

Ryszard Barczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE PROBLEMY WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI STABILIZACJI MAKROEKONOMICZNEJ W POLSCE

1. Wstęp

Występujące współcześnie w gospodarkach światowych zjawiska i procesy kryzysowe wskazują na konieczność prowadzenia przez organy państwa działań stabilizacyjnych. Podobne problemy występują w Polsce. Dlatego też w naszym kraju został przygotowany specjalny program antykryzysowy, w którym zakłada się wykorzystanie instrumentów polityki monetarnej, a przede wszystkim fiskalnej.

Celem artykułu jest analiza niektórych problemów polityki stabilizacji makroekonomicznej, realizowanej w gospodarce polskiej w okresie niskiej aktywności poprzez pryzmat hipotez teoretycznych istniejących w poszczególnych nurtach współczesnej ekonomii. Przedmiotem szczegółowych analiz będą instrumenty polityki fiskalnej i ich oddziaływanie na zmiany popytu rynkowego, narzędzia polityki pieniężnej wpływające, poprzez zmiany stopy procentowej, na podaż pieniądza i popyt na niego oraz wpływ państwa na kształtowanie podaży w ramach tzw. polityki podażowej.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej z nich zostaną przedstawione hipotezy teoretyczne dotyczące działań stabilizacyjnych w warunkach spadku aktywności gospodarczej. Część druga to analiza najważniejszych wskaźników makroekonomicznych, charakteryzujących fazę niskiej dynamiki wzrostu w gospodarce polskiej. Ostatni fragment to prezentacja głównych kierunków działań stabilizacyjnych, podejmowanych przez rząd D. Tuska. W zakończeniu będzie podjęta próba oceny stosowanych w naszym kraju instrumentów poprzez pryzmat sformułowanych hipotez teoretycznych.

2. Hipotezy dotyczące polityki stabilizacji makroekonomicznej w warunkach niskiej aktywności gospodarczej

Organy państwa realizując cele polityki stabilizacji mogą wykorzystywać różnorodne automatyczne lub dyskrecjonalne instrumenty, ze sfery polityki zarówno fiskalnej, jak i pieniężnej. W literaturze występuje dyskusja na temat znaczenia tych

narzędzi w polityce stabilizacji. Zwolennicy ekonomii keynesowskiej podkreślają rolę instrumentów fiskalnych, a przedstawiciele monetaryzmu większą wagę przywiązują do narzędzi pieniężnych, zwłaszcza w procesie ograniczania procesów inflacyjnych. Ogólnie uważa się, że instrumenty polityki fiskalnej powinny być wykorzystywane w procesie oddziaływania na krótko- i średniookresowe zmiany popytu i jego części składowych. Celem polityki pieniężnej, realizowanej przez bank centralny, jest regulacja wielkości podaży pieniądza na rynku, a także zapotrzebowania na pieniądź.

Polityka fiskalna obejmuje działania w sferze dochodów i wydatków budżetowych, których celem jest uzyskanie możliwości kontroli i kształtowania podziału dochodów oraz oddziaływania na zmiany aktywności gospodarczej¹. W przypadku oddziaływania antycyklicznego zamiar ten jest osiągany przez bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na zmiany popytu i jego części składowych. Bezpośredni wpływ jest realizowany przez wydatki na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych lub środków inwestycyjnych bądź przez wzrost lub spadek dochodów podatkowych. Oddziaływanie to może być również dokonywane w sposób pośredni, np. przez zmiany stóp podatkowych lub/i odpisów amortyzacyjnych.

W procesie antycyklicznego oddziaływania organów fiskalnych przyjmuje się, że w okresie fazy niskiej aktywności gospodarczej, w okresie relatywnie niskiego stopnia wykorzystania zdolności wytwórczych i występowania bezrobocia koniunkturalnego, realizowana polityka fiskalna powinna mieć charakter ekspansywny, a jej efektem powinno być nie przyspieszanie spadku popytu efektywnego, lecz doprowadzenie do jego ponownego wzrostu.

Polityka dochodów podatkowych może być realizowana poprzez działania automatyczne lub dyskrecjonalne. W przypadku narzędzi dyskrecjonalnych są one stosowane w sposób świadomy i skierowane na określony proces lub sytuację. Może ona polegać m.in. na zmianach stawek podatkowych lub/i podstaw opodatkowania, na wprowadzaniu zwolnień lub ulg podatkowych bądź też na obejmowaniu podatkami nowych podmiotów lub przedmiotów. Jednym z najważniejszych problemów występujących w procesie realizacji polityki podatkowej jest właściwe kształtowanie dochodów podatkowych. Znaną w literaturze koncepcją teoretyczną, która interpretuje te kwestie, jest krzywa A. Laffera².

