

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

ZESZYTY NAUKOWE Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Nr 4 (11) rok 1998



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Recenzenci

prof. dr hab. Władysław Balicki, prof. dr hab. Waclaw Wilczyński

Rada Redakcyjna

prof. dr hab. Stefan Abt, dr Wanda Antczak-Piotr, prof. dr hab. Emilia Denek, prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Jerzy Handschke, prof. dr hab. Andrzej Komar, prof. dr hab. Waclaw Radkiewicz, prof. dr hab. Jan Sikora, prof. dr hab. Henryk Sobolewski, prof. dr hab. Jan Szambelańczyk, prof. dr hab. Waclaw Wilczyński (przewodniczący), prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Redaktor naukowy
Andrzej Malecki

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej Sp. z o.o. 2000

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ Sp. z o.o.

siedziba:

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

adres Wydawnictwa:

ul. Romka Strzałkowskiego 5/7, 60-854 Poznań

tel. (0-61) 847 17 57, tel./fax (0-61) 848 00 31

e-mail: wydawwsb@puchatek.wsb.poznan.pl

<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Skład i łamanie: Danuta Pijańska, tel. (0-61) 853 00 83

Druk i oprawa: ABEDIK, tel. (0-61) 877 40 68

Spis treści

Od Redakcji	5
Polityka gospodarcza i społeczna w warunkach transformacji	
Grzegorz Cichowicz	7
Neokenesowska analiza transformacyjnej recesji i ożywienia w polskiej gospodarce	7
Aleksandra Gawel	
Polityka antycykliczna państwa jako narzędzie stabilizacji gospodarczej . . .	33
Andrzej Matuszczak	
Cele polityki pieniężnej w praktyce banków centralnych	53
Wiesława Przybylska-Kapuścińska	
Polityka pieniężna jako czynnik określający oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych	71
Józef Karpiński	
Ewolucja polskiego systemu walutowego w okresie transformacji gospodarki	87
Tadeusz Juja	
Dynamika dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998	99
Maciej Cieślukowski	
Oazy podatkowe na przykładzie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej	113
Aleksandra Gajdzińska	
Koncepcja ekorozwoju jako podstawa polityki gospodarowania zasobami .	129
Agnieszka Marcinkiewicz	
Przesłanki demograficzne zmian zatrudnienia w Polsce	153
Arletta Strużyna	
Regulowanie dochodów w gospodarce rynkowej	173

Recenzje

To się czyta!

- Polityka ekonomiczna*, red. Antoni Fajferek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999 (rec. Andrzej Matuszczak) 183

Kultury narodów a sukces ekonomiczny

- Charles Hampden-Turner, Alfons Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, tłum. Dorota Gostyńska, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998 (rec. Ewa Słowińska). 184

- Informacje i zalecenia dla Autorów. 188

Od Redakcji

Oddajemy do rąk Czytelników kolejny numer „Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”. Zamieszczone w nim artykuły sytuują się na przecięciu dwu obszarów problemowych: polityki gospodarczej i społecznej oraz transformacji polskiej gospodarki. Oczywiście, jak to zwykle bywa w przypadku zbioru artykułów naukowych, perspektywa, z jaką na omawiane przez siebie zagadnienia patrzą poszczególni autorzy nie jest identyczna, dlatego niektóre prezentowane tutaj teksty są bardziej „transformacyjne”, inne zaś bardziej wychylone w kierunku zagadnień polityki gospodarczej i społecznej, ujmowanej nie tylko w kontekście dokonującej się u nas transformacji. W ramach tak zarysowanej problematyki niniejszego numeru „Zeszytów Naukowych WSB” zwróćmy jeszcze uwagę na różnorodność poruszanych zagadnień. Teoria transformacji, polityki: antycykliczna, pieniężna, walutowa, fiskalna, ekorozwój – to tylko niektóre z dziedzin, którymi zajmują się autorzy publikowanych artykułów. Mamy nadzieję, iż wśród tej różnorodności zagadnień i autorskich punktów widzenia Czytelnik znajdzie choć jeden, interesujący go tekst.

Życzymy pożytecznej lektury!

POLITYKA GOSPODARCZA I SPOŁECZNA W WARUNKACH TRANSFORMACJI

Grzegorz Cichowicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu,
Katedra Ekonomii

Neokeynesowska analiza transformacyjnej recesji i ożywienia w polskiej gospodarce

Streszczenie. *Akcentowanie wyłącznie wątków praktycznych i recepturalnych szkoły keynesowskiej oraz jej, kontrowersyjnych dla wielu ekonomistów, zaleceń pod adresem polityki gospodarczej wydaje się być przyczyną sporu o rolę keynesizmu w polskiej transformacji ustrojowej. Tymczasem w przedstawianym artykule autor podejmuje próbę wykazania przydatności instrumentarium analitycznego, wykształconego przez poznawczy nurt tej teorii, do wyjaśnienia ex post przyczyn transformacyjnej recesji i następującego po niej ożywienia. Świadomie jednak unika formułowania jakichkolwiek ocen i wniosków dotyczących prowadzonej w owym czasie polityki makroekonomicznej, które często towarzyszą podobnym opracowaniom. Aby jednak analiza taka była możliwa, autor dokonuje istotnych modyfikacji oryginalnego modelu keynesowskiego, tak aby uwzględnić specyfikę polskiej gospodarki, zarówno w okresie poprzedzającym wprowadzenie programu stabilizacyjnego, jak i w trakcie przeprowadzanych zmian systemowych.*

Wprowadzenie

Transformacja systemowa w Polsce, zapoczątkowana przemianami politycznymi roku 1989, jest procesem bardzo złożonym, obejmującym różne aspekty życia społecznego i gospodarczego. Pomimo że w ostatnim czasie pojawia się bardzo wiele znakomitych opracowań, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, poświęconych zagadnieniom polityki gospodarczej tego okresu, to najczęściej jednak ich autorzy powstrzymują się od teoretycznej analizy procesu transfor-

macji, w tym zwłaszcza – od budowy takiej teorii. Skupiają się raczej na subiektywnej ocenie rezultatów przemian.

Zamiarem autora jest wykazanie możliwości zastosowania instrumentów analitycznych makroekonomii keynesowskiej do wyjaśnienia charakterystycznego przebiegu transformacji, czyli gwałtownej recesji i następującego po niej ożywienia (analiza obejmuje okres do roku 1995). Inspiracją do powstania tego artykułu stały się wcześniejsze prace W. Balickiego, który jest prekursorem wymienionej wyżej koncepcji¹. Opracowanie to nie jest jednak prostą ich kontynuacją czy uzupełnieniem. W celu potwierdzenia wysuwanych w artykule hipotez zbudowano model analizy znacznie różniący się od zastosowanego przez W. Balickiego, choć przejmujący z jego prac ogólną koncepcję modyfikacji funkcji konsumpcji oraz mnożnika. Podstawową różnicą jest jednak odejście od metody idealizacji i stopniowej konkretyzacji na rzecz ciągłości metody analizy i lepszej porównywalności wyników dla całego okresu przemian – wyrazem tego jest taka sama postać modelu matematycznego we wszystkich stadiach opisu. Stało się to możliwe dzięki wprowadzeniu nowych parametrów, które pokazują zanikanie różnic pomiędzy wielkościami potencjalnymi a rzeczywistymi w kolejnych etapach przechodzenia do wolnego rynku. Dzięki nim możliwe staje się także wykazanie fałszywości punktu równowagi gospodarki u progu przemian².

1. Keynes a sprawa polska

Wkład Johna Maynarda Keynesa we współczesną ekonomię jest niepodważalny, zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki gospodarczej. Jak pięknie ujmuje to M. Blaug, „największym hołdem, jaki można złożyć ekonomistom, jest stwierdzenie, że bez niego ekonomii nie można sobie wyobrazić. A chyba to właśnie można powiedzieć o Keynesie”³. Tymczasem treść jego prac, a zwłaszcza uważanej za najważniejszą – *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu*

¹ Zob. m.in.: W. Balicki, *Recesja postkomunistyczna. Analiza z zastosowaniem keynesistowskich instrumentów teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, 1996, nr 1, oraz W. Balicki, *Makroekonomia*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 1996, s. 178-203.

² Pojęcie „neokeynesowska” w odniesieniu do zawartej w artykule analizy okresu transformacji nie ma nic wspólnego z programem współczesnych zwolenników myśli keynesowskiej, skupionych chociażby wokół G. Mankiwa, S. Fischera i D. Romera (szkoła neokeynesowska lub nowokeynesowska) oraz przedstawicieli nurtu postkeynesowskiego, pozostających pod wpływem prac M. Kaleckiego i J. Robinson (por. B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 301-369 oraz 386-429 a także: M. Belka, *Współczesny keynesizm – ewolucja i główne kierunki*, w: *Współczesny keynesizm*, red. M. Belka, A. Wojtyna, „Studia i materiały INE PAN”, z. 42, Poltext, Warszawa 1993, s. 21-22). Używając terminu „analiza neokeynesowska” chcę jedynie podkreślić różnice zastosowanego w niej modelu, wprowadzone modyfikacje oraz uzupełnienia, w stosunku do jego wersji oryginalnej.

³ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 680.

i pieniądza⁴, wciąż budzi spore kontrowersje. „Wydaje się bardzo prawdopodobne, że przez najbliższe pięćdziesiąt lat ekonomiści będą nadal debatować na temat zalet i wad ekonomii keynesowskiej. Dla niektórych jest on teoretykiem, który uratował kapitalizm rynkowy. Dla innych wyprowadził on ekonomię na manowce” – piszą z kolei autorzy jednego z najbardziej znanych w naszym kraju podręczników ekonomii⁵.

Przyczyną sporu o Keynesa jest, jak się wydaje, niedostateczne rozróżnianie wartości poznawczej i wartości recepturalnej jego teorii. Wartość poznawczą stanowi dobrze wszystkim znane instrumentarium analizy gospodarki rynkowej w skali makro: funkcja konsumpcji, mnożnik oraz równanie popytu globalnego, z którego wynika poziom równowagi na rynku dóbr i usług. To właściwie sprawia, że mówimy dziś o Keynesie jako o ojcu współczesnej makroekonomii⁶.

Podczas gdy nurt poznawczy keynesizmu wykształca narzędzia opisu istniejącego stanu gospodarki, nurt recepturalny formułuje metody jego poprawy. Jest to niejako zestaw zaleceń pod adresem polityki gospodarczej i społecznej. *Ogólna teoria...* powstała, jak wiadomo, w odpowiedzi na tzw. Wielki Kryzys przełomu lat dwudziestych i trzydziestych. Gospodarki większości krajów kapitalistycznych dotknęła niespotykana nigdy przedtem recesja, wyrażająca się w drastycznym spadku produkcji oraz w masowym bezrobociu. Dla Keynesa i zwolenników jego szkoły myślowej sposobem na przezwycięzenie tego typu zjawisk było rozszerzenie zakresu ingerencji państwa w celu zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu popytu globalnego oraz – w konsekwencji – wzrostu dochodu i zatrudnienia. Postulowano uspołecznienie inwestycji (ze względu na duże wahania aktywności inwestycyjnej sektora prywatnego) oraz przyzwolenie na finansowanie zwiększonych wydatków rządu deficytem budżetowym.

W początkowym okresie polskiej transformacji ustrojowej toczył się ostry spór o realizację polityki gospodarczej (czy najpierw stabilizacja makroekonomiczna, czy liberalizacja połączona z przebudową systemową⁷), o wybór wariantu przemian (terapia wstrząsowa czy gradualistyczna⁸), wreszcie o ostate-

⁴ J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London 1936, (wydanie polskie: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 2 popr., PWN, Warszawa 1985).

⁵ D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 253.

⁶ Por. opinię A. Szeworskiego w słowie wstępnym do drugiego wydania polskiego *Ogólnej teorii...*, op. cit., s. 12.

⁷ Por. np.: L. Balcerowicz, A. Gelb, *Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective*, CASE, Warszawa 1995, s. 11 (polskie wydanie w: L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 249).

⁸ Por. L. Balcerowicz, op. cit. s. 311-313; W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji. Wybór prac z lat 1991-1995*, Wydawnictwo WSB, Poznań 1996, s. 106-112; G. W. Kołodko, *Stabilizacja inflacji i transformacja rynkowa*, „Ekonomista” 1991, nr 4-6, s. 416.

czny kształt ustroju gospodarczego (gospodarka rynkowa o odchyleniu neoliberalnym, społecznym czy socjaldemokratycznym⁹). W trakcie tego sporu ujawnił się podział wśród ekonomistów na zwolenników keynesowskiego pobudzania gospodarki deficytem budżetowym oraz na przeciwników takiego podejścia, broniących silnego pieniądza i twardej polityki makroekonomicznej.

Przeciwnicy wysuwali zarzuty zarówno pod adresem keynesowskiej polityki antycyklicznej w ogóle, jak i przede wszystkim wobec możliwości jej stosowania na gruncie polskiej gospodarki w najtrudniejszym, początkowym okresie transformacji. L. Balcerowicz stwierdzał, nie bez racji, że „Keynes odnosił swoją teorię do zupełnie innej gospodarki niż gospodarka postsocjalistyczna, przechodząca głęboką transformację”¹⁰ i powołując się na S. Gomułkę wymieniał warunki, w jakich ta teoria powstała: niska, wręcz ujemna inflacja, bardzo wysokie bezrobocie oraz głębokie załamanie popytu globalnego, jednak bez dużych zmian w jego strukturze, wobec czego wykorzystanie mocy wytwórczych było powszechnie niskie¹¹.

W podobnym tonie wypowiadał się M. Dąbrowski: „podejście keynesowskie jest zupełnie nieadekwatne do sytuacji, w której znajduje się obecnie [1990 r.] polska gospodarka. (...) Wielki kryzys początku lat trzydziestych był zupełnie czymś innym niż posthiperinflacyjna recesja w Polsce. Dotknął kraje o gospodarce rynkowej, z przewagą podmiotów prywatnych i trwał kilka lat. Z zaangażowanie państwa w regulowanie gospodarki było dużo mniejsze niż we współczesnych systemach rynkowych, nie mówiąc już o Polsce”¹².

Z kolei W. Wilczyński zauważał, iż „sam przedmiot ewentualnej interwencyjnej polityki pieniężno-kredytowej państwa w stylu keynesowskim różni się zasadniczo od jej adresata z lat trzydziestych, pięćdziesiątych czy sześćdziesiątych. Polska zapaść gospodarcza [mowa była o roku 1991 – przyp. aut.] ma charakter jakościowy. Dotknięta została nią gospodarka nie posiadająca cech pozwalających na zastosowanie keynesowskich środków terapeutycznych. (...) Adresatem takich zabiegów może być gospodarka, w której majątek posiada właściciele – dobrych gospodarzy troszczących się o zachowanie tego majątku i jego wzrost, dbających o obniżanie kosztów produkcji, w tym także robocizny”¹³.

Powyższe uwagi nasuwają wniosek, iż teoria ekonomiczna J.M. Keynesa nie nadaje się do zastosowania w postkomunistycznej transformacji. Jednak odwołując się do rozróżnienia wspomnianych wcześniej dwóch nurtów teorii keynesowskiej można wykazać, iż przytoczone zastrzeżenia dotyczą jedynie jej

⁹ W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka...*, op. cit., s. 20.

¹⁰ L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 212.

¹¹ S. Gomułka, *Polityka stabilizacyjna w Polsce: 1990-93: odpowiedzi na pytania*, referat, 1993, cytat za L. Balcerowicz, *ibidem*.

¹² M. Dąbrowski, *Polski program stabilizacyjny. Osiągnięcia i perspektywy*, „Gospodarka Narodowa” 1990, nr 12, s. 5.

¹³ W. Wilczyński, *Monetarizm i keynesizm a przezwyciężenie zapaści polskiej gospodarki*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 10, s. 8.

aspektów recepturalnych i politycznych. Nie musi to wykluczać możliwości zastosowania keynesowskiego modelu gospodarki do opisu poszczególnych zjawisk, do analizy efektów prowadzonej w tym czasie polityki gospodarczej, w końcu do obiektywnego wyjaśnienia przyczyn gwałtownej recesji i następującego po niej szybkiego wzrostu. Jest to opis przemian *ex post*, niezależnie od tego, jaki w istocie kurs polityki gospodarczej został obrany oraz czyje i które argumenty w powyższej dyskusji zwyciężyły.

2. Transformacja – zarys problematyki

Proces transformacji ustrojowej, zwłaszcza w początkowym okresie, dotyczył dwóch podstawowych zagadnień: makroekonomicznej stabilizacji oraz mikroekonomicznej liberalizacji, połączonej z przebudową systemową i instytucjonalną¹⁴.

Celem makroekonomicznej stabilizacji było przede wszystkim zahamowanie gwałtownie rosnącej inflacji. Jej potrzeba wynikała także z katastrofalnego stanu finansów państwa i błędów poprzednich rządów w polityce pieniężnej i dochodowej. Program stabilizacji przewidywał ograniczenie tempa wzrostu masy pieniądza, restrykcyjną kontrolę płac w przedsiębiorstwach, ustalenie realnie dodatniej stopy procentowej oraz ujednoczenie kursu złotego i wprowadzenie jego wewnętrznej wymiennalności. Zakładano również zredukowanie deficytu budżetowego, m.in. poprzez zmniejszenie dotacji i subwencji, likwidację niedoborów w gospodarce, zwłaszcza na rynku konsumpcyjnym, a także zahamowanie nadmiernego popytu inwestycyjnego, głównie w przemyśle ciężkim.

W obliczu pogarszającej się sytuacji ekonomicznej powyższe zamierzenia miały znaczenie priorytetowe. Liberalizacja i przemiany systemowe, choć przeprowadzane równoległe do działań stabilizacyjnych, zeszły niejako na plan dalszy, przynajmniej w pierwszym okresie transformacji. Polegały one na wprowadzeniu szeroko rozumianych instytucji gospodarki rynkowej. Służyć temu miało przede wszystkim uruchomienie mechanizmu rynkowego (uwolnienie cen, zniesienie reglamentacji i obowiązkowego pośrednictwa) oraz otwarcie gospodarki na świat, czyli liberalizacja handlu zagranicznego. Zakładano przeprowadzenie prywatyzacji, również z udziałem kapitału zagranicznego, reformę finansów publicznych (w tym głównie systemu podatkowego), jak również reformę systemu bankowego i zasad polityki pieniężno-kredytowej. Postulowano także między innymi utworzenie rynku kapitałowego, rynku pracy oraz aktywną politykę antymonopolową¹⁵.

¹⁴ Por. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój...*, op. cit., s. 388; M. Dąbrowski, *Od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej: tempo i etapy transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” 1991, nr 4-6, s. 397.

¹⁵ Założenia programu stabilizacji i liberalizacji zawarte zostały w tzw. planie Balcerowicza, opublikowanym w „*Rzeczpospolitej*” z 13 października 1989 r. pt. *Rząd ogłosił program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, nr 239, s. 1 i n. W powyższej charakterystyce wykorzystałem również

Rozpoczęte z dniem 1 stycznia 1990 roku radykalne reformy doprowadziły, zgodnie z zamierzeniami, do szybkiego wyhamowania inflacji oraz zlikwidowania szczególnie odczuwanej przez ludność nierównowagi popytowej na rynku konsumpcyjnym (półki sklepowe stopniowo zapełniały się towarami, zniknęły kolejki), jak również na rynkach zaopatrzeniowym i inwestycyjnym. Udało się zrównoważyć budżet¹⁶, całkowicie ustabilizował się kurs złotego, który stał się tym samym rzeczywistym środkiem płatniczym, zwiększył się poziom rezerw zagranicznych netto¹⁷, wzrosła też opłacalność eksportu.

Z drugiej jednak strony, nastąpił gwałtowny spadek produkcji sprzedanej przemysłu oraz produktu krajowego brutto. Zjawisko to, wraz z drastycznym spadkiem dochodów realnych i szybko rosnącym bezrobociem, określane jest mianem recesji lub zapaści transformacyjnej (postkomunistycznej)¹⁸. Dopiero w roku 1992 nastąpiło odwrócenie spadkowej tendencji i gospodarka wkroczyła na drogę szybkiego i jak dotąd nieprzerwanego wzrostu gospodarczego. Kształtowanie się podstawowych parametrów makroekonomicznych w latach 1989-1995 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne gospodarki polskiej w latach 1989-1995

	recesja			ożywienie			
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dynamika produktu krajowego brutto* (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	100,2	88,4	93	102,6	103,8	105,2	107
Dynamika produkcji sprzedanej przemysłu** (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	99,5	75,9	92	102,9	106,4	112,1	109,6
Inflacja (mierzona CPI, XII do XII poprzedniego roku)	640	249,3	60,4	44,3	37,6	29,5	21,6
Stopa bezrobocia rejestrowanego (% , stan na 31 XII)	0	6,5	12,2	14,3	16,4	16	14,9

*) w roku 1989 wg MPS; **) do roku 1992 wg KGN, od 1992 wg EKD

Źródło: dane GUS, obliczenia własne.

syntezę M. Dąbrowskiego zawartą w dwóch jego opracowaniach: *Cele polityki makroekonomicznej i liberalizacyjnej w Polsce w okresie transformacji*, w: *Polityka gospodarcza okresu transformacji*, red. M. Dąbrowski, CASE – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 11-15 oraz *Polski program stabilizacyjny...*, op. cit., s. 1-2.

¹⁶ W roku 1990 mieliśmy nawet do czynienia z nadwyżką budżetu w wysokości 0,4% PKB, podczas gdy w roku 1989 saldo budżetu było ujemne (-3,0% PKB), por. *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Zb. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 277.

¹⁷ Zob. *Raport o stanie pieniądza w latach 1990-1994*, NBP, Warszawa 1994, s. 2.

¹⁸ Zwolennikiem określenia „recesja postkomunistyczna” jest W. Balicki (por. przyp. 1). Z kolei W. Wilczyński zamiast słowa „recesja” używa w tym kontekście pojęcia „zapaść”, podkreślając iż nie było to „zjawisko analogiczne do cyklicznych kryzysów w ramach wahań koniunkturalnych” (por. W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka*, op. cit., s. 12 oraz 55).

Niniejsza analiza, oparta na odpowiednio zmodyfikowanym modelu keynesowskim, pozwala postawić hipotezę, iż przyczyną takiego właśnie przebiegu transformacji, czyli początkowej zapaści i następującego po niej ożywienia, były gwałtowne fluktuacje popytu globalnego oraz zmiany relacji między poszczególnymi jego składnikami.

3. Keynesowski model gospodarki rynkowej

Podstawę modelu keynesowskiego stanowi teza, iż poziom produktu krajowego zależy od rozmiarów popytu globalnego w gospodarce, czyli łącznych planowanych wydatków gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

Można przyjąć, iż produkt krajowy, czyli suma dóbr i usług wytworzonych i wyświadczonych przez przedsiębiorstwa (Y), równy jest co do wartości dochodom gospodarstw domowych, otrzymanym jako wynagrodzenie za dostarczone przedsiębiorstwom usługi czynników produkcji w postaci pracy i kapitału¹⁹:

$$\text{Produkt krajowy} = \text{Dochód} = Y.$$

Gospodarstwa domowe dzielą zarobiony i otrzymany dochód (Y) na wydatki konsumpcyjne (C) oraz oszczędności (S):

$$Y = C + S.$$

Wydatki konsumpcyjne stają się bezpośrednio częścią globalnego popytu (AD). Ich poziom określony jest przez rozmiary bieżącego dochodu oraz krańcową skłonność do konsumpcji (MPC):

$$C = MPC \cdot Y,$$

$$MPC = \frac{\Delta C}{\Delta Y}.$$

Oszczędności są natomiast transformowane przez instytucje finansowe w kapitał pożyczkowy. Staje się on źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw (I), które w krótkim okresie analizy – charakterystycznym dla teorii Keynesa²⁰ – są stałe i niezależne od zmian dochodu. Stanowią one drugi składnik popytu globalnego. Tak więc:

$$D = C + I.$$

¹⁹ W kwestii założenia o równości produktu i dochodu por.: J. M. Keynes, *Ogólna teoria...*, op. cit., s. 79-92, a także: D. Begg, S. Fisher, R. Dornbusch, *Ekonomia*, tom II, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1992, s. 20-21 i R. E. Hall, J. B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 55.

²⁰ Znane jest powiedzenie Keynesa: „in the long time we will all dead” („na dłuższą metę wszyscy pomrzemy”), pochodzące z: *A Tract on Monetary Reform*, Macmillan, London 1923.

Jeśli wielkość popytu globalnego równa jest wartości produkcji wytwarzanej w danym okresie w gospodarce, mamy do czynienia z równowagą na rynku dóbr i usług. Jest przy tym spełniona równość oszczędności oraz inwestycji. Jeśli natomiast popyt globalny różny jest od produktu, to zgodnie z koncepcją keynesowską uruchomi się mechanizm dostosowawczy, który doprowadzi do zrównania obu tych wielkości, ale na innym niż dotychczasowy poziomie. Produkt krajowy zapewniający równowagę (Y_e) będzie się różnił od produktu w okresie wyjściowym (Y_0) o wielkość początkowej rozpiętości pomiędzy AD i Y_0 , zwielokrotnioną przez mnożnik (M). Można to zapisać w postaci następujących równań:

$$Y_e = Y_0 + (AD - Y_0) \cdot M,$$

$$M = \frac{1}{1 - MPC}.$$

Przedstawiony poniżej przykład liczbowy (tabela 2) ilustruje działanie tzw. ruchu okrężnego w gospodarce. W okresie t_1 produkt wyjściowy Y_0 równy jest 100. Przekształca się on w dochód gospodarstw domowych, które dokonują jego podziału na konsumpcję i oszczędności. Przy krańcowej skłonności do konsumpcji MPC równej 0,8 i popycie inwestycyjnym równym 20, popyt globalny osiąga wartość:

$$AD = C + I = 0,8 \cdot 100 + 20 = 100,$$

równy jest więc produktowi w punkcie wyjścia Y_0 . Mamy zatem do czynienia z gospodarką zrównoważoną (w okresie t_1 mechanizm mnożnikowy nie jest uruchamiany). Gdyby nie zmieniły się parametry modelu, powyższy obieg dochodu zostałyby powtórzone. Załóżmy jednak, iż w okresie t_2 następuje naruszenie równowagi – popyt inwestycyjny wzrasta o 25%. Popyt globalny zwiększy się do 105 i przekroczy poziom produktu krajowego wytwarzanego w tym okresie. Jeżeli gospodarka dysponuje wolnymi mocami produkcyjnymi, nastąpi uruchomienie mechanizmu mnożnikowego, który powinien doprowadzić ją z powrotem do stanu równowagi, ale na wyższym poziomie (okres t_n):

$$Y_e = Y_0 + (AD - Y_0) \cdot M = 100 + (105 - 100) \cdot 5 = 125.$$

W sytuacji odwrotnej – czyli w przypadku nadwyżki produktu nad popytem – cały proces dostosowawczy przebiega w przeciwnym kierunku: produkt zapewniający równowagę (Y_e) ukształtuje się na poziomie niższym od wyjściowego (Y_0).

Powtórzmy podstawowe wnioski płynące z modelu Keynesa: jeżeli suma wartości składników popytu globalnego przewyższa bieżący (wyjściowy) poziom produktu krajowego, a gospodarka dysponuje wolnymi zasobami wytwórczymi, uruchamia się proces dostosowawczy, który doprowadzić powinien gospodarke do stanu równowagi na wyższym poziomie. Z punktu widzenia dalszej analizy, stan taki można interpretować jako ukierunkowanie gospodarki na wzrost

Tabela 2. Ruch okrężny w gospodarce zrównoważonej (t_1) oraz ilustracja procesu mnożnikowego w przypadku naruszenia równowagi ($t_2 - t_n$)

		Okresy							
		t_1	t_2	t_3	t_4	t_5	t_6	...	t_n
Produkt	Y_0	100	100	105	109	112,2	114,76	...	125
Dochód	Y_0	100	100	105	109	112,2	114,76	...	125
- konsumpcja	C	80	80	84	87,2	89,76	91,8	...	100
- oszczędności	S	20	20	21	21,8	22,44	22,952	...	25
Popyt globalny	AD	100	105	109	112,2	114,76	116,81	...	125
- popyt konsumpcyjny	C	80	80	84	87,2	89,76	91,8	...	100
- popyt inwestycyjny	I	20	25	25	25	25	25	...	25
Produkt	Y_0	100	105	109	112,2	114,76	116,81	...	125
Różnica AD- Y_0	AD- Y_0	0	5	4	3,2	2,56	2,04	...	0
Parametry modelu:									
- skłonność do konsumpcji	MPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
- mnożnik	M	5	5	5	5	5	5	5	5

Uwaga: strzałki obrazują obieg dochodu w gospodarce.

Źródło: opracowanie własne.

gospodarczy. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, iż stan równowagi jest w istocie rzeczą stanem hipotetycznym, w stronę którego wielkości globalnego popytu i produktu tylko podążają. W związku z tym, na podstawie wyników analizy możemy odczytać jedynie przewidywaną skalę (stopień) ewentualnego ożywienia. Zależać ona będzie od tego, jak duża jest nadwyżka popytu (AD) nad produktem wyjściowym (Y_0) i jak duży będzie zatem wzrost produktu zapewniającego makroekonomiczną równowagę (Y_e) w stosunku do produktu wyjściowego (Y_0).

I odwrotnie: recesja gospodarcza będzie występować wtedy, gdy produkt Y_e w wyniku procesu mnożnikowego ukształtuje się na poziomie niższym od Y_0 . Skalę recesji będzie można ocenić w zależności od stopnia nierównowagi podaźowej, czyli rozmiarów niedoboru AD względem Y_0 .

4. Model gospodarki transformowanej. Analiza sytuacji makroekonomicznej w roku 1989

Aby dokonać analizy wpływu procesu transformacji ustrojowej na zmiany (tzn. początkowy spadek i późniejszy wzrost) produktu krajowego, należy najpierw zweryfikować poszczególne parametry modelu dla okresu poprzedzającego wprowadzenie reform, a więc dla roku 1989. Na samym początku

należy też sformułować reguły dotyczące metody szacowania wartości poszczególnych zmiennych, które będą wspólne dla całego okresu badania. Szacunek ten będzie dokonywany głównie w oparciu o analizę różnych oficjalnych danych statystycznych (GUS), mniej lub bardziej nawiązujących do parametrów modelu, które zawarte będą w zbiorczych tabelach, niejako podsumowujących kolejne etapy badania. W znacznej mierze będzie on także wyrazem dokonanej przez autora subiektywnej oceny znaczenia i dynamiki rozmaitych zjawisk gospodarczych oraz ich wpływu na kształtowanie się relacji pomiędzy poszczególnymi zmiennymi modelu. Kluczową kwestią tej części opracowania wydaje się być adaptacja pierwotnego modelu keynesowskiego do realiów pogrążonej w kryzysie gospodarki Polski w końcu lat osiemdziesiątych.

Rozpoczynając analizę, spróbujmy najpierw ocenić rozmiary popytu konsumpcyjnego gospodarstw domowych. W omawianym okresie kształtował się on pod silnym wpływem charakterystycznej dla wszystkich gospodarek centralnie zarządzanych chronicznej nierównowagi popytowej²¹. W dodatku rosnąca z miesiąca na miesiąc inflacja powodowała, iż dochody ludności bardzo szybko traciły na wartości. Tym samym zakupy (a właściwie próba zakupu jakichkolwiek dóbr) stały się formą tezauryzacji – przechowania wartości pieniądza w czasie. Popyt konsumpcyjny był więc przeważnie nadmierny w stosunku do rzeczywistych potrzeb gospodarstw domowych, a nierzadko miał podłoże spekulacyjne. W naszej analizie wartość krańcowej skłonności do konsumpcji w tym okresie przyjmujemy na bardzo wysokim poziomie: 0,95. Przemawia za tym ówczesna niska skłonność do oszczędzania²², wynikająca głównie z silnie ujemnej realnej bankowej stopy procentowej, dodatkowo zaniżonej wysokimi oczekiwaniami inflacyjnymi²³.

Na wysoką wartość MPC w tym okresie pośrednio wpływał także inny czynnik, niezmiernie ważny z punktu widzenia dochodów ludności, a mianowicie bardzo wysoka indeksacja płac o współczynniku 0,8. Pierwotnie ten, wprowadzony przy Okrągłym Stole, instrument miał „chronić ludność przed skutkami inflacji i równoważenia gospodarki”²⁴. W rzeczywistości było jednak dokładnie odwrotnie. Indeksacja podsyłała i tak wysoką już inflację – dołała

²¹ Por. W. Balicki, *Makroekonomia*, op. cit., s. 65 oraz M. Dąbrowski, *Od gospodarki...*, op. cit., s. 398-406.

²² Z. Krzyżkiewicz, powołując się na przygotowany w roku 1990 przez Instytut Finansów „Raport o sytuacji finansowej państwa w 1989 r.” stwierdzał, iż „na przestrzeni ostatnich czterech lat obserwuje się spadek udziału wkładów oszczędnościowych, który w 1989 r. przybrał charakter gwałtowny (15 pkt. proc.). Ludność dążyła do zwiększenia płynności swych zasobów pieniężnych, na co wpłynęły przewidywania inflacyjne, poszukiwanie atrakcyjnych towarów i relatywnie niskie oprocentowanie wkładów oszczędnościowych” – por. Z. Krzyżkiewicz, *Pieniądz i kredyt w 1989 roku*, „Gazeta Bankowa” 1990, nr 22, s. 7.

²³ Realna stopa procentowa niejako z definicji uwzględnia oczekiwaną stopę inflacji – por. F. S. Mishkin, *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, Harper-Collins College Publishers, New York 1995, s. 91, cyt. za *System finansowy w Polsce*, op. cit., s. 97.

²⁴ Por. *Stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych*, w: *Porozumienia Okrągłego Stołu*, NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1989, s. 16.

oliwy do ognia przez uruchomienie samonapędzającej się spirali cen i dochodów. Doszły do tego skutki źle przeprowadzonej operacji uwolnienia z dniem 1 sierpnia niektórych cen urzędowych, dokonane jeszcze przez rząd M. Rakowskiego. Producenci szybko zaczęli podnosić ceny, gdyż przy wysokiej nadwyżce popytu mieli zapewniony zbytek. Z drugiej strony, wobec wzrostu cen, zgodnie z istotą indeksacji, automatycznie rosły dochody ludności, co jeszcze bardziej zwiększało popyt konsumpcyjny. Dodać do tego należy inne podwyżki płac oraz pochodnych płac (z tytułu dodatkowego zysku, „trzynastek”, nagród, rekompensat itp.). W sumie łączny wzrost dochodów nominalnych gospodarstw domowych w 1989 r. przekraczał wzrost cen aż o 6% (biorąc pod uwagę wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw nawet o 9% – por. tabela 6), podczas gdy zgodnie z istotą indeksacji powinien być mniejszy o 20%!

Oznaczmy teraz przez 'd' parametr zmiany dochodów realnych. Można nim wyrazić stosunek zmiany dochodów nominalnych gospodarstw domowych do zmiany poziomu cen w gospodarce²⁵. Nowy parametr zmienia wartość dochodu gospodarstw domowych przeznaczonego na konsumpcję (zwiększa, gdy przyjmuje wartości większe od 1 i zmniejsza, gdy jest mniejszy od 1). Funkcja konsumpcji będzie się wyrażać teraz wzorem:

$$C = Y \cdot MPC \cdot d.$$

Uwzględniając dane statystyczne zawarte w tabeli 1 oraz tabeli 6 oraz biorąc pod uwagę fakt, iż zjawisko nadwyżki dynamiki dochodów ponad inflację miało miejsce już w latach poprzednich, szacujemy wartość parametru 'd' na 1,1.

Przejawy wspomnianej wcześniej nierównowagi popytowej na rynku dóbr konsumpcyjnych są powszechnie znane: puste półki w sklepach, kolejki, reglamentacja towarów (kartki)²⁶. Ponieważ wynikało z tego realne ograniczenie potencjalnie wysokiego popytu konsumpcyjnego, możemy to wyrazić jako tożsame z obniżeniem wartości MPC. Wprowadzamy więc do analizy parametr zrównoważenia rynku wewnętrznego 'w', którego wartość (z przedziału od 0 do 1) będzie określać, w jakim stopniu potencjalny popyt konsumpcyjny przekładał się na rzeczywiste wydatki na dobra i usługi konsumpcyjne. Inaczej można wyrazić to następująco: jeżeli parametr przyjmuje wartości mniejsze od 1, oznacza to, iż deklarowany przez gospodarstwa domowe popyt konsumpcyjny nie może być zrealizowany w całości, co równoznaczne jest z przymusowym ograniczeniem planowanych wydatków na zakupy określonych dóbr i usług.

Parametr 'w' możemy traktować jako funkcję wielu czynników, zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Spośród nich można wymienić: możliwość wyboru koszyka towarów, czyli różnicowanie oferty dóbr konsumpcyjnych,

²⁵ Autorem koncepcji wprowadzenia do modelu transformacji zjawiska zmiany dochodów realnych jest W. Balicki. Inna jest jednak konstrukcja tego parametru, a ponadto zakłada się, iż nie może on osiągać wartości wyższych od 1. Por. W. Balicki, *Makroekonomia*, op. cit., s. 182.

²⁶ Warto przypomnieć, iż kartki na mięso zniesiono dopiero w sierpniu 1989 r.

jakość towarów, ilość placówek handlowych na 1 mieszkańca, przeciętny czasu dokonywania zakupów, rodzaj regulacji prawnych dotyczących obrotu towarowego (np. określających udział sektora prywatnego) itd. Nie trzeba chyba specjalnie dowodzić, iż kształtowanie się tych czynników w ostatnich latach panowania systemu nakazowo-rozdzielczego nakazuje przyjęcie parametru 'w' na poziomie znacznie niższym od jedności. Przyjmijmy, że będzie to wartość 0,5.

Po wprowadzeniu nowej zmiennej funkcja konsumpcji określona będzie teraz następującą formułą:

$$C = Y \cdot MPC \cdot d \cdot w.$$

Z dotychczasowych rozważań wypływa wniosek, iż charakterystyczna dla gospodarek planowych wysoka skłonność do konsumpcji była z jednej strony sztucznie zawyżona przez wysoki wzrost dochodów realnych ludności, a ten nadmierny popyt kreował inflację, która po częściowym uwolnieniu cen wkroczyła w fazę hiperinflacji. Z drugiej strony, niska wartość parametru równowagi rynku wewnętrznego doprowadziła do powstania zjawiska iluzji pieniężnej – ludność mimo rosnących zasobów gotówkowych nie mogła zrealizować zaplanowanych wydatków. Było to jednym z powodów powstania dużego nawisu inflacyjnego, powodującego dalszą presję na wzrost cen. Innym skutkiem powyższych makrodysproporcji było zjawisko wymuszonych oszczędności, które przybierały po części postać substytucji walutowej, spowodowanej powszechną utratą zaufania do złotego²⁷.

Pierwotny model Keynesa odnosi się do gospodarki zamkniętej. Dla uwzględnienia wpływu handlu zagranicznego na globalny popyt i punkt równowagi gospodarki model ten początkowo rozszerza się o parametr krańcowej skłonności do importu dóbr konsumpcyjnych (MPI_m), który określa, jaką część swojego dodatkowego dochodu ludność przeznaczą na zakup towarów pochodzenia zagranicznego. Wydatki te oblicza się następująco:

$$I_m = Y \cdot MPI_m.$$

Import powoduje zmniejszenie popytu na dobra krajowe (C_k), który do tej pory utożsamiany był z całkowitym popytem konsumpcyjnym (C), obniża tym samym wielkość popytu globalnego:

$$C_k = C - I_m = Y \cdot MPC - Y \cdot MPI_m = Y \cdot (MPC - MPI_m).$$

Z drugiej strony eksport (Ex) powiększa rozmiary popytu globalnego – jest to bowiem popyt na dobra krajowe, lecz zgłaszany przez odbiorców z zagranicy. Zakłada się przy tym, iż eksport jest autonomicznym składnikiem całkowitego popytu, bowiem nie zależy od bieżącej sytuacji gospodarczej kraju (w tym od zmian dochodu Y), lecz od koniunktury na światowych rynkach,

²⁷ Udział depozytów dewizowych w podaży pieniądza pod koniec grudnia 1989 r. wynosił aż 69,3%. Por. *Raport o stanie pieniądza...*, op. cit., s. 2.

notowań na giełdach towarowych, kursów walut itd. Funkcja popytu globalnego wyrażona będzie teraz formułą:

$$AD = C_k + I + Ex - Im.$$

Polityka wymiany handlowej z zagranicą w okresie PRL cechowała się państwowym monopolem zarówno w imporcie, jak i w eksporcie, scentralizowaną strukturą instytucjonalną, ścisłą reglamentacją dewizową połączoną z nadwartościowym kursem złotego oraz wypaczonym przez system dopłat i limitów rachunkiem ekonomicznym²⁸.

Ograniczanie popytu wewnętrznego sprawiło, iż gospodarstwa domowe szukały alternatywnych źródeł zaopatrzenia, tak że krańcowa skłonność do zakupu dóbr importowanych kształtowała się bardzo wysoko (szacujemy MPI_{im} na poziomie 0,3). Innym powodem wysokiej wartości MPI_{im} mogło być, uzasadnione skądinąd, przekonanie o wysokiej jakości artykułów pochodzenia zagranicznego w przeciwieństwie do produktów rodzimych.

Jednak podobnie jak popyt krajowy, również popyt na dobra importowane był w sposób wymuszony ograniczany przez władze, zwłaszcza jeżeli chodzi o import z tzw. II obszaru płatniczego. Instrumentami temu celowi służącymi były: racjonowanie walut, administracyjne określanie limitów przywozu oraz koncesjonowanie przywozu²⁹. Konsumenci byli izolowani od zachodnich rynków – „szanse zakupu importowanych produktów były uzależnione ostatecznie od centralnej biurokracji”³⁰.

Dlatego więc należy wprowadzić do analizy dodatkowy parametr, korygujący potencjalną skłonność do importu. Jest nim stopień otwartości gospodarki na import ‘z’, który mówi nam, w jakim faktycznie stopniu może być zrealizowany popyt na dobra importowane. Podobnie jak parametr ‘w’, może on być traktowany jako funkcja wielu czynników, z których najważniejsze to: stopień dostępu przedsiębiorców prywatnych do zagranicznych rynków, rodzaj i efekty prowadzonej polityki kursu walutowego, a także polityki celnej i podatkowej.

Jeżeli parametr ‘z’ osiąga wartość 1, oznacza to, iż nie ma znaczących ograniczeń w imporcie, choć oczywiście nie musi to być równoznaczne z zani-

²⁸ M. F. Zieliński, *Elementy polityki handlowej w Polsce w latach 1990-1992*, w: *Polityka gospodarcza...*, s. 162. Dla ścisłości dodać należy, iż w ciągu lat 80. zwłaszcza zaś w końcu tej dekady, polityka handlowa Polski uległa pewnej liberalizacji. Jej kulminację stanowiło umożliwienie od stycznia 1989 r., na mocy ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej, swobodnej wymiany z zagranicą (poza wyjątkowymi przypadkami dóbr i usług, gdy potrzebna była do tego koncesja) firmom wszystkich sektorów własnościowych oraz zalegalizowanie od marca 1989 r. wewnątrz-krajowego obrotu walutowego. Choć pewne efekty tych posunięć wystąpiły już w tym samym roku (por. przypis 27), to większego znaczenia nabrały one dopiero od 1990 r. Por. *Historia gospodarcza Polski (1939-1989)*, red. J. Kaliński, SGH, Warszawa 1996, s. 195.

²⁹ M. Lubiński, T. Gołacki, M. Małecki, *System współpracy gospodarczej z zagranicą*, w: *Polska 1989-1993. Reforma gospodarcza – przekształcenia strukturalne*, red. E. Kwiatkowski, M. Małecki, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 11, s. 18.

³⁰ J. Gacs, *Porównanie polityki handlowej w Polsce, Czecho-Słowacji i na Węgrzech*, w: *Polityka gospodarcza...*, s. 313.

kiem cel. Im większe utrudnienia w wymianie handlowej, tym będzie bliższy zeru. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej fakty co do znaczącego ograniczania możliwości przywozu towarów z zagranicy, przyjmijmy wyjściową wartość parametru 'z' na poziomie 0,25. Taki niewielki stopień otwartości przypisujemy jednak głównie drobnemu nie rejestrowanemu prywatnemu importowi oraz państwowym sklepom prowadzącym obrót towarami zagranicznymi za dewizy i bony towarowe.

Teraz musimy dokonać modyfikacji formuły pozwalającej obliczyć konsumpcyjny popyt na dobra importowane (I_m) oraz na dobra krajowe (C_k), tak aby uwzględniała parametr 'z' oraz wprowadzone wcześniej parametry 'w' oraz 'd'. Warto zwrócić uwagę, iż parametr zmiany dochodów realnych 'd' determinuje wielkość wydatków zarówno na dobra krajowe, jak i importowane:

$$I_m = Y \cdot d \cdot MPI_m \cdot z,$$

$$C_k = Y \cdot d \cdot (MPC \cdot w - MPI_m \cdot z).$$

Wszystkie dotychczas wprowadzone modyfikacje modelu keynesowskiego pozwalają wyprowadzić ostateczną postać mnożnika:

$$M = \frac{1}{1 - d \cdot (MPC \cdot w - MPI_m \cdot z)}.$$

Spróbujmy ocenić wpływ wspomnianych parametrów na krajowy popyt konsumpcyjny w omawianym okresie. Pierwsza kolumna tabeli 3 obrazuje sytuację, gdy zależy on wyłącznie od MPC i dochodu, tak jak w klasycznym modelu keynesowskim, odnoszącym się do typowej gospodarki rynkowej (choć zamkniętej – bez uwzględnienia handlu zagranicznego). W drugiej kolumnie popyt jest sztucznie zawyżony przez ponadinflacyjny przyrost dochodu, ale też drastycznie obniżony w rezultacie nierównowagi popytowej i innych wspomnianych wad systemu nakazowego. W trzeciej kolumnie uwzględniamy import, który jeszcze bardziej obniża popyt krajowy, jednak z racji administracyjnych ograniczeń (ingerencja parametru 'z') spadek ten nie jest tak duży. Jednak i tak popyt możliwy w ówczesnych warunkach do zrealizowania kształtuje się na poziomie o blisko połowę niższym niż w pierwszym wariantcie.

Tabela 3. Symulacja wielkości popytu konsumpcyjnego na dobra krajowe przy różnych wartościach parametrów 'w', 'd' i 'z' dla roku 1989

Y	100	100	100
MPC	0,95	0,95	0,95
MPI_m	0	0	0
d	1	1,1	1,1
w	1	0,5	0,5
z	1	1	0,25
C_k	95	52,25	44

Źródło: opracowanie własne.

Dużą część produkcji krajowej, na którą popyt był w opisany wyżej sposób ograniczany przeznaczano na eksport, głównie do krajów socjalistycznych. Jak zauważa L. Balcerowicz, charakterystyczna w tym okresie była „silna zależność od RWPG, przede wszystkim od ZSRR jako rynku zbytu dla produktów przemysłu przetwórczego”³¹. Dość wysoki był też udział eksportu do II obszaru płatniczego, wynikający m.in. z konieczności pozyskania dewiz na spłatę długu zagranicznego, jak i z umów licencyjnych, przewidujących sprzedaż gotowych wyrobów w zamian za udostępnione technologie. W naszej analizie przyjmujemy wielkość eksportu na stosunkowo wysokim poziomie 25% produktu początkowego.

Pozostał jeszcze do oszacowania popyt inwestycyjny. U progu transformacji mieliśmy do czynienia z wysokim udziałem inwestycji w popycie globalnym. Było to po części skutkiem opóźnienia w realizacji ogromnych przedsięwzięć podjętych w latach siedemdziesiątych, czyli w tzw. „dekadzie dynamicznego rozwoju”³². Wiązało się również ze zjawiskiem asymetrii nierównowagi popytowej³³ – nadmiernego rozbudowania gałęzi surowcowych i przemysłu ciężkiego kosztem działów produkujących dobra finalne³⁴. Inwestycje cechowały się przy tym niską efektywnością, występowało powszechne marnotrawstwo środków i poważne opóźnienia w ich realizacji. Wielkość I przyjmujemy na poziomie 30% produktu Y_0 .

Teraz, gdy przyjęliśmy założenia dotyczące wartości wszystkich parametrów modelu, możemy obliczyć sumę popytu globalnego, a następnie wyznaczyć punkt równowagi gospodarki:

$$AD = Y \cdot d \cdot (MPC \cdot w - MPI_m \cdot z) + I + Ex,$$

$$AD = 100 \cdot 1,1 \cdot (0,95 \cdot 0,5 - 0,3 \cdot 0,25) + 30 + 25 = 99.$$

Popyt globalny jest więc niemalże równy produktowi początkowemu, co sprawia, że punkt równowagi kształtować się będzie na zbliżonym poziomie (98,2). Odpowiednie wyliczenia zawiera tabela 4.

Na podstawie danych zawartych w tej tabeli można by wysnuć wniosek, iż gospodarka polska u progu transformacji wykazywała stan makroekonomicznej równowagi. Na ile chybione byłoby to stwierdzenie, pokazuje przykład ustabilizowanej gospodarki rynkowej, która osiąga równowagę przy zupełnie

³¹ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 166.

³² Por. R. Kukołowicz, T. Gołacki, *Próby reform przed 1989 r.*, w: *Polska 1989-1993*, s. 12.

³³ W kwestii asymetrii nierównowagi popytowej por.: W. Balicki, *Makroekonomia*, op. cit., s. 77-81.

³⁴ Blisko 60% przedsięwzięć realizowanych w przemyśle stanowiły inwestycje w przemyśle paliwowo-energetycznym oraz metalurgicznym, a tylko 10% w przemyśle lekkim i spożywczym – zob. D. Kalinin, *Charakterystyka strukturalnych cech polskiej gospodarki okresu przed reformą systemową*, w: *Polska 1989-1993*, s. 8.

Tabela 4. Szacunki popytu globalnego i punktu równowagi gospodarki polskiej w roku 1989

	Y_0	S	AD	Ck	I	Ex	MPI _m	z	Im	d	w	MPC	M	Y_e
stan wyjściowy	100	26	99	44	25	30	0,3	0,25	8,25	1,1	0,5	0,95	1,79	98,2
stan równowagi	98,2	25	98,2	43,2	25	30	0,3	0,25	8,1	1,1	0,5	0,95	1,79	98,2

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Szacunki popytu globalnego i punktu równowagi dla ustabilizowanej gospodarki rynkowej

	Y_0	S	AD	Ck	I	Ex	MPI _m	z	Im	d	w	MPC	M	Y_e
stan wyjściowy	100	20	100	60	20	20	0,2	1	20	1	1	0,8	2,5	100
stan równowagi	100	20	100	60	20	20	0,2	1	20	1	1	0,8	2,5	100

Źródło: opracowanie własne.

innych wartościach parametrów modelu³⁵ (tabela 5). Krańcowa skłonność do konsumpcji kształtuje się na bardziej umiarkowanym poziomie 0,8, podobnie jak skłonność do importu – 0,2. Inwestycje oraz eksport kształtują się przeciętnie na poziomie 20% PKB. Przede wszystkim jednak wielkości dochodu nominalnego oraz potencjalnego popytu konsumpcyjnego, zarówno na dobra krajowe, jak i na dobra importowane, nie ulegają zakłóceniu przez destabilizujące działanie parametrów 'd', 'w' oraz 'z' (mają one wartość 1). Innymi słowy, brak jest dysproporcji pomiędzy wielkościami potencjalnymi a rzeczywistymi. Taka równowaga opiera się na stabilnych fundamentach: kształtowanych przez wolny rynek cenach, kursach walutowych, stopach procentowych, równym dostępie do rynku sektorów prywatnego i państwowego oraz liberalnej wymianie handlowej z zagranicą.

Z tego porównania wynika wniosek, iż gospodarka polska w końcu lat osiemdziesiątych znajdowała się w fałszywym punkcie równowagi. Było to rezultatem przede wszystkim oddziaływania parametrów 'w' i 'z', które obniżyły potencjalny popyt konsumpcyjny na rzecz nieefektywnych inwestycji państwowych i wysokiego eksportu do RWPG, a wysokie zasoby gotówkowe ludności – symbolizowane przez parametr 'd' większy od jedności – nie miały pokrycia w realnej podaży towarów. Otrzymany rezultat (relacja Y_e do Y_0) można porównać z oficjalnymi danymi statystycznymi, zgodnie z którymi dochód

³⁵ Przykład liczbowy zbliżony jest do tych, które występują w większości zachodnich podręczników do nauki ekonomii. Por. np. D. Begg i in., op. cit., s. 88 lub R. Dornbusch, S. Fischer, *Macroeconomics*, McGraw-Hill, New York 1990, s. 214.

narodowy w roku 1989 w porównaniu do roku poprzedniego realnie prawie nie uległ zmianie (por. tabela 1).

5. Recesja postkomunistyczna: 1990-1991

Bodaj najbardziej dotkliwym dla ludności punktem programu stabilizacji gospodarki (planu Balcerowicza) była restrykcyjna kontrola płac. Jednym z jej kluczowych elementów był podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń (tzw. popiwek), pełniący rolę pierwszej kotwicy antyinflacyjnej. Współczynnik tego podatku na poziomie 0,2 oznaczał, iż nie można było zwiększyć płac ponad 20% stopy wzrostu cen. Przekroczenia tych norm obciążały przedsiębiorstwa wysokim, prohibicyjnym opodatkowaniem dodatkowych wypłat³⁶. W połączeniu z obniżeniem progu podatku wyrównawczego doprowadziło to w samym tylko I półroczu 1990 r. do spadku płac realnych aż o 36,1%³⁷. Mimo iż począwszy od II półrocza stopa popiwku została nieco złagodzona, to w latach 1990-91 dochody gospodarstw domowych były i tak realnie wyraźnie niższe niż w roku 1989 (tabela 6). Biorąc to pod uwagę szacujemy wartość parametru 'd' dla tego okresu na poziomie 0,8.

Poważnemu obniżeniu uległa jednak przede wszystkim wartość potencjalnej krańcowej skłonności do konsumpcji (MPC). Ludność, w związku z ogólnym pogorszeniem nastrojów, niepewnością co do rozwoju przyszłych wydarzeń, skłonna była przeznaczać coraz mniejszą część każdej dodatkowo zarobionej złotówki na zakupy dóbr i usług konsumpcyjnych. Na obniżenie MPC wpływ miał również fakt, że jak zauważył J. Winiecki, gospodarstwa domowe zaczęły konsumować wydajniej: „(...) skoro towary stały się dostępne w sklepach, zniknęły zakupy 'z przezorności'. Dlatego spadek produkcji nie pociągnął za sobą w tak istotnym stopniu obniżenia się poziomu życia, lecz był oznaką zwiększonej efektywności”³⁸. Warto przypomnieć, iż ograniczenie popytu było wprawdzie postrzegane jako negatywny skutek, ale z drugiej strony było przemyślanym celem tego programu reform, jako iż miało zlikwidować ogromny nawis inflacyjny³⁹. Temu celowi służyło równoczesne zwiększanie się skłonności do oszczędzania, wynikające choćby ze znacznego podniesienia oprocentowania wkładów oszczędnościowych. Przyjmijmy więc, iż w tym okresie parametr MPC obniża się do 0,7.

Radykalne rozszerzenie zakresu wolnych cen (z około 50% w końcu roku 1989 do 90% w styczniu 1990), zniesienie dotacji do większości produk-

³⁶ W I półroczu 1990 r. stopa popiwku wynosiła średnio 0,35.

³⁷ Zob. *Informacja o sytuacji gospodarczej kraju w I półroczu 1990 r. (Informacje GUS)*, „Gospodarka Narodowa” 1990, nr 7/8, s. 21.

³⁸ J. Winiecki, *Zbyt powolna zmiana systemu*, „Gospodarka Narodowa” 1991, nr 3, s. 1.

³⁹ Gomułka S., *Polityka gospodarcza Polski 1990. Odpowiedź na ankietę: Czy były alternatywne programy?*, „Gazeta Bankowa” 1991, nr 16, s. 3.

tów⁴⁰, prywatyzacja i liberalizacja handlu oraz zlikwidowanie centralnego planowania doprowadziły do stopniowego zapełniania półek sklepowych towarami. Nastąpił dwukrotny wzrost ilości placówek handlowych, głównie prywatnych⁴¹ oraz gwałtowny rozwój handlu ulicznego i bazarowego, który zapewnił lepsze zaopatrzenie po niższych cenach oraz stworzył konkurencję dla dotychczasowego monopolu handlu uspołecznionego⁴². Faktem jest jednak, iż zrównoważenie rynku było po części efektem zwrotnym ograniczenia dochodów i zmniejszenia popytu konsumpcyjnego. Przyjmujemy, iż wartość parametru 'w' zwiększa się z 0,5 do 0,75. Przyczyną, dla której nie osiąga on wartości 1 była przejściowa dezorganizacja handlu hurtowego oraz zaledwie dostateczny wybór oferty towarowej. Dane statystyczne dotyczące najważniejszych czynników kształtujących wydatki konsumpcyjne w omawianym okresie przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Wybrane czynniki wpływające na wielkość wydatków konsumpcyjnych w Polsce w okresie 1989-1991

	1989	1990	1991
Dynamika spożycia indywidualnego z dochodów osobistych w sektorze gospodarstw domowych (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	100,4	86,9	106,3
Dynamika realnych dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych (rok poprzedni = 100)	106	85,3	105,9
Dynamika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia realnego netto (rok poprzedni = 100)	109	75,6	99,7
Dynamika sprzedaży detalicznej towarów konsumpcyjnych (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	97,3	82,6	193,7
Liczba ludności na 1 sklep (stan na 31 XII)	249	161	123
Udział sektora prywatnego w sprzedaży detalicznej towarów (% , stan na 31 XII)	59,5	63,7	82,8

Źródło: dane GUS, obliczenia własne.

Gdybyśmy wzięli teraz pod uwagę zakładane, z jednej strony, wzrost parametru 'w' oraz spadek wartości pozostałych parametrów wpływających na konsumpcję ludności (MPC i 'd'), a z drugiej strony pominęli udział importu, popyt konsumpcyjny na dobra krajowe realnie obniżyłby się stosunkowo nieznacznie, bowiem do poziomu 42 (tabela 7, kolumna 2). Jeżeli jednak uwzględnilibyśmy zakupy dóbr zagranicznych, okazałoby się, że popyt krajowy obniża się o wiele bardziej. Wynika to ze znacznego wzrostu wartości parametru 'z', spowodowanego zniesieniem restrykcji ilościowych w imporcie,

⁴⁰ Por. R. Kukułowicz, T. Gołacki, *Kierunki rządowego programu reform strukturalnych w gospodarce z 1989 r.*, w: *Polska 1989-1993*, s. 13.

⁴¹ Zob. *Informacja o sytuacji gospodarczej kraju w I półroczu 1990 r.*, op. cit., s. 27.

⁴² Por. L. Balcerowicz, *800 dni...*, op. cit., s. 65-66.

wprowadzeniem wewnętrznej wymiennalności złotego, która dawała „możliwość swobodnego zakupu walut wymiennalnych dla celów rozliczeń z tytułu większości bieżących transakcji”⁴³ oraz liberalizacją prawa dewizowego. Przyjmijmy, iż stopień otwartości gospodarki wyrażony przez parametr ‘z’ zwiększa się do 0,75. I w tym przypadku nie jest to jeszcze najwyższa wartość tego parametru. Wynika to z istnienia wysokich ceł ochronnych, które rząd wprowadził na początku 1990 roku dla częściowej ochrony rynku krajowego⁴⁴ oraz niekorzystnego dla importerów (przynajmniej w ciągu roku 1990) silnie nadwartościowego kursu dolara, pełniącego rolę drugiej kotwicy antyinflacyjnej.

W analizowanym okresie widoczny był również wzrost potencjalnej skłonności do importu. Wiązało się to ze stopniowym wchodzeniem na krajowy rynek międzynarodowych koncernów, które zachęcały do zakupu swoich wyrobów wykorzystując techniki marketingowe (zwłaszcza kosztowną reklamę). Tym samym, gdy zaistniała realna możliwość wyboru, oferta krajowych producentów okazała się jeszcze mniej atrakcyjna. Potwierdzeniem wzrostu skłonności do importu są dane statystyczne dotyczące struktury rozdysponowania importu. Między rokiem 1989 a 1991 widać gwałtowny wzrost importu konsumpcyjnego w całkowitym wolumenie importu (z 12,9 do 32,7%). Znamienne jest również wzrost udziału sektora prywatnego w imporcie – dwukrotnie szybszy niż w eksporcie (tabela 8). Przyjmujemy wzrost MPI_{im} do 0,35.

Popyt na dobra krajowe ostatecznie osiąga więc w naszej analizie wartość 21 (tabela 7, kolumna 3). Jest więc o ponad połowę mniejszy niż w poprzednim okresie. Często używany dla określenia pierwszego etapu transformacji termin „terapia szokowa” wydaje się więc być jak najbardziej na miejscu!

Tabela 7. Symulacja wielkości popytu konsumpcyjnego na dobra krajowe przy założonej zmianie wielkości parametrów modelu w okresie recesji

Y	100	100	100
MPC	0,95	0,7	0,7
MPI _{im}	0	0	0,35
d	1,1	0,8	0,8
w	0,5	0,75	0,75
z	1	1	0,75
C _k	52,25	32	21

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Szansą dla rodzimych producentów, w obliczu tak poważnej bariery popytowej, okazał się eksport. W przeciwieństwie do importu, nadwartościowy kurs dolara był prawdopodobnie głównym czynnikiem sprawczym jego wzrostu

⁴³ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Polityka walutowa w programie stabilizacji 1990 r.*, „*Ekonomista*” 1991, nr 1, s. 18.

⁴⁴ Por. np. M. Dąbrowski, *Polska stabilizacja*, „*Gazeta Bankowa*” 1992, nr 5, s. 15.

(tabela 8). W dodatku zniesiono zdecydowaną większość ograniczeń eksportowych, a czasowe restrykcje wobec kilkunastu towarów pozostawiono w celu ochrony rynku krajowego na wypadek ewentualnych niedoborów rynkowych⁴⁵. Załóżmy więc, iż w naszym przykładzie wartość eksportu wzrasta do 35.

Tabela 8. Wybrane parametry dotyczące wymiany handlowej Polski z zagranicą w okresie 1989-1991

	1989	1990	1991
Dynamika importu (ceny stałe w zł, rok poprzedni = 100)	101,5	82,1	137,8
Dynamika eksportu (ceny stałe w zł, rok poprzedni = 100)	100,2	113,7	97,6
Saldo handlu zagranicznego (ceny bieżące w mln USD)	3189	4794	-618
Udział importu konsumpcyjnego w całkowitym wolumenie importu (% , ceny stałe)	12,9	18,5	32,7
Udział sektora prywatnego w imporcie (%)	—*	14,4	49,9
Udział sektora prywatnego w eksporcie (%)	—*	4,9	21,9

*) Statystyki GUS przed rokiem 1990 uwzględniają wyłącznie sektor państwowy.

Ź r ó d ł o: dane GUS, obliczenia własne.

Znacznemu obniżeniu uległ w tym okresie jednak popyt inwestycyjny (tabela 9). Było to spowodowane podniesieniem oprocentowania kredytów (realnie dodatnia stopa procentowa miała pełnić rolę trzeciej kotwicy antyinflacyjnej) oraz pogorszeniem koniunktury (spadek popytu) i związanych z tym perspektyw dotyczących dalszej działalności. Bardzo wysoka inflacja uniemożliwiała dokonanie rzetelnego rachunku ekonomicznego nowo planowanych przedsięwzięć. Nie bez znaczenia była też rosnąca dbałość o własne koszty, skutkiem czego przedsiębiorstwa ograniczały popyt, „który w mniej marnotrawnym systemie uważany jest za niepotrzebny”⁴⁶. Bez wątpienia jednym z powodów słabego zainteresowania nowymi inwestycjami był również zasób pozostawionych przez gospodarkę planową mocy produkcyjnych, które stały się zbędne zarówno z powodu spadku produkcji, jak również stopniowej prywatyzacji i restrukturyzacji przemysłu⁴⁷. Z kolei wstrzymanie większości inwestycji centralnych wynikało ze znaczących redukcji wydatków budżetowych na te cele. Przyjmijmy więc w naszym modelu spadek inwestycji do poziomu 15.

⁴⁵ J. Gacs, op. cit. s. 311.

⁴⁶ J. Winiński, op. cit., s. 1.

⁴⁷ W. Balicki wprowadza pojęcie procesu podstawowego, czyli przebudowy struktury przemysłu z charakterystycznej dla gospodarki planowej (o przesadnie rozbudowanych gałęziach surowcowych a nierozwiniętych gałęziach produkujących dobra finalne) w strukturę odwrotną, właściwą gospodarce rynkowej. Rezultatem tego zjawiska było między innymi zahamowanie inwestycji w przemyśle ciężkim. Zob. W. Balicki, *Makroekonomia*, op. cit. s. 185-189.

Tabela 9. Dynamika nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 1989-1991 (ceny stałe, rok poprzedni = 100)

1989	1990	1991
97,6	89,9	95,9

Źródło: dane GUS.

Podsumujmy rozważania zawarte w tym punkcie artykułu. W naszej analizie krajowy popyt konsumpcyjny obniża się w porównaniu z okresem poprzednim do poziomu 21, popyt inwestycyjny do 15, eksport zwiększa się natomiast do 35. W sumie popyt globalny obniża się do poziomu 71, co przy wartości mnożnika 1,27 powoduje znaczący spadek wartości produktu krajowego zapewniającego równowagę w porównaniu ze stanem wyjściowym (tabela 10). Zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami, oznacza to sytuację, gdy gospodarka w sposób mnożnikowy pogrąża się w recesji.

Tabela 10. Szacunki popytu globalnego i punktu równowagi gospodarki polskiej w okresie recesji

	Y_0	S	AD	Ck	I	Ex	MPIm	z	Im	d	w	MPC	M	Y_0
stan wyjściowy	100	44	71	21	15	35	0,35	0,75	21	0,8	0,75	0,7	1,27	63,3
stan równowagi	63,3	15	63,3	13,3	15	35	0,35	0,75	13,3	0,8	0,75	0,7	1,27	63,3

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się więc, iż zastosowana metoda analizy dość dobrze wyjaśnia przyczyny spadku produktu krajowego w ciągu dwóch pierwszych lat transformacji. Czy tak samo dobrze może wyjaśnić również i zjawisko szybkiego ożywienia gospodarczego, które nastąpiło w latach następnych?

6. Ożywienie: 1992-1995

Podobnie jak poprzednio analizę rozpoczynamy od oceny popytu gospodarstw domowych. Dane statystyczne wskazują na szybki i nieprzerwany w tym okresie wzrost wielkości zarówno spożycia indywidualnego w sektorze gospodarstw domowych, jak i wolumenu sprzedaży detalicznej dóbr konsumpcyjnych (tabela 11). Stopniowa prywatyzacja handlu, poprawa warunków sprzedaży (w tym zarówno dynamiczny wzrost liczby sklepów, a w nieco późniejszym okresie – rozwój sieci handlowych i supermarketów, jak i poprawa obsługi klienta) sprawiły, iż powoli zanikała różnica pomiędzy potencjalnym popytem a rzeczywistymi wydatkami na dobra i usługi. Zgodnie z tym możemy przyjąć, iż w naszej analizie zanika negatywne oddziaływanie parametru 'w' – osiąga on wartość 1.

W analizowanym okresie nastąpiło istotne poluzowanie polityki dochodowej, czego wyrazem był stopniowy zanik kontroli płac w przedsiębiorstwach oraz likwidacja w marcu 1994 r. podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń⁴⁸. W tym samym roku nastąpiło zrównanie dynamiki płac nominalnych i realnych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wszystkie grupy gospodarstw domowych (czyli także np. gospodarstwa rolników czy osób pracujących na własny rachunek), to okaże się, iż przeciętnie wzrost dochodów realnych nastąpił wcześniej i był jeszcze większy. Przyjmujemy więc, iż w omawianym okresie zanika również działanie parametru 'd' (jest równy 1).

Z całą pewnością powyższe, korzystne dla konsumentów, zmiany przyczyniły się do ogólnego polepszenia nastrojów, co możemy odzwierciedlić w naszej analizie zwiększeniem wartości krańcowej skłonności do konsumpcji. Ważną rolę odgrywał w tym przypadku spadek stóp procentowych (w ślad za coraz niższą inflacją), co zniechęcało do oszczędzania (coraz niższa wartość MPS), a zachęcało do zaciągania kredytów, wydatnie zwiększając wydatki konsumpcyjne. Najbardziej uzasadnione wydaje się oszacowanie MPC na wysokim poziomie 0,9 – ale niższym niż w roku 1989, gdy MPC bliskie jedności wywołane było nierównowagą popytową i hiperinflacją. Jest to jednak i tak również znacznie więcej niż w przykładzie dotyczącym ustabilizowanej gospodarki rynkowej (tabela 5), gdyż wciąż jeszcze poziom nasycenia polskich gospodarstw domowych dobrami konsumpcyjnymi, zwłaszcza dobrami trwałego użytku, był w tamtym okresie niski.

Tabela 11. Wybrane czynniki wpływające na wielkość wydatków konsumpcyjnych w Polsce w latach 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Dynamika spożycia indywidualnego z dochodów osobistych w sektorze gospodarstw domowych (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	102,3	195,2	104,3	103,6
Dynamika dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych (rok poprzedni = 100)	99,6	99,4	103,5	106
Dynamika przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia realnego netto (rok poprzedni = 100)	97,3	97,1	100,5	103
Dynamika sprzedaży detalicznej towarów konsumpcyjnych (ceny stałe, rok poprzedni = 100)	107,9	107	103	102,3
Liczba ludności na 1 sklep (stan na 31 XII)	109	101	93	91
Udział sektora prywatnego w sprzedaży detalicznej towarów (% , stan na 31 XII)	86,4	89,1	90,8	92,4
Dynamika realnego zadłużenia kredytowego gospodarstw domowych* (stan na 31 XII, rok poprzedni = 100)	115,7	136,6	114,3	138,2

Ź r ó d ł o: dane GUS oprócz * „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 3, obliczenia własne.

⁴⁸ Por. M. Dąbrowski, *Cele polityki makroekonomicznej...*, op. cit., s. 18.

Tymczasem obniżeniu uległa wartość krańcowej skłonności do importu. Polskie produkty coraz skuteczniej rywalizowały z ich zagranicznymi odpowiednikami, zarówno jakością, jak i ceną. Nie bez znaczenia był też swoisty powrót zaufania do rodzimych produktów, któremu sprzyjały różnego rodzaju przedsięwzięcia propagandowe⁴⁹. Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż wielu producentów zagranicznych przenosiło swoją produkcję do naszego kraju z powodu niższych kosztów wytwarzania oraz w celu uzyskania zwolnień podatkowych i celnych. Tym samym realnie zmniejszał się import ich wyrobów. Wreszcie wystąpiły już pewne objawy nasycenia rynku produktami zagranicznymi. Nadwyżka popytu na te dobra, charakterystyczna dla poprzedniego ustroju, została niemalże całkowicie zlikwidowana w pierwszych latach transformacji. Jednak w okresie ożywienia zaznaczył się podział preferencji względem różnych grup towarów. Kupowaliśmy polskie produkty żywnościowe, bo uznawaliśmy je za zdrowsze i tańsze od zagranicznych, jednak w przypadku artykułów trwałego użytku powróciło przekonanie o wyższej jakości i trwałości produktów zagranicznych⁵⁰. Dlatego przyjmijmy, iż parametr MPI_m obniża się do poziomu 0,25, czyli wciąż jednak jest wyższy niż w przykładowej gospodarce ustabilizowanej (por. tabela 5).

Z drugiej strony można przyjąć, iż całkowicie zanikło także oddziaływanie parametru otwartości gospodarki na import ('z' jest równe 1). Było to konsekwencją obniżania ceł na sprowadzane z zagranicy dobra konsumpcyjne, wynikającego z konieczności wywiązania się z podpisanych porozumień międzynarodowych (przede wszystkim umów stowarzyszeniowych z Unią Europejską). Cła obniżano również w celu skłonienia krajowych producentów do poprawy obsługi swoich klientów, warunków dostaw i zaniechania mechanicznego podnoszenia cen wraz z inflacją⁵¹ oraz do obniżki kosztów i poprawy jakości⁵². W sumie więc, jeśli uwzględnić wpływ obydwu parametrów (MPI_m oraz 'z'), osłabło nieco tempo wzrostu importu (zmiana z 21 do 25). Spadek skłonności do importu przyczynił się za to do znacznego zwiększenia rozmiarów popytu krajowego.

Widać to wyraźnie w przedstawionej poniżej tabeli 12. Pierwsza kolumna jest opisem parametrów popytu konsumpcyjnego w fazie recesji, druga przedstawia sytuację występującą w okresie ożywienia, ale bez uwzględnienia spadku MPI_m (pozostaje na tym samym poziomie 0,35). Ostatnia kolumna uwzględnia to zjawisko (skłonność do importu obniża się do 0,25), co powoduje jeszcze wyższy wzrost popytu na dobra krajowe.

⁴⁹ Przypomnieć można chociażby kolejne edycje mocno nagłaśnianego przez media konkursu „Teraz Polska”.

⁵⁰ I. Ryniewicz, *Ani zalew, ani potop*, „Gazeta Bankowa” 1994, nr 12, s. 27.

⁵¹ Por. J. Gacs, op. cit., s. 315.

⁵² Por. J. Kropiwnicki, *Transformacja systemowa*, w: *Polska 1989-1993*, s. 5.

Tabela 12. Symulacja wielkości popytu konsumpcyjnego na dobra krajowe przy założonej zmianie wielkości parametrów modelu w okresie ożywienia

Y	100	100	100
MPC	0,7	0,9	0,9
MPI _m	0,35	0,35	0,25
d	0,8	1	1
w	0,75	1	1
z	0,75	1	1
C _k	21	55	65

Źródło: opracowanie własne.

Niestety, znacznemu pogorszeniu uległa sytuacja w eksporcie. Wyrazem tego było utrzymujące się od roku 1991 i stale powiększające ujemne saldo handlu zagranicznego (tabela 13). Początkową podstawową przyczyną pogorszenia wyników eksportu było załamanie się rynków wschodnich, związane głównie z rozpadem RWPG oraz zjednoczeniem Niemiec⁵³. Innym powodem było stopniowe zanikanie nadwartościowości kursu dolara wobec złotego, co zmniejszało opłacalność eksportu. Kolejne skokowe dewaluacje złotego dokonywane przez NBP w początkowej fazie transformacji poprawiały sytuację tylko na okres zazwyczaj nie dłuższy niż kilka miesięcy. Kolejnym powodem było pogorszenie koniunktury w Europie Zachodniej (recesja roku 1993), zwłaszcza jeżeli chodzi o Niemcy – naszego głównego partnera handlowego. Brakowało również instrumentów proeksportowych (właściwej polityki podatkowej, kredytów i gwarancji oraz ubezpieczeń eksportowych). Przyjmujemy więc, iż w naszym modelu wartość eksportu maleje do 20.

Tabela 13. Wybrane parametry dotyczące wymiany handlowej Polski z zagranicą w latach 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
Dynamika importu (ceny stałe w zł, rok poprzedni = 100)	113,9	118,5	113,4	120,5
Dynamika eksportu (ceny stałe w zł, rok poprzedni = 100)	97,4	98,9	118,3	116,7
Saldo handlu zagranicznego (ceny bieżące w mln USD)	-2726	-4691	-4329	-6155
Udział importu konsumpcyjnego w całkowitym wolumenie importu (%; ceny stałe – 1992, ceny bieżące 1993-1995)	23,3	19,9	19,3	17,8
Udział sektora prywatnego w imporcie (%)	54,5	59,8	65,8	69,7
Udział sektora prywatnego w eksporcie (%)	38,4	44	51,3	56,8

Źródło: dane GUS, obliczenia własne.

⁵³ Por. L. Balcerowicz, *800 dni...*, op. cit., s. 167.

Rosnący krajowy popyt konsumpcyjny stworzył za to potrzebę rozbudowania obiektów produkcyjnych i handlowych oraz ich wyposażenia. Znalazło to odzwierciedlenie w szybko rosnącym popycie inwestycyjnym (tabela 14). Ważną rolę w kreowaniu tego popytu odgrywał kapitał zagraniczny, zachęcony do inwestowania coraz lepszymi wynikami gospodarczymi naszego kraju. Nie bez znaczenia był szybki spadek inflacji, który pociągał za sobą obniżkę oprocentowania kredytów. Istotny postęp nastąpił w dziedzinie usług pośrednictwa kapitałowego. Chodzi głównie o dynamiczny rozwój i unowocześnienie sektora bankowego oraz powstanie rynku kapitałowego, w tym zwłaszcza Giełdy Papierów Wartościowych, będącej dodatkowym źródłem pozyskania środków pieniężnych potrzebnych do sfinansowania inwestycji (m.in. poprzez emisję akcji oraz obligacji). Nie bez znaczenia było również wprowadzenie nowych usług finansowych (np. leasingu) oraz zmiany w systemie podatkowym, uwzględniające ulgi proinwestycyjne. W analizie tego okresu inwestycje szacujemy na poziomie 35, czyli wyższym niż przed recesją.

Tabela 14. Dynamika nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 1992-1995 (ceny stałe, rok poprzedni = 100)

1992	1993	1994	1995
100,4	102,3	108,2	121,2

Źródło: dane GUS.

W okresie ożywienia mamy więc do czynienia z całkowitą zmianą struktury popytu globalnego. Po uwzględnieniu powyższych zmian poszczególnych parametrów modelu, krajowy popyt konsumpcyjny zwiększa się w porównaniu z okresem poprzednim do 65, popyt inwestycyjny do 35, eksport natomiast zmniejsza się do 20. Wielkość globalnego popytu rośnie zatem do 120. Mamy więc obecnie do czynienia z nadwyżką popytu nad produktem ($AD - Y_0 = 20$). Przy najwyższej w dotychczasowej analizie wartości mnożnika (2,86), punkt równowagi przesuwa się wysoko w górę do poziomu 157,1 (tabela 15). Gospodarka wykazuje więc tym samym silną tendencję do wzrostu produktu krajowego.

Tabela 15. Szacunki popytu globalnego i punktu równowagi gospodarki polskiej w okresie ożywienia

	Y_0	S	AD	Ck	I	Ex	MPI _m	z	Im	d	w	MPC	M	Y_0
stan wyjściowy	100	15	120	65	35	20	0,25	1	25	1	1	0,9	2,86	157,1
stan równowagi	157,1	35	157,1	102,1	35	20	0,25	1	39,3	1	1	0,9	2,86	157,1

Źródło: opracowanie własne.

7. Podsumowanie

Okazuje się więc, iż zastosowany w artykule model, wywodzący się ze szkoły keynesowskiej, pozwala również wyjaśnić, jak doszło do zahamowania recesji i przejścia gospodarki w fazę ożywienia, czy wręcz nawet ekonomicznej ekspansji, przy rosnącym wykorzystaniu mocy wytwórczych (stopniowy spadek bezrobocia – por. tabela 1). Może pojawić się jednak zarzut, iż model ten jest niepełny, pomija chociażby wydatki rządowe bezpośrednio w strukturze globalnego popytu oraz wpływ podatków na zmniejszenie rozporządzalnych dochodów w gospodarce⁵⁴. Zastrzeżenia może też budzić niekiedy zbyt subiektywne podejście do szacowania wartości poszczególnych zmiennych modelu, co obciąża analizę pewnym ryzykiem błędu.

Na powyższe i im podobne zarzuty można odpowiedzieć, iż w artykule nie chodziło o precyzyjne wyznaczenie wielkości poszczególnych składników popytu globalnego, czy o dokładne wskazanie punktu makroekonomicznej równowagi. Celem autora było jedynie wykazanie, iż możliwe jest zastosowanie odpowiednio zaadaptowanego i zmodyfikowanego warsztatu analitycznego szkoły keynesowskiej do wyjaśnienia określonych prawidłowości w procesie przechodzenia gospodarki polskiej od centralnego zarządzania do wolnego rynku. Czy się to udało – niech Czytelnik oceni.

⁵⁴ Pośredni wpływ polityki fiskalnej na pozostałe parametry modelu był w opracowaniu wielokrotnie brany pod uwagę.

Aleksandra Gawel

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Mikroekonomii

Polityka antycykliczna państwa jako narzędzie stabilizacji gospodarczej

Streszczenie. *Artykuł omawia sposoby oddziaływania państwa na stabilizowanie wahań koniunkturalnych. Analizuje podstawowe możliwości kształtowania polityki antycyklicznej państwa i ich skuteczność poprzez politykę pieniężno-kredytową, budżetową oraz automatyczne stabilizatory koniunktury. Ustosunkowuje się również do problemu polityki antycyklicznej w Polsce w okresie transformacji.*

Wielkości makroekonomiczne obrazujące stan gospodarki ulegają nieustannym wahaniom. Poziomy indeksów ekonomicznych, na przykład **produktu krajowego brutto** czy **indeksów przemysłowych**, praktycznie w każdym miesiącu zmieniają swoje wartości. Jednak zmiany te nie są równomierne, przyrosty nie następują w takich samych proporcjach, lecz charakteryzują się różną dynamiką.

Powtarzające się wahania wskaźników ekonomicznych układają się z reguły w dość regularne fazy wzrostowe i spadkowe. Całokształt tych fluktuacji określa się mianem **cyklu koniunkturalnego**. W ramach cyklu koniunkturalnego obserwuje się następujące po sobie dwie fazy. Najpierw gospodarka wchodzi w fazę spadkową, w czasie której wskaźniki makroekonomiczne obniżają swoje bezwzględne wartości bądź, co zresztą współcześnie jest najczęściej obserwowane, zmniejsza się tempo ich wzrostu. Po przekroczeniu momentu krytycznego, zwanego punktem zwrotnym, gospodarka wchodzi w fazę wzrostową. W czasie jej trwania obserwuje się wzrost absolutnych wartości mierników ekonomicznych lub przyspieszenie tempa ich wzrostu. Po fazie wzrostowej następuje ko-

lejna faza spadkowa, lecz jest ona już początkiem kolejnego cyklu koniunkturalnego.

Choć wśród ekonomistów nie ma zgodności co do samej definicji cyklu koniunkturalnego, jednak zawsze na pojęcie to składają się dwie prawidłowości¹:

- fluktuacje wybranego miernika poziomu aktywności gospodarczej,
- pewna powtarzalność określonych relacji między podstawowymi wielkościami makroekonomicznymi².

Jednakże takie ciągle falowanie gospodarki, stałe polepszanie i pogarszanie się warunków ekonomicznych, nie jest zbyt korzystne dla gospodarki. Zdecydowanie lepszy jest w miarę równomierny wzrost gospodarczy, nawet gdyby był nieco słabszy niż wzrost w ramach wahań koniunkturalnych. Przy równomiernym wzroście gospodarka nie odczuwa bowiem negatywnych skutków wahań koniunkturalnych, takich choćby jak na przykład zmniejszenie zatrudnienia w fazie spadkowej, które jest wywołane spadkiem produkcji, spowodowanym ograniczeniem popytu rynkowego.

Z tego też względu rządy w zasadzie wszystkich państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej podejmują działania mające na celu zapewnienie równomiernego, stabilnego rozwoju gospodarki. Pragną dzięki temu ograniczyć do minimum negatywne skutki wahań koniunkturalnych. Kiedy dana gospodarka wskazuje tendencję do zbyt gwałtownego wzrostu, państwo podejmuje kroki w celu ochłodzenia koniunktury gospodarczej. Natomiast gdy zaczyna być obserwowana zbyt duża stagnacja w rozwoju gospodarczym, państwo stara się pobudzić gospodarkę i wpłynąć na przyspieszenie jej wzrostu. Całokształt tych działań określa się mianem **polityki antycyklicznej państwa**. Stanowi ona jeden z elementów szerszego zjawiska, jakim jest interwencjonizm państwowy.

Geneza polityki antycyklicznej państwa

Początek nowoczesnego interwencjonizmu państwowego związany jest z Wielkim Kryzysem w latach 1929-1933. Rozpoczął się on w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i szybko rozprzestrzenił na cały świat. Początkiem tego kryzysu, największego jaki dotychczas dotknął światową gospodarkę, był krach na giełdzie w Nowym Jorku. Wskutek gwałtownego spadku wartości notowanych tam akcji, nastąpiła seria bankructw. Upadające przedsiębiorstwa zwalniały masowo pracowników, którzy nie mając środków do życia, ograniczali do minimum swoją konsumpcję. Spowodowało to zmniej-

¹ Por. M. Lubiński, *Mechanizm wahań aktywności gospodarczej w Polsce w procesie transformacji*, w: *Transformacja systemowa a teorie cyklu koniunkturalnego*, red. M. Lubiński, Fundacja Promocji Rozwoju, Warszawa 1997, s. 16.

² Powtarzalność relacji między wielkościami ekonomicznymi przejawia się na przykład tym, że zawsze gdy zaczyna następować spadek popytu, a co za tym idzie zmniejsza się produkcja, najpierw zmniejsza się wydajność pracy, a później dopiero następuje redukcja liczby zatrudnionych pracowników.

szenie zapotrzebowania na wszelkiego rodzaju artykuły. W odpowiedzi na to przedsiębiorstwa obniżały ceny swoich towarów. Obniżka cen zmniejszała możliwość osiągania jakichkolwiek zysków, często czyniąc produkcję zupełnie nieopłacalną. Wszystkie te lawinowo następujące po sobie zjawiska przyczyniały się do dalszych bankructw, zwolnień pracowników, bezrobocia i ogólnego kryzysu w całej gospodarce.

Zwyczajnie się sądzić, że kryzys ten został zażegnany dzięki działaniom interwencyjnym rządu amerykańskiego. Opracowano bowiem wówczas program interwencyjny, zwany Nowym Ładem Ekonomicznym, a opierający się na poglądach teoretycznych J. M. Keynesa³. Zakładał on zwiększenie wydatków państwa, głównie na roboty publiczne, przy których znaleźli zatrudnienie bezrobotni. Doprowadziło to do wzrostu dochodów ludności, a co za tym idzie, do wzrostu popytu konsumpcyjnego. Zwiększony popyt pobudził zaś produkcję przedsiębiorstw i zgłaszane przez nich zapotrzebowanie na czynniki produkcji. Wzrósł zatem popyt inwestycyjny. Dzięki działaniom mechanizmów mnożnikowych, zwiększone wydatki państwa przyczyniły się do wzrostu globalnego popytu, a dzięki temu – do wyjścia z depresji.

Jakkolwiek nie spojrzeć by na ten problem⁴, gospodarka amerykańska wyszła z recesji i została w ten sposób zapoczątkowana długa epoka interwencjonizmu państwowego.

Wielu ekonomistów, podzielających poglądy teoretyczne nurtu keyensistowskiego⁵, miało nadzieję, że dzięki polityce makroekonomicznej rządu cykl koniunkturalny przestanie istnieć. Nadzieje te były poparte obserwacją gospodarki, która stała się zdecydowanie mniej podatna na silne kryzysy i dużo bardziej stabilna. Jednak światowy kryzys w latach 70. pokazał, że nie do końca nadzieje te się spełniły, gdyż cykl koniunkturalny nie przestał istnieć. Stał się jednak zdecydowanie mniej gwałtowny.

Głównym powodem, dla którego cykl koniunkturalny nie może być całkowicie wyeliminowany z życia gospodarczego jest nieumiejętność przewidywania z odpowiednim wyprzedzeniem momentów, w których konieczna będzie interwencja państwa. Powinny one być na tyle wcześnie przewidziane,

³ J. M. Keynes uważał, że zwiększenie wydatków państwa spowoduje, przy pomocy działania mnożnika i akceleratora, wzrost globalnego popytu znacznie silniejszy niż wynikałoby to z pierwotnego impulsu, wywołanego wydatkami państwowymi. Por. J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, wyd. 2 popr., PWN, Warszawa 1985.

⁴ Zdaniem M. Friedmana, System Rezerwy Federalnej w latach 20. XX w. skutecznie stabilizował gospodarkę, zwiększając stopę wzrostu pieniądza, gdy gospodarka wykazywała oznaki hamowania, oraz redukując tę stopę w czasie rozwoju. Nie zapobiegło to wprawdzie fluktuacjom gospodarki, ale dość skutecznie przyczyniało się do ich złagodzenia, a jednocześnie były to działania na tyle zrównoważone, że nie spowodowały inflacji. Jednak w 1929 r., po panice na giełdzie nowojorskiej, SRF nie podjął praktycznie żadnych działań, głównie ze względu na zmiany w kierownictwie. Gdyby środki hamujące kryzys zostały podjęte, mógł on być zażegnany lub przynajmniej znacznie złagodzony na samym początku. Wówczas żadne inne interwencje rządu amerykańskiego pobudzające popyt globalny nie byłyby potrzebne. Por. Milton i Rose Friedman, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec, 1994, s. 73 i następne.

⁵ Por. *Recycling Old Myths*, „The Economist” z 28 października 1995 r., s. 16.

aby podjęte środki zaradcze były skuteczne. Między podjęciem decyzji o interwencji a jej pozytywnymi skutkami mija z reguły kilka miesięcy. Wynika to, po pierwsze, z przyczyn technicznych, związanych na przykład z procesem decyzyjnym, zorganizowaniem środków na interwencję, podziałem tych środków. Po drugie, opóźnienia są spowodowane czasem reakcji gospodarki na interwencję.

Wobec nieuchronności cyklu koniunkturalnego przed państwem stoi zadanie stabilizowania gospodarki. Współcześnie państwo dysponuje szerokimi możliwościami interweniowania, dlatego też podjęcie określonych działań jest uzależnione przede wszystkim od przyjętych celów stabilizacyjnych.

Cele polityki antycyklicznej państwa

Od czasów Keynesa ekonomiści poświęcają dużo uwagi roli państwa w życiu gospodarczym. W zasadzie nikt już nie podziela poglądów „ojca ekonomii” A. Smitha, że powinno ono spełniać tylko rolę stróża bezpieczeństwa kraju. Współcześnie w teorii ekonomii przyjmuje się, że państwo powinno wypełniać w gospodarce następujące role⁶:

- alokacyjną,
- redystrybucyjną,
- stabilizacyjną.

Stabilizacja gospodarki jest zatem tylko jednym z elementów działalności państwa w sferze ekonomicznej. Stabilizacyjna rola państwa rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁷. Osiągnięcie tego jest możliwe dzięki zrealizowaniu tzw. **magicznego trójkąta celów**, do którego zalicza się:

- osiągnięcie odpowiednich, założonych stóp wzrostu gospodarczego,
- utrzymanie na określonym poziomie wartości pieniądza,
- utrzymanie dodatniego bilansu płatniczego.

Wśród ekonomistów można również spotkać inne poglądy co do celów stojących przed państwem, a których realizacja zapewni stabilność gospodarki. Wymienia się wśród nich następujące⁸:

- pełne zatrudnienie wszystkich czynników produkcji,
- stabilizację cen,
- wzrost gospodarczy,

⁶ Por. m.in. M. Belka, *Ewolucja poglądów teoretycznych na temat roli państwa w gospodarce*, w: *Ekonomiczne strategie krajów wysoko rozwiniętych*, red. M. Belka, PAN INE, Warszawa 1992, s. 10 oraz A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990, s. 46.

⁷ Por. *Koniunktura gospodarcza*, red. Z. Kowalczyk, PWN, Warszawa 1982, s. 181 i następne.

⁸ Por. m.in. W. Kuchowicz, *Cele i narzędzia interwencjonizmu państwowego. Skuteczność polityki ekonomicznej państwa, polityczny cykl koniunkturalny*, w: *Niektóre problemy współczesnej zachodniej myśli ekonomicznej*, red. M. Belka, PAN INE, Warszawa 1988, s. 45, oraz K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 32.

- równowagę bilansu płatniczego,
- eliminację ubóstwa.

Realizacja tak szerokiego wachlarza celów jednocześnie jest szalenie trudna, jeśli nie całkowicie niemożliwa. Dlatego też państwo szuka różnych narzędzi oddziaływania na gospodarkę tak, aby jego interwencja była jak najbardziej skuteczna.

Historia stosowania narzędzi polityki antycyklicznej państwa

Od momentu kiedy państwo zaczęło podejmować działania zmierzające do stabilizacji koniunktury gospodarczej, stosowało różne narzędzia interwencji. Wybór narzędzi polityki antycyklicznej zależał głównie od tego, jaki nurt teorii ekonomii, a w szczególności – teorii cykli koniunkturalnych, w danym momencie dominował i jakie on zalecał środki zaradcze⁹.

Teorie cykli koniunkturalnych, tworzone przez ekonomistów głównie w XX w., wyjaśniały zależności przyczynowo-skutkowe zachodzące między wielkościami ekonomicznymi w czasie trwania cykli oraz poszukiwały czynników, które były odpowiedzialne za powstawanie wahań w gospodarce. Do dziś nie ma zgody wśród ekonomistów na temat tych zależności i przyczyn. Istniejące teorie na ten temat są często sprzeczne¹⁰. Każda grupa teorii wskazuje na inny czynnik jako na główną przyczynę zmian o charakterze koniunkturalnym.

Jako pierwsza¹¹, w II poł. XIX w. i na początku wieku XX, wykształciła się teoria monetarna cyklu koniunkturalnego. Widziała ona główne źródło wahań koniunkturalnych w czynnikach pieniężnych. W związku z tym zalecała stosowanie narzędzi polityki pieniężno-kredytowej do przeciwdziałania fluktuacjom gospodarczym.

Wielki Kryzys w latach 1929-1933 spowodował, że ekonomiści przestali wierzyć w skuteczność narzędzi polityki pieniężno-kredytowej. Pod wpływem teorii J.M. Keynesa, za najbardziej skuteczne zaczęto uważać narzędzia polityki budżetowej. W latach 60. XX w. panował wśród ekonomistów duży optymizm¹²: narzędzia polityki budżetowej zdawały się być bardzo skuteczne w stabilizacji koniunktury.

Jednak lata 70. przyniosły powrót cyklu koniunkturalnego, a co za tym idzie – pojawiła się konieczność kolejnej rewizji poglądów na temat skuteczności narzędzi polityki antycyklicznej państwa.

⁹ Por. *Koniunktura...*, op. cit., s. 180.

¹⁰ Por. m.in. A. Jakimowicz, *Analiza porównawcza teorii cyklu koniunkturalnego w ujęciu J. M. Keynesa i P. A. Samuelsona*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 1991 oraz B. Polszakiewicz, *Podstawowe prawidłowości cyklicznego rozwoju gospodarki kapitalistycznej*, PWN, Warszawa 1989.

¹¹ Por. *Koniunktura...*, op. cit., s. 180.

¹² Por. C. I. Plosser, *Understanding Real Business Cycles*, „Journal of Economic Perspectives”, Summer 1989, s. 51.

Współczesne narzędzia polityki antycyklicznej

Współcześnie stosowane środki polityki antycyklicznej państwa są przede wszystkim połączeniem wszystkich historycznie ukształtowanych sposobów oddziaływania państwa na stabilizację koniunktury gospodarczej¹³. Najczęściej stosuje się zatem następujące środki:

– tworzy się taką strukturę gospodarki, aby samodzielnie mogła łagodzić występowanie wahań koniunkturalnych poprzez tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury,

- polityka pieniężno-kredytowa,
- polityka budżetowa,

W celach stabilizacyjnych stosuje się czasem środki administracyjno-reglamentacyjne w postaci polityki cenowej i dochodowej, planowania gospodarczego oraz stworzenia państwowego sektora gospodarki. Jednak ze względu na mniejsze zainteresowanie badaczy tymi narzędziami, nie zostaną one poniżej omówione.

Automatyczne stabilizatory koniunktury

Po II wojnie światowej, obok keynesizmu, na politykę państwa wpływ miała również ekonomia neoklasyczna. Jednym z jej celów była stabilizacja koniunktury. Zdominowała ona politykę gospodarczą w latach 50. Dzięki niej zostały zidentyfikowane i zaczęły być wykorzystywane narzędzia stabilizacyjne określone jako tzw. **automatyczne stabilizatory koniunktury**¹⁴.

Głównym założeniem automatycznych stabilizatorów koniunktury jest to, aby zadziały na gospodarkę natychmiast, gdy następuje odchylenie podstawowych wskaźników ekonomicznych od normy, bez konieczności prowadzenia przez państwo szczegółowych analiz i podejmowania określonych kroków¹⁵. Automatyczne stabilizatory koniunktury działają w zasadzie niezależnie nawet od tego, czy państwo zdaje sobie sprawę z konieczności zastosowania jakichkolwiek środków zapobiegawczych.

Do grupy automatycznych stabilizatorów koniunktury zalicza się następujące właściwości struktury gospodarki¹⁶:

- wzrost zatrudnienia w sektorze usług,
- rozwój przedsiębiorstw oligopolistycznych,
- system ubezpieczeń społecznych,
- progresywne stawki podatkowe.

¹³ Por. *Koniunktura...*, op. cit., s. 181.

¹⁴ Por. m.in. J. Stacewicz, *Stereotypy rozwoju a ekonomia*, PWE, Warszawa 1991, s. 13-14 oraz R. Barczyk, Z. Kowalczyk, *Polityka stabilizacji koniunktury gospodarczej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1994, s. 37 i następne.

¹⁵ Por. J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976, s. 143 i następne.

¹⁶ Por. *Koniunktura...*, op.cit., s. 183.

Zatrudnienie w sektorze usług jest niezależne od wielkości produkcji przemysłu, zatem nie zmienia się w zbyt dużym stopniu w czasie cyklu koniunkturalnego. W związku z tym dochody osób zatrudnionych w sektorze usług są w miarę stałe. Tym samym popyt konsumpcyjny jest stosunkowo stabilny, podlega mniejszym wahaniom niż popyt pracowników przemysłu. Zatrudnienie w sektorze usług stabilizuje zatem popyt konsumpcyjny ludności.

Kolejnym automatycznym stabilizatorem koniunktury są działania oligopoli. Gospodarka światowa jest w coraz większym stopniu zmonopolizowana i opanowywana przez duże i silnie ekonomicznie przedsiębiorstwa. Mają one większą zdolność przewidywania przyszłych zmian gospodarczych i przystosowania się do bieżącej sytuacji niż małe przedsiębiorstwa. W coraz większym stopniu potrafią również aktywnie kształtować popyt poprzez działania marketingowe. Posiadają także dużą zdolność do samofinansowania swojej działalności. Dzięki temu ich sytuacja ekonomiczna jest mniej podatna na zmiany ogólne, w szczególności na zmiany w popycie czy zmiany warunków finansowych. Działalność oligopoli stabilizuje zatem rozmiary zatrudnienia i produkcji przemysłowej.

W dalszej kolejności gospodarkę stabilizuje system ubezpieczeń społecznych. W zasadzie do Wielkiego Kryzysu pracownicy nie byli objęci żadną ochroną w razie zwolnień z pracy, wypadku przy pracy czy niezdolności do pracy ze względu na wiek. Jeżeli zatem przykładowo ktoś uległ wypadkowi, z dnia na dzień pozostawał bez środków do życia. Obecnie pracownicy są chronieni przez system ubezpieczeń społecznych. Otrzymywane przez nich zasiłki dla bezrobotnych, osób chorych, inwalidów i osób starszych niezdolnych do podjęcia pracy zarobkowej powodują, że mimo spadku zatrudnienia ich dochody nie maleją aż tak gwałtownie. W konsekwencji popyt konsumpcyjny nie ulega takim silnym wahaniom.

Ostatnim automatycznym stabilizatorem gospodarki jest progresywny system podatkowy. Oznacza on, że wysokość stawki podatkowej zależy od wysokości dochodów. Im wyższe dochody ludność uzyskuje, tym większymi stawkami podatkowymi są te dochody obciążone. Taki system podatkowy działa stabilizująco na gospodarkę poprzez to, że w momencie kiedy rozpoczynają się zjawiska kryzysowe i dochody ludności maleją, zmniejsza się również wysokość ich opodatkowania. Łagodzi to spadek dochodów i pozwala na utrzymanie popytu konsumpcyjnego na względnie stabilnym poziomie.

Jak zatem z powyższego przeglądu narzędzi uznawanych za automatyczne stabilizatory koniunktury wynika, są one w zasadzie „wpisane” w strukturę gospodarki rynkowej.

Antycykliczna polityka pieniężno-kredytowa

Kolejnym sposobem oddziaływania na stabilizację gospodarki jest wpływanie na rynek pieniężno-kredytowy. Jest to rynek, na którym podmioty gospodar-

cze działają w celu zapewnienia sobie płynności finansowej¹⁷. Są na nim lokowane nadwyżki finansowe, bądź pobierane pożyczki w przypadku deficytu. Zatem rynek pieniężno-kredytowy reguluje ilość pieniądza w obiegu gospodarczym.

Podmiotem, który faktycznie reguluje rynek pieniężno-kredytowy jest bank centralny. Jest on wprawdzie organem samodzielnym, ale realizuje politykę stabilizacyjną rządu. Jego oddziaływanie na rynek polega głównie na sterowaniu ilością pieniędzy, która jest w obiegu w gospodarce. Jeśli bank centralny uzna, że konieczne jest zmniejszenie lub zwiększenie ilości pieniędzy na przykład w związku z nadmiernymi wahaniami w popycie, uruchamia odpowiednie narzędzia.

Bank centralny ma do dyspozycji takie narzędzia polityki pieniężno-kredytowej stabilizujące gospodarkę, jak:

- polityka bezpośredniego refinansowania,
- rezerwa obowiązkowa,
- polityka otwartego rynku.

Pierwszym narzędziem stabilizującym gospodarkę poprzez rynek finansowy jest polityka bezpośredniego refinansowania. Polega na udzielaniu przez bank centralny bankom komercyjnym kredytów i określaniu stóp oprocentowania tych kredytów. Dzięki temu bank centralny oddziałuje na wielkość środków pieniężnych będących w dyspozycji banków komercyjnych, co decyduje o możliwości udzielania kredytów przez banki podmiotom gospodarczym. Jeżeli bank centralny będzie zamierzał chłodzić koniunkturę, zmniejszy skalę bezpośredniego refinansowania, a tym samym obniży zdolność banków do rozszerzania akcji kredytowej. W konsekwencji zmniejszą się wydatki pokrywane dzięki kredytom, głównie wydatki inwestycyjne. Zmniejszy się zatem wielkość popytu inwestycyjnego.

Kolejnym narzędziem stabilizującym gospodarkę poprzez rynek pieniężno-kredytowy jest rezerwa obowiązkowa. Banki komercyjne są zobowiązane utrzymywać w banku centralnym rezerwę obowiązkową, która ma zagwarantować ich wypłacalność. Rezerwa ta, naliczana jako procent od wysokości lokat założonych w danym banku, ogranicza w efekcie ich zdolność do kredytowania. Jeśli przykładowo bank centralny uzna, że gospodarka osiągnęła zbytnią stagnację, może obniżyć wysokość rezerw obowiązkowych. Zwiększy to możliwości udzielania kredytów przez banki komercyjne, czyli przez zwiększenie ilości pieniądza w obiegu gospodarczym przyczyni się do wzrostu globalnego popytu.

Ostatnim narzędziem stabilizującym, będącym w dyspozycji banku centralnego jest polityka otwartego rynku. Polega ona na tym, że bank centralny sprzedaje lub skupuje posiadane przez siebie papiery wartościowe, głównie państwowe bony skarbowe i obligacje. Jeśli bank centralny chce zwiększyć ilość pieniędzy w obiegu gospodarczym, będzie te papiery wartościowe skupował.

¹⁷ Ibidem, s. 185.

Tym samym podmioty gospodarcze sprzedając te papiery, będą miały do dyspozycji większą ilość gotówki. Jeżeli natomiast bank centralny uzna, że ilość pieniądza w obiegu jest zbyt duża, będzie dokonywać sprzedaży papierów wartościowych, a przedsiębiorstwa i ludność, w wyniku zakupu papierów wartościowych, będą miały do dyspozycji mniejszą ilość gotówki. Poprzez ilość pieniądza będącego w dyspozycji ludności i przedsiębiorstw, bank centralny oddziałuje zatem na rozmiary globalnego popytu.

Sposoby oddziaływania narzędzi pieniężno-kredytowych na gospodarkę wskazują na to, że działają one raczej długoterminowo, a nie wpływają na stabilizowanie krótkookresowe.

Polityka budżetowa w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej

Kolejnym sposobem¹⁸ oddziaływania na stabilizację koniunktury jest polityka budżetowa, czasem określana jako polityka fiskalno-budżetowa. Wpływa ona na ogólną sytuację gospodarczą poprzez regulowanie wysokości wpływów i wydatków budżetowych. Tutaj zatem rząd jest tym podmiotem, w gestii którego znajduje się sterowanie narzędziami tej polityki.

W celu złagodzenia fluktuacji koniunkturalnych wykorzystuje się krótkookresowe zmiany w wydatkach publicznych i opodatkowaniu¹⁹. Przykładowo: w celu pobudzenia gospodarki znajdującej się w recesji można liberalizować normy odpisów amortyzacyjnych, przez co szybciej majątek firm zostanie odtworzony i zwiększy się ogólny popyt inwestycyjny.

Polityka budżetowa ma dwa główne kierunki oddziaływania. Wpływa ona na:

- konsumpcję,
- inwestycje.

Wpływ ten może mieć charakter bezpośredniego zaangażowania państwa w finansowanie danych wydatków, na przykład poprzez dotacje, lub pośredniego kształtowania konsumpcji czy inwestycji, na przykład poprzez wykorzystanie systemu ulg podatkowych.

Państwo oddziałuje na konsumpcję poprzez²⁰:

- efekt kreacji popytu,
- efekt redystrybucji dochodów,
- ilość pracowników utrzymujących się z budżetu państwa i wysokość ich płac.

W ramach efektu kreacji popytu państwo tworzy nowy efektywny popyt, regulując swoje wydatki budżetowe. Wydatki państwa są generalnie niezależne

¹⁸ Por. m.in. D. Hübner, M. Lubiński, *Współczesny cykl koniunkturalny*, PWE, Warszawa 1989, s. 173.

¹⁹ Por. J. Krompardt, *Ewolucja keynesistowskiej strategii gospodarczej*, w: *Współczesny keynesizm*, red. M. Belka, A. Wojtyna, PAN INE, Warszawa 1993, s. 83.

²⁰ Por. *Koniunktura...*, op. cit., s. 198 i następn.

od fazy cyklu koniunkturalnego. Jeżeli wydatki państwa, a zatem jego popyt, są na stałym poziomie, wówczas stabilizuje to popyt globalny. Jeśli natomiast celem państwa jest pobudzenie gospodarki znajdującej się w fazie stagnacji, zwiększy ono swoje wydatki.

Państwo stabilizuje konsumpcję również poprzez manipulowanie podatkami i redystrybucję dochodów ludności. Redystrybucja dochodów polega na podziale ostatecznej kwoty dochodów ludności między jej poszczególne grupy. Redystrybucja dochodów odbywa się z jednej strony przez obciążenie grup ludności podatkami, co zmniejsza jej dochód pozostający faktycznie do dyspozycji. Z drugiej strony, państwo przekazuje otrzymane z podatków środki finansowe innym grupom społecznym w postaci różnego rodzaju świadczeń. W ten sposób państwo reguluje i może zmieniać ostateczny podział dochodów między poszczególne grupy podmiotów gospodarczych.

Takie działanie państwa wynika ze zróżnicowanego zachowania się poszczególnych grup ludności. Im większe są dochody, tym ludność ma większą skłonność do oszczędzania, a mniejszą do konsumpcji, czyli w efekcie nie cały jej dochód zamienia się w popyt konsumpcyjny. Natomiast przy niskich dochodach ludzie więcej wydają, natomiast zdecydowanie mniej oszczędzają. Zatem państwo, aby zwiększyć popyt konsumpcyjny i jednocześnie zmniejszyć oszczędności ludności, będzie się starało o taką redystrybucję dochodów, aby zwiększyć dochody biedniejszych, a zmniejszyć bogatszych.

Kolejnym sposobem wpływania państwa na konsumpcję jest określenie ilości pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej i poziomu ich zarobków. Jeżeli państwo chce przykładowo obniżyć popyt efektywny, może zmniejszyć ilość pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej lub ograniczyć ich dochody. Jednakże z obserwacji zatrudnienia w instytucjach finansowanych z budżetu wynika, że cechuje się ono dużą stabilnością. Liczba pracowników nie jest zatem uzależniona od bieżącej sytuacji koniunkturalnej. Dzięki temu ich dochody, a tym samym popyt konsumpcyjny przez nich zgłaszany, nie podlega zbyt dużym fluktuacjom.

Antycykliczna polityka budżetowa wpływa również na inwestycje realizowane w gospodarce. Możliwości oddziaływania państwa na poziom i strukturę inwestycji jest również kilka. Są one następujące:

- ulgi podatkowe,
- potrącenia sum wydatkowanych na inwestycje od naliczonego podatku,
- przyspieszenie amortyzacji.

Ulgi podatkowe oraz potrącenia sum wydatkowanych na inwestycje od naliczonego podatku stosuje się w celu stymulowania działalności inwestycyjnej. Przyznanie przez państwo ulgi zachęca podmioty gospodarcze do zwiększenia wydatków inwestycyjnych, natomiast jej ograniczenie powoduje raczej zmniejszenia skali inwestycji.

Państwo ma również wpływ na rozmiary działalności inwestycyjnej poprzez określanie zasad amortyzacji. Państwo określa, ile lat dany środek trwały powinien służyć przedsiębiorstwom, czyli ustala w jakim czasie powinna nastąpić

jego amortyzacja. Jeżeli państwo chce zachęcić przedsiębiorstwa do zwiększenia skali inwestycji, może przyspieszyć amortyzację już istniejącego majątku.

Skuteczność polityki pieniężno-kredytowej oraz fiskalnej w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej

Krótki przegląd narzędzi polityki antycyklicznej państwa pozwala stwierdzić, że ma ono dużo różnych możliwości wpływania na koniunkturę gospodarczą. Wybór określonego narzędzia stabilizacyjnego powinien zależeć od skuteczności jego oddziaływania w konkretnych warunkach gospodarczych. Należy zatem przeanalizować skuteczność poszczególnych środków antycyklicznej polityki państwa.

Aby narzędzie antycykliczne można było uznać za skuteczne, powinno cechować się następującymi właściwościami²¹:

- szybkość podjęcia decyzji,
- szybkość oddziaływania,
- elastyczność zastosowania,
- przewidywalność skutków,
- neutralność.

Pierwszą cechą skutecznego narzędzia antycyklicznego powinna być szybkość podejmowania decyzji. Z reguły określona sytuacja koniunkturalna wymaga szybkiej interwencji. Jednak ze względu na duży wpływ narzędzi interwencyjnych na gospodarkę i społeczeństwo, decyzja o zastosowaniu narzędzi stabilizacyjnych musi być podjęta z rozmysłem, często przy zastosowaniu określonej procedury. Im szybciej decyzja o zastosowaniu jakiegoś środka interwencyjnego zostanie podjęta, tym większa jest jego skuteczność. Szybkość podejmowania decyzji zależy natomiast od organu, który ją podejmuje oraz jego kompetencji. Niektóre narzędzia wprowadzane są tylko przy zgodzie parlamentu i w ramach kalendarza jego prac, inne natomiast wymagają jedynie jednoosobowej decyzji prezesa banku narodowego.

Kolejnym kryterium skuteczności środków polityki antycyklicznej państwa jest szybkość jego oddziaływania na gospodarkę. Określa ona jaki czas mija od zastosowania narzędzi stabilizacyjnych do odpowiedniej reakcji gospodarki na impuls. Oczywiście im szybciej gospodarka zareaguje, tym narzędzie jest bardziej skuteczne.

Następną cechą skutecznego narzędzia stabilizującego gospodarkę jest jego elastyczność. Elastyczność określa, czy istnieje możliwość dostosowania rozmiarów interwencji do faktycznych potrzeb gospodarki. Większa elastyczność danego narzędzia oznacza oczywiście jego większą skuteczność.

Jakość narzędzi polityki antycyklicznej ocenia się również na podstawie przewidywalności skutków jej zastosowania. Ocenia się zatem, czy można

²¹ Por. D. Hübner, *Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna*, IPiSS, Warszawa 1992, s. 33-34.

określić prawdopodobne efekty interwencji. Im bardziej przewidywalne są rozmiary wpływu danego narzędzia na niestabilną gospodarkę, tym większa jego skuteczność.

Wreszcie ostatnią cechą, która pozwala ocenić skuteczność narzędzi polityki antycyklicznej jest jego neutralność. Neutralne jest takie narzędzie, które w taki sam sposób oddziałuje na wszystkie podmioty gospodarcze. Zatem im bardziej neutralne jest dane narzędzie, tym lepiej.

Analiza narzędzi polityki pieniężno-kredytowej oraz fiskalnej pod względem właściwości wpływających na ich skuteczność prowadzi do wniosku, że nie ma idealnego środka, który zaradzi każdej niekorzystnej sytuacji w gospodarce. Wszystkie narzędzia mają swoje plusy i minusy. W niektórych aspektach skuteczniejsza jest polityka pieniężna, w innych – fiskalna.

Zaletą polityki pieniężnej jest to, że ze względu na dużą samodzielność prezesa banku narodowego decyzje o zastosowaniu określonych środków interwencyjnych są podejmowane szybko. Polityka ta cechuje się również wysoką elastycznością. W zależności od potrzeb można w zasadzie z dnia na dzień zmienić rozmiary na przykład ilości sprzedawanych przez bank centralny bonów skarbowych czy wysokości rezerw obowiązkowych.

Natomiast narzędzia polityki pieniężno-kredytowej nie są zbyt neutralne. W zasadzie oddziałuje ona tylko na te podmioty, które korzystają z pomocy sektora finansowego. Jeżeli natomiast dane przedsiębiorstwo finansuje swoją działalność z własnych środków, to w stosunku do niego żadne narzędzia tej polityki nie działają. Jednak najmniej korzystnie oceniana jest polityka pieniężno-kredytowa pod względem szybkości oddziaływania. Okazuje się bowiem, że podmioty bardzo wolno reagują na zmiany na rynku pieniężno-kredytowym.

Natomiast polityka fiskalno-budżetowa cechuje się dużym opóźnieniem decyzyjnym. Wynika to z faktu, że decyzje dotyczące stosowania narzędzi tej polityki muszą być podejmowane przez parlament w określonym trybie jego pracy. Za to jej oddziaływanie na zachowanie się podmiotów jest dużo szybsze niż polityki pieniężnej.

Polityka fiskalna nie jest elastyczna, nie można dostosować bowiem rozmiarów interwencji do faktycznych potrzeb. Nie jest ona też całkowicie neutralna, gdyż w różnym stopniu dotyka poszczególne grupy podmiotów. Można wprawdzie przewidzieć skutki jej działania, ale też tylko w pewnym zakresie.

Polityczny cykl koniunkturalny

Działania państwa zmierzające do stabilizacji koniunktury gospodarczej przyniosły wiele korzystnych efektów, polegających głównie na zmniejszeniu skali fluktuacji. Dzięki interwencji wahania stały się mniej wybuchowe. Jednak rozważając rozmaite kwestie polityki antycyklicznej państwa, jej narzędzi i ich skuteczności, nie sposób nie wspomnieć o negatywnych skutkach oddziaływania państwa.

Coraz większy wpływ państwa na kształtowanie podstawowych wielkości ekonomicznych stał się przedmiotem licznych badań, dotyczących jego znaczenia we współczesnym cyklu koniunkturalnym. Doprowadziły one do powstania **teorii politycznego cyklu koniunkturalnego**²². Przedstawiciele tej teorii uważają, że cykl koniunkturalny nie tylko nie został zlikwidowany przez interwencję państwa, ale wprost przeciwnie – jest przez politykę wywoływany.

Liczne badania²³ wykazują, że poziom wydatków państwa i ilość pieniądza w obiegu gospodarczym zmienia się w czasie trwania kadencji parlamentu. Dodatkowe wydatki państwa i większa ilość pieniądza w obiegu przyczyniają się do wzrostu popytu globalnego, co zdecydowanie poprawia stan gospodarki kraju i chwilowy dobrobyt jej mieszkańców.

Zaobserwowano prawidłowość, że zazwyczaj przed wyborami wydatki państwa i podaż pieniędzy rośnie. Dzięki temu poprawia się krótkookresowa sytuacja ekonomiczna kraju, co znacznie zwiększa szanse partii rządzących na ponowny wybór przez społeczeństwo. Natomiast konieczne ograniczenia skali działania państwa dokonywane są najczęściej w początkach kadencji, gdy do terminu następnych wyborów jest daleko. Dla gospodarki konsekwencją takiej sytuacji jest coraz większe uzależnienie fazy wzrostowej i spadkowej koniunktury od terminów wyborczych i bieżącej polityki partii rządzących. Stoi to w dużej sprzeczności z ideą stabilizowania gospodarki.

Rosnące zaangażowanie państwa wywołuje również inne negatywne skutki²⁴. Oprócz nasilenia politycznych uwarunkowań koniunktury gospodarczej, obserwuje się także wzrost i autonomizację biurokracji przy podejmowaniu decyzji antycyklicznych.

Polityka antycykliczna w Polsce – uwagi ogólne

W polskiej gospodarce problem polityki antycyklicznej jest właściwie nowy. W gospodarce centralnie zarządzanej z góry zakładano, że cykl koniunkturalny nie istnieje. Traktowano go bowiem jako właściwość tylko gospodarek kapitalistycznych. Po rozpoczęciu procesu transformacji problematyka koniunktury gospodarczej nie była priorytetem, gdyż istniało zbyt wiele koniecznych do przeprowadzenia zmian w innych sferach.

Jednak teraz, po prawie dziewięciu latach od rozpoczęcia procesu transformacji, zaczynają się pojawiać głosy o konieczności stabilizowania koniunktury gospodarczej. Wynika to przede wszystkim z bardzo wysokiego tempa wzrostu

²² Por. m.in. W. Kuchowicz, *Cele i narzędzia interwencjonizmu państwowego...*, op. cit., s. 51.

²³ Por. m.in. B. H. Soh, *Political Business Cycles in Industrialized Democratic Countries*, „Kyklos”, January 1986, s. 46, oraz M. Suzuki, *Political Business Cycles in the Public Mind*, „American Political Science Review”, December 1992, s. 989.

²⁴ Por. m.in. K. Opawski, *Teoretyczne przesłanki nowej ekonomii politycznej (Public Choice)*, w: *Współczesna burżuazyjna myśl ekonomiczna w poszukiwaniu alternatyw*, red. M. Belka, PAN INE, Warszawa 1990, s. 117.

gospodarczego, jaki obserwuje się w Polsce od 1995 r. Produkt krajowy brutto w 1995 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 7,0%, w 1996 r. o 6,1%, a w kolejnym roku 1997 o dalsze 6,9%²⁵. W porównaniu z krajami o ugruntowanej strukturze rynkowej, gdzie średnioroczny wzrost PKB wynosi około 2-3%, polski wzrost gospodarczy jest dość wysoki. Zjawiska towarzyszące temu wzrostowi są jednak niepokojące. Przede wszystkim obserwowany jest bardzo wysoki wzrost popytu krajowego, znacznie przekraczający wzrost krajowej produkcji. Powoduje to, po pierwsze, zwiększenie zapotrzebowania na towary importowane, co pogarsza i tak już ujemne saldo handlu zagranicznego. Po drugie, tak gwałtowny wzrost popytu przyczynia się do wzrostu cen i powstania presji inflacyjnej. Dodatkowo, zwiększony popyt jest w dużej mierze finansowany przez kredytowanie się podmiotów gospodarczych.

Polska gospodarka jest zatem w okresie bardzo dynamicznego wzrostu. Każdy bardzo szybki wzrost rodzi jednak niebezpieczeństwo przegrzania się koniunktury i wystąpienia negatywnych skutków. Ponieważ w polskiej gospodarce niektóre niekorzystne zjawiska dają już o sobie znać, pojawiają się wśród ekonomistów i polityków głosy o konieczności chłodzenia gospodarki. W związku z tym polska polityka antycykliczna jest obecnie skoncentrowana na stabilizowaniu wzrostu gospodarczego i na ograniczeniu nadmiernego popytu krajowego.

Zatem problem polityki antycyklicznej stał się nowym wyzwaniem dla polskiej gospodarki. Zanim jednak zostaną omówione sposoby stabilizowania gospodarki i ich skuteczność, należy zwrócić uwagę na pewne fakty.

Przede wszystkim o polityce antycyklicznej, jej istnieniu i skuteczności, można mówić w zasadzie tylko w stosunku do krajów o ugruntowanej strukturze kapitalistycznej. Tylko w gospodarkach rynkowych zmiany w poziomie aktywności mają charakter cykli koniunkturalnych, na które można próbować oddziaływać.

Polska gospodarka nie ma jeszcze ugruntowanej struktury rynkowej i jeszcze jakiś czas nie będzie jej miała. Stanowi ona teraz pewną mozaikę cech właściwych państwu o gospodarce centralnie zarządzanej oraz o gospodarce rynkowej. W konsekwencji, w polskiej gospodarce występuje wiele cech występujących również we współczesnych cyklach koniunkturalnych, jednak istnieją też rozbieżności wynikające z pewnych właściwości polskiej gospodarki po roku 1989. W największym stopniu na obecny charakter polskiej gospodarki wpływają następujące zjawiska²⁶:

- nastąpiło zerwanie ciągłości procesów ekonomicznych,
- gospodarka znajduje się w fazie przejściowej od systemu centralnego planowania do systemu rynkowego,
- istnieje silny splot zmian o charakterze strukturalnym i koniunkturalnym,

²⁵ Dane na podstawie „Biuletynu Statystycznego GUS” za lata 1996-1998.

²⁶ Por. M. Lubiński, *Mechanizm wahań...*, op. cit., s. 79.

– wiele zmian, które zostało zapoczątkowanych, ma swoje implikacje długookresowe i nie przyniosło jeszcze dostrzegalnych konsekwencji.

Obecnie silny wpływ na wahania w wielkościach ekonomicznych wywierają zmiany strukturalne. Przykładowo, załamanie popytu na produkty polskich przedsiębiorstw, które miało miejsce na początku lat 90., wynikało ze zmiany struktury popytu, a nie z wahań koniunkturalnych. W tym samym czasie nastąpiło bowiem zwiększenie popytu na produkty zagraniczne w postaci wzrostu importu.

W polskiej gospodarce na te zmiany o charakterze strukturalnym nakładają się dodatkowo wahania koniunkturalne. Zatem niektóre wahania w ogólnej sytuacji ekonomicznej wynikają z czynników strukturalnych, inne z koniunkturalnych. Politykę antycykliczną stosuje się tylko w stosunku do fluktuacji o charakterze koniunkturalnym. Jednak niezwykle trudno jest te dwa wpływy rozgraniczyć i tym samym wpływać tylko na koniunkturę. Nie można bowiem stabilizować wahań strukturalnych. Jedyne co można zrobić, aby uchronić gospodarkę przed perturbacjami o charakterze strukturalnym, to zapewnić stabilną strukturę gospodarki. W tym celu konieczne jest dokończenie procesów transformacyjnych. Dopóki nie zostaną one zakończone, wahania strukturalne będą rzutowały na ogólną sytuację gospodarki i przedsiębiorstw. Tak długo też będą się one przeplatały z wahaniami koniunkturalnymi.

Kolejnym ważnym problemem w polskiej polityce antycyklicznej jest to, czy w ogóle istnieje potrzeba i jaka powinna być ewentualna skala stabilizowania koniunktury. Polska gospodarka ma do „odrobienia” duże straty w stosunku do gospodarek o ugruntowanej strukturze rynkowej. Aby dorównać poziomowi rozwoju państw Europy Zachodniej czy Stanom Zjednoczonym, konieczny jest wysoki wzrost gospodarczy, który będzie trwał przez szereg lat. Zatem rodzi się pytanie: czy wzrost gospodarczy jaki się w ostatnich latach obserwuje – około 6-7% rocznie – jest faktycznie zbyt wysoki? Oczywiście w krajach o ugruntowanej gospodarce rynkowej byłby to wzrost sugerujący przegrzewanie się koniunktury. Jednak Polska musi mieć stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy, żeby dołączyć do grupy państw wysokorozwiniętych.

Wysokie tempo wzrostu gospodarczego nie byłoby takim zagrożeniem dla stabilizacji ekonomicznej, gdyby wzrost taki dało się utrzymać. Jednak wzrostowi gospodarczemu towarzyszą inne negatywne zjawiska makroekonomiczne, które zagrażają stabilności polskiej gospodarki. Są to między innymi: rosnący deficyt w handlu zagranicznym, deficyt budżetowy, stosunkowo niskie oszczędności, wysoki i ciągle zwiększający się poziom zadłużenia podmiotów gospodarczych w bankach. Aby te negatywne zjawiska zneutralizować, polityka antycykliczna jest niewystarczająca, gdyż w swojej istocie ma ona charakter doraźny. Bardziej skuteczna byłaby zatem polityka makroekonomiczna, określająca trwałe warunki gospodarowania.

Prowadzenie polityki antycyklicznej w Polsce napotyka na jeszcze jedną trudność. Mianowicie narzędzia polityki antycyklicznej i ich skuteczność są

dobrze przeanalizowane w gospodarkach rynkowych. Natomiast nie jest dostatecznie zbadany problem ich skuteczności w gospodarce odchodzącej od centralnego zarządzania, a wdrażającej reguły rynkowe. Nie ma zatem pewności, że narzędzia stosowane w innych państwach okażą się w polskiej rzeczywistości gospodarczej równie skuteczne. Owszem, Polska może i powinna skorzystać z doświadczeń innych państw w stabilizowaniu koniunktury, jednak należy pamiętać, że przeniesienie cudzych rozwiązań na polski grunt nie gwarantuje sukcesu.

Polityka budżetowa i jej skuteczność w stabilizowaniu polskiej koniunktury

Mając na uwadze powyższe wątpliwości dotyczące polityki antycyklicznej w Polsce, należy przeanalizować jakie działania stabilizacyjne są podejmowane i jaki przynoszą skutek. Jako pierwszą poddajmy analizie politykę budżetową, która sterując dochodami i wydatkami budżetowymi, określa ogólne warunki ekonomiczne w kraju.

W polityce budżetowej deklaruje się, że szybki wzrost gospodarczy należy hamować przede wszystkim przez zmniejszenie nadmiernego popytu krajowego. W tym celu rząd przede wszystkim oddziałuje przez:

- ograniczenie deficytu budżetowego,
- obniżenie wzrostu płac realnych.

Ograniczenie deficytu budżetowego jest możliwe przez zmniejszenie wydatków budżetowych przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów. W chłodzeniu popytu krajowego szczególnie istotne jest zmniejszenie wydatków z budżetu centralnego, gdyż to właśnie one przyczyniają się do zwiększenia popytu. W 1997 r. faktycznie udało się zmniejszyć deficyt budżetowy w stosunku do jego poziomu z lat poprzednich: wyniósł on 5903,6 mln zł²⁷, podczas gdy w roku poprzednim 9 167,2 mln zł. Jak zatem widać deficyt ten zmniejszył się o ponad 35%.

Drugim zadaniem w polityce antyinflacyjnej było ograniczenie wzrostu płac realnych. Rzeczą oczywistą jest, że płace decydują o poziomie popytu indywidualnego. Wpływ ten jest dwojaki: przede wszystkim płace realne określają możliwości wydatków gotówkowych, jednocześnie jednak wyznaczają one wysokość możliwych do zaciągnięcia kredytów. Rząd w swojej polityce budżetowej nie ma zbyt dużego wpływu na płace w sektorze przedsiębiorstw, przede wszystkim zatem decyduje o wynagrodzeniu pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej.

Mimo szeregu deklaracji i zamierzeń w 1997 r. nie udało się zahamować wzrostu gospodarczego i ochłodzić gospodarki. Przede wszystkim wzrost podstawowych parametrów ekonomicznych był wyższy niż zakładano w ustawie budżetowej, co dowodzi pewnej nieskuteczności w działaniach rządu.

²⁷ Dane na podstawie „Biuletynu Statystycznego GUS” za lata 1996-1998.

Tabela 1. Dynamika podstawowych wskaźników ekonomicznych w 1997 r. w stosunku do roku poprzedniego

	Założenia ustawy budżetowej	Faktyczne wyniki gospodarcze
Produkt krajowy brutto	5,5%	6,9%
Produkcja przemysłowa	8,0%	10,8%
Spożycie prywatne	4,8%	6,9%
Nakłady inwestycyjne	16,0%	20,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informacje Ekonomiczne BOSS Gospodarka” 1998, nr 15, s. 6.

Jak widać w tabeli 1, dynamika podstawowych wskaźników ekonomicznych była w 1997 r. znacznie większa niż zakładano. Bardziej niż planowano wzrósł produkt krajowy brutto, produkcja przemysłowa oraz popyt krajowy, reprezentowany przez spożycie prywatne oraz nakłady inwestycyjne. Skoro jednak gospodarka wykazała się większą dynamiką, nadal grozi jej przegrzanie się koniunktury i działania rządu nie zmniejszyły tego zagrożenia.

Polityka pieniężna i jej skuteczność w stabilizowaniu polskiej gospodarki

Kolejna grupa narzędzi stabilizacyjnych jest wykorzystywana w ramach polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego. Ograniczając nadmierny popyt krajowy NBP dąży przede wszystkim do zmniejszenia ilości pieniędzy będących w dyspozycji podmiotów gospodarczych. Może to osiągnąć przez zwiększenie wartości depozytów przyjmowanych przez banki komercyjne i zmniejszenie wartości udzielanych przez nie kredytów.

W tym celu NBP zastosowało przede wszystkim następujące narzędzia pieniężnej polityki antycyklicznej:

- wysokie, znacznie przewyższające stopę inflacji, oprocentowanie kredytów udzielanych bankom komercyjnym,
- zwiększenie stopy obowiązkowych rezerw od lokat bankowych.

Aby zachęcić do większego oszczędzania i jednocześnie mniejszego kredytowania się, NBP utrzymuje bardzo wysokie stopy kredytu redyskontowego, refinansowego i lombardowego, znacznie przewyższające stopę inflacji. Dodatkowo, wszystkie stopy zostały jeszcze w sierpniu 1997 r. podwyższone o 2-2,5%. Oznacza to, że pieniądź nabywany przez banki komercyjne w NBP był bardzo drogi. W końcu 1997 r., przy inflacji 13%, oprocentowanie kredytu redyskontowego wynosiło 24,5%²⁸ i zostało podniesione z 22%. Oprocentowanie kredytu lombardowego jeszcze na początku 1997 r. wynosiło 25%, ale zostało podwyższone do 27%. Podobnej podwyżce uległa stopa oprocentowania kredytu refinansowego z 26% do 28%.

²⁸ Dane na podstawie „Biuletynu Informacyjnego NBP” 1997, nr 1-12, s. 12.

W konsekwencji takich działań NBP oprocentowanie kredytów złotych w głównych bankach komercyjnych na początku 1997 r. wahało się w granicach 20,5-26,3%, a pod koniec roku 22,5-29,4%. Natomiast oprocentowanie 12-miesięcznych depozytów złotych na początku roku wynosiło od 16,5 do 20,5%, a pod koniec roku wzrosło już do przedziału od 19 do 22,8%. Takie wysokie realne oprocentowanie lokat i kredytów w bankach komercyjnych powodowało, że dla wszystkich podmiotów gospodarczych lokaty terminowe były bardzo dochodowe, natomiast kredyty były bardzo drogie.

Jednocześnie, aby zmniejszyć możliwości udzielania kredytów przez banki komercyjne, NBP zwiększył w 1997 r. stopę obowiązkowych rezerw. Już w lutym 1997 r. NBP podniósł stopę obowiązkowych rezerw od wkładów złotych płatnych na żądanie z 17 do 20%. W odniesieniu do wkładów złotych terminowych stopę rezerw podwyższono w maju z 9 do 11%.

Wszystkie te działania powinny zahamować wielkości kredytów zaciąganych przez podmioty gospodarcze oraz zwiększyć wysokości składanych lokat terminowych. Jak pokazują dane w tabeli 2, okazało się tymczasem, że działania NBP nie były aż tak skuteczne, jak się spodziewano. Wielkość depozytów w 1997 r. zwiększyła się o prawie 32%. W tym samym czasie wzrosła również wysokość kredytów zaciągniętych przez ludność i podmioty gospodarcze i to o 33,5%. Oznacza to, że w większym stopniu zwiększyły się rozmiary zaciąganych kredytów niż zakładanych lokat.

Tabela 2. Zobowiązania i należności złote od osób fizycznych i podmiotów gospodarczych systemu bankowego (w mln zł, stan na koniec roku)

	1996 r.	1997 r.	Dynamika
Zobowiązania (depozyty)	89 706,0	118 348,8	131,9%
Należności (kredyty)	81 084,6	108 239,5	133,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Biuletynu Informacyjnego NBP”, op. cit., s. 100.

Jednocześnie tak wysokie realne oprocentowanie kredytów i lokat przyniosło negatywne skutki. Polegają one głównie na tym, że wzrasta wysokość kredytów walutowych zaciąganych w bankach zagranicznych. Oprocentowanie zagranicznych kredytów jest na tyle niższe, że podmioty gospodarcze są skłonne podjąć ryzyko ewentualnych zmian kursu walut.

Tabela 3. Zadłużenie zagraniczne Polski (w mln USD, stan na koniec miesiąca)

	I 1997 r.	XII 1997 r.	Dynamika
Zadłużenie sektora bankowego	765,6	1158,9	151,4%
Zadłużenie sektora pozarządowego i pozabankowego	2631,0	3473,4	132,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Biuletynu Informacyjnego NBP”, op. cit., s. 112.

Jak pokazują dane zawarte w tabeli 3, zadłużenie zagraniczne przedsiębiorstw wzrosło w 1997 r. o 32%. Bardziej jednak zastanawiający jest ponad 50-procentowy wzrost zadłużenia sektora bankowego w ciągu 1997 r. Oznacza to, że w dużej mierze środki na finansowanie własnej akcji kredytowej banki komercyjne pożyczają od banków i instytucji zagranicznych.

Wszystkie przedstawione dane wskazują na to, że duże wysiłki NBP, zmierzające do zahamowania popytu krajowego przez zmniejszenie rozmiarów zaciąganych przez podmioty kredytów oraz zwiększenie depozytów, nie przyniosły spodziewanych i satysfakcjonujących wyników.

Zakończenie

Podsumowując wszystkie dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że polska gospodarka stanęła wobec problemu stabilizowania koniunktury gospodarczej. Bardzo dynamiczny wzrost gospodarczy sugeruje niebezpieczeństwo przegrzania koniunktury. Aby temu zapobiec można wykorzystać narzędzia stosowane przez państwa o ugruntowanej strukturze rynkowej, czyli przede wszystkim politykę pieniężno-kredytową lub fiskalno-budżetową. Jednakże mówiąc o polskiej polityce antycyklicznej należy mieć na uwadze fakt, że polska gospodarka nie ma jeszcze struktury w pełni rynkowej, ciągle jeszcze trwają przekształcenia. W związku z tym występują w niej silne sploty fluktuacji o charakterze koniunkturalnym i strukturalnym. Osłabia to skuteczność polityki antycyklicznej.

Wątpliwości co do polskiej polityki antycyklicznej potwierdzają dane statystyczne obrazujące stan gospodarki. Mimo deklaracji polityków gospodarczych i wysiłków podejmowanych przez rząd i NBP, polska gospodarka w 1997 r. nadal rozwijała się bardzo dynamicznie. Wzrost PKB czy popytu krajowego był większy niż zakładano. Wszystko więc wskazuje na to, że jednak działania antycykliczne wobec polskiej gospodarki nie są zbyt skuteczne.

Andrzej Matuszczak

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej

Cele polityki pieniężnej w praktyce banków centralnych

Streszczenie. *W praktyce współczesnych banków centralnych wyróżnia się kilka podejść do osiągnięcia celu finalnego. Można tutaj mówić o pewnym procesie, który dokonał się w wieku dwudziestym, a zwłaszcza w drugiej jego połowie. Proces ten rozpoczął się od przyjęcia przez większość banków centralnych stabilności cen jako głównego celu polityki pieniężnej. Dla jego osiągnięcia banki centralne posługiwały się początkowo celami pośrednimi i operacyjnymi. Taka hierarchia celów obowiązywała co najmniej przez dwie dekady. Z kilku przyczyn, o których mowa w opracowaniu, od początku lat 90. kolejne banki centralne rozstawały się z tą koncepcją na rzecz bezpośredniej strategii inflacyjnej. Jak do tej pory przyniosło im to korzyść w postaci malejącego z roku na rok tempa inflacji.*

Wprowadzenie

Konstrukcja polityki pieniężnej powinna opierać się na prawidłowo dobranych celach: muszą one dawać się zrealizować. W przypadku zaś tzw. triady celów polityki pieniężnej, o której będzie mowa w dalszej części artykułu, dodatkowym wymogiem jest to, aby związki między nimi były jasne i stabilne (tzn. mało zmienne w czasie i przewidywalne). Chodzi tu zarówno o prawidłowy dobór zmiennych ekonomicznych, mających być celami polityki pieniężnej, jak i o prawidłowe ustalenie poziomów zmiennych, które mają być osiągnięte przez bank centralny. Stanowi to podstawę wiarygodności banku centralnego. Zaufanie można osiągnąć tylko poprzez skuteczność w realizacji celów; dopiero w dalszej kolejności nabyta wiarygodność ułatwia osiągnięcie celów¹.

¹ Z. Polański, *Wiarygodność banku centralnego a cele polityki pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 6, s. 50.

Gwarancją realizacji celów, a tym samym – osiągnięcia wiarygodności, jest niezależność banku centralnego w stosunku do innych podmiotów, głównie zaś do rządu, w dziedzinie prowadzenia polityki pieniężnej.

W kontekście rozpatrywania celów polityki pieniężnej ważne jest również to, jakie są cele polityki gospodarczej traktowanej jako całość. Trudno bowiem byłoby sobie wyobrazić, aby zdecydowanie proinflacyjnej polityce rządu (fiskalnej, dochodowej) mogła towarzyszyć wiarygodna, antyinflacyjna polityka banku centralnego. Podobnie w sytuacji niskiej wrażliwości przedsiębiorstw i banków komercyjnych na bodźce ekonomiczne, co może wynikać z dominacji własności państwowej, polityka pieniężna będzie mniej efektywna w stabilizowaniu gospodarki.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci wykształciło się kilka koncepcji celów polityki pieniężnej. Według jednej z nich bank centralny, wyznaczając jako cel nadrzędny stabilizowanie siły nabywczej pieniądza, powinien w swojej bieżącej działalności dysponować celami pośrednimi i operacyjnymi, ponieważ między użytymi instrumentami polityki pieniężnej a celami finalnymi nie ma bezpośredniego związku.

Istnieją ponadto dwie inne koncepcje, które zyskują coraz większe uznanie władz monetarnych różnych krajów: bezpośrednia strategia inflacyjna i eklektyczne podejście bez formułowania zewnętrznych celów pośrednich. W dalszej części zostaną omówione poszczególne rodzaje celów polityki pieniężnej oraz wymienione strategie realizacji tych celów.

1. Cel finalny – stabilność cen

Historycznie rzecz ujmując, celem działalności banków centralnych i prowadzonej przez nie polityki pieniężnej była stabilność pieniądza² – utrzymywanie jego siły nabywczej wewnątrz kraju i odpowiedniego parytetu w stosunku do innych walut. Miało to być podstawą ładu pieniężnego, na którego straży stał bank centralny. Po drugiej wojnie światowej, kiedy polityka pieniężna zaczęła być traktowana jako integralna część polityki gospodarczej rządu, której głównymi i równorzędnie traktowanymi celami były: walka z inflacją, wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, również działalność banków centralnych została w większym lub mniejszym stopniu (w zależności od kraju) podporządkowana tym celom³.

Obecnie w najbardziej rozwiniętych krajach, np. w USA, władze monetarne zajmują się ustalaniem większej liczby celów polityki pieniężnej. Cele te są zwykle wielkościami o społecznie uznawanej pozytywnej wartości. Są nimi:

² Przez pojęcie „stabilność pieniądza” rozumie się powszechnie osiągnięcie stabilnego poziomu cen, a w praktyce – ograniczanie inflacji. Dlatego w dalszej części artykułu autor będzie używał tych trzech pojęć zamiennie.

³ W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1998, s. 51.

- stabilność cen,
- wysokie zatrudnienie,
- wzrost gospodarczy,
- stabilność stóp procentowych,
- stabilność rynków finansowych,
- stabilność rynków walutowych⁴.

Bank centralny może mieć sukcesy w osiągnięciu pokrewnych celów, np. pobudzać zarówno wysokie zatrudnienie, jak i wzrost gospodarczy, ponieważ stabilny wzrost gospodarczy przyczynia się do wysokiego zatrudnienia. Podobnie działania, które przyczyniają się do stabilizacji rynków finansowych i instytucji, mogą również promować stabilność stóp procentowych. Ale bank centralny nie może osiągać wszystkich tych celów na raz. Staje on na przykład przed wyborem wysokiego wzrostu lub niskiej inflacji. Zmusza to więc bank do selekcji celów i do przedkładania jednego celu nad inne⁵.

Zadaniem banku centralnego i prowadzonej przez niego polityki jest przede wszystkim stabilizowanie cen. Istnieje co do tego zgoda większości banków, potwierdzona odpowiednimi artykułami w ich statutach. Duży na to wpływ miały doświadczenia inflacyjne lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, które uświadomiły wielu politykom korzyści związane z utrzymaniem stabilnego poziomu cen⁶. I rzeczywiście: w ciągu ostatnich kilkunastu lat odnotowano wyjątkowo silny spadek inflacji w większości państw uprzemysłowionych.

Inflacja powoduje wiele kosztów społecznych, występujących nawet przy stosunkowo niskim jej poziomie, choć rosną one więcej niż proporcjonalnie i są znacznie wyższe przy wyższym jej poziomie. Stabilność cen eliminuje te koszty, stwarzając warunki do bardziej efektywnego funkcjonowania gospodarki. Stąd osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen powinno stanowić długookresowy cel polityki pieniężnej.

Długi horyzont czasowy polityki pieniężnej ma tutaj bardzo duże znaczenie. Pewne bowiem decyzje z zakresu tej polityki mogą bowiem sprzyjać dezinflacji w krótkim okresie. Przykładowo dopuszczenie do zbyt silnej aprecjacji waluty krajowej może skutkować niebezpiecznym pogłębieniem się deficytu obrotów

⁴ F.S. Mishkin, S.G. Eakins, *Financial Markets and Institutions*, 2 ed., Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1998, s. 618.

⁵ Choć są to, jak zostało powiedziane, cele konkurencyjne, to w praktyce wielu krajów obserwuje się udane próby realizowania np. zarówno wysokiego wzrostu gospodarczego, jak i niskiej inflacji. Taka polityka prowadzona była w Polsce w ciągu ostatnich czterech lat. Mieliśmy wówczas do czynienia z dość wysokim wzrostem dochodu narodowego i zatrudnienia przy spadku tempa inflacji. Tradycyjną sprzeczność celów polityki gospodarczej rozwiązano jednak kosztem powiększenia deficytu bilansu handlowego. A. Kazimierczak, *Z teorii celów polityki pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 5, s. 88.

⁶ W przypadku Niemiec wielka determinacja w kierunku stabilizacji cen bierze się z okresu jeszcze wcześniejszego, a mianowicie z okresu po I wojnie światowej, kiedy to hiperinflacja pogłębiła ruinę gospodarczą tego kraju, ale przede wszystkim dała się we znaki jego obywatelom. Powszechna jeszcze pamięć tego okresu każe władzom monetarnym bezwzględnie dbać o niską inflację.

bieżących bilansu płatniczego. Konkurencja ze strony tańszego importu może z kolei ograniczyć wzrost cen, przyczyniając się do dezinflacji. Jeśli ma to prowadzić do kryzysu bilansu płatniczego z silną skokową dewaluacją wymuszoną przez rynek, to w konsekwencji nastąpi również znaczny wzrost cen, a początkowa dezinflacja okazuje się dezinflacją na kredyt.

Wśród kosztów utrzymywania się wysokiej inflacji najczęściej wyróżnia się następujące:

- tzw. koszt zdzieranych zelówek – poświęcanie rzadkich zasobów, głównie czasu, w celu minimalizacji i racjonalizacji utrzymywania nie przynoszących odsetek zasobów gotówkowych;

- przeinwestowanie sektora finansowego – niestabilność poziomu cen i stóp procentowych zwiększa potencjalne zyski pośredników finansowych, co powoduje dodatkowy napływ inwestycji do sektora finansowego, kosztem zmniejszenia zasobów kierowanych do sektora produkcyjnego;

- wzrastające koszty pozyskania kapitału – powodują one redukcję inwestycji poniżej optymalnego poziomu oraz ich realokację między sektorami gospodarki, co prowadzi do wielu zaburzeń i powoduje suboptymalną alokację zasobów;

- niepewność – wzrastający poziom cen generuje niepewność w gospodarce i może szkodzić wzrostowi gospodarczemu, np. informacje dostarczane przez ceny dóbr i usług trudniej zinterpretować, kiedy zmienia się ogólny poziom cen, który komplikuje podejmowanie decyzji przez konsumentów, biznesmenów i rząd (ponadto inflacja utrudnia planowanie na przyszłość)⁷;

- przeskakiwanie do wyższych przedziałów opodatkowania,

- każda inflacja, także najbardziej umiarkowana, obniża dochody realne w stosunku do nominalnych i deprecjonuje pieniądź.

Wymienione tutaj podstawowe rodzaje kosztów społecznych zmniejszają zasoby efektywnie wykorzystywane w danej gospodarce. W konsekwencji inflacja obniża długookresowy wzrost gospodarczy⁸. Skala tego spadku jest trudna do oszacowania i różni się w zależności od specyfiki poszczególnych krajów. Niemniej jednak warto tu przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez Roberta Barro, które objęły około 100 krajów i lata 1960-1990. Wskazują one, że wzrost inflacji o 1 punkt procentowy skutkuje zmniejszeniem PKB średnio o 0,2-0,3 pkt. proc. oraz pogorszeniem relacji inwestycji do PKB o 0,4-0,6 pkt. proc. Ponadto koszty wysokiej inflacji są szczególnie dotkliwe w długim okresie: wzrost inflacji o 10 pkt. proc. skutkuje w ciągu 30 lat zmniejszeniem PKB o 4-7%. Zatem utrzymywanie stabilnych cen – jako element strategii polityki pieniężnej – jest wysoce pożądane, ponieważ daje w rezultacie lepsze

⁷ Na przykład trudniej jest zdecydować, ile odłożyć funduszy, by zapewnić wykształcenie swoim dzieciom w otoczeniu dotkniętym inflacją.

⁸ R.J. Barro, *Inflation and Economic Growth*, „Bank of England Quarterly Bulletin”, May 1995, za: P. Szpunar, *Cele polityki pieniężnej a jej skuteczność*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 6, s. 70.

wyniki gospodarcze. To zaś stanowi największy wkład banku centralnego w dobrobyt danego kraju⁹.

Stąd z całą stanowczością trzeba podkreślić, że stabilna wartość pieniądza jest konstytutywnym elementem gospodarki rynkowej. Odstąpienie od niej naruszyłoby stabilność gospodarczą i społeczną. Inflacja nie była nigdy, jak pokazuje historia, skutecznym motorem wzrostu gospodarczego, ani narzędziem zapewnienia spokoju społecznego. Wobec tak odpowiedzialnego zadania osiągnięcie i utrzymywanie niskiej inflacji powinno być powierzone odpowiedniemu ciału. Powszechnie przyjmuje się, iż powinien nim być bank centralny.

W praktyce żadna gospodarka, choćby najbardziej sprawna, nie jest w stanie utrzymywać całkowicie stabilnego poziomu cen, nawet w ciągu niezbyt długiego okresu. Wszędzie ogólny poziom cen nieustannie rośnie, choć w rozmaitych krajach w bardzo zróżnicowanym tempie i z różnymi następstwami.

Duże kontrowersje budzi praktyczny sposób, w jaki bank centralny ma osiągnąć cel finalny. O ile zatem cel ten jest jasno określony, o tyle nie ma zgody co do rodzaju przyjmowanych celów pośrednich i stosowanych instrumentów.

W praktyce banków centralnych można obecnie wyróżnić dwa zasadnicze podejścia do zagadnienia zasadności stosowania i wyboru celów pośrednich w prowadzonej polityce pieniężnej. Pierwsze z nich opiera się na założeniu, że bank centralny powinien w swojej bieżącej działalności dysponować celami pośrednimi i operacyjnymi (tzw. hierarchia celów polityki pieniężnej).

Drugie podejście określa się mianem modelowo-optymalizującego. Polega ono na konstruowaniu modelu makroekonomicznego, którego jedną ze zmiennych endogenicznych jest cel finalny polityki pieniężnej, do zmiennych egzogenicznych należą zaś m.in. instrumenty polityki pieniężnej. Można wskazać tutaj dwa sposoby ograniczania inflacji:

- bezpośrednia strategia inflacyjna – polega ona na prowadzeniu polityki pieniężnej, nakierowanej na osiągnięcie niskiej inflacji przy wykorzystaniu prognoz inflacyjnych, opartych na modelach makroekonomicznych,
- eklektyczne podejście bez formułowania zewnętrznych celów pośrednich¹⁰.

W dalszej części omówię każde z podejść osobno.

2. Strategia osiągnięcia celu finalnego – hierarchia celów polityki pieniężnej

Bank centralny nie może wpływać bezpośrednio na kształtowanie się inflacji, dlatego w bieżącej realizacji polityki pieniężnej przyjmuje się często cele pośrednie i operacyjne. W roli tej mogą występować wielkości, które z jednej

⁹ F.S. Mishkin, *What Monetary Policy Can and Cannot Do*, Conference on Monetary Policy in Transition, Oesterreichische Nationalbank, Vienna, 17-19 November 1996, s. 2.

¹⁰ P. Szpunar, *Cele polityki pieniężnej...*, s. 75.

strony zachowują istotny i przewidywalny związek z celem finalnym, a z drugiej strony, łatwiej podlegają bezpośredniemu oddziaływaniu za pomocą instrumentów polityki pieniężnej¹¹. Krótko mówiąc: cele te to zmienne finansowe (np. podaż pieniądza, czy krótkoterminowe stopy procentowe), które mają pomóc bankowi centralnemu osiągnąć jego cele ostateczne¹². Hierarchię celów polityki pieniężnej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Hierarchia celów polityki pieniężnej

Instrumenty	Cele operacyjne	Cele pośrednie	Cele finalne
Służą do osiągnięcia celów finalnych polityki pieniężnej banku centralnego za pośrednictwem celów operacyjnych i celów pośrednich.	Wielkości poddające się dość dokładnej kontroli za pomocą instrumentów.	Wielkości poddające się kontroli tylko w pewnym stopniu, związane ściśle z celami finalnymi.	Wielkości nie poddające się kontroli za pomocą instrumentów w gestii banku centralnego.
Przykłady: – operacje otwartego rynku, – stopa (re)dyskontowa.	Przykłady: – stopy procentowe O/N, – wolne rezerwy banków,	Przykłady: – podaż pieniądza (dowolnego agregatu), – kurs walutowy.	Przykłady: – stabilność cen, – określony poziom PKB.

Źródło: R. Kokoszczński, J. Stopyra, *Dylematy wyboru celów pośrednich i operacyjnych w polityce pieniężnej Narodowego Banku Polskiego*, „Bank i Kredyt” 1996, nr 6, s. 40 (z uzupełnieniami autora).

2.1. Cele pośrednie

Istnieje w literaturze i w praktyce znaczna rozbieżność w zakresie wyboru celów pośrednich polityki pieniężnej. Najczęściej są nimi:

- kontrola stóp procentowych,
- kontrola agregatów pieniężnych,
- kontrola kursu walutowego.

Przyjęcie jednego z tych celów wyklucza kontrolę pozostałych¹³. I tak w sytuacji, gdy celem pośrednim polityki pieniężnej jest kontrola agregatów pieniężnych, bank centralny nie może w pełni kontrolować krótkookresowych stóp procentowych. Ustabilizowanie ