykluczone, że niskie płace są częściowo wynikiem rozwoju „szarej strefy”). Stosunkowo mało, w porównaniu z przeciętną płacą, zarabiają pracujący w sektorze prywatnym, w małych przedsiębiorstwach, w niektórych dziedzinach sfery budżetowej (służba zdrowia, oświata). Niższe zarobki mają pracownicy o niskim wykształceniu, mieszkańcy regionów o niskim poziomie uprzemysłowienia, mniej zarabiają kobiety niż mężczyźni. Przyczyny tego stanu rzeczy są zróżnicowane i zależą m.in. od:

- struktury rynku.** Płace są wyższe w gałęziach, gdzie firmy mają silną pozycję na rynku (dostarczanie gazu, wody, energii elektrycznej) i są niskie tam, gdzie jest duże rozproszenie produkcji (przemysł lekki);
- bezpośrednich inwestycji zagranicznych.** Firmy zagraniczne płacą więcej niż przedsiębiorstwa krajowe;
- konkurencji zagranicznej.** Konkurencja zagraniczna, zwłaszcza w przypadku gałęzi pracochłonnych (np. włókiennictwo), zatrudnia stosunkowo dużo pracowników niewykwalifikowanych i konkuruje z taną produkcją krajów rozwijających się;
- słabości związków zawodowych w sektorze prywatnym i w małych przedsiębiorstwach;**
- polityki państwa wobec niektórych dziedzin sfery budżetowej (np. służba zdrowia).**

² Jest ono szacowane na poziomie około 50% minimum socjalnego, „które pozwala na zapewnienie warunków bytowania na każdym etapie biologicznego rozwoju człowieka — umożliwiające reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi ze społeczeństwem”. W połowie 2002 r. minimum socjalne wynosiło 777 zł na samotną osobę, a minimum egzystencji około 350 zł.

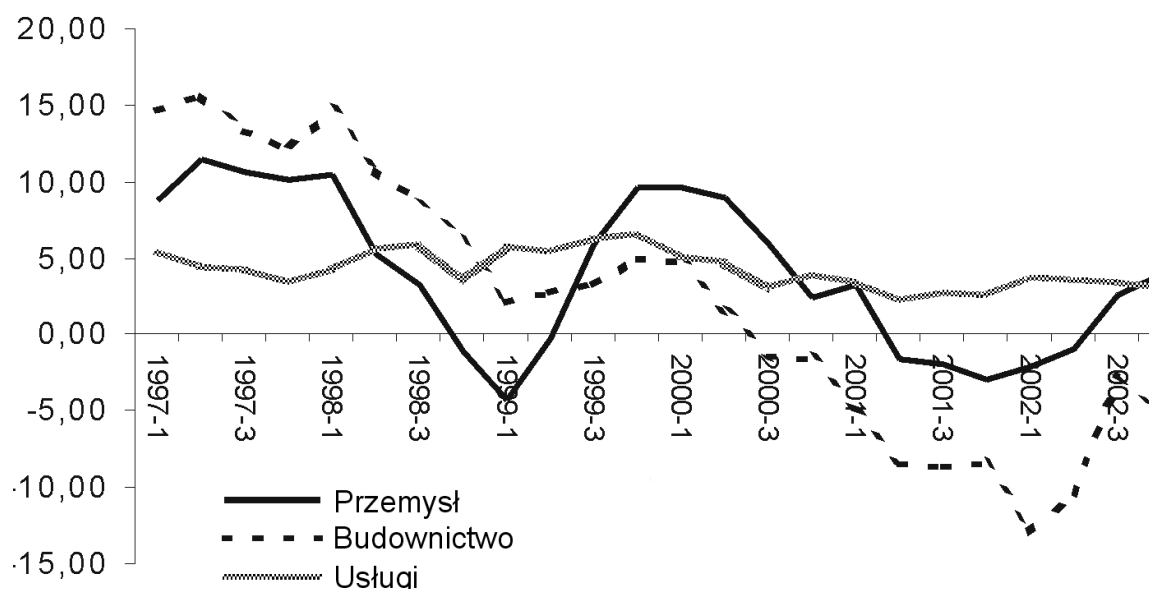
5. SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW

5.1. SYTUACJA OGÓLNA

Następuje umiarkowana poprawa sytuacji przedsiębiorstw wytwarzających dobra konsumpcyjne; pozytywnym zjawiskiem jest zahamowanie spadku nakładów inwestycyjnych

Istnieją przesłanki aby twierdzić, że sytuacja przedsiębiorstw w najbliższym czasie może się poprawić. Przemawia za tym poprawa oczekiwań wśród przedsiębiorstw przemysłowych odnośnie ogólnej sytuacji gospodarczej w 2003 roku³. Niepokoić może jednak fakt, że większy optymizm wykazują przedsiębiorstwa publiczne niż prywatne oraz znacznie częściej duże (powyżej 250 zatrudnionych) niż małe i średnie. Oceny stanu obecnego wypadają mniej optymistycznie od oczekiwań na przyszłość, przy czym sytuacja w drugiej połowie 2002 roku postrzegana była lepiej niż rok wcześniej. Badania koniunktury odnoszące się do początku bieżącego roku wskazują na dalszy wzrost optymizmu wśród przedsiębiorców, którzy czekają na znaczący wzrost popytu, a co za tym idzie na wzrost produkcji w nadchodzących miesiącach.

Wykres 5.1. Tempo zmian wartości dodanej brutto w latach 1997–2002*



* w stosunku do analogicznego kwartału poprzedniego roku
Źródło: GUS

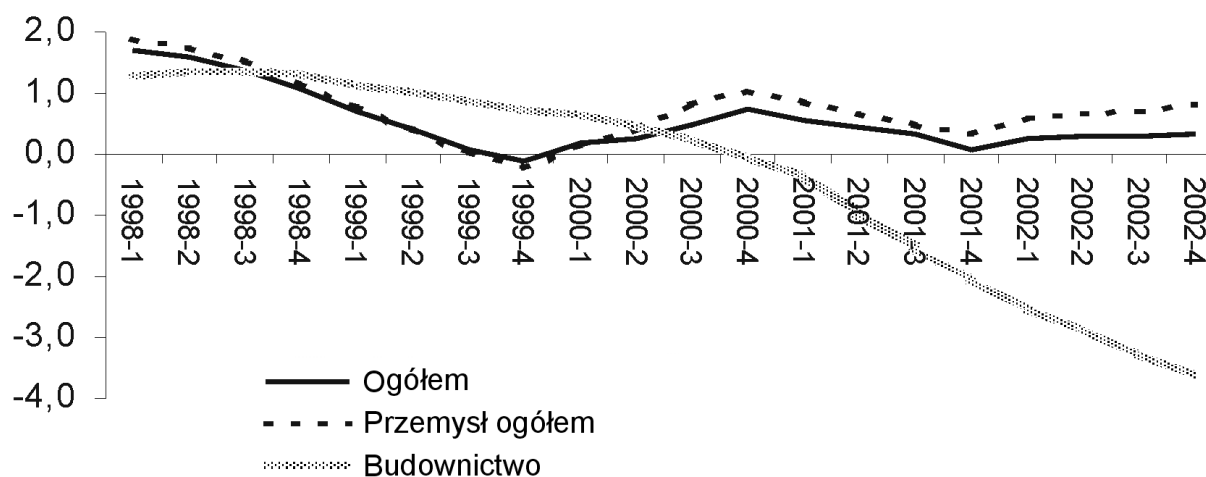
³ „Badania koniunktury: Koniunktura w przemyśle, budownictwie i handlu, październik–grudzień 2002”, GUS 2003.

5.2. PRZEMYSŁ I BUDOWNICTWO

Poprawa koniunktury w przemyśle wynikała głównie ze wzrostu o około 5% wartości sprzedaży dóbr konsumpcyjnych. W ubiegłym roku w dalszym ciągu spadała wartość sprzedaży w przedsiębiorstwach wytwarzających dobra inwestycyjne (o 1%, wobec spadku o 7% w 2001 roku). Pod wpływem zmian w popycie konsumpcyjnym nieznacznie wzrósł udział produkcji o wyższym stopniu przetworzenia. Świadczy o tym znaczący wzrost wartości sprzedaży m.in.: maszyn biurowych i komputerów (o 18,2%), mebli i pozostałej działalności produkcyjnej (o 12,6%), wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych (o 12,4%) oraz wyrobów z metali (o 10,9%). W tym samym czasie spadła wartość sprzedaży np. koksu i produktów rafinacji ropy naftowej (o 15,8%) oraz w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego (o 5,8%). Ożywieniu produkcji nie towarzyszył wzrost nakładów inwestycyjnych w przemyśle. W II i w III kwartale 2002 roku wartości nakładów inwestycyjnych były o ponad 15% niższe niż rok wcześniej.

Nieznacznie poprawiła się rentowność sprzedaży. W okresie trzech pierwszych kwartałów 2002 roku była ona o około 1% wyższa niż rok wcześniej i kształtowała się na poziomie 4,0–4,3%. Przy stabilnej rentowności ze sprzedaży wzrost kosztów w II i III kwartale spowodował spadek wskaźnika rentowności obrotu brutto z 2,9% w I kwartale do 1,2% w całym 2002 roku. Ogólnie, rentowność działalności gospodarczej mierzona wskaźnikiem rentowności obrotu netto jest silnie zależna od rentowności w przemyśle. Nieznacznej poprawie tego wskaźnika towarzyszyło dalsze pogorszenie sytuacji w budownictwie.

Wykres 5.2. Wskaźniki rentowności obrotu netto



Źródło: GUS

Sytuacja poszczególnych sektorów jest bardzo zróżnicowana. Ujemną rentowność (wskaźnik rentowności obrotu netto) odnotowano m.in.: w górnictwie węgla kamiennego i brunatnego, produkcji odzieży, produkcji metali oraz produkcji maszyn i aparatury elektrycznej. Najwyższą rentowność zanotowano w produkcji: artykułów spożywczych, masy włóknistej i papieru, wyrobów chemicznych, gumowych i z tworzyw sztucznych. Odsetek przedsiębiorstw wykazujących zysk netto na koniec 2002 roku wyniósł 63,5% i nie różnił się znacząco od danych z roku 2001 (61,6%).

Ubiegły rok był drugim z rzędu, w którym wartość produkcji w budownictwie malała. Przewidywany dalszy spadek cen i zatrudnienia w budownictwie nakazują ostrożność przy formułowaniu optymistycznych prognoz dotyczących koniunktury w tej branży. Dalszemu pogorszeniu uległa sytuacja finansowa przedsiębiorstw budowlanych. Wskaźnik rentowności obrotu brutto spadł z -0,1% do -1,8%, a wskaźnik rentowności obrotu netto z -1,2% do -2,6%. Wynik finansowy

netto na koniec 2002 roku był ujemny i wynosił –1 179,8 mln zł. Było to znacząco mniej niż rok wcześniej, kiedy wartość ta wyniosła –636,3 mln zł.

5.3. USŁUGI

W 2002 roku dynamika wartości dodanej brutto w sektorze usług rynkowych⁴ kształtowała się od 3,8% w I kwartale do 3,1% w IV kwartale i sukcesywnie malała z kwartału na kwartał. Znacząco pogorszyły się również wyniki finansowe tego sektora. W ubiegłym roku poprawił się tylko wynik finansowy w handlu detalicznym (z –426,8 mln zł do –278,9 mln zł) oraz znacząco w usługach pocztowych i telekomunikacyjnych (z 31,9 mln zł do 639,3 mln zł). Pamiętając o kłopotach z wprowadzaniem efektywnej konkurencji na rynku stacjonarnych usług telekomunikacyjnych tak wyraźna poprawa wyniku finansowego budzi zaniepokojenie.

Tabela 5.1. Sytuacja finansowa sektora usług

Wyszczególnienie	Wynik finansowy netto (w mln zł)		Wskaźnik rentowności obrotu netto (w %)	
	2001	2002	2001	2002
Handel hurtowy i komisowy	912,5	–691,1	0,5	–0,4
Handel detaliczny	–426,8	–278,9	–0,9	–0,5
Hotele i restauracje	88,2	–31,2	2,2	–0,8
Transport lądowy i rurociągowy	–1 762,6	–1 201,5	–4,3	–6,4
Transport wodny	48,6	18,8	2,6	1,1
Działalność wspomagająca transport; turystyka	246,9	224,6	2,2	2,4
Obsługa nieruchomości i firm; nauka	650,3	–619,3	1,5	–1,5
Usługi pocztowe i telekomunikacyjne	31,9	639,3	0,1	1,6

Źródło: GUS

Pogorszenie wyników finansowych wpłynęło na spadek wartości wskaźników rentowności obrotu brutto. W 2002 roku dodatnią rentowność odnotowano tylko w transporcie wodnym, działalności wspomagającej transport i związanej z turystyką oraz w usługach pocztowych i telekomunikacyjnych. Nic zatem nie wskazuje, aby usługi stały się „kołem zamachowym” ożywienia gospodarczego.

5.4. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Porażka programu „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz brak poprawy ogólnej sytuacji wśród małych i średnich przedsiębiorstw w 2002 roku nakazują podjęcie zdecydowanej dyskusji o zmianie sposobu prowadzenia polityki wobec tej grupy firm

⁴ Sektor usług rynkowych obejmuje: handel i naprawy, hotele i restauracje, transport, gospodarkę magazynową i łączność, pośrednictwo finansowe, obsługę nieruchomości i firm oraz pozostałą działalność usługową.

Ważnym celem polityki gospodarczej w latach 2001–2002 było pobudzenie drobnej przedsiębiorczości, czemu służyć miał program „Przede wszystkim przedsiębiorczość”. Jego niepowodzenie dowodzi, że pobudzenie przedsiębiorczości w Polsce wymaga obecnie podjęcia znacznie bardziej zdecydowanych działań niż dotychczas proponowane. Wydaje się, że bez znaczącej obniżki podatku CIT, ujednoczenia zasad opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, zalegalizowania „fikcyjnego samozatrudnienia” jako istniejącego w rzeczywistości mechanizmu obniżki kosztów pracy oraz bez uproszczenia procedur związanych z zakładaniem i obsługą firm rozwój drobnej przedsiębiorczości nie będzie możliwy. Przy obecnym stanie finansów publicznych tworzenie dochodów budżetowych przez sektor małych i średnich firm (płatnik netto do budżetu) ma decydujące znaczenie dla sfery publicznej, w tym dla finansowania działalności nierentownych przedsiębiorstw.

Możliwe są tutaj dwa rozwiązania. Pierwsze, stosowane dotychczas, ogranicza się do korekt istniejącego systemu tak, aby w razie ewentualnego niepowodzenia programu „pobudzania przedsiębiorczości” ponieść jak najniższe wydatki. Druga możliwość polega na trwałym obniżeniu kosztów krańcowych działalności gospodarczej, co powinno stworzyć impuls do wzrostu produkcji. Gdyby jednak taka pro-rozwojowa reakcja nie następowała, to spadek dochodów budżetowych doprowadziłby do wzrostu napięć społecznych, które mogłyby się stać przyczyną zmian politycznych. Widać zatem, że w krótkim horyzoncie czasowym drugie z rozwiązań związane jest ze znacząco wyższym ryzykiem politycznym, co osłabia wolę jego realizacji.

Przedstawionym rozwiązaniom odpowiadają dwa scenariusze opisujące politykę państwa wobec przedsiębiorczości, które mogą być realizowane w najbliższym czasie. Pierwszy jest kontynuacją dotychczasowej polityki połączonej z oczekiwaniem ożywienia gospodarczego wywołanego pozytywnym zewnętrznym szokiem popytowym (np. przystąpieniem do UE) lub z ekspansją popytu krajowego (spowodowaną np. zmianami w polityce monetarnej). Odpowiada to sytuacji obecnej, gdy poprawa koniunktury jest lepiej postrzegana przez duże firmy niż przez małe i średnie. Druga możliwość to podjęcie działań pro-podażowych dających impuls do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

O tym, że takie zdecydowane kroki są niezbędne świadczy analiza odpowiedzi na pytanie o główne bariery w rozwoju firm napotykaną przez przedsiębiorców. Najczęściej podawaną barierą, wskazywaną przez około 70% przedsiębiorców jest „niedostateczny popyt” (trzeba zwrócić jednak uwagę, że nawet w latach 1995–1997 ponad 60% respondentów podawało ten czynnik jako istotną barierę działalności). Od 2000 roku gwałtownie wzrasta grupa przedsiębiorstw wskazujących na „wysokie obciążenia na rzecz budżetu” (60%, a wśród właścicieli małych firm prawie 70%). Od 2000 roku coraz częściej wskazują się również na „niejasne i niespójne przepisy prawne”. Zmiany zachodzące w sektorze bankowym powodują, że coraz mniej przedsiębiorców narzeka na „niekorzystne warunki kredytowe”, rośnie natomiast niezadowolenie spowodowane „trudnościami z uzyskaniem kredytu”.

5.5. INFRASTRUKTURA

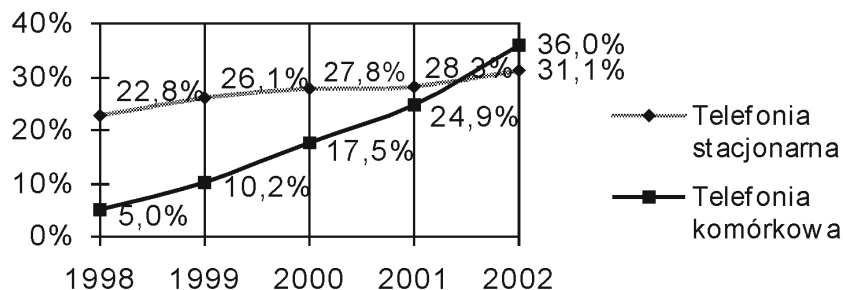
Dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego kraju i jego konkurencyjności w perspektywie wstąpienia Polski do UE niezbędna jest dalsza demonopolizacja sektora infrastruktury

Telekomunikacja

Rynek telekomunikacyjny w Polsce to z jednej strony ekspansja telefonii komórkowej, z drugiej zaś stagnacja telefonii stacjonarnej, niemal w całości zmonopolizowanej przez jednego operatora. W efekcie już dzisiaj więcej jest użytkowników telefonii komórkowej niż stacjonarnej. Pomi-

mo tego penetracja telefonów komórkowych w Polsce nadal daleka jest od nasycenia, co stwarza potencjał do zwiększania przychodów przez przyrost liczby klientów. Jednocześnie operatorzy będą dążyć do zwiększenia przychodów uzyskiwanych od jednego klienta, przede wszystkim z usług innych niż połączenia głosowe (m.in. upowszechnienie transmisji danych przy wykorzystaniu technologii GPRS, MMS).

Wykres 5.3. Penetracja telefonii w Polsce

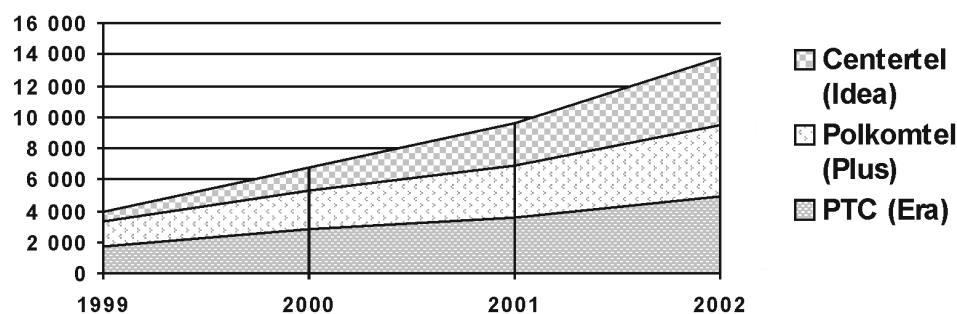


mach, rozpoczęto ją od segmentu usług lokalnych. W zamierzeniu miało to sprzyjać rozwojowi konkurencji poprzez rozbudowę infrastruktury dostępowej (linii do nowych abonentów). Nie uwzględniono jednak faktu, iż nowi operatorzy muszą ponosić ogromne koszty na inwestycje i utrzymanie tej infrastruktury, a jednocześnie uzyskują relatywnie niskie wpływy z opłat instalacyjnych, abonamentu i za połączenia lokalne. Wyłączność na czerpanie wpływów z przynoszących duże zyski połączeń międzystrefowych oraz międzynarodowych do niedawna była zastrzeżona tylko dla TP S.A. Demonopolizacja rynku połączeń międzystrefowych nastąpiła w lipcu 2001 roku, jednak TP S.A. walcząc z konkurencją skutecznie wykorzystuje swoją pozycję. Wiele wskazuje na to, że zmiana struktury rynku połączeń międzynarodowych będzie przebiegała podobnie. Teoretycznie od 1 stycznia 2003 roku dostęp do konkurencyjnych usług międzynarodowych będzie miało jedynie 33% abonentów TP S.A. Może się jednak okazać, że do końca przyszłego roku nawet nie wszyscy abonenci podłączeni do central cyfrowych będą mieli taką możliwość.

Sytuację zbliżonego startu i pełnej konkurencji w telekomunikacji można zaobserwować na rynku telefonii komórkowej, która w ciągu ostatnich lat przeżywa burzliwy rozwój. W latach 1998–2000 liczba abonentów zwiększyła się 3,5-krotnie i w połowie 2002 roku była większa od liczby abonentów telefonii stacjonarnej. Szacuje się, że penetracja telefonii komórkowej może wzrosnąć do 43–45%, a telefonii stacjonarnej do 32,4–32,6%.

31 grudnia 2002 roku Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty wydał decyzje ustalające, że operatorzy komórkowi: Polkomtel, Polska Telefonia Cyfrowa i PTK Centertel mają znaczącą pozycję rynkową. Operatorzy tacy mają obowiązek zapewnienia innym operatorom dostęp do swojej sieci w każdym technicznie uzasadnionym punkcie nie będącym zakończeniem sieci. W efekcie będzie możliwe powstanie nowych operatorów wirtualnych w ruchu międzystrefowym i telefonii komórkowej korzystających z istniejącej już infrastruktury. Zapewnienie

Wykres 5.4. Liczba abonentów telefonii komórkowej (w tys.)



dostępu do sieci o charakterze monopolu naturalnego jest decydujące przy demonopolizacji nie tylko sektora telekomunikacyjnego, ale również transportu kolejowego i energetyki.

Autostrady

Niepewność dotycząca przepisów regulujących uzyskiwanie przychodów z eksploatacji autostrad i oczekiwanie inwestorów na gwarancje państwa obejmujące zaciągane na inwestycje kredyty powodują, że długość wybudowanych w ostatnich latach autostrad w Polsce jest znikoma w stosunku do potrzeb. W ciągu ostatniej dekady rozpoczęto budowę dwóch autostrad: z Wrocławia do Krakowa i z Poznania do Konina, przy czym w przypadku tej pierwszej inwestorem jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Dotychczas wykonane odcinki w większości obejmowały modernizację już istniejących dróg.

Polska należy do nielicznych krajów, w których budowa autostrad budzi wielkie emocje. W innych krajach, zarówno będących członkami UE, jak i kandydujących do niej, stosowano w tym celu różne modele finansowania, których wspólną cechą było wykorzystanie pieniędzy zgodnie z przeznaczeniem. Tymczasem w Polsce zaledwie 30% wpływów z akcyzy od paliw jest przeznaczana na budowę dróg. Dodatkowo środki na inwestycje planowano uzyskać wprowadzając winiety, a obecnie rząd rozważa pomysł zwiększenia akcyzy. Należy jednak zauważyć, że w ostatnich latach, pomimo wzrostu ruchu na drogach, sprzedaż paliw maleje.

Jedną wielu przyczyn obecnego stanu rzeczy jest brak szczegółowych planów dotyczących przebiegu autostrad w obrębie aglomeracji miejskich. Dąży się do budowy autostrad możliwie blisko centrów miast, co rodzi protesty mieszkańców gęsto zaludnionych osiedli wokół aglomeracji, którzy obawiają się znacznego wzrostu ruchu drogowego, zwiększenia hałasu i większej emisji zanieczyszczeń.

Kolej

W ramach pierwszego etapu liberalizacji przewozów kolejowych w UE od 1 stycznia 2004 dwie linie magistralne w Polsce zostaną udostępnione międzynarodowym towarzystwom kolejowym. Obecne ustawodawstwo jest na to przygotowane, jednak narodowy przewoźnik — PKP — nie.

1 stycznia 2001 roku, zgodnie z Ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, przedsiębiorstwo to przekształciło się w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa. Ze spółki wydzielono poszczególne dyrekcje i przekształcono je w podmioty zależne o strukturze holdingowej: Polskie Linie Kolejowe (infrastruktura kolejowa), PKP Przewozy Regionalne, PKP Cargo (ruch towarowy), PKP Intercity (pociągi kwalifikowane). Według zapisów ustawy spółki wchodzące w skład holdingu PKP S.A. prowadzą odrębną rachunkowość i rozliczają się za wykonywane nawzajem usługi. Jednocześnie infrastruktura jest udostępniana innym podmiotom posiadającym koncesje. Zgodnie z polityką transportową UE obowiązkiem państwa jest modernizacja infrastruktury kolejowej i dotowanie deficytowych przewozów regionalnych (w tym pociągów lokalnych i podmiejskich), mających charakter użyteczności publicznej. Pozostała działalność musi być prowadzona na zasadach rynkowych. Tymczasem wejście w życie ustawy nie rozwiązało podstawowego problemu, jakim jest funkcjonowanie silnie deficytowego ruchu regionalnego. W warunkach polskich konkurencja ma charakter incydentalny i dotyczy tylko przewozów towarowych. Sytuacja ulegnie zmianie z początkiem 2004 roku, kiedy zostanie udostępnione międzynarodowym towarzystwom kolejowym do 20% przepustowości na dwóch liniach magistralnych: Berlin–Warszawa–Mińsk białoruski oraz Gdańsk–granica czeska.

Zgodnie z w. w. ustawą za inwestycje w infrastrukturę kolejową, którą zarządzają Polskie Linie Kolejowe, odpowiada państwo. W budżecie na 2003 rok przewidziano 180 mln zł dotacji na ten cel, chociaż PLK wnioskuje o ponad 570 mln zł. Tak niskie inwestycje oznaczają dalszą degradację sieci kolejowej w Polsce. Jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie zainteresowanie usługami transportu kolejowego zmaleje do rozmiarów zagrażających funkcjonowaniu wszystkich spółek PKP, a zwłaszcza spółek przewozowych.

Lotnictwo

Na początku lutego 2003 roku została parafowana przez Polskę umowa o obszarze swobodnego nieba (EOSN) oznaczająca pełną liberalizację transportu lotniczego z krajami Unii Europejskiej, 7 państwami przystępującymi za rok do wspólnoty, a także Bułgarią, Islandią i Norwegią. Z powodu trudności związanych z prywatyzacją przewoźników narodowych i obaw przed podjęciem otwartej, międzynarodowej konkurencji na obszarze własnego kraju do porozumienia nie przystąpiły Węgry, Rumunia i Malta. Dzięki umowie każde połączenie międzynarodowe i krajowe będzie mogło być obsługiwane przez każdego przewoźnika pochodzącego z państw EOSN. Umowa wymaga ratyfikacji przez polski Sejm, a następnie przez Radę UE oraz trzy wymienione kraje spoza „15”. Jednocześnie Polska otrzymała okres przejściowy na zdemonopolizowanie rynku do końca 2003 roku. W chwili obecnej linie międzynarodowe w Polsce są obsługiwane na podstawie dwustronnych porozumień przez przewoźników flagowych. Liberalizacja transportu lotniczego otwiera nowe możliwości dla LOT-u. Ze względu na nowoczesną flotę, która spełnia unijne normy bezpieczeństwa i ochrony środowiska, polski przewoźnik jest jednym z lepiej przygotowanych do otwartej konkurencji spośród towarzystw z krajów kandydackich.

Liberalizacja oznacza także szansę rozwoju dla warszawskiego Okęcia, które obsługuje wielokrotnie mniej pasażerów niż średniej wielkości lotniska w Europie Zachodniej. Port, który właśnie jest rozbudowywany, ma jednak znakomitą lokalizację i wkrótce może przekształcić się w ważne, regionalne centrum przesiadkowe. W otwarciu rynku swoją szansę dostrzegają inne polskie lotniska (np. Poznań, Gdańsk), do tej pory zdominowane przez Warszawę. Pomiedzy Okęciem i pozostałymi portami ma miejsce konflikt interesów. PPL Warszawa, w ramach tworzenia regionalnego centrum przesiadkowego, dąży do koncentracji ruchu lotniczego, natomiast pozostałe porty krajowe swoją przyszłość upatrują w przynoszących duże zyski rejsach międzynarodowych.

Polskie Linie Lotnicze LOT w 2002 roku przyłączyły się do sojuszu linii lotniczych Star Alliance. W styczniu 2003 roku audytorzy z linii lotniczych należących do tego aliansu dokonali ostatecznej oceny wiarygodności LOT-u pod względem standardów bezpieczeństwa, jakości i kondycji ekonomicznej. W bieżącym roku LOT stanie się pełnoprawnym członkiem Star Alliance. Członkostwo w sojuszu oznacza integrację rozkładów, co przewoźnikowi pozwala na lepsze wykorzystanie floty, wspólną reklamę i marketing oraz jeden wspólny bilet dla pasażera.

6. SEKTOR RZĄDOWY

6.1. BUDŻET CENTRALNY W 2002 ROKU

Sytuacja finansowa budżetu centralnego w 2002 roku była lepsza niż rok wcześniej — deficyt budżetu wyniósł 5,1% PKB i stanowił 97,8% kwoty założonej w ustawie

W 2002 roku dochody budżetu państwa wyniosły 143,9 mld zł. Do kasy państwa wpłynęło o około 3,3 mld zł więcej niż w 2001 roku, a w warunkach porównywalnych⁵, tj. po odliczeniu dochodów jednorazowych, w ubiegłym roku zebrano o około 6,8 mld zł więcej niż w 2001 roku (wzrost nominalny o 5,0%, realny o 3,0%).

Podobnie jak w ubiegłych latach, głównym źródłem zasilania budżetu były dochody z podatków pośrednich. Z tego tytułu w 2002 roku wpływy były o 7,6 mld zł wyższe od zrealizowanych w 2001 roku (wzrost nominalny o 9,2%, realny o 7,2%). Uzyskane wpływy z tytułu podatków pośrednich (około 90 mld zł) były niższe od prognozowanych w ustawie o 1,3 mld zł, co wynikało głównie ze zmian w podatku akcyzowym (obniżenie stawki akcyzy na wyroby spirytusowe o 30% w październiku 2002 roku oraz późniejsze niż planowano wprowadzenie akcyzy na energię elektryczną). Nieznacznie mniejsze od przewidywanych okazały się również wpływy z podatku VAT, co można uzasadnić wprowadzeniem trzymiesięcznego okresu rozliczenia podatku dla małych i średnich przedsiębiorstw.

W ubiegłym roku wyższe od dochodów uzyskanych w 2001 roku o 1,8 mld zł były wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) (wzrost nominalny o 13,4%, realny o 11,3%), mimo obniżenia stawki podatku. Na dobry wynik wpłynęła poprawa wskaźnika rentowności przedsiębiorstw w 2002 roku, która wynikała nie tyle z lepszych wyników sprzedaży, lecz raczej z ograniczania kosztów. Wpływy z tytułu tego podatku ukształtowały się na poziomie około 15 mld zł.

Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 24,1 mld zł (nominalny wzrost o 2,9%, realny o 1,0%). Kwota ta stanowiła jednak 90,9% planowanych w ustawie dochodów. Do niższego wykonania przyczyniła się przede wszystkim trudna sytuacja na rynku pracy — redukcja zatrudnienia oraz niska dynamika płac w przedsiębiorstwach, co bezpośrednio obniżyło fundusz do opodatkowania.

Dzięki wyższym niż prognozowano dochodom jednostek budżetowych, w tym dochodom z ceł, osiągnięto nadwyżkę około 900 mln zł (z czego 300 mln zł przypadło właśnie na dochody z ceł). Ponadto budżet otrzymał wyższą niż pierwotnie planowano wpłatę z zysku NBP (o 620,4 mln zł, tj. o ponad 80% więcej).

W 2002 roku wydatki budżetu państwa wyniosły 183 mld zł i dla większości kategorii osiągnięto pełne wykonanie planu (fundusze celowe i subwencje ogólne). Niższe okazały się natomiast rozliczenia z bankami, koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego, które stanowią ok. 13% ogółu wydatków, oraz wydatki majątkowe. Łącznie dało to oszczędność około 1,3 mld zł.

⁵ W styczniu 2001 r. budżet państwa otrzymał jednorazowe dochody ze sprzedaży collateral, a w marcu, czerwcu, wrześniu i październiku 2001 r. cztery raty dochodów z tytułu koncesji UMTS. Te dodatkowe dochody — nieplanowane w bieżącym roku — wynosiły 990,8 mln zł dla sprzedaży collateral oraz 2.719,8 mln zł z tytułu UMTS. W 2002 r. budżet państwa otrzymał dochody z tytułu sprzedaży collateral w kwocie 228,9 mln zł.

Deficyt budżetu państwa w ubiegłym roku wyniósł 39,1 mld zł, tj. 5,1% PKB, co stanowiło 97,8% założonego planu. Po stronie dochodowej zabrakło ok. 1,2 mld zł, natomiast wydatki ograniczono o ok. 2,1 mld zł, dzięki czemu wielkość deficytu była niższa o ok. 0,9 mld zł.

Sytuacja budżetowa w krajach kandydujących do UE, np. na Węgrzech i w Czechach, nie okazała się najlepsza. Na Węgrzech skonsolidowany deficyt państwa wyniósł w 2002 roku 1.616,2 mld HUF, co stanowiło 9,65% PKB. Według danych czeskiego Ministerstwa Finansów deficyt stanowił 8,7% PKB (z wyłączeniem dochodów z prywatyzacji).

6.2. ZADŁUŻENIE SKARBU PAŃSTWA W 2002 ROKU

Zadłużenie Skarbu Państwa narasta i zbliża się do stanu, gdy według ustawy o finansach publicznych trzeba będzie zastosować procedury ostrożnościowe i sankcyjne

Według danych Ministerstwa Finansów relacja długu Skarbu Państwa do PKB wyniosła w 2002 roku 42,6%, wobec 37,9% w roku wcześniejszym. Relacja długu Skarbu Państwa, powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, do PKB ukształtowała się na poziomie 44,2%, wobec 39,1% w 2001 roku. Zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło na koniec grudnia 2002 roku 327,9 mld zł (około 85,4 mld USD lub około 81,6 mld EUR) i wzrosło w stosunku do grudnia 2001 o 15,5%.

Największy przyrost zadłużenia zagranicznego odnotowano wobec nierezydentów. Osiągnęło ono 137,6 mld zł, wzrastając od początku roku o 17,8%. Obecnie 14,3% wyemitowanych papierów skarbowych znajduje się w portfelach inwestorów zagranicznych. Jednocześnie zadłużenie krajowe wobec rezydentów wzrosło od początku roku o 13,9% osiągając poziom 190,3 mld zł.

Tabela 6.1. Struktura długu ogółem wg kryterium miejsca emisji

Wyszczególnienie	XII 1999		XII 2000		XII 2001		XII 2002	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Dług krajowy	134.676,2	50,9	145.981,6	54,7	185.028,4	65,2	219.336,4	66,9
Dług zagraniczny	129.694,1	49,1	120.835,2	45,3	98.909,1	34,8	108.557,2	33,1

Źródło: Ministerstwo Finansów

W zadłużeniu krajowym, wg kryterium miejsca emisji, odnotowano następujące zmiany i tendencje:

- wzrost o 23,4% rynkowych Skarbowych Papierów Wartościowych, w tym bonów skarbowych o 19,4%, a obligacji skarbowych o 24,6%; udział zadłużenia w obligacjach rynkowych w długi krajowym wzrósł z 66,7% do 70,2%;
- wzrost o 27,4% obligacji oszczędnościowych; jednocześnie udział tych obligacji w długi krajowym wzrósł z 3,3% do 3,5%;
- spadek o 22,4% nierynkowych Skarbowych Papierów Wartościowych; równocześnie zmniejszył się udział tych instrumentów w długi krajowym z 6,1% do 4,0%;
- spadek o 22,4% pozostałego zadłużenia Skarbu Państwa; równocześnie zmniejszył się udział tego długu w zadłużeniu krajowym z 4,9% do 3,2%.

W roku 2003 planowany jest dalszy wzrost zadłużenia. Zgodnie z realizowaną strategią, w jego strukturze wzrastać będzie zadłużenie zagraniczne, głównie w obligacjach (o około 11 mld zł), ale jednocześnie zostanie spłacona część kredytów wartości prawie 5 mld zł. MF podało, że dług publiczny z uwzględnieniem gwarancji i poręczeń SP wyniesie w 2003 roku 52,2% PKB, a liczony według metodologii ESA 45,1% PKB.

6.3. BUDŻET CENTRALNY W 2003 ROKU

Proponowane w budżecie 2003 zmiany w podatkach oraz strukturze wydatków są raczej neutralne niż prorozwojowe

Zgodnie z uchwaloną Ustawą Budżetową w roku 2003 deficyt budżetu ma wynieść 38,7 mld zł, z czego 33,6 mld zł ma być finansowane ze źródeł krajowych. Planowane dochody mają wynieść 154,9 mld zł, wydatki zaś 193,7 mld zł. Sejm przyjął 42 z 50 poprawek, zwiększając przy tym dochody i wydatki, ale bez zmiany wielkości deficytu. Jedną z najważniejszych kwotowo i największych poprawek było warunkowe przyznanie 70 mln zł na budowę metra w Warszawie w przypadku wyższych wpływów z akcyzy, cel i oszczędności w obsłudze długu zagranicznego. Przy konstrukcji budżetu zastosowano regułę zgodnie z którą realne wydatki budżetowe mają rosnać wolniej niż realny PKB. Podobnie jak w latach poprzednich strukturę wydatków budżetu państwa w 2003 roku kształtuje kwota środków jakie bezwzględnie trzeba przeznaczyć na finansowanie wydatków prawnie zdeterminowanych (sztywnych). Proporcje pomiędzy wydatkami, które bezwzględnie muszą być sfinansowane, a wydatkami jakie można uznać za elastyczne w latach 1999–2003 przedstawia zestawienie zawarte w tabeli 6.2.

Pozytywnym faktem jest, że w wydatkach budżetu państwa na 2003 rok widoczne są priorytety finansowania wybranych zadań. Wydatki na edukację i kulturę wynoszą 34 mld zł, a więc są o ok. 5,2% wyższe od poniesionych w 2002 roku. Rosną także wydatki związane

z bezpieczeństwem obywateli i zwalczaniem przestępczości (wzrost o 8,8%). Na procesy integracji z Unią Europejską wydatkowane będzie prawie 50% więcej niż w roku ubiegłym. Patrząc na budżet 2003 w kontekście przystąpienia do UE trzeba jednak stwierdzić, że zdecydowanie ważniejsze od tegorocznego będą budżety w latach 2004–2006.

Tabela 6.2. Udział wydatków zdeterminowanych i elastycznych w wydatkach ogółem (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003
Wydatki zdeterminowane	58,2	61,1	65,2	66,3	67,8
Wydatki elastyczne	41,8	38,9	34,8	33,7	32,2

Źródło: Ministerstwo Finansów

6.4. WYNIK NEGOCJACJI O CZŁONKOSTWO POLSKI W UE W OBSZARACH PODATKI ORAZ FINANSE I BUDŻET

Uzyskanie korzystnych okresów przejściowych, racjonalne rozłożenie kosztów członkostwa oraz pomoc strukturalna dla Polski zwiększy możliwości rozwoju, także na szczeblu regionalnym i lokalnym, chociaż bardzo wiele będzie zależeć od zdolności adaptacyjnych oraz umiejętności wykorzystania funduszy unijnych

Obszar negocjacyjny „Podatki” dotyczył podatku VAT, akcyzowego i podatku pośredniego oraz ponadto współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi (np. w zakresie unikania podwójnego opodatkowania). Problematyczne były przede wszystkim ustalenia mające wpływ na wielkości dochodów budżetowych państw kandydujących. Konieczność wprowadzenia okresów przejściowych była motywowana potrzebą utrzymania wielkości wpływów budżetowych. Prawie wszystkie kraje kandydujące (z wyjątkiem Cypru, Malty i Węgier) ubiegały się o kilkuletni okres przejściowy w zakresie dostosowania minimalnego poziomu podatku akcyzowego zawartego w cenie papierosów, uzasadniając to znacznym wzrostem cen, doprowadzającym do spadku wielkości sprzedaży, wzrostem przemytu, a w konsekwencji spadkiem wpływów budżetowych. Polska uzyskała najwięcej, bo aż 6 okresów przejściowych. Wynegocjowano:

- okres przejściowy do 31 XII 2007 r. na stosowanie obniżonej stawki VAT w wysokości 7% w budownictwie mieszkaniowym (budowa nowych mieszkań oraz usługi budowlane i remontowe);
- 4-letni okres przejściowy na stosowanie obniżonej, lecz nie niższej niż 3% stawki VAT na środki do produkcji rolnej, produkty i usługi (z wyłączeniem maszyn i budynków);
- okres przejściowy do 31 XII 2007 r. na kontynuację stosowania zredukowanej stawki VAT w wysokości 7% na usługi gastronomiczne oraz 0% stawkę na książki i czasopisma specjalistyczne; przyznano na czas nieokreślony prawo do stosowania zwolnień z podatku VAT dla przedsiębiorstw nie przekraczających limitu obrotu w wysokości do 10 tys. euro;
- okres przejściowy do 31 XII 2008 r. na dojście do minimalnego poziomu akcyzy na papierosy (stopniowe podnoszenie stawek podatku akcyzowego na papierosy);
- roczny techniczny okres przejściowy na zastosowanie obniżonej stawki akcyzy na paliwa ekologiczne.

Dodatkowo Polska uzyskała zgodę na stałe stosowanie 0% stawki VAT na międzynarodowe przewozy pasażerskie. Podczas trwania negocjacji ustalono zasady zwrotu podatku VAT importrom oraz warunki i metody zwrotu podatku VAT w pewnych specjalnych sytuacjach. Wprowadzono także zwolnienie z podatku VAT w odniesieniu do pewnych towarów pochodzących z importu, a należności importowe i inne obowiązkowe opłaty pobierane przez władze celne w odniesieniu do towarów importowych zostały włączone do kwoty podlegającej opodatkowaniu przy obliczaniu VAT. W odniesieniu do akcyzy zostały podniesione stawki tego podatku od paliw silnikowych, gazu wykorzystywanego w samochodach, a także od papierosów. Została natomiast obniżona akcyza od wyrobów spirytusowych. Energia uzyskiwana z odnawialnych źródeł oraz z elektrowni wodnych została zwolniona z akcyzy.

Dla porównania, Czechy uzyskały czteroletni okres przejściowy na dostosowanie stawek podatku akcyzowego na papierosy. Ponadto strona unijna wyraziła zgodę na utrzymanie obniżonej 5% stawki podatku VAT na ogrzewanie oraz na wyłączenie do końca 2008 roku obowiązywania dyrektywy o wspólnym systemie podatkowym w odniesieniu do „spółek-matek” oraz „spółek-córek” państw członkowskich. W przypadku Węgier UE zgodziła się na 5-letni okres przejściowy w odniesieniu do stosowania obniżonej stawki VAT na węgiel i paliwa przeznaczone do ogrzewania mieszkań oraz usługi gastronomiczne w instytucjach zbiorowego żywienia oraz roczny okres przejściowy na obniżoną stawkę VAT na dostawy gazu ziemnego oraz elektryczności. Oba kraje wynegocjowały także mniej korzystną, wyższą od Polski, wielkość progu rocznego obrotu, poniżej którego podmioty gospodarcze nie będą zobowiązane płacić podatku VAT (35 tys. euro).

Przedmiotem rokowań (zakończonych 13 grudnia 2002 r. na szczycie w Kopenhadze) w ramach obszaru „Finanse i budżet” były zasady udziału w tworzeniu i wykorzystaniu wspólnego budżetu UE. Ustaleniu podlegał sposób wnoszenia składki do budżetu unijnego, jak również reguły korzystania ze wspólnotowych środków budżetowych. Dążono do sytuacji, aby już od

pierwszego roku członkostwa Polska była beneficjentem netto. Z tego powodu istotnym było określenie odpowiedniego przepływu środków pomiędzy Polską a UE w wymiarze kasowym. Uzyskano dodatkowe fundusze w ramach dwóch instrumentów finansowych, które gwarantują pozycję beneficjanta netto:

- 280 mln euro w latach 2004–2006 na dostosowanie granicy zewnętrznej oraz polskich lotnisk międzynarodowych do wymogów z Schengen;”
- 1 443 mln euro w latach 2004–2006 na niwelowanie negatywnych skutków dla budżetu państwa, które są związane z niedopasowaniem czasowym i strukturalnym przepływów kasowych między budżetem Polski a budżetem UE. Część z tych środków (443 mln euro) to „ryczałt” na zniwelowanie problemu luki kasowej, 1 mld euro (550 mln w 2005 i 450 mln w 2006 roku) pochodzą z przesunięcia 12% środków przewidzianych w latach 2004–2006 dla Polski w funduszach strukturalnych.

Uzyskane warunki pozwolą na utrzymanie odpowiedniej płynności budżetowej, w szczególności w pierwszych latach po uzyskaniu członkostwa, gdy absorpcja strukturalnych funduszy unijnych ze względów proceduralnych będzie raczej niewielka.

Warto podkreślić, że tylko Polska i Czechy wynegocjowały przesunięcie w latach 2005 i 2006 części środków z funduszy strukturalnych na rekompensatę budżetową. W wyniku ustaleń kopenhaskich pozostałe kraje kandydujące otrzymały w latach 2005–2006 dodatkowe rekompensaty budżetowe w ogólnej kwocie 300 mln euro, w tym Czechy 83,1 mln euro, a Węgry 55,9 mln euro.

Wyniki negocjacji, a przede wszystkim uzyskane okresy przejściowe, stwarzają możliwości uniknięcia efektów szokowych (np. w postaci utraty płynności kasowej) i pozwalają na stopniowe

wprowadzenie niezbędnych dostosowań do standardów UE, umożliwiając racjonalne rozłożenie kosztów dla budżetu państwa. Duże znaczenie ma fakt, że dzięki uzyskanym okresom przejściowym procesy dostosowawcze będą wspomagane przez środki finansowe UE udostępniane w ramach funduszy strukturalnych. Istotnym wyzwaniem dla polskiej gospodarki będzie umiejętne wykorzystanie tych funduszy.

Tabela 6.3. Wielkość rekompensat budżetowych uzyskanych przez kraje kandydujące w poszczególnych latach (mln euro)

Kraj	2004	2005	2006	Ogółem
Polska	443	550	450	1443
Czechy	175	41,5+50	41,5+50	358
Węgry	155	28	28	211

Źródło: Na podstawie informacji KE

7. SEKTOR FINANSOWY

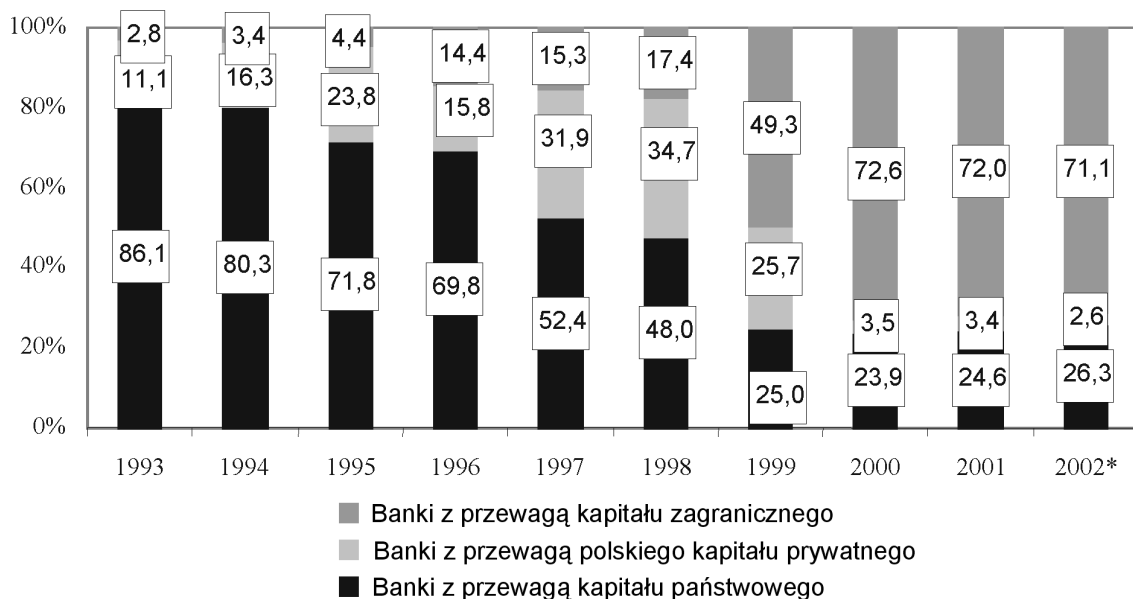
7.1. SYSTEM BANKOWY

Poprzez powiązania kapitałowe polskie banki są już w UE faktycznie od kilku lat, jako sektor gospodarki najbardziej zdominowany przez inwestorów zagranicznych

Struktura sytemu bankowego

System finansowy w Polsce zdominowany jest przez sektor bankowy, w którym główną rolę (ponad 95% aktywów) odgrywiają banki komercyjne. Wskutek przyspieszonej prywatyzacji w latach 1999–2000 nastąpiło przejście kontroli ponad 70% aktywów przez banki zagraniczne. W ostatnich trzech latach obserwuje się stabilizację tego udziału, podobnie jak udziału banków z przewagą kapitału państwowego (ok. 25%). Postępuje natomiast — widoczne zwłaszcza w ostatnim roku — kurczenie się udziału banków prywatnych z przewagą kapitału krajowego (na skutek przejść jednostek popadających w złą kondycję finansową). Udział własnościowy krajowego akcjonariatu w kapitale akcyjnym sektora jest obecnie wielokrotnie większy (ok. 20%) od udziału banków z przewagą kapitału krajowego w aktywach sektora (poniżej 3%). Jest to rezultat rozproszenia polskiego akcjonariatu w bankach zdominowanych przez kapitał zagraniczny lub państwowy.

Wykres 7.1. Struktura aktywów banków komercyjnych w Polsce



* w pierwszych 3 kwartałach 2002 roku
Źródło: GINB

Rok 1999 uznaje się wprawdzie powszechnie za kończący zasadniczy etap prywatyzacji i urynnowienia sektora bankowego, jednak niewiele wskazuje na to, że to pierwsze rozdanie kart przesądziło o jego ostatecznym kształcie. Prywatyzowany bank po banku, bez wcześniejszej konsolidacji (z wyjątkiem powołania Grupy Pekao S.A.), a nawet jakiejś całościowej docelowej koncepcji strategicznej, polski sektor bankowy pozostawał rozdrobniony, co stwarzało dogodną sytuację dla fuzji i przejęć. Rok 2000 był rokiem fuzji i konsolidacji sektora. Najważniejsze były dwie fuzje: PBK z BPH i WBK z Bankiem Zachodnim. W efekcie znacząco wzrosła po raz pierwszy od początku transformacji koncentracja usług bankowych. Fala konsolidacji ostatnich dwóch lat sprawiła, że poziom koncentracji w sektorze zbliżył się do tego z początku transformacji. Sektor wyraźnie zdominowany jest przez 10 największych banków, z których 8 pozostaje pod kontrolą dużych renomowanych banków zagranicznych. Na polskim rynku bankowym, obok silnie skoncentrowanej dziesiątki, istnieje jednak nadal znaczne rozdrobnienie. Wynika ono z dużej liczby niewielkich banków niszowych i lokalnych (w tym banków spółdzielczych), których fundusze własne i aktywa są kilkadziesiąt razy mniejsze od banków z pierwszej dziesiątki. Syntetyczny wskaźnik koncentracji, tzw. wskaźnik Herfindahla–Hirschmana (HH), liczony dla sektora wykazuje ciągle niski poziom koncentracji rynku⁶. Liczony dla koncentracji aktywów wyniósł we wrześniu 2002 roku tylko 813 punktów. Wyższy wskaźnik koncentracji zaobserwowano po stronie depozytów sektora niefinansowego; w ubiegłym roku osiągnął on 1079 punktów, wskazując na umiarkowany poziom koncentracji rynku. Z jednej strony niski poziom koncentracji aktywów tworzy przesłanki dla dalszej konsolidacji sektora bankowego (biorąc zwłaszcza pod uwagę niewielką siłę kapitałową polskich banków). Ogół kapitałów polskiego sektora bankowego odpowiada średniej wielkości bankowi europejskiemu, który mógłby zająć 70 miejsce na liści banków UE. Z drugiej strony silniejszy wzrost wskaźnika koncentracji rynku depozytów sprzyja ewolucji w kierunku struktur o charakterze oligopolistycznym, gdy grupa kilku instytucji bankowych decydować będzie o warunkach działania na rynku, szczególnie w zakresie dostosowywania prowizji i stóp oprocentowania depozytów. Można się spodziewać, że przystąpienie do UE i wprowadzenie zasady jednej licencji przyspieszy konsolidację i koncentrację sektora bankowego w Polsce, zwłaszcza poprzez fuzje inicjowane przez zagranicznych inwestorów strategicznych.

Dynamika rozwoju sektora bankowego

Największe przyspieszenie rozwoju sektora bankowego w całym okresie transformacji przypada na lata dobrej koniunktury 1995–1998. W kolejnych latach nastąpił spadek tempa wzrostu udzielanych kredytów i przyjmowanych depozytów. Schładzanie gospodarki i recesja doprowadziły najpierw do załamania dynamiki kredytów, a następnie depozytów. W ubiegłym roku zaobserwowano już całkowitą stagnację akcji kredytowej (realny przyrost o 3,3%) połączoną z bezwzględnym spadkiem poziomu depozytów (realnie o 3,4%), co znalazło swój wyraz w pogorszeniu się wyniku finansowego, ograniczeniu wzrostu aktywów i poziomowi monetyzacji gospodarki.

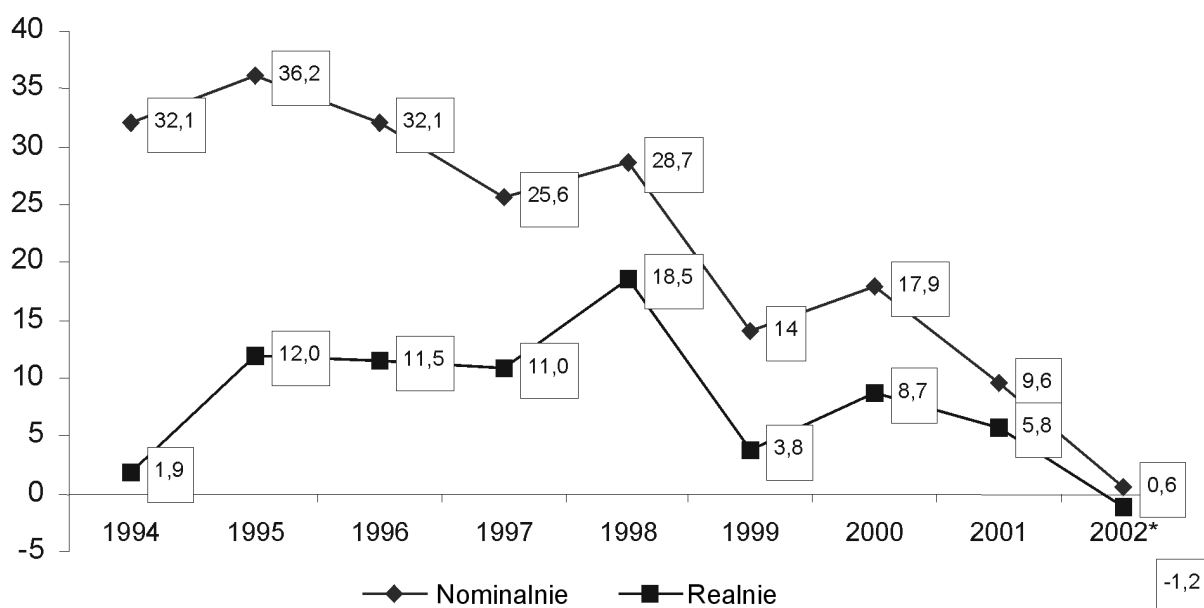
Przy stagnacji wyniku finansowego w ujęciu nominalnym wzrost realny aktywów w latach 2000–2001 uzyskano jeszcze dzięki malejącej inflacji, chociaż wraz ze spadkiem przyrostu kredytów i depozytów prowadziło to do osłabienia dynamiki wzrostu aktywów netto sektora bankowego. O ile załamanie wzrostu gospodarczego w latach 2000–2001 nie spowodowało od razu drastycznego zahamowania realnego tempa przyrostu aktywów sektora, to już rok ubiegły przypomina stagnację po pierwszej fali złych długów z lat 1993–1994. Sektor bankowym dopiero teraz odczuł kulminację recesji gospodarczej. Różnica między sytuacją bieżącą a tą z lat 1993–1994 polega tylko na tym, że teraz banki osiągają ciągle dodatni, chociaż znacznie niższy niż w latach poprzednich (spadek o ok. 30% w ubiegłym roku) wynik finansowy netto (ok. 2,7 mld zł) oraz dyspo-

⁶ Koncentrację ocenia się jako niską, jeżeli indeks HH nie przekracza 1000, jako umiarkowaną, jeżeli przyjmuje wartość w przedziale 1100–1800, a wysoką, jeżeli przekracza 1800 punktów.

nują środkami finansowymi na tworzenie rezerw celowych w przypadkach wymaganych przez normy ostrożnościowe.

Słabnąca dynamika aktywów niepokoi, bo polski system bankowy charakteryzuje się ciągle niskim poziomem rozwoju mierzonym wskaźnikiem monetyzacji, czyli stosunkiem aktywów netto systemu bankowego do PKB. W latach 1996–2001 stosunek ten wzrósł z około 50% do 65%, jednak pozostaje daleko poniżej poziomu krajów rozwiniętych, gdzie relacja ta przekracza zwykle 100%, a nierzadko sięga 150 lub nawet 200%. Ubiegły rok stanowi pod tym względem wyraźny regres, gdyż po raz pierwszy od 1994 roku wskaźnik monetyzacji gospodarki uległ obniżeniu (do 63,4%). Wyznacza to duży potencjał rozwojowy na najbliższe lata, gdy powróci ożywienie gospodarki. Jeżeli tempo rozwoju sektora bankowego będzie dwukrotnie wyższe od tempa wzrostu dochodu narodowego, jak poprzednio podczas dobrej koniunktury, to na osiągnięcie poziomu monetyzacji krajów rozwiniętych potrzeba przynajmniej od dziesięciu do kilkunastu lat.

7.2. Dynamika aktywów sektora bankowego w latach 1994–2002



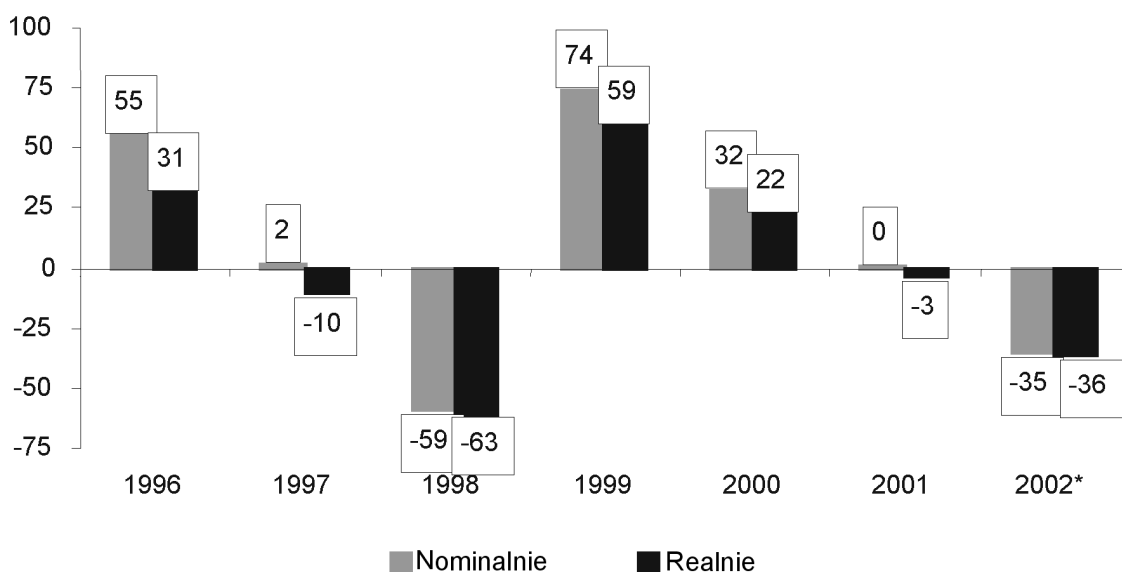
* w pierwszych 3 kwartałach 2002 roku
Źródło: GINB

Kondycja finansowa sektora bankowego

Od dwóch lat sektor bankowy wykazuje realny spadek wyniku finansowego, a rok ubiegły jest pod tym względem porównywalny z sytuacją po kryzysie rosyjskim. Nie wydaje się, by rok bieżący przyniósł radykalną poprawę. Przyczyny tkwią w wyhamowaniu akcji kredytowej połączonej z pogorszeniem portfela aktywów (wzrost aktywów niepracujących, odpisów na rezerwy celowe). Towarzyszy temu obniżenie wskaźników efektywności (rentowności aktywów i kapitałów, marż odsetkowych netto), przy dalszym zaostrzeniu wymogów kapitałowych, co wpływa na wzrost kosztu finansowania. Pozytywnym efektem postępującej restrukturyzacji jest natomiast utrzymywanie kontroli nad kosztami operacyjnymi.

Elementem wyróżniającym polskie banki jest ich silna pozycja kapitałowa mierzona współczynnikiem adekwatności kapitałowej, przy niskiej kapitalizacji (niskim poziomie kapitałów własnych), w porównaniu np. z bankami wysoko rozwiniętych krajów europejskich. Większość banków komercyjnych oraz spółdzielczych ma współczynniki wypłacalności na poziomie

Wykres 7.3. Dynamika zysku netto sektora bankowego



* w pierwszych 3 kwartałach 2002 roku

Źródło: GINB

wyższym od wymaganego 8%. Średni współczynnik wypłacalności w bankach komercyjnych wzrósł w ubiegłym roku do 14%, wobec około 9% w kryzysowym roku 1993. Do tego poziomu doszły nawet banki spółdzielcze, które w roku 1994 odnotowały rekordowo niski współczynnik wypłacalności 2,2%.

Często spotykany kilkunasto – a nawet kilkudziesięcioprocentowy stosunek kapitałów własnych do ważonych ryzykiem aktywów świadczyć może o wysokim stopniu wypłacalności i bezpieczeństwie. Z punktu widzenia efektywności działalności bankowej jest to jednak poziom zbyt wysoki, podnoszący koszty pozyskania kapitału. Osłabia on konkurencyjność banków krajowych i stać się może poważnym obciążeniem po otwarciu na rynek europejski z chwilą przystąpienia do UE. Efekt ten wzmacniają bardzo restrykcyjne reguły klasyfikacji należności kredytowych według grup ryzyka, znacznie bardziej rygorystyczne niż w UE (np. kryterium 30-dniowych zaległości w obsłudze kredytu przy kwalifikowaniu go jako należności zagrożonej, wobec 90 dni w UE). Reguły te generują, przy malejącej ekspansji kredytowej, wyższe koszty rezerw celowych oraz wyższe wymogi kapitałowe. W rezultacie siła kapitałowa polskich banków jest odwrotnie proporcjonalna do ich pozycji kapitałowej określonej współczynnikiem adekwatności kapitałowej. Kapitały własne całego sektora banków komercyjnych (ok. 10 mld USD) są rzędu średniej wielkości banku europejskiego, co wynika z niższego PKB i poziomu monetyzacji gospodarki. Z uwagi na ograniczoną siłę kapitałową polskie banki mogą niebawem stanąć pod presją dalszej konsolidacji i fuzji. Ponadto może się wkrótce okazać, że wiele krajowych banków jest nadal niedokapitalizowana w świetle nowych wymogów kapitałowych Komitetu Bazylejskiego. Wdrożenie nowej umowy bazylejskiej może poważnie zahamować ekspansję banków krajowych i przyspieszyć ich wchłonięcie przez duże instytucje międzynarodowe.

Polskie banki komercyjne odznaczają się wysoką, nawet jak na Europę Wschodnią, marżą odsetkową netto. Utrzymująca się dzięki wysokiej inflacji i niezbyt silnej konkurencji duża rozpiętość odsetkowa pozwalała przed 1997 rokiem nawet mało efektywnym i opóźnionym technologicznie bankom utrzymywać najwyższą w regionie i jedną z najwyższych w świecie rentowność aktywów. Sytuacja ta uległa zmianie po roku 1997, gdy przy spadku inflacji i obniżce stóp procentowych marże odsetkowe zmalały skokowo o ponad dwa punkty procentowe. Tendencja ta została jednak zahamowana w roku 2000 przez zmianę kursu polityki pieniężnej, a redukcje marż w dwóch ostatnich latach, na skutek obniżek stóp procentowych, są coraz wolniejsze. Banki

umiejętnie wykorzystują sytuację na rynku pieniężnym, która polega na rosnącej podaży papierów skarbowych. Lokując w nie nadwyżki finansowe szybciej obniżają oprocentowanie depozytów niż kredytów. W efekcie średnia marża odsetkowa netto zmalała w ostatnim roku zaledwie do 3,17%, pozostając ciągle na rekordowym poziomie w porównaniu do rozwiniętych krajów europejskich (1,5–2,5%), co czyni krajowy system bankowy mało konkurencyjnym w funkcji alokacji kapitału i pośrednictwa finansowego. Wysoki koszt pośrednictwa finansowego, liczony wysokością marży do kosztu pozyskania oszczędności, wydaje się nie do utrzymania w dłuższym okresie.

Malejące marże odsetkowe, wzrost kosztów operacyjnych, duże inwestycje w rozbudowę sieci i systemów informatycznych, a ostatnio konieczność tworzenia rezerw na rosnące nieregularne należności, znalazły odbicie w pogorszeniu podstawowych wskaźników efektywności. Od trzech lat następuje obniżenie rentowności aktywów (ROA), która w ubiegłym roku zbliżyła się do najniższego poziomu odnotowanego od początku transformacji (0,72% wobec 0,61% po rosyjskim kryzysie). Jeszcze większy spadek wystąpił po stronie zwrotu z kapitału; w roku ubiegłym wskaźnik ROE spadł realnie do 6,33%. Nie jest to poziom satysfakcjonujący dla kraju o dużym potencjale rozwojowym. O ile można powiedzieć, że zwrot na aktywach upodobił się do poziomu sta-

standardów z krajów wysoko rozwiniętych, to zwrot na kapitale należy uznać według tych samych standardów za bardzo niski. Oznacza to marnotrawstwo kapitału, które wynika pośrednio z wysokich współczynników adekwatności kapitałowej, utrzymywanych sztucznie na takim poziomie, jakby polskie banki permanentnie znajdowały się w stanie transformacji. Należy oczekiwać, że na skutek spadku stóp procentowych i rosnącej konkurencji

Tabela 7.1. Wskaźniki operacyjne banków komercyjnych

w %	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
MON*	6,40	4,68	4,04	4,03	3,49	3,17
ROE	29,31	8,54	12,90	14,54	12,76	8,35
ROE realne	14,24	-0,06	2,83	5,56	9,02	6,33
ROA	2,01	0,61	0,91	1,03	0,99	0,72
CAD**	12,5	11,7	13,2	12,9	15,1	14,0
Należności zagrożone	10,5	10,9	13,7	15,5	18,6	21,7

* marża odsetkowa netto

** współczynnik wypłacalności (adekwatności kapitałowej)

Źródło: GINB

marże odsetkowe nadal będą się kurczyć. Źródeł poprawy efektywności sektora powinno się szukać w dochodach pozaodsetkowych, kontroli kosztów operacyjnych i lepszym wykorzystaniu efektów skali.

7.2. FUNDUSZE I GIEŁDA

W obecnym kształcie instytucjonalnym giełda nie jest w stanie wywołać wzmożonego zainteresowania posiadaczy gotówki lokowaniem tu kapitału, ani przyciągnąć nowych emitentów

Ocena sytuacji Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie wymaga przyjęcia dwóch perspektyw: inwestorów i emitentów. Zainteresowanie giełdą ze strony tych grup odzwierciedla jej atrakcyjność względem: lokowania oszczędności (perspektywa inwestorów) i pozyskiwania kapitału (perspektywa emitentów). Tymczasem wadliwa regulacja warszawskiej giełdy i jej zdominowanie przez fundusze emerytalne sprawia, że nie wypełnia ona swojej podstawowej funkcji alokacji kapitału, co grozi postępującą marginalizacją giełdy.

Mówiąc o niewielkim zainteresowaniu posiadaczy środków finansowych lokowaniem ich na warszawskiej giełdzie należy wyraźnie zaznaczyć, że w ciągu ostatnich kilku lat dokonuje się

w Polsce istotna zmiana struktury lokowania oszczędności. Dane z 2002 roku i prognozy na rok bieżący wskazują na dobrą passę funduszy inwestycyjnych. W ubiegłym roku po raz pierwszy największy przyływ środków pieniężnych odnotowały nie banki, lecz fundusze inwestycyjne. Na koniec 2002 roku rynek funduszy osiągnął wartość 22,76 mld zł (wzrost o 10,64 mld zł, czyli o 88% w stosunku do roku poprzedniego) i należy spodziewać się dalszego wzrostu (nawet do 30 mld zł w br.). Łączna wartość depozytów bankowych obniżyła się w ubiegłym roku o 7,2 mld zł i wyniosła na koniec grudnia 250,9 mld zł. Wzrost na rynku funduszy inwestycyjnych dotyczył głównie rynku funduszy obligacji i pieniężnych. Podobna tendencja powinna się utrzymać w ciągu najbliższych miesięcy. Na tym tle znamienne jest niewielkie zainteresowanie funduszami akcji i funduszami zrównoważonymi, co wiązać można z dominującą obecnie negatywną oceną sytuacji i perspektyw warszawskiej giełdy.

Interesująco przedstawia się porównanie struktury aktywów funduszy inwestycyjnych w Polsce, USA i Europie oraz w krajach będących na podobnym poziomie rozwoju, czyli w Czechach i na Węgrzech. Dane świadczą o dominującej na świecie roli funduszy akcji. W Stanach Zjednoczonych w funduszach akcji ulokowana jest blisko połowa aktywów funduszy inwestycyjnych, w Europie Zachodniej zaś jedna trzecia. W Polsce niewielkie zaangażowanie w akcje nie odbiega od sytuacji u naszych partnerów z Europy Środkowej, przy czym Polska i Węgry zdominowane są przez fundusze obligacji, natomiast na rynku czeskim najlepiej prezentują się fundusze pieniężne i zrównoważone.

Minimalne znaczenie giełdy w polskiej gospodarce wynika z jej znikomej kapitalizacji. W grudniu 2002 roku stosunek kapitalizacji giełdy do PKB kształtował się na poziomie 20% (dla porównania kapitalizacja giełd strefy Euro wynosi około 90%, a w USA ponad 190%). Jest to za mało (przynajmniej o połowę), aby giełda wywierała znaczący wpływ na stan gospodarki. Niepokój budzi wycofywanie się spółek z publicznego obrotu (w ubiegłym roku parkiet opuściło 19 spółek). Równie poważnym problemem jest niewypełnianie przez giełdę jej podstawowej funkcji alokacji kapitału dla firm. To, czy giełda zacznie ją wypełniać będzie zależęć od przyspieszenia gospodarczego i od poprawy zysków przedsiębiorstw.

Analizę strategiczną giełdy warszawskiej dopełnia kwestia wejścia Polski do UE. Akcesja postrzegana jest bardziej w kategoriach zagrożeń dla krajowego rynku kapitałowego niż szans rozwojowych. Integracja w znaczący sposób obniży ryzyko inwestycyjne, natomiast na konkretne decyzje inwestycyjne decydujący wpływ będzie miała bieżąca ocena kondycji przedsiębiorstw i polskiej gospodarki. Po wejściu Polski do UE giełda warszawska będzie musiała sprostać konkurencji zachodnich giełd oraz liczyć się z wejściem zachodnich funduszy inwestycyjnych, których nieuchronnie przyciągną pieniądze krajowych inwestorów.

W związku z malejącą atrakcyjnością papierów dłużnych, która wynika z braku perspektyw dla dalszych znaczących spadków stóp procentowych i tym samym dla spektakularnych wzrostów notowań obligacji, giełda stanie się w ciągu najbliższego półrocza bardziej atrakcyjna. Ta atrakcyjność nie przekłada się na razie na wzrost zainteresowania giełdą ani ze strony emiten-

Tabela 7.2. Aktywa funduszy w podziale na rodzaje (w mln euro)

Kraj	Razem	Fundusze akcji	Fundusze obligacji	Fundusze pieniężne	Fundusze zrównoważone
USA	6647630	3097319	1006183	2201913	342215
Europa	3471585	1169065	926443	580096	478192
Czechy	2827	50	445	1279	1053
Polska	3494	268	2117	753	355
Węgry	3392	218	2425	652	96

Źródło: FEFSI (Europejskie Stowarzyszenie Funduszy i Towarzystw Inwestycyjnych)

tów, ani ze strony inwestorów. Widoczny jest raczej wyraźny brak zainteresowania potencjalnych emitentów uzyskaniem statusu spółki publicznej. Wynika to po części z wysokich kosztów i obowiązków, które związane są z obecnością na giełdzie, a których nie rekompensują korzyści posiadania takiego statusu, po części zaś z wysokich wymogów giełdy odnośnie dopuszczenia spółek do publicznego obrotu. Z kolei nikłe zainteresowanie giełdą potencjalnych inwestorów jest skutkiem względnie wysokich cen, sztucznie podtrzymywanych przez fundusze emerytalne, które zaczynają się już dusić na krajowym rynku kapitałowym. Obecnie własnością funduszy emerytalnych są akcje warte około 8,5 mld zł, co stanowi około 8% kapitalizacji warszawskiej giełdy (co czwarta akcja będąca w obrocie). Sytuacja taka oznacza, że z jednej strony fundusze emerytalne utrzymują giełdę przy życiu, z drugiej jednak giełda staje się powoli ich wewnętrznym rynkiem, na którym to one ustalają zasady gry.

Szansą na ożywienie handlu na giełdzie i wzrost jej znaczenia jest aktywność emisyjna Skarbu Państwa. Ministerstwo Skarbu Państwa planuje wprowadzenie w 2003 roku do obrotu publicznego akcji PKO BP, BGŻ, PZU, LOT, Rafinerii Gdańskiej. Emisje takie mogłyby znacząco ożywić rynek i zwiększyć jego kapitalizację, jednak już dziś wiadomo, że żadna z tych firm nie trafi na giełdę w ciągu najbliższego półrocza. Do czasu ich upublicznienia prawdopodobna jest kontynuacja stagnacji na giełdzie przy zanikających obrotach.

Krótkookresowe perspektywy giełdy pogarsza dodatkowo niepewność związana z wojną w Iraku (należy jednak dodać, że część komentatorów rynku uważa, że po zakończeniu wojny może nastąpić okres długotrwałego wzrostu, tak jak to miało miejsce po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 roku) oraz planowane wprowadzenie od początku 2004 roku podatku dochodowego od zysków uzyskiwanych na giełdzie (choć niewykluczone jest przedłużenie poza rok 2003 zwolnienia z podatku od zysków z giełdy). Przedłużenie takie wydaje się prawdopodobne ze względu na komplikacje techniczne opracowania i wdrożenia odpowiedniego systemu oraz z powodu niewielkich dochodów budżetowych z tytułu wprowadzenia opodatkowania. Gdyby do przedłużenia doszło można to odczytywać jako wyraźną deklarację chęci wspierania rozwoju instytucji rynku kapitałowego w Polsce. Przedłużenie zwolnienia podatkowego wydaje się tym bardziej prawdopodobne, że rządowi powinno zależeć na poprawie koniunktury giełdowej ze względu na wspomniane już plany prywatyzacji poprzez giełdę. Dobra koniunktura pozwoliłaby uzyskać za akcje lepsze ceny, co w sytuacji trudności budżetowych nie jest bez znaczenia.

Uchwalone 4 września 2002 zasady ładu korporacyjnego nie wpłyną w najbliższym czasie na funkcjonowanie giełdy warszawskiej. Niemal wszystkie spółki giełdowe podporządkowały się obowiązkowi przesłania Zarządowi Giełdy do końca ubiegłego roku deklaracji w sprawie przestrzegania tych zasad. Był to jednak pierwszy etap implementacji zasad dobrych praktyk w zakresie nadzoru korporacyjnego. Kolejnym będzie szczegółowe ustosunkowanie się spółek do konkretnych zasad, na co mają one czas do końca pierwszego półrocza 2003 roku.

O ile nie nastąpi żaden nieoczekiwany szok zewnętrzny Otwarte Fundusze Emerytalne nie dopuszczą do znacznego spadku cen akcji na giełdzie. W efekcie silne wahania cen akcji są dziś mało realne — giełda pozostanie prawdopodobnie w letargu, którego przyczyna jest instytucjonalna, a nie koniunkturalna. Oznacza to, że wyrwać ją z niego mogą jedynie zmiany regulacyjne sprzyjające zwiększeniu aktywności zarówno po stronie podaży, jak i popytu. W krótkookresowej perspektywie rynek oczekuje na istotny impuls wzrostowy, będący potwierdzeniem optymistycznych prognoz wzrostu gospodarczego. Mógłby on spowodować niewielki wzrost cen akcji, co z kolei zwiększyłoby zainteresowanie giełdą zarówno ze strony potencjalnych emitentów, jak i inwestorów. Takiej poprawy koniunktury nie należy jednak traktować jako zwiastuna ozdrowienia instytucji giełdy.

8. SEKTOR ZAGRANICZNY

8.1. KONIUNKTURA W KRAJACH UE

Zagrożeniem dla wzrostu eksportu, a tym samym dla zakładanego przez rząd wzrostu gospodarczego, jest utrzymująca się słaba koniunktura gospodarcza u głównych partnerów handlowych Polski

Powiązania handlowe między Polską a Unią Europejską są silne. Kraje UE są odbiorcą ponad 70% polskiego eksportu (głównie Niemcy). Udział tego kraju w eksporcie Polski, choć w ostatnim roku spadł o 2%, jest wciąż największy i wynosi 32,5%. Recesja i problemy krajów UE nie wpływają pozytywnie na wzrost dynamiki polskiego eksportu.

Do niedawna gospodarka Niemiec była lokomotywą rozwoju Europy. Od dwóch lat kraj jest znajduje się w stanie stagnacji. Wzrost gospodarczy Niemiec (0,4%) był najniższy spośród wszystkich krajów unijnych. Inwestycje przedsiębiorstw od dwóch lat spadają, a wydatki konsumentów pozostają na niskim poziomie. W 2002 roku liczba bankructw wzrosła do 40 tys., co pociągnęło za sobą utratę pracy przez 600 tys. osób. Według Federalnego Urzędu Pracy bezrobocie w Niemczech wzrosło w grudniu 2002 roku do 4,2 mln osób (10,1%); jest to poziom najwyższy od pięciu lat. Stopa bezrobocia w landach wschodnich wynosi 18,4%, a w zachodnich 8,2%. Spada Udział Niemiec w handlu światowym.

World Competitiveness Report z 2002 roku umieścił Niemcy na 15 pozycji. Niemiecki rynek pracy oceniono jako jeden z najmniej elastycznych i charakteryzujący się dużo wyższymi kosztami pracy niż w innych krajach. Zaproponowane w połowie 2002 roku przez specjalnie powołaną komisję zmiany na rynku pracy wydają się być zbyt ograniczone w stosunku do zaistniałej sytuacji: wysokich płac i składek ubezpieczeniowych oraz ścisłej ochrony pracujących. Sektor ubezpieczeń społecznych, borykający się z problemem starzejącego się społeczeństwa, wymaga przeprowadzenia niezbędnych zmian strukturalnych. Reform wymaga również system opieki zdrowotnej, który, mimo wysokiego publicznego wsparcia finansowego, jest nieefektywny i sparaliżowany biurokracją.

Powyższe problemy utrudniają ograniczenie deficytu budżetowego, który według Komisji Europejskiej sięgnął w 2002 roku 3,75% PKB. Przekroczenie maksymalnego w UE progu 3% zmusiło

Komisję do nałożenia na Niemcy obowiązku przygotowania do maja 2003 roku programu reform strukturalnych. Bez podjęcia tych reform Niemcom grożą kary sięgające 0,5–1% PKB określone przez Pakt Stabilności i Wzrostu. Inne kraje UE również borykają się z problemem narasta-

Tabela 8.1. Gospodarka Niemiec 1997–2002

Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wzrost PKB	1,4	2,0	2,0	2,9	0,6	0,4
Inflacja	1,9	1,0	0,6	1,9	2,5	1,3
Bezrobocie	9,3	8,7	8,1	8,3	9,6	10,1

Źródło: EUROSTAT, luty 2003

jącego długu publicznego oraz deficytu budżetowego zbliżającego się do poziomu 3% PKB. Francję, Wielką Brytanię i Włochy czeka konieczność przeprowadzenia daleko idących zmian systemu państwowej redystrybucji, głównie w sektorze zdrowia i systemie emerytalnym. Kraje te stoją przed koniecznością obniżenia kosztów pracy przez deregulację rynku pracy i redukcję podatków.

Rozwojowi niemieckiej gospodarki mogą dodatkowo zagrozić: niski poziom zaufania konsumentów, ryzyko wzrostu cen ropy, wysoki kurs euro. Dalszy spadek PKB w Niemczech rodzi obawy w pozostałych krajach UE dotyczące obniżenia dynamiki wzrostu gospodarczego, ponieważ gospodarka Niemiec wytwarza około 40% PKB całej UE.

Tabela 8.2. Gospodarki krajów UE 2001–2002 (zmiany w %)

PKB		Popyt krajowy		Wydatki rządowe	
Q3/Q2*	Q3 02/Q3 01**	Q3/Q2	Q3 02/Q3 01	Q3/Q2	Q3 02/Q3 01
0,4	1,1	0,6	1,3	0,4	2,8
Stopa bezrobocia		Inflacja		Bilans handlowy (w mld euro)	
Q3 01	Q3 02	Q3 02/Q3 01	Q2 02/Q2 01	I–IX 01	I–IX 02
7,4	7,7	2,1	1,9	–2,8	+0,6

* Q3/Q2 — wzrost w III kwartale w stosunku do poprzedniego kwartału tego samego roku 2002

** Q302/Q301 — wzrost w III kwartale 2002 r. w stosunku do tego samego kwartału poprzedniego roku

ródło: EUROSTAT, luty 2003

Przedstawiona powyżej trudna sytuacja gospodarcza wielu krajów UE oraz wyzwania reform, przed którymi obecnie one stoją, nie wpływają pobudzająco na ożywienie popytu i w efekcie na wzrost dynamiki polskiego eksportu na ich rynki. Obserwowany wzrost polskiego eksportu jest spowodowany zasadniczo ożywieniem rynków na Wschodzie i w Skandynawii. Słabość rynku krajowego (pomimo zanotowanego ostatnio nieznacznego wzrostu konsumpcji krajowej i poprawy wyników finansowych firm) oraz problemy gospodarcze tradycyjnych parterów handlowych (UE) zmusiły polskie przedsiębiorstwa do poszukiwania nowych rynków. Największą dynamikę obrotów w okresie styczeń–listopad 2002 roku odnotowano w eksporcie do Szwecji (32,1%), Francji (26,0%), Rosji (25,5%) i Ukrainy (17,0%). Główną przyczyną wzrostu eksportu jest ożywienie na rynku rosyjskim i ukraińskim, szczególnie w sektorach: farmaceutycznym, chemicznym i w przemyśle lekkim.

8.2. ATRAKCYJNOŚĆ POLSKI DLA ZAGRANICZNYCH INWESTYCJI BEZPOŚREDNICH (ZIB) I JEJ SKUTKI DLA POLSKIEGO EKSPORTU

Dynamika polskiego eksportu może ulec spowolnieniu ze względu na spadek atrakcyjności gospodarki polskiej dla zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB)

Spółki z kapitałem zagranicznym generują 60% polskiego eksportu. Według danych NBP 80,9% przedsiębiorstw zagranicznych i 70,3% firm z kapitałem mieszanym z przewagą mienia prywatnego to eksporterzy. Dalsze ożywienie eksportu spółek z kapitałem zagranicznym będzie ograniczone ze względu na zanotowane ostatnio niekorzystne tendencje w przepływach

ZIB — obecni inwestorzy wycofują się z rynku polskiego, a nowi nie są skłonni podjąć w Polsce inwestycji.

Wstępne dane UNCTAD z 2002 roku wskazują na utrzymywanie się zbliżonej, w porównaniu z rokiem wcześniejszym, wartości napływu ZIB w regionie Europy Środkowej i Wschodniej (wzrost o 2%). Jednocześnie następuje poprawa warunków inwestowania w całej gospodarce światowej. Poza Polską o inwestycje zagraniczne skutecznie konkurują wszystkie kraje Europy Środkowo-wschodniej, które zakończyły negocjacje z UE. Na przełomie 2002/2003 roku kilkakrotnie inwestorzy zagraniczni rezygnowali z inwestowania w Polsce na korzyść Słowacji i Czech (min. Toyota, Citroen). Dalszy napływ ZIB będzie ograniczony ze względu na niekorzystną atmosferę do inwestowania: zaniechanie reform systemu podatkowego i rynku pracy oraz korupcję.

Spółki z kapitałem zagranicznym stopniowo rezygnują z części lub całości produkcji w Polsce. Jest to po części konsekwencją ich globalnej polityki — koniecznością ograniczania kosztów i koncentracji produkcji w obliczu spowolnienia gospodarki światowej. Jednakże główną przyczyną jest słaba kondycja polskiej gospodarki i niewielkie szanse rozwoju działalności w przyszłości. Niektóre zagraniczne przedsiębiorstwa, które nie osiągnęły dotychczas znaczącej pozycji na polskim rynku wycofują się, uznając za bezcelowe zwiększanie kosztów związanych ze zdobywaniem udziału w rynku pozbawionym perspektyw rozwoju.

8.3. KONFLIKT W ZATOCE PERSKIEJ I JEGO SKUTKI DLA GOSPODARKI ŚWIATOWEJ

Utrzymująca się przez dłuższy czas pod wpływem wojny z Irakiem destabilizacja cen ropy naftowej może zahamować poprawę sytuacji gospodarczej na świecie, w tym również w Polsce

USA zużywają najwięcej ropy na świecie, są jednak w mniejszym stopniu niż Europa uzależnione od dostaw ropy naftowej z krajów OPEC położonych na Bliskim Wschodzie. Ocenia się, że USA są w stanie przez okres jednego roku czerpać ropę ze swoich „rezerwowych” złóż w Teksasie (kraje europejskie będą zdolne do czerpania ze swoich rezerw przez pierwszy miesiąc konfliktu około 10 mln baryłek dziennie). Bez względu na stopień uzależnienia poszczególnych państw od dostaw ropy naftowej z Bliskiego Wschodu brak spójności wewnętrznej OPEC oraz wahania cen tego surowca powodują niepewność na międzynarodowym rynku paliw. Destabilizacja cen ropy nie sprzyja pobudzeniu gospodarki światowej, osłabiając niewielkie symptomy jej ożywienia.

8.4. KONIUNKTURA W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Gospodarka amerykańska, lokomotywa gospodarki światowej, pomimo wybuchu wojny z Irakiem oraz spowolnienia będzie napędzana stopniowym wzrostem konsumpcji, niskim poziomem stóp procentowych oraz łagodną polityką fiskalną

Amerykańska gospodarka wyraźnie zwolniła w IV kwartale 2002 roku. Tempo wzrostu gospodarczego wyniosło 2,4% i było dużo wyższe niż w roku 2001 (0,3%), ale niewielkie w porównaniu z 2000 rokiem (3,8%). Na taki wynik wpływ miały ograniczone wydatki konsumentów w IV kwartale (pomimo okresu świątecznego) oraz niewielkie inwestycje w sektorze przedsiębiorstw. Ponadto druga fala skandali związanych z kreatywnym księgowaniem w spółkach negatywnie wpłynęła na inwestorów. Nastąpiła fala spadków cen akcji na giełdzie.

Pomimo niepewnej sytuacji międzynarodowej oraz spowolnienia gospodarczego, a tym samym wzrostu ryzyka bezrobocia, poziom konsumpcji w 2002 roku w USA rósł i w przyszłości nie powinien spadać ze względu na wciąż rosnącą produktywność przedsiębiorstw (oraz spadek jednostkowych kosztów pracy), odporną na skutki spowolnienia gospodarczego. Wzrost efektywności i siły nabywczej umiarkowanie stymuluje wzrost gospodarczy.

Na początku stycznia 2003 roku prezydent George W. Bush przedstawił program gospodarczy mający na celu ożywienie gospodarki USA poprzez wzrost konsumpcji i tworzenie nowych miejsc pracy. Program przewiduje m.in. likwidację opodatkowania dywidend, obniżenie podatku dochodowego, zwiększenie korporacyjnych odpisów z tytułu inwestycji. Z likwidacji podatków od dywidend ma skorzystać około 35 mln gospodarstw domowych posiadających akcje. Dodatkowo program wesprze władze stanowe funduszami przeznaczonymi na przekwalifikowanie 1,2 mln z 8,5 mln bezrobotnych.

Tabela 8.3. Gospodarka USA w latach 2001–2002

Wyszczególnienie	2001				2002			
	1 kw.	2 kw.	3 kw.	4 kw.	1 kw.	2 kw.	3 kw.	4 kw.
PKB	-0,6	-1,6	-0,3	2,7	5,0	1,3	4,0	0,7
Wydatki konsumentów	2,4	1,4	1,5	6,0	3,1	1,8	4,2	1,0
Deficyt budżetowy (rok fiskalny) (w mld USD)	-22,5	193,7	-41,7	-35,4	-96,6	15,5	-41,4	bd.
Inwestycje prywatne	-3,8	-11,9	-11,7	-15,1	-6,5	0	2,3	bd.
Bezrobocie	4,2	4,5	4,8	5,6	5,6	5,8	5,7	6,2

Źródło: U.S. Department of Commerce, luty 2003

Niepewność dotycząca rozwoju konfliktu z Irakiem powoduje niepokój na rynkach międzynarodowych, wzrost cen surowców oraz osłabienie dolara. Nie pozostawało to bez wpływu na zachowania amerykańskich konsumentów i inwestorów. Niepewna sytuacja międzynarodowa obniża popyt w USA oraz powoduje spadek aktywności inwestycyjnej za granicą. Amerykańskie ZIB nadal są największe na świecie, jednak ich wartość wyraźnie spadła. Zauważalne jest ograniczenie napływu amerykańskich ZIB do Polski.

9. POLSKA NA DRODZE DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warunki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wynegocjowane na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze należy ocenić pozytywnie; zwłaszcza przyznanie Polsce kompensaty budżetowej

Polskim negocjatorom udało się wprowadzić korzystne rozwiązania dotyczące przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE w pierwszych latach po akcesji. W rezultacie ograniczone zostało ryzyko stania się przez Polskę płatnikiem netto do wspólnotowego budżetu. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a UE to de facto dwa oddzielne rachunki. Pierwszy z nich obejmuje transfery finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetem Unii, natomiast drugi obejmuje wszystkie przepływy finansowe, a więc uwzględnia transfery nie przechodzące przez budżet, np. dla samorządów terytorialnych. Istniało ryzyko, że pomimo faktu, iż Polska będzie beneficjentem netto, to mogłoby się okazać, że wydatki budżetu państwa związane z akcesją przewyższyłyby wpływy wynikające z tego procesu. Działo by się tak, ponieważ składkę członkowską płaciłby budżet państwa, a beneficjentami środków z Unii byłyby podmioty pozabudżetowe.

Tabela 9.1. Przepływy finansowe pomiędzy Polską a UE w latach 2004–2006

Wyszczególnienie (w mln euro)	2004	2005	2006	2004–2006
TRANSFERY Z UE:	2983	5068	5498	13549
— Rolnictwo	426	1512	1934	3871
— Fundusze strukturalne	859	1776	2107	4743
w tym: fundusz spójności	26	295	529	693
— Pomoc przedakcesyjna	970	823	509	2302
— Kompensata budżetowa	443	550	450	1443
— Polityki wewnętrzne	285	407	499	1191
WPLATY NA RZECZ UE:	1579	2454	2519	6552
— Tradycyjne środki własne	123	213	213	550
— VAT	194	304	310	808
— GNP	1114	1707	1752	4574
— Rabat brytyjski	148	230	244	621
SALDO PRZEPŁYWÓW	1404	2614	2979	6997

Sukcesem polskich negocjatorów było wprowadzenie do dyskusji pojęcia luki kasowej⁷, obrazującej obciążenie budżetu państwa skutkami rozliczeń z UE. W końcowej fazie negocjacji celem polskiej delegacji stała się redukcja jej poziomu. Postulat ten został zrealizowany i UE przyznała Polsce w latach 2004–2006 1443 mln euro na niwelowanie negatywnych skutków rozliczeń dla budżetu państwa związanych z niedopasowaniem czasowym i strukturalnym przepływów kasowych między budżetem Polski a budżetem UE.

Późniejsza data członkostwa nie wpłynie prawdopodobnie na absorpcję środków na rozwój obszarów wiejskich w 2004 roku. Pomimo, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) nie zostanie formalnie zatwierdzony w 2004 roku, to na mocy traktatu akcesyjnego środki na rozwój obszarów wiejskich będą mogły być kontraktowane i wydatkowane przed wejściem w życie PROW (proces akceptacji PROW będzie wszczęty dopiero w maju 2004 roku i potrwa około 6 miesięcy). Późniejsza data członkostwa nie będzie miała również większego wpływu na wysokość przyznanych Polsce funduszy strukturalnych.

Rezultaty negocjacji w dziale Finanse i budżet należy ocenić pozytywnie. Pozwolą one przede wszystkim na utrzymanie płynności budżetu państwa w pierwszych latach po akcesji. Osiągnięte wyniki negocjacji umożliwią osiągnięcie zadowalającego stopnia absorpcji środków unijnych, ale często kosztem przeznaczenia mniejszych funduszy na programy prorozwojowe⁸. W obecnej sytuacji należy jednak uznać to za zło konieczne i intensywnie reformować finanse publiczne oraz system administracji państwowej tak, aby następne środki kierowane do Polski miały bardziej prorozwojowy charakter.

Do najważniejszych zadań rządu w roku 2003 należy przeprowadzenie reformy finansów publicznych oraz poprawa zdolności administracji rządowej i samorządowej do absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej

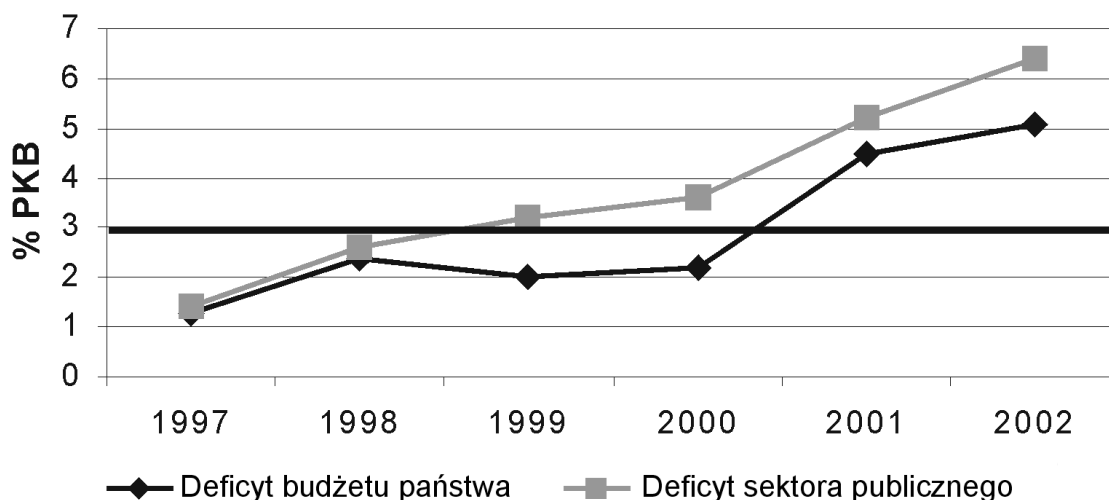
Akcesja spowoduje znaczne napięcia w budżecie 2004 i 2005 roku. Sytuacja ulegnie poprawie w następnych latach, jeśli trudności zmobilizują rząd do przeprowadzenia reformy finansów publicznych. Przesunięcie daty członkostwa (propozycja duńska) i kompensata budżetowa (Kopenhaga) zmniejsza poziom luki kasowej w 2004 roku o 1,5–2 mld USD, co jednak nie odsuwa konieczności redukcji wydatków tak, aby realne było osiągnięcie w latach 2007–2009 deficytu budżetu państwa na poziomie 3% (kryterium z Maastricht). Ponadto, bez redukcji deficytu budżetowego do 3,5 % PKB w 2003 roku nie uda się utrzymać długu publicznego poniżej 50% PKB.

Konieczne jest podjęcie gruntownej reformy systemu finansów publicznych tak, aby w 2007 roku osiągnąć wymagany przez traktat z Maastricht poziom deficytu budżetowego. W 2004 roku, gdy Polska będzie musiała opłacić pełną składkę do budżetu UE (ok. 1579 mld euro), jak również ponieść wydatki związane ze współfinansowaniem programów ze środków unijnych (od 800 do 1000 mln euro) oraz zrezygnować z wpływów z cel (ok. 400 mln euro), sytuacja budżetu przy niezmiennym systemie finansów publicznych może być dramatyczna. Reforma finansów publicznych powinna być ściśle powiązana ze zmianami w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego tak, aby samorządy mogły aktywnie uczestniczyć w polityce regionalnej, tj. mieć zdolności współfinansowania projektów z unijnych funduszy strukturalnych. Wzmocnieniu powinna ulec administracja urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, gdyż programowanie wydatkowania funduszy strukturalnych docelowo powinno odbywać się na poziomie województw. Po-

⁷ Luka kasowa definiowana jest jako różnica pomiędzy transferami z UE a składką członkowską, nierozliczonymi zaliczkami i wydatkami podlegającymi refundacji.

⁸ Przykładem jest chociażby rolnictwo, gdzie dokonano przesunięcia znacznych środków z programów rozwoju obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. Ponadto dofinansowanie systemu dopłat z krajowego budżetu jeszcze bardziej ograniczy pulę środków na programy prorozwojowe.

Wykres 9.1. Deficyt sektora publicznego oraz budżetu państwa



Źródło: MF

nadto, należy w pierwszej kolejności zredukować te wydatki budżetu państwa, które będą częściowo substytuowane transferami z Unii. Dobrym przykładem jest tutaj KRUS, którego budżet można będzie zmniejszyć, zakładając, że dopłaty bezpośrednie zniwelują do pewnego stopnia negatywne skutki społeczne redukcji transferów socjalnych z KRUS.

W 2003 roku nastąpi wzrost absorpcji funduszy przedakcesyjnych — dzięki stanowisku Komisji z listopada 2002 roku zostało zażegnane ryzyko utraty funduszy przyznawanych Polsce od 2000 roku w ramach programu SAPARD i do tej pory nie spożytkowanych

Od stopnia wykorzystania funduszy unijnych będzie w dużej mierze zależało to, na ile Polska skorzysta z członkostwa. Przybliżeniem sytuacji przyszłej absorpcji środków pomocowych może być ocena wykorzystania przez Polskę środków w ramach programów przedakcesyjnych. Doświadczenia z implementacją programu SAPARD pokazują, że początkowo zainteresowanie jest raczej niewielkie, lecz jednak z czasem rośnie, podobnie jak liczba składanych wniosków o pomoc. W ciągu dwóch lat od powołania programu SAPARD przez Komisję Europejską, Polska nie była jednak w stanie jego wdrożyć, głównie ze względu na nieudolną administrację. W tym czasie wydatkowano jedynie 63,27% środków dostępnych w latach 2000–2001. Zakładając, że środki RUF z 2002 roku będą identyczne z tymi z roku 2001, to stopień wykorzystania przez Polskę środków w ramach programu SAPARD z lat 2000–2002 wyniesie zaledwie 42,04%.

Do niedawna Komisja Europejska wychodziła z założenia, że fundusze strukturalne przepadają dwa lata po przyznaniu pomocy. Ostatnio stanowisko to zostało złagodzone; Polska będzie mogła wydatkować po 2002 roku środki na program SAPARD przyznane w latach 2000–2001. Fakt ten ma dla Polski kolosalne znaczenie, gdyż gdyby nie doszło do wspomnianej zmiany stanowiska Komisji, to Polska straciłaby w ten sposób 346 mln euro. Z punktu widzenia 2003 roku najważniejsze jest zdynamizowanie wykorzystania środków z programu SAPARD, tak, aby nie dopuścić do ich utraty. Ponadto, należy budować instytucje, np. jednostki doradcze, ułatwiające wykorzystanie przyszłych funduszy członkowskich.

W 2003 roku Polska będzie musiała ustosunkować się do propozycji Komisji Europejskiej w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej, jak również podjąć działania na rzecz realizacji założeń Strategii Lizbońskiej

W 2003 roku nabierze tempa dyskusja nad propozycją Komisji w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Polska będzie musiała zająć stanowisko wobec głównych elementów planowanej reformy, m.in. w kwestii:

- ograniczenia wsparcia cen (interwencji rynkowych), na rzecz wsparcia dochodów producentów rolnych [decoupling];
- zwiększenia środków na rozwój obszarów wiejskich (II Filar) kosztem płatności bezpośrednich [modulation];
- uzależnienia wsparcia finansowego gospodarstw rolnych od spełnienia przez nie warunków z zakresu ochrony środowiska, jakości żywności, dobrostanu zwierząt oraz BHP [cross-compliance].

Powyższe propozycje zmieniają fundamentalnie kształt WPR. Wydaje się, że kierunek ewolucji WPR, a zwłaszcza wzmocnienie jej II Filaru, jest korzystny dla polskiej wsi. Kwestia ustosunkowania się do powyżej wymienionych elementów reformy WPR, będzie na pewno ogniskowała debatę dotyczącą polityki wobec wsi przez najbliższe lata, i to zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Biorąc pod uwagę skalę problemów wsi i obszarów wiejskich w Polsce, należy dążyć do tego, aby reforma WPR nie zmniejszyła puli środków z budżetu UE dla wsi, a jedynie miała na celu ich efektywną alokację. Innym kluczowym zagadnieniem szeroko dyskutowanym na forum europejskim w 2003 roku będzie ocena realizacji Strategii Lizbońskiej, jak również kwestia wdrożenia mechanizmów służących zdynamizowaniu jej realizacji. Cele Strategii Lizbońskiej (wspieranie przedsiębiorczości, liberalizacja ważniejszych rynków, inwestowanie w przedsięwzięcia z zakresu badań i rozwoju, zagwarantowanie spójności społecznej) są zgodne z interesem Polski. Należy jednak zauważyć, że w wyżej wymienionych dziedzinach Polska ma wiele do zrobienia i konieczne są szybkie działania na rzecz wsparcia budowania w Polsce gospodarki opartej na wiedzy. W celu zagwarantowania odpowiedniej skuteczności polskich i unijnych programów na rzecz realizacji celów Strategii Lizbońskiej, należy wdrożyć procedury gwarantujące ich komplementarność. Krajowe programy z zakresu działań Strategii Lizbońskiej powinny być konstruowane tak, aby stanowiły one niejako programy pilotażowe dla przyszłych działań unijnych.

Reasumując, 2003 rok upłynie pod znakiem przygotowania Polski do członkostwa w UE. Po raz kolejny należy podkreślić, że najważniejszymi zadaniami dla polityki państwa w tym okresie powinna być reforma systemu finansów publicznych i poprawa funkcjonowania administracji publicznej i samorządowej. Powyższe warunki to warunki konieczne, choć nie wystarczające udanej integracji z UE.

10. KOMENTARZE

UWAGI O ROZWOJU KONIUNKTURY GOSPODARCZEJ W POLSCE

— MAREK BELKA

Prognozę gospodarczą na najbliższe cztery kwartały zaprezentowaną przez zespół INE PAN należy uznać za bardzo umiarkowanie optymistyczną, mieszczącą się w głównym nurcie opinii panujących obecnie w kraju. Autorzy przewidują ożywienie w tempie około 2,8%, przy czym w kolejnych kwartałach mamy się spodziewać jedynie bardzo powolnego przyspieszania naszej gospodarki. Co więcej, pierwszy kwartał roku 2004 miałyby stać pod znakiem stabilizacji wzrostu na przyzwoitym, ale daleko nie satysfakcjonującym i nie pozwalającym na rozwiązanie najważniejszych problemów, poziomie 3%.

Najistotniejsze stwierdzenie dotyczy czynników wzrostu: według autorów prognozy **wzrost spożycia indywidualnego i odwrócenie trendu spadkowego w zakresie inwestycji zastąpi wymianę z zagranicą w roli motoru wzrostu**. O ile w kwestii inwestycji zgodność opinii wśród analityków jest niemal całkowita — w końcu katastrofa nie może trwać w nieskończoność — to już dwa pozostałe elementy popytu globalnego mogą ewoluować w innym kierunku. Optymizm co do dynamiki popytu konsumpcyjnego (podzielany zresztą przez Ministra Finansów) oparty jest na przekonaniu, że w roku 2003 nie nastąpi dalszy spadek zatrudnienia w gospodarce, co przy określonym tempie wzrostu płac realnych, podsyconych przez kolejną „pozytywną” niespodziankę inflacyjną oraz dalsze osłabienie skłonności do oszczędzania, przyniesie dalsze przyspieszenie wydatków gospodarstw domowych na te cele. „Zimny prysznic” nastąpił jednak już w styczniu, kiedy liczba zatrudnionych spadła o ponad 100 tys. osób, a zapowiadają się dalsze zwolnienia związane z niezbędną restrukturyzacją dużych przedsiębiorstw. Nowe miejsca pracy miałyby powstawać w firmach małych i średnich. Te jednak, o czym piszą Autorzy w niniejszym raporcie, oceniają perspektywy koniunktury znacznie gorzej niż duże firmy państwowe. Bardzo prawdopodobne jest więc, według mnie, pewne, chociaż nie dramatyczne, zwolnienie dynamiki krajowej konsumpcji w najbliższym roku. Z kolei osłabienie złotego powinno dodać wigoru polskim eksporterom netto, chociaż ci dają sobie zaskakująco dobrze radę nawet w warunkach wysokiego kursu naszej waluty i słabego popytu w krajach Europy Zachodniej. Ostatnia dewaluacja złotego poprawi rentowność tych przedsiębiorstw i należy mieć nadzieję, że skłoni je do podejmowania bardziej intensywnej aktywności inwestycyjnej. Te dwa czynniki działałyby w przeciwnym kierunku i wzajemnie się kompensowały. Ich siła zadecyduje, czy ożywienie w polskiej gospodarce utrwali się i umocni, czy też okaże się kruche i nietrwałe.

Na tym tle warto sformułować kilka uwag na temat aktualnej dyskusji wokół programu gospodarczego rządu, a właściwie wokół dwóch konkurencyjnych (?) programów wicepremiera Kołodki i ministra Hausnera. Komentarze koncentrują się wokół rozbieżności i, co zrozumiałe, pomijają elementy uzupełniające się. Kołodce chodzi przede wszystkim o naprawę finansów państwa, a więc o zmianę struktury wydatków budżetowych na korzyść wydatków inwestycyjnych kosztem transferów socjalnych oraz o redukcję deficytu sektora finansów publicznych, tak by możliwe było wejście Polski do Unii Walutowej w latach 2007–2008. Podkreśla on jednocześnie, że realizacja tego programu pozwoli gospodarce przyspieszyć do 6% rocznie, niepodjęcie zaś tego wysiłku skaże ją na długotrwały kryzys. Hausner koncentruje się na poprawie klimatu dla przedsiębiorczości oraz walce z bezrobociem. Absolutnym priorytetem jest dla niego ożywienie gospodar-

ki, bez którego także „cele Kołodki” nie są możliwe do spełnienia. Pełzające tempo wzrostu i tak prowadzi nas nieuchronnie do przekroczenia 60-procentowej granicy długu publicznego w PKB. Słabym punktem rozumowania Kołodki jest całkowity niemal brak wyjaśnienia związku między programem naprawy finansów publicznych a scenariuszami (czarnym i radosnym) rozwoju gospodarczego. Bez uwzględnienia działania czynników popytowych (a przecież plan dotyczy dość krótkiego okresu) niebezpiecznie zbliżamy się w argumentacji do zaklinalnia rzeczywistości.

Zderzenie Kołodki i Hausnera dotyczy kwestii podnoszenia obciążeń podatkowych, a szerzej — kursu polityki fiskalnej, w obliczu utrzymującej się restrykcyjnej polityki pieniężnej, a szczególnie następstw nadmiernie restrykcyjnej polityki NBP w przeszłości. Rozumowanie Kołodki można zrekonstruować w sposób następujący: polska gospodarka stopniowo, ale nieuchronnie przyspiesza (pomińmy przyczyny), należy więc teraz skoncentrować się na utrwaleniu tej tendencji poprzez stworzenie warunków do optymalnej absorpcji funduszy unijnych oraz umożliwienie wejścia Polski do strefy euro. Należy i można to uczynić nawet kosztem przejściowego zwiększenia obciążeń podatkowych. Cięcia wydatków budżetowych same przecież nie wystarczą, poza tym ich realizacja obniża przecież strumień popytu bieżącego. Tak czy inaczej redukcja deficytu nie będąca następstwem zmniejszania się jego komponentu strukturalnego powodować musi w krótkim okresie (1–2 lata) obniżenie tempa wzrostu. Ciężar taki rozwijająca się coraz lepiej gospodarka jest jednak w stanie zaabsorbować.

Hausner wydaje się być o wiele bardziej ostrożny w ocenie dynamiki polskiej gospodarki. Ożywienie jawi się jako tendencja dość krucha, do pewnego stopnia wręcz jako efekt tragicznie niskiej bazy statystycznej (inwestycje). Skuteczna realizacja planu Kołodki mogłaby po prostu zahamować poprawę już w roku 2004. Oznaczałoby to dalszy wzrost, a co najmniej utrwalenie obecnego poziomu bezrobocia, kolejne bankructwa, niepokoje społeczne i... wymuszanie zwiększonych wydatków budżetowych. Cele fiskalne ległyby w gruzach. To czego więc potrzeba gospodarce to nie stawianie przed nią zbyt ambitnych celów związanych z wejściem do strefy euro, ale energiczne przyspieszenie, nawet przez dopuszczenie do przejściowego zwiększenia deficytu budżetowego. Stąd postulaty redukcji podatków, chociaż różna struktura tej redukcji mogłaby mieć istotnie różniące się od siebie następstwa. Postulat zwiększenia deficytu w warunkach 40-miliardowej luki jest ryzykowny. Może wywołać ujemne skutki reputacyjne (choć czy coś jeszcze może popsuć obecny wizerunek naszego kraju na rynkach), może spowodować wrogą reakcję RPP (ale chyba nie nowej RPP), utrudnić realizację potrzeb pożyczkowych państwa (ale tylko w warunkach znaczącego ożywienia inwestycyjnego), dać impuls inflacyjny (i co z tego, że inflacja przestanie spadać), a wreszcie przyspieszyć zbliżanie się długu publicznego do granicy 60%.

Nie należy lekceważyć powyższych niebezpieczeństw. Największym z nich jednak byłoby zelżenie nacisku na przeprowadzenie koniecznych zmian w strukturze wydatków publicznych i odkładanie reform *ad calendas grecas*. Zauważmy, że nawet przy pełnym sukcesie realizacyjnym swojego programu Kołodko nie planuje obniżenia deficytu poniżej obecnych 40 mld. Nie planuje, bo w żaden sposób nie jest to w praktyce możliwe. Problem w tym, że część zamierzeń oszczędnościowych prawdopodobnie jest nie do przeprowadzenia. Odejście od automatycznej indeksacji rent i emerytur zostanie podważone przez Trybunał Konstytucyjny — twierdzi Hausner. Jeśli ma rację, to nie mamy tutaj do czynienia ze sporem Kołodko–Hausner, tylko ze stwierdzeniem obiektywnego ograniczenia konstytucyjnego. Niektóre rozbieżności mają w istocie charakter bardziej pozorny i powierzchowny, niż głęboko merytoryczny. Likwidacja PFRON-u na przykład jest rzeczą z punktu widzenia bilansu finansów publicznych całkowicie nieistotną, ważne jest natomiast zastąpienie obecnych przywilejów podatkowych dla ZPChR-ów systemem odpowiednio kierowanych subsydiów dla niepełnosprawnych, który przecież musi być jakoś administrowany.

W sporze powyższym skłonny jestem intuicyjnie przyznać rację Min. Hausnerowi. Podnoszenie obciążeń podatkowych, a nawet ich zapowiedź, w sytuacji kiedy ożywienie wciąż zdaje się być dosyć kruche może mieć bardzo ujemne skutki. Znacznie poważniejsze niż niespełnienie w założonym terminie budżetowego kryterium z Maastricht. Nasze wątpliwości może rozwiązać sama gospodarka. Jeśli za 6–8 miesięcy okaże się że gospodarka przekroczy (w ujęciu kwartalnym)

tempo 3–3,5% wzrostu, to wariant Kołodki będzie mniej ryzykowny, jeśli będzie inaczej — woleć ryzyka programu Hausnera. Niezależnie od sytuacji jednak nic nie zwolni nas od obowiązku przeprowadzenia głębokich, a więc i bolesnych zmian w strukturze wydatków państwa.

WYRWAĆ SIĘ Z GOSPODARCZEGO MARAZMU... — ZBIGNIEW HOCKUBA

Z raportu Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN (INE PAN), przedstawiającego opinie o sytuacji gospodarczej Polski w roku 2002 oraz prognozy na cztery kolejne kwartały, do I kwartału 2004, wyłania się obraz gospodarki z trudem otrzásającej się z ekonomicznego marazmu dwóch ostatnich lat, z wysiłkiem podrywającej się do szybszego wzrostu, z dużymi nadziejami i nie mniejszymi obawami przygotowującej się do pełnej integracji z Unią Europejską w maju 2004 roku. Zanotowana we wszystkich czterech kwartałach 2002 roku rosnąca dynamika PKB, od 0,4% w I do 2,1% w IV kwartale, oraz prognozowana kontynuacja tego rosnącego trendu w kolejnych kwartałach 2003 (do 3,1% w IV kwartale) stwarza podstawy do umiarkowanego optymizmu co do dalszego rozwoju koniunktury oraz pozwala przypuszczać, że okres bardzo niskiego wzrostu gospodarka Polski ma już za sobą. Głównym motorem nadchodzącego przyspieszenia, zgodnie z prognozami INE PAN, mają być inwestycje, przełamujące pięcioletni spadkowy trend i wykazujące dodatnie kwartalne tempa wzrostu, począwszy od III kwartału 2003. Notowana w 2002 roku dodatnia dynamika wydatków konsumpcyjnych ma się nieznacznie wzmocnić w roku 2003, wspierając w ten sposób odbudowujący się wzrost gospodarczy.

Prognoza INE PAN nie przewiduje w roku 2003 spadku bezrobocia. Przeciętna kwartalna stopa bezrobocia ma nawet nieznacznie wzrosnąć w stosunku do odnośnej wielkości w roku 2003 i wynieść 18,3%. Okazuje się, że wzrost PKB w granicach 2–3% nie jest w stanie rozwiązać problemu bezrobocia, które stanowiąc poważny problem ekonomiczny i społeczny, zagraża trwałości zarysowujących się pozytywnych wzrostowych tendencji. Prawdopodobnie wzrost gospodarczy w granicach 5% byłby w stanie zredukować bezrobocie w sposób zauważalny i to pod warunkiem, że utrzymywałby się przez dłuższy okres. Czy jest to jednak możliwe w roku 2004 i w latach kolejnych? A jeżeli tak, to jakie czynniki mogłyby przyczynić się do uzyskania pięcioprocentowego lub wyższego tempa wzrostu w gospodarce Polski?

Wspomniany pięcioprocentowy wzrost już w roku 2004 zakłada Program naprawy finansów Rzeczypospolitej, przygotowany w ostatnich tygodniach przez Premiera Grzegorza Kołodkę. Wg Programu... w kolejnych latach wzrost gospodarczy powinien nawet przyspieszyć, co doprowadziłoby do spadku stopy bezrobocia w roku 2006 do 13,6%. Warunkiem realizacji tego optymistycznego scenariusza jest przeprowadzenie szeregu działań sanacyjnych, które umożliwiłyby w dalszej kolejności wykorzystanie wszystkich szans, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej, w szczególności sprawne zagospodarowanie funduszy pomocowych. Jakkolwiek ta podstawowa myśl nie budzi zastrzeżeń, to jednak cały Program... wydaje się być nadmiernie obciążony problemem roku 2004, czyli koniecznością pokrycia luki kasowej, jaka pojawi się w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Inaczej mówiąc, perspektywa doraźnego problemu braku płynności zdaje się dominować nad kwestią budowania fundamentów zdrowego systemu finansów publicznych, jakie związane są z dynamicznym i zrównoważonym wzrostem gospodarczym. Ta ostatnia myśl nie jest jednak nieobecna w Programie..., została marginalnie poruszona jako zadanie państwa w tworzeniu przesłanek rozkwitu przedsiębiorczości i długofalowego rozwoju kraju przez dbanie o rozwój instytucjonalnej podbudowy gospodarki rynkowej, inwestowanie w kapitał ludzki, naukę, informatyzację i kulturę narodową.

Nie tracąc z pola widzenia potrzeb finansów publicznych w latach 2004–2005, można stwierdzić z dużą dozą prawdopodobieństwa, że wejście polskiej gospodarki na ścieżkę pięcioprocentowego wzrostu gospodarczego, niezbędnego dla choćby częściowego rozwiązania problemu bezrobocia, wymaga sięgnięcia poza konwencjonalne polityki makroekonomiczne (choć ich opty-

malizacja jest niezwykle ważna), w sferę mikroekonomicznych, instytucjonalnych, regulacyjnych podstaw gospodarki. Podstawowym bieżącym problemem polskiej gospodarki (obok potrzeby reformy finansów publicznych) jest **sprostanie szeroko rozumianym wyzwaniom regulacyjnym**, czyli budowanie instytucjonalnego porządku, sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości, poszerzającego granice wolności gospodarczej i konkurencji, zabezpieczającego przed korupcją, uzyskiwaniem nieuzasadnionych korzyści prywatnych kosztem spółki lub państwa. Szeroko znane są problemy regulacji obrotu gospodarczego w Polsce, w tym rozstrzygania związanych z tym sporów przed sądami. Wystarczy wspomnieć, że w warszawskim sądzie gospodarczym oczekiwanie na wyrok w sprawie cywilnej w pierwszej instancji trwa około dwóch lat. Nie dziwi zatem stwierdzenie jednego z przedsiębiorców: *dla uczestników obrotu zmorą jest myśl, że swoich praw umownych mają dochodzić w polskich sądach*. Brak miejsca na szersze wyliczenie niedostatków prawa gospodarczego i jego egzekwowania, niektóre z nich są dobrze zidentyfikowane, z innych rzadko zdajemy sobie sprawę. Wiele mówi się o potrzebie uelastycznienia mechanizmów rynku pracy, ale mało kto wie, że założenie w Polsce najprostszej spółki kapitałowej jest związane z wyższym kosztem niż założenie podobnej spółki w USA. Znane są działania zmierzające do wprowadzenia mechanizmów rynkowych w sektorze telefonii stacjonarnej oraz w branży elektroenergetycznej, ale nie zawsze zdajemy sobie sprawę z tego, że obecna organizacja instytucji notariatów jest przykładem rozwiązania nieefektywnego i kosztownego. Te przykłady można by mnożyć, ich cechą wspólną jest to, że zawierają wadliwe lub nieoptymalne rozwiązania instytucjonalne, co podnosi koszty transakcji, zwiększa niepewność, zmniejsza skłonność do inwestowania i zaufanie inwestorów, w rezultacie pomniejsza potencjalny PKB.

Sprostanie wyzwaniom regulacyjnym, przed jakimi stoi gospodarka Polski, wymaga nie tylko jasnej koncepcji, lecz także woli politycznej oraz silnego rządu. Zadanie, o którym mowa, jest bowiem częścią szerszego projektu — budowania państwa prawa, w którym proste i przejrzyste reguły rynkowej gry są bezwzględnie przestrzegane przez uczestników rynku. W warunkach erozji norm etycznych i słabości demokracji sprostanie temu zadaniu nie będzie łatwe.

CZEKAJĄC NA ZRÓWNOWAŻONY WZROST — CEZARY JÓZEFIAK

Formułując prognozy, nigdy nie odrywamy się od oceny stanu aktualnego ani od refleksji na temat czynników, które do obecnego stanu doprowadziły. Od kilku lat ubolewamy nad spadającą od 1998 roku dynamiką inwestycji i niecierpliwie oczekujemy na odrócenie się jej negatywnego trendu. Dlaczego dynamika inwestycji do 2000 roku malała, a w dwóch następnych latach zmniejszyła się nawet ich bezwzględny poziom? Przed odpowiedzią na to pytanie, pragnę podać optymistyczną informację, tę mianowicie, że w czwartym kwartale 2002 roku nakłady inwestycyjne były większe niż w kwartale trzecim. Czy to już oznacza odwrócenie trendu, to się dopiero okaże, jednak sam fakt minimalnego zwiększenia wydatków inwestycyjnych po długim oczekiwaniu wart jest odnotowania. Odpowiadając zaś na pytanie, wyrażam przekonanie, że głównym powodem utrzymującego się od dłuższego czasu marazmu gospodarczego było „przegrzanie” gospodarki w latach 1995–1997. W tym okresie dynamika popytu inwestycyjnego przekraczała znacznie dynamikę globalnego popytu krajowego, a ta górowała wyraźnie nad dynamiką produktu krajowego (aż do 1999 r.). Tempo wzrostu inwestycji było 3 do 4 razy wyższe niż tempo wzrostu PKB, wynoszące 6–7% rocznie. Towarzyszyła temu przewaga dynamiki kredytów na dynamiką depozytów. Wzrost był imponujący, ale był to wzrost niezrównoważony, nie mógł więc być trwały.

Były obiektywne przyczyny ekspansji inwestycji i całego popytu krajowego. Najważniejszymi przyczynami były wcześniejsze sukcesy w przebiegu transformacji systemowej i polityki stabilizacyjnej. Dla inwestorów zagranicznych znaczenie miało uwolnienie państwa od połowy długu zagranicznego. Dla podmiotów krajowych istotne było przeprowadzenie, opartych na zdrowych podstawach prawnych i finansowych, działań prowadzących do uwolnienia przedsiębiorstw od

poważnej części niespłacalnych zobowiązań, a banków — od dwóch trzecich „złych długów”. Występowanie obiektywnych przyczyn przyśpieszenia gospodarczego nie zmuszało jednak polityki gospodarczej do bierności, a tym bardziej do wspierania przyśpieszenia. Gdyby potrafiąco wtedy przewidzieć napięcia, jakie wynikną z nadmiernego, niezrównoważonego wzrostu, i podjęto działania powściągające ten wzrost, pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstw i banków nie byłoby tak głębokie. Również narastanie nierównowagi w handlu zagranicznym nie doszłoby do poziomu zagrażającego kryzysem walutowym. Hamowanie nadmiernego przyśpieszenia powinno wtedy polegać na ograniczaniu wydatków budżetowych o charakterze konsumpcyjnym, w praktyce — na znacznej redukcji deficytu budżetowego. Działanie takie byłoby przygotowaniem do zwiększenia w przyszłości wydatków państwa, ale nie w ogóle, lecz o charakterze inwestycyjnym, gdy popyt inwestycyjny przedsiębiorstw zacznie gasnąć, co było nieuchronne.

Korekta polityki fiskalnej nie nastąpiła jednak. Tymczasem, w miarę pogarszania się sytuacji finansowej przedsiębiorstw i ponownego narastania „złych długów” w bankach, popyt inwestycyjny wzrastał coraz wolniej, a wraz z nim słabła dynamika całego popytu krajowego. Napięcia w gospodarce zwiększyły się w 1998 roku pod wpływem kryzysu rosyjskiego. Do tego doszło zaostrożenie polityki pieniężnej w 2000 roku, w obliczu zagrożenia kryzysem walutowym.

Przebieg procesów gospodarczych wskazuje, że ożywienie gospodarcze będzie raczej powolne, bo skorelowane z poprawą sytuacji finansowej przedsiębiorstw, a ta zależy od poprawy ich konkurencyjności na rynkach krajowych i zagranicznych. Nie licząc na skokowe przyśpieszenie, wiemy jednak, że tempo osiągania postępu będzie zależne od zmian instytucjonalnych wzmacniających siły rynkowe. Im głębsze będą te zmiany, tym szybciej zostanie osiągnięty trwały, zrównoważony wzrost gospodarczy.

11. ANEKS 1 — METODOLOGIA GENEROWANIA PROGNOZ

Model użyty do generowania prognoz jest modelem wektorowo autoregresyjnym (VAR). Modele VAR są uogólnieniem modeli autoregresyjnych (AR) na przypadek wielu zmiennych. W skalarnych modelach autoregresyjnych wyjaśnia się zachowanie zmiennej poprzez jej zachowanie w przeszłości. Aby uwzględnić dodatkowo ewentualne interakcje między zmiennymi, zachowanie modelowanego zbioru zmiennych uzależnia się od zachowania w przeszłości wszystkich modelowanych zmiennych. Typowy model VAR wyjaśnia zachowanie każdej ze zmiennych zachowaniem w przeszłości tej samej zmiennej oraz pozostałych modelowanych zmiennych.

Większość źródeł opisujących zastosowanie VAR-ów w modelach makroekonomicznych podkreśla ich krótkookresowy charakter. Podkreśla się również, iż w modelach VAR-owskich używanych jest niewiele zmiennych, a to ze względu na trudności techniczne związane z estymacją modeli o większych wymiarach przy ograniczonej zwykle długości szeregu czasowego. Nie zmienia to jednak faktu, że są one stosowane dość powszechnie, zarówno do tworzenia krótkookresowych prognoz, jak i do weryfikacji skutków polityki gospodarczej.

W praktyce niemożliwe jest łączne modelowanie wszystkich zmiennych ekonomicznych w ramach jednego modelu VAR, ponieważ oznaczałoby to konieczność szacowania zbyt wielkiej ilości parametrów. Z tego powodu szacuje się mniejsze modele, które prognozują zachowanie grup silnie wzajemnie powiązanych zmiennych. Prognozy INE PAN zostały oparte na kilku modelach cząstkowych, z których każdy uwzględnia trzy lub cztery zmienne.

Modele stosowane do generowania prognoz ulegają ciągłemu doskonaleniu. W porównaniu z poprzednią edycją starano się w większym stopniu wykorzystać teorię ekonomii na etapie doboru zmiennych i ich podziału między modele cząstkowe. Wprowadzono także pewne założenia związane z egzogenicznością zmiennych, co umożliwiło wykorzystanie prognoz wygenerowanych z jednego modelu cząstkowego do generowania prognoz z użyciem innego modelu cząstkowego.

Modele, na podstawie których oparte są prognozy INE PAN zbudowane są na danych kwartalnych (od I kwartału 1994 do IV kwartału 2002 roku). Dane miesięczne zostały wykorzystane jedynie w przypadku generowania prognoz na I kwartał 2003 roku w przypadkach, gdy są już dostępne dane z pierwszych miesięcy bieżącego roku. Pewne zmiany w doborze prognozowanych zmiennych spowodowane są głównie chęcią doboru takiego zbioru wzajemnie powiązanych i łatwo interpretowalnych zmiennych, który najlepiej oddaje sytuację gospodarczą Polski.

12. ANEKS 2 — TABELA STATYSTYCZNA

Tabela 12. Dane statystyczne

Lata	Kwar- taly	Produkt Narodowy Brutto				Budżet			Bezrobocie		Przedsiębiorstwa	
		Nominalnie w mln zł	Nominal- nie per capita	Per capita w euro	Wzrost realny (analogiczny okres roku poprzednie- go = 100%)	Dochody budżetu w % ustawy budżetowej	Wydatki budżetu w % ustawy budżetowej	Deficyt budżetu w % ustawy budżetowej	Bezrobocie wg BAEL	Bezrobocie wg BAEL (osoby w wieku 15–24 lata)	Wskaźnik płynności III stopnia*	Rentow- ność obrotu netto**
1999	I	134439,7	3480,2	809,3	101,6	21,5	25,7	68,1	12,5	29,9	125,0	-0,5
	II	146970,5	3804,6	937,2	102,9	43,7	47,8	88,4	13,4	30,8	121,2	0,8
	III	155269,3	4019,4	914,0	105,0	68,8	70,5	88,0	14,4	31,6	121,2	-0,4
	IV	178435,8	4619,1	1108,0	106,2	97,4	97,4	97,4	15,3	32,5	114,0	-0,7
2000	I	159635,3	4132,4	1042,2	105,9	22,0	24,2	45,0	16,7	37,9	121,0	0,7
	II	172529,6	4466,2	1061,5	105,0	45,6	47,9	69,2	16,3	35,7	120,6	0,5
	III	177912,3	4605,5	1152,5	103,1	69,5	71,6	91,2	15,4	33,2	120,6	1,5
	IV	202244,3	5235,4	1358,3	102,4	96,3	96,6	100,0	16,0	34,1	114,7	0,2
2001	I	172331,6	4461,1	1233,4	102,3	19,6	25,7	73,0	18,2	41,2	119,7	0,0
	II	183066,0	4739,0	1402,8	100,9	42,1	47,7	64,5	18,4	41,5	118,8	0,4
	III	186209,6	4820,3	1242,0	100,8	67,4	68,6	75,0	17,9	40,2	119,3	0,8
	IV	207703,8	5376,7	1526,7	100,2	92,0	93,2	98,8	18,5	41,1	115,1	-2,1
2002	I	177852,3	4604,0	1277,6	100,4	21,6	25,8	41,1	20,3	45,5	109,4	0,8
	II	188797,2	4887,3	1219,1	100,8	44,8	48,6	62,5	19,9	43,5	110,2	-0,2
	III	190533,3	4932,3	1208,9	101,6	71,5	72,1	74,4	19,8	43,2	110,6	0,6
	IV	212243,3	5494,3	1366,7	102,1	98,9	98,8	98,5	19,7	43,6	b.d.	b.d.

* od początku roku do końca okresu

** w danym kwartale, obliczenia własne na podstawie danych GUS

Tabela 12. Dane statystyczne cd.

Lata	Kwartały	Stosunki z zagranicą				Wynagrodzenia		Ceny		Stopa procentowa		Pieniądz	
		Kurs zł/euro	Kurs zł/USD	Saldo obrotów towarowych w % PKB*	Rachunek bieżący bilansu płatniczego w % PKB	Terms of Trade	Średnie płace nominalne brutto	Średnia płaca brutto przeliczeniu na euro	Wzrost indeksu cen konsumpcyjnych CPI	Wzrost indeksu cen produkcji sprzedanej przemysłu PPI	Stopa referencyjna		Średnie oprocentowanie lokat 12 miesięcznych dla ludności**
1999	I	4,30	4,01	-7,0	-6,7	105,3	1598,5	371,7	6,2	4,1	13,0	10,9	4,3
	II	4,06	3,93	-7,6	-7,4	99,7	1659,5	408,8	6,4	5,1	13,0	10,9	2,6
	III	4,40	4,11	-5,3	-8,0	98,2	1714,0	389,7	7,2	5,8	14,0	10,9	4,1
	IV	4,17	4,15	-5,7	-8,3	100,4	1856,3	445,3	9,2	7,5	16,5	11,4	7,1
2000	I	3,97	4,14	-7,9	-9,6	94,8	1868,7	471,3	10,3	7,9	17,5	13,3	-0,6
	II	4,21	4,39	-7,7	-5,6	96,1	1869,8	444,4	10,0	8,1	17,5	14,0	8,7
	III	4,00	4,54	-5,4	-6,0	96,9	1905,8	476,9	10,8	8,5	19,0	14,0	-1,5
	IV	3,85	4,14	-5,8	-4,4	95,6	2051,7	532,3	9,2	6,9	19,0	15,0	4,9
2001	I	3,62	4,10	-4,6	-5,4	101,6	2043,6	565,0	6,7	4,2	17,0	15,0	2,2
	II	3,38	3,99	-4,1	-4,8	100,9	2006,9	594,1	6,6	2,2	15,5	12,8	2,2
	III	3,88	4,24	-2,8	-2,4	102,3	2047,3	527,5	4,9	0,8	14,5	10,6	4,3
	IV	3,52	3,99	-3,5	-3,4	104,4	2153,0	611,3	3,7	-0,6	11,5	9,3	4,4
2002	I	3,60	4,13	-4,3	-5,4	106,2	2155,5	598,2	3,4	0,2	10,0	6,8	-4,6
	II	4,01	4,04	-3,8	-3,5	105,2	2062,0	514,3	2,1	0,7	8,5	7,0	1,0
	III	4,08	4,15	-2,7	-2,0	99,0	2095,8	513,7	1,3	1,4	7,5	5,9	-0,5
	IV	4,02	3,84	-3,0	-3,3	b.d.	2225,4	553,6	0,9	1,9	6,75	4,7	0,2

* według GUS (PKB-Popyt Krajowy)/PKB

** według NBP, średniomiesięczny kwartału