Zgodnie z zasadami stosowania polityki podatkowej w okresie małej aktywności gospodarczej powinno następować obniżenie podatków płaconych przez konsumentów po to, aby doprowadzić do zahamowania spadku popytu na dobra konsumpcyjne. Tego typu działanie organów państwa do tej pory w praktyce nie było podejmowane, co wynikało z przeświadczenia, że czynnikiem, który może doprowadzić do wyjścia gospodarki z fazy niepomyślnej koniunktury, jest przede wszystkim działalność inwestycyjna.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 282.

² A. Laffer, *The new economics. A debate*, „Economic Impact” 1981, nr 3, s. 22-29.

Organy państwa prowadzące określoną politykę podatkową mogą również wpływać na popyt na dobra inwestycyjne. Najważniejszym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Polegają one na stworzeniu możliwości odpisu przez przedsiębiorstwa od podstawy opodatkowania kwot wydanych na działalność inwestycyjną. Tak zwane nietrwale premie inwestycyjne dotyczą jedynie przedsiębiorstw, które osiągają zyski, natomiast trwałe premie obejmują wszystkie firmy bez względu na osiągnięty wynik finansowy. Państwo, realizując politykę podatkową, może dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach tzw. funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje w fazie niskiej aktywności gospodarczej³.

Ocena skuteczności działania instrumentów polityki podatkowej skierowanych na zmiany popytu inwestycyjnego nie jest jednoznaczna. Wprowadzenie zwolnień podatkowych w fazie niepomyślnej koniunktury, w warunkach pesymistycznych oczekiwań dotyczących możliwości sprzedaży i otrzymania zysku może doprowadzić jedynie do zamrożenia środków finansowych przedsiębiorstw, a nie do zwiększenia wydatków na działalność inwestycyjną.

Polityka wydatków budżetowych może odgrywać istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, iż powoduje przede wszystkim zmiany w zakresie popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne, ale i na dobra inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są determinowane przez wydatki osobowe, socjalne, a także w części przez wydatki transferowe. Z kolei popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez tzw. rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje podatkowe.

Wydatki budżetowe państwa na cele osobowe i socjalne mają charakter głównie społeczny i w stosunkowo niewielkim stopniu mogą ulegać zmianie w zależności od poziomu aktywności gospodarczej. Płace i wynagrodzenia uzyskiwane ze środków budżetowych są w bardzo małym stopniu zależne od stanu koniunktury. Stawki płac dla tej grupy zatrudnionych są wynikiem ustaleń taryfowych między pracodawcami i pracownikami, stąd też wysoce dyskusyjne jest to, czy organy państwa będą ryzykowały wniecanie konfliktów społecznych po to, aby osiągnąć określone cele stabilizacji gospodarki.

Wpływ wydatków rzeczowych państwa na kształtowanie się popytu na dobra inwestycyjne jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Według zwolenników ekonomii stworzonej przez J.M. Keynesa, wydatki rzeczowe budżetu, w wyniku których są podejmowane inwestycje, są najlepszym instrumentem wpływającym na stabilizowanie koniunktury, gdyż siła działania mechanizmów mnożnikowych jest stosunkowo wysoka.

Inwestycje podejmowane przez organy państwa, a finansowane ze środków budżetowych, mogą tylko w ograniczonym zakresie być wykorzystywane jako efektywny instrument polityki stabilizacji⁴.

³ Na ten temat zob.: K. Teichmann, *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München 1988, s. 247-251.

⁴ Zob.: J. Pätzold, *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Springer Verlag, Bern-Stuttgart 1991, s. 152.

Cele polityki monetarnej były i są odmiennie interpretowane przez poszczególne nurty istniejące w ekonomii. W literaturze przedmiotu można znaleźć różne cele tej polityki oraz różne ich struktury. W nurcie keynesowskim twierdzi się, że strategicznym zadaniem banku centralnego jest utrzymanie wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia w warunkach równowagi. Celem pośrednim jest długookresowa stopa procentowa, którą jest rynkowa stopa procentowa, równa krańcowej produktywności kapitału. Przyjmując założenie, że popyt na pieniądz jest wysoce elastyczny względem stopy procentowej, to brak jej zmian, zdaniem zwolenników keynesizmu, powoduje, iż popyt inwestycyjny i konsumpcyjny będzie równy wielkości podaży, co doprowadzi do równowagi w warunkach pełnego zatrudnienia i stabilnych cen. Celem operacyjnym banku centralnego jest oddziaływanie na krótkookresowe stopy procentowe w taki sposób, aby zapewnić pożądany poziom długookresowej stopy procentowej⁵.

Odmienne poglądy formułują zwolennicy koncepcji monetarystycznej, gdyż uważają, że celem strategicznym banku centralnego jest stabilność cen, która w długim okresie prowadzi do zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Celem pośrednim jest kształtowanie podaży pieniądza, która bezpośrednio wpływa na stabilność cen. Zwolennicy monetarnych teorii pieniądza zaprzeczają tezie o wysokiej elastyczności popytu na pieniądz, twierdząc, że to dochód wpływa na popyt na pieniądz, a nie wysokość stopy procentowej. Tym samym celem operacyjnym polityki pieniężnej jest kształtowanie wielkości rezerwowego pieniądza banku centralnego, tj. bazy monetarnej, która poprzez mechanizm mnożnika pieniężnego określa podaż pieniądza⁶.

Bank centralny dysponuje w każdej gospodarce zestawem narzędzi polityki pieniężnej. Arsenal tych instrumentów jest najczęściej ograniczony do grupy środków, które umożliwiają wolną grę rynkową i konkurencję sektora finansowego. Bardzo często w poszczególnych krajach nie występują możliwości bezpośredniego ograniczenia działalności kredytowej instytucji finansowych lub administracyjnego ustalania stóp procentowych na rynku kredytowym, gdyż tego typu działania mogą ograniczyć mechanizm rynkowy.

W literaturze przedmiotu można znaleźć różnorodne kryteria i klasyfikacje instrumentów polityki pieniężnej⁷. Przyjmując kryterium pozycji zajmowanej przez bank centralny w stosunku do banków komercyjnych można wyróżnić instrumenty oddziaływania rynkowego, administracyjnego oraz mieszane (administracyjno-rynkowe). W grupie instrumentów polityki pieniężnej, które odgrywają wspólnie najważniejszą rolę w krajach wysoko rozwiniętych, a które mają charakter rynkowy,

⁵ Na temat keynesowskiej koncepcji celów polityki pieniężnej zob.: W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, BMiB, Warszawa 1998, s. 53-54.

⁶ Monetarystyczna interpretacja celów polityki pieniężnej jest przedstawiana w pracy: A. Kaźmierczak, *Polityka pieniężna w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 135-145.

⁷ Zob.: K. Marchewka, *Klasyfikacja instrumentów polityki pieniężnej*, [w:] W. Przybylska-Kapucińska (red.), *Polityka pieniężna. Cele, strategia i instrumenty*, AE, Poznań 2002, s. 62-69.

główną rolę odgrywają operacje otwartego rynku. Są to transakcje kupna i sprzedaży przez bank centralny na własny rachunek papierów wartościowych na rynku pieniądza lub/i na rynku kapitałowym⁸.

Instrumenty oddziaływania administracyjnego banku centralnego na banki komercyjne są związane głównie z polityką rezerwy obowiązkowej. Polityka ta polega na ustalaniu przez bank centralny obowiązku utrzymywania przez banki komercyjne na rachunku w banku centralnym określonych wkładów pieniężnych (rezerw obowiązkowych). Jeżeli wysokość rezerwy obowiązkowej jest obliczana jako udziały od wkładów ulokowanych w banku, można mówić o pasywnej rezerwie obowiązkowej. Polityka pasywnej rezerwy obowiązkowej jest zatem instrumentem określającym płynność banków komercyjnych, tj. służy do określania możliwości udzielania kredytów⁹.

Wśród narzędzi polityki pieniężnej, które działają w sposób administracyjno-rynkowy, główną rolę odgrywają środki polityki refinansowej. Najważniejszymi jej elementami są polityka dyskontowa i lombardowa. Polityka dyskontowa obejmuje działania banku centralnego w zakresie redyskontowania przez banki komercyjne weksli, a polityka lombardowa na udzielaniu przez bank centralny kredytów pod zastaw papierów dłuższych¹⁰. W praktyce kredyty lombardowe są zaciągane w sytuacji, gdy nie jest opłacalne redyskonto weksli, a bank centralny rzadko stosuje w tym zakresie jakiegokolwiek ograniczenia ilościowe lub wartościowe¹¹.

Jak wynika z powyższych rozważań, instrumenty polityki pieniężnej są wspólnie wykorzystywane do regulowania popytu, podaży i ceny pieniądza. Tym samym głównym celem ich stosowania jest utrzymanie stabilnej wartości pieniądza i niedopuszczenie do nasilania się procesów inflacyjnych. Instrumenty te, stosowane na gruncie keynesizmu, poprzez oddziaływanie na rynek pieniądza mogą być także wykorzystywane do zmniejszenia amplitudy i intensywności wahań koniunkturalnych, występujących zwłaszcza w sferze popytu rynkowego. Szczególnie istotna rola antycykliczna może występować w fazie niskiej aktywności gospodarczej, a głównym zadaniem tych narzędzi powinno być ograniczenie nadmiernego spadku popytu rynkowego, zwłaszcza na dobra inwestycyjne. Realizowana w tej sytuacji ekspansywna polityka pieniężna powinna doprowadzić do wzrostu podaży pieniądza na rynku, spadku stopy procentowej, a tym samym do wzrostu popytu na pieniądź. Szczegółowe działania banku centralnego o charakterze rynkowym powinny polegać na zwiększeniu stopnia płynności banków komercyjnych poprzez skupowa-

⁸ Operacjami otwartego rynku są transakcje, których dokonuje bank centralny nie na własny rachunek, lecz na rachunek podmiotów publicznych.

⁹ Z punktu widzenia wpływu na działalność kredytową banku komercyjnego bardziej pożądane byłoby obliczanie rezerwy obowiązkowej w stosunku do udzielanych przez bank kredytów, w więc w stosunku do aktywów. Tego typu rezerwa będzie aktywna i będzie pozwalała na bardziej bezpośrednie wpływanie na działalność kredytową. Zob. J. Pätzold, wyd. cyt., s. 117-118.

¹⁰ W. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki, rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1998, s. 73.

¹¹ Zob.: Z. Fedorowicz, *Polityka pieniężna*, Warszawa 1998, s. 26.

nie ich papierów wartościowych, co bezpośrednio lub pośrednio powinno doprowadzić do obniżenia stóp procentowych. Pożądanym działaniem administracyjnym banku centralnego w tej fazie cyklu koniunkturalnego powinno być również obniżanie stopy pasywnej rezerwy obowiązkowej. Tego typu polityka nie tylko zwiększy podaż pieniądza kredytowego banków komercyjnych, ale także może spowodować obniżkę stóp procentowych. W okresie niskiej aktywności gospodarczej bank centralny powinien również likwidować ograniczenia administracyjne występujące w działalności kredytowej banków komercyjnych. Oddziaływanie administracyjno-rynkowe, realizowane za pomocą narzędzi polityki refinansowej, powinno doprowadzić nie tylko do spadku stopy kredytu lombardowego, ale także do obniżenia stopy dyskontowej lub redyskontowej oraz do likwidacji wszelkich ograniczeń ilościowych bądź jakościowych w procesie redyskonta.

Ekonomia podaży jest zbiorem poglądów dotyczących „właściwości systemu gospodarczego, polityki ekonomicznej i roli państwa w gospodarce, przy czym ich jądrem jest wiodąca rola stymulowania podaży [*supply side economics*], w przeciwieństwie do keynesowskiego sterowania popytem [*demand management*]”¹².

Realizowana w ekonomii podaży polityka gospodarcza ma za zadanie usuwać bariery ograniczające aktywność gospodarczą, a w szczególności działalność inwestycyjną, tworzyć warunki do wprowadzania innowacji produkcyjno-technologicznych i w ten sposób podnosić skłonność do podejmowania ryzyka w działalności gospodarczej. Polityka ta może być scharakteryzowana jako oddziaływanie skierowane na poprawę warunków produkcyjnych w gospodarce, wzrost jej zdolności do zmian i poprawę wydajności pracy¹³.

3. Empiryczna analiza fazy niskiej dynamiki wzrostu w gospodarce polskiej

Empiryczna analiza kształtowania się indeksów produktu krajowego brutto (w cenach stałych 2000 = 100) wyraźnie wskazuje, że początek fazy spadkowej cyklu koniunkturalnego, obejmującego gospodarkę światową, wystąpił na przełomie lat 2007 i 2008¹⁴. Również w gospodarce polskiej pewne osłabienie aktywności gospodarczej można zaobserwować już w II kw. 2007 r. (tab. 1). W tym okresie dynamika PKB (analogiczny kwartał roku ubiegłego = 100, ceny stałe 2000 = 100) osiągnęła wartość maksymalną. Relatywnie wysokie, aczkolwiek malejące, wartości tych in-

¹² O. Issing, *Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik*, „WISU” 1982, No 10, s. 464.

¹³ Zob.: L. Filipowicz, *Ekonomia podaży – propozycja interpretacji pojęcia*, Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica 1987, nr 72, s. 176-177.

¹⁴ Punkt zwrotny górnego cyklu koniunkturalnego występującego w 12 krajach UE, które jako pierwsze wprowadziły euro, wystąpił w IV kw. 2007 r., natomiast w gospodarce japońskiej początek fazy spadkowej miał miejsce już w III kw. 2007 r., a w USA w I kw. 2008 r. Na ten temat zob.: R. Barczyk, K. Konopczak, M. Lubiński, K. Marczewski, *Mechanizm synchronizacji wahań koniunkturalnych. Wnioski dla polityki gospodarczej Polski*, maszynopis opracowania przygotowanego w ramach projektu MNiSzW w Warszawie, UE, Poznań 2009.

deksów można stwierdzić w całym 2007 r., a w szczególności w 2008 r. Na spadek aktywności gospodarczej w naszym kraju wskazują również dwie kolejne zmienne, tj. dynamika spożycia indywidualnego oraz nakładów brutto na środki trwałe. O ile wskaźniki spożycia indywidualnego w okresie I kw. 2007 - IV kw. 2008 zmniejszyły się o ok. 1,7%, to w tym samym czasie szybkość wzrostu nakładów brutto na środki trwałe zmniejszyła się aż o 22,7%. Oznacza to, że względny spadek popytu wewnętrznego na dobra konsumpcyjne, a głównie na dobra trwałe był ważnym czynnikiem wpływającym na pogorszenie się ogólnej koniunktury.

Negatywnym zjawiskiem, które można było zaobserwować w gospodarce polskiej, był stosunkowo szybki wzrost cen dóbr i usług konsumpcyjnych. Pomimo spadku aktywności gospodarczej w badanym okresie dynamika procesów inflacyjnych była rosnąca (od 2,0% w I kw. 2007 r. do 4,7% w III kw. 2008 r.). Na tym tle pewnym pozytywnym zjawiskiem był spadek stopy bezrobocia. Wartość tego wskaźnika zmniejszyła się bowiem w latach 2007-2008 aż o ponad 5% (z 14,3% I kw. 2007 r. do 8,9% w III kw. 2008 r.). Pewien wzrost stopy bezrobocia nastąpił w ostatnim kwartale 2008 r. i, jak wynika ze sporządzanych w tym zakresie prognoz, sytuacja na rynku pracy w naszym kraju będzie się pogarszała.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w Polsce w okresie I kw. 2006 – I kw. 2009*

Lata Kwartaly	Dynamika PKB	Dynamika spożycia indywidualnego	Dynamika nakładów na środki trwałe	Stopa bezrobocia	Ceny dóbr i usług konsumpcyjnych	Kurs walutowy (zł za 100 euro)	Dynamika eksportu	Dynamika importu
2006								
I	105,2	105,2	107,7	17,8	100,6	383,22	122,6	121,8
II	105,5	104,9	114,8	15,9	100,8	394,28	115,4	110,6
III	105,8	105,2	118,0	15,2	101,4	395,60	116,3	117,1
IV	106,4	104,7	116,6	14,8	101,3	384,87	110,4	117,6
2007								
I	107,4	106,9	126,2	14,3	102,0	388,68	109,5	114,4
II	106,5	105,1	120,8	12,3	102,4	380,29	107,0	114,6
III	106,5	104,8	116,7	11,6	102,0	378,92	107,7	114,8
IV	106,5	103,5	115,2	11,2	103,5	365,50	110,5	112,7
2008								
I	106,0	105,6	115,7	10,9	104,1	357,60	109,9	113,1
II	105,8	105,5	115,2	9,4	104,3	340,91	111,3	111,7
III	104,8	105,1	103,5	8,9	104,7	330,65	108,8	108,6
IV	102,9	105,2	103,5	9,5	103,8	377,46	92,3	91,4
2009								
I								

* Indeksy dynamiki PKB, spożycia indywidualnego, nakładów na środki trwałe, cen dóbr i usług konsumpcyjnych, eksportu, importu szacowane gdy analogiczny kwartał roku poprzedniego = 100.

Źródło: Biuletyn Statystyczny, GUS, różne roczniki.

Stosunkowo skomplikowana sytuacja utrzymywała się w polskim handlu zagranicznym w latach 2007-2008. W analizowanym okresie średnia dynamika wzrostu eksportu wynosiła ok. 7,2%, ale w tym przypadku bardzo trudno jest jednoznacznie wyznaczyć kierunek tych zmian. Średnia dynamika wzrostu importu była stosunkowo wysoka (zwłaszcza w 2007 r., a ograniczenie jej wzrostu można zaobserwować w 2008 r.) i wynosiła ponad 10,0%. W przypadku zmian w polskim handlu zagranicznym trudno jest określić ich kierunek w fazie niskiej koniunktury gospodarczej. Hipotetycznie można jedynie stwierdzić, że takie kształtowanie dynamiki eksportu i importu było zależne nie tylko od koniunktury kształtującej się na rynku wewnętrznym, lecz także od sytuacji gospodarczej na rynkach naszych partnerów handlowych, od konkurencyjności cenowej i pozacenowej naszych produktów, od kształtowania się kursów walutowych itd.

Podsumowując, można stwierdzić, iż w analizowanej fazie niskiej aktywności gospodarczej w Polsce dominowały zjawiska negatywne. W tym przypadku ważne jest to, że dotychczas nie odnotowano ujemnych wartości analizowanych wskaźników, co może wskazywać, że głębokość spadku jest niewielka i jest ona niższa aniżeli w wielu innych krajach należących do Unii Europejskiej.

4. Działania stabilizacyjne w gospodarce Polski – plan stabilności i rozwoju¹⁵

Wystąpienie zjawisk i procesów kryzysowych w gospodarce światowej w sferze realnej było poprzedzone wybuchem w USA kryzysu finansowego. Stąd też działania podejmowane w krajach wysoko rozwiniętych obejmują zarówno sektor finansowy, jak i sferę realną. Tego typu problemy nie istnieją w gospodarce polskiej, gdyż przyjmuje się, że zagrożenie kryzysem finansowym było i jest niewielkie¹⁶. Pomimo tego również w naszym kraju podjęto działania na rzecz stabilizacji systemu finansowego. Najważniejszym z nich jest to, że Sejm, zgodnie z deklaracją państwa członkowskich UE, przyjął 23.10.2008 r. projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Przewiduje on, że do końca 2009 r. depozyty o równowartości 50 tys. euro (ok. 175 tys. zł) będą gwarantowane w 100%, a ponadto Fundusz będzie mógł zaciągać pożyczki z budżetu państwa.

W trakcie prac legislacyjnych jest projekt ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa gwarancji instytucjom finansowym w zakresie kredytów międzybankowych.

¹⁵ Tę część pracy przygotowano na podstawie: *Plan Stabilności i Rozwoju. Wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, maszynopis opracowania przygotowanego przez Rząd RP, Warszawa 2008. Dopełnieniem rządowego programu antykryzysowego są rozwiązania przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki. W dokumencie tym zapisano szczegółowe działania, będące konkretyzacją propozycji rządowych. Na ten temat zob.: *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

¹⁶ Podstawą tego twierdzenia jest korzystna relacja krótkookresowych zobowiązań banków do PKB w Polsce, która wynosi ok. 8%. W takich krajach, jak Islandia, Szwajcaria, Belgia relacja ta jest zdecydowanie wyższa. *Plan Stabilności...*, s. 3.

Gwarancje te będą przyznawane na warunkach zbliżonych do komercyjnych, przy okresie zapadalności od 3 miesięcy do 5 lat. W ustawie budżetowej na rok 2009 zaplanowano wzrost limitu przeznaczanego na poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa do 40 mld zł. Działanie to ma doprowadzić do wsparcia instytucji finansowych w zakresie poprawy ich płynności i do większej dostępności kredytów dla przedsiębiorstw. Ważnym kierunkiem jest także poprawa dostępu do środków finansowych dla małych i średnich firm poprzez wzmocnienie systemu poręczeń kredytowych do wysokości 50% kredytu. Zakłada się przy tym wykorzystanie efektu synergii, który będzie wynikał z operacyjnego połączenia kapitałów poręczeniowych Funduszu Poręczeń Unijnych, Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych i Krajowej Grupy Poręczeniowej. Rozwiązania te powinny doprowadzić do rozwoju bezpiecznej akcji kredytowej do wysokości 20 mld zł w 2009 r.

W warunkach niskiej aktywności gospodarczej zwiększono również częstotliwość spotkań, powstałego na mocy ustawy z 7.11.2008 r., Komitetu Stabilności Finansowej, organu koordynującego działania niezbędne do utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego.

Głównym celem polityki pieniężnej realizowanej w latach 2007-2008 jest wzrost płynności systemu bankowego. Dlatego też 14.10.2008 r. NBP wprowadził tzw. pakiet zaufania, na który składają się następujące elementy¹⁷:

- prowadzenie zasilających operacji otwartego rynku w formie operacji repo o terminie zapadalności do 3 miesięcy,
- wprowadzenie operacji SWAP-ów walutowych,
- akceptacja depozytu walutowego jako zabezpieczenia kredytu refinansowego,
- zmniejszenie poziomu zabezpieczeń oraz rozszerzenie listy aktywów mogących stanowić zabezpieczenia kredytu lombardowego,
- utrzymanie emisji 7-dniowych bonów pieniężnych jako głównego instrumentu sterylizacji nadpłynności,
- wzrost częstotliwości operacji otwartego rynku w celu zwiększenia elastyczności reakcji na zmiany płynności banków komercyjnych.

Najważniejsze działania stabilizacyjne są związane z polityką fiskalną, której celem jest utrzymanie w 2009 r. deficytu budżetowego na poziomie 18,2 mld zł¹⁸. W warunkach obniżenia prognozy dochodów budżetowych, wskutek zmniejszenia dynamiki wzrostu PKB, niezbędne było wprowadzenie działań oszczędnościowych w sferze wydatków o ok. 20 mld zł. Jednocześnie zwiększono stawki podatku akcyzowego na niektóre produkty (alkohol i samochody osobowe o pojemności powyżej 2000 cm³) oraz, chcąc doprowadzić do wzrostu popytu konsumpcyjnego, obniżono stawki obciążeń podatkowych i parafiskalnych. Wprowadzenie od początku 2009 r. nowej, dwustopniowej skali podatku dochodowego od osób fizycznych oraz reformy

¹⁷ *Plan Stabilności...*, s. 6-7.

¹⁸ Konsekwentne deklarowanie przez rząd chęci utrzymania założonego deficytu budżetowego doprowadziło do tego, że RPP mogła obniżyć stopy procentowe. W I kw. 2009 r. stopa referencyjna osiągnęła najniższą wartość wynoszącą 3,75%.

podatku VAT ma doprowadzić do wzrostu popytu konsumpcyjnego o ok. 10 mld zł. Radykalnie zmniejszono również składki rentowe i wprowadzono ulgi na wychowanie dzieci.

W celu zwiększenia popytu inwestycyjnego i zmniejszenia barier dla inwestycji współfinansowanych ze środków UE NFOŚiGW uruchomił dwa projekty, których celem jest finansowe wsparcie dla beneficjentów Funduszu Spójności. Pierwszy z nich pozwala na udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwom długoterminowych, niskooprocentowanych pożyczek na łączną kwotę 600 mln zł. Drugi z programów polega na udzielaniu beneficjentom dopłat do kredytów komercyjnych. Instrument ten powinien doprowadzić do wzrostu udzielanych przez banki komercyjne kredytów na łączną kwotę ok. 1,5 mld zł.

W celu przyspieszenia inwestycji realizowanych za pośrednictwem instytucji publicznych oraz finansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności planuje się zwiększenie na 2009 r. kwoty na wydatki kwalifikowane, certyfikowane przez Komisję Europejską. Działania antykryzysowe w tym zakresie mają być dostosowane i skoordynowane z przyjętym 26.11.2008 r. przez Parlament Europejski *European Economic Recovery Plan*¹⁹.

W grupie działań stabilizacyjnych przewiduje się także wprowadzenie wyższej ulgi inwestycyjnej dla nowo zakładanych małych firm. Zgodnie z przygotowywanym projektem firma rozpoczynająca działalność będzie mogła wpisać w swoje koszty wszystkie wydatki inwestycyjne do wysokości 100 tys. euro w latach 2009-2010. Planuje się także wprowadzenie systemu ulatwień dla podmiotów prowadzących działalność innowacyjną i rozwojową przez umożliwienie zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze. Obecnie jest to możliwe albo przez 12-miesięczną amortyzację albo przez jednorazowy odpis po zakończeniu prac. Formulowane propozycje zakładają możliwość pełnego i bieżącego rozliczenia kosztów już w trakcie trwania tych prac.

W ramach przedsięwzięć antykryzysowych będą podejmowane prace znoszące bariery w działalności gospodarczej, zwłaszcza w inwestycjach prowadzonych w sektorze teleinformatycznym. Zmiany te dotyczyć będą m.in. ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawo geodezyjne i kartograficzne, o ochronie środowiska, prawo budowlane.

Kolejną sferą oddziaływania jest infrastruktura energetyczna. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii poprzez dofinansowanie z NFOŚiGW w formie pożyczek udzielanych ze środków publicznych. Ważnymi kierunkami działań są także: wzmocnienie pozycji odbiorców energii elektrycznej, wzmocnienie konkurencji, liberalizacja handlu energią elektryczną, zwiększenie uprawnień regulatora i zapewnienia jego niezależności w celu ochrony przedsiębiorstw i gospodarstw domowych przed niekontrolowanym wzrostem cen energii elektrycznej.

¹⁹ *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, Brussels, 26.11.2008.

5. Podsumowanie

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące teoretycznych i praktycznych zagadnień realizacji polityki stabilizacji w warunkach spadku aktywności gospodarczej w Polsce okresu transformacji wskazują, że działania te napotykają różnorodne ograniczenia. Wynikają one nie tylko z istoty stosowanych narzędzi polityki pieniężnej, a zwłaszcza fiskalnej, ale także z konkretnych warunków, w których odbywa się działalność gospodarcza.

Plan Stabilności i Rozwoju realizowany w naszym kraju jest generalnie zbieżny nie tylko z założeniami teoretycznymi, lecz także z działaniami podejmowanymi w innych krajach Unii Europejskiej. Obejmuje on narzędzia polityki pieniężnej i fiskalnej, przy czym w tym przypadku szczególnie ważne są instrumenty fiskalne. Ich uruchomienie, zwłaszcza w sferze inwestycji, będzie możliwe wskutek napływu środków pieniężnych w ramach programów unijnych. Rola organów polskich będzie polegała na tworzeniu sprzyjających warunków do ich efektywnego wykorzystania (ułatwienia w dostępie do kredytów, system gwarancji kredytowych, metody rozliczeń itp.).

W przypadku działań fiskalnych w gospodarce naszego kraju przyjęto, że głównym celem jest utrzymanie zakładanego deficytu budżetowego. Jest to zadanie szczególnie trudne w sytuacji, gdy praktycznie nie jest możliwe dokładne oszacowanie dochodów państwa. Stosunkowo niski deficyt budżetowy będzie sprzyjał podejmowaniu ekspansywnych działań w sferze polityki pieniężnej. Wzrost płynności banków komercyjnych, zwiększenie podaży pieniądza kredytowego oraz spadek stóp procentowych mają doprowadzić do stopniowego wychodzenia z fazy niskiej aktywności gospodarczej bez jednoczesnego generowania procesów inflacyjnych.

W przyjętym programie oprócz narzędzi zalecanych przez ekonomię keynesowską (polityka fiskalna) bądź przez monetarystów (polityka pieniężna) ważną rolę odgrywają przedsięwzięcia sugerowane na gruncie ekonomii podaży. W tym przypadku istotne jest ograniczenie obciążeń podatkowych, zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, zmniejszenie stopnia nasilenia procesów inflacyjnych, wzmocnienie zachowań proefektywnościowych poprzez wspieranie wydatków na prace badawczo-rozwojowe oraz tworzenie sprzyjających warunków i likwidację barier w działalności gospodarczej. Szczególnie ważne są działania w sferze infrastruktury teleinformatycznej oraz w sektorze energetyki.

Wykorzystanie stosunkowo dużej gamy instrumentów popytowych (polityka fiskalna, polityka pieniężna) oraz działań w sferze podaży może być istotnym czynnikiem powodującym wzrost skuteczności polityki stabilizacji, co będzie oznaczało stopniowe przełamywanie procesów kryzysowych w gospodarce naszego kraju.

Literatura

- A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, Brussels 2008.
- Baka W., *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, BMiB, Warszawa 1998.
- Barczyk R., Konopczak K., Lubiński M., Marczewski K., *Mechanizm synchronizacji wahań koniunkturalnych. Wnioski dla polityki gospodarczej Polski*, maszynopis opracowania przygotowanego w ramach projektu MNiSzW w Warszawie, UE, Poznań 2009.
- Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
- Fedorowicz Z., *Polityka pieniężna*, Warszawa 1998.
- Filipowicz L., *Ekonomia podaży – propozycja interpretacji pojęcia*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica 1987, nr 72.
- Issing O., *Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik*, „WISU” 1982, No 10.
- Jaworski W., Krzyżkiewicz Z., Kosiński B., *Banki, rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1998.
- Kaźmierczak A., *Polityka pieniężna w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Laffer A., *The new economics. A debate*, „Economic Impact” 1981, nr 3.
- Marchewka K., *Klasyfikacja instrumentów polityki pieniężnej*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Polityka pieniężna. Cele, strategia i instrumenty*, AE, Poznań 2002.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Pätzold J., *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Springer Verlag, Bern–Stuttgart 1991.
- Plan Stabilności i Rozwoju. Wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, Rząd RP, Warszawa 2008.
- Teichmann K., *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München 1988.

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF CONTEMPORARY MACROECONOMIC STABILIZATION POLICY IN POLAND

Summary

Crisis-related phenomena and processes occurring in world economies today prove that it is necessary for state authorities to conduct stabilization activities. Poland faces similar problems. Therefore, a special anti-crisis programme has been devised in our country which assumes application of the instruments of monetary, and above all, fiscal policy.

The aim of this article is to analyze certain problems of macroeconomic stabilization policy (implemented in Poland's economy under the conditions of low business activity) in the light of theoretical hypotheses existing in particular trends of contemporary economics. Detailed analyses will cover the instruments of fiscal policy and their impact on changes in market demand, the instruments of monetary policy affecting money supply and demand through changes in interest rates, as well as the influence of the state on changes in supply within the frameworks of the so-called supply policy.

The article consists of three parts. The first one presents theoretical hypotheses formulated by the main trends of contemporary economics and concerning stabilization activities in the conditions of low dynamics of growth. The second part analyzes the main macroeconomic indicators which characterize the phase of low economic activity. The third part presents most important stabilization activities undertaken by D. Tusk's government. The final part is an attempt to evaluate the instruments applied in our country in the light of the above-mentioned theoretical hypotheses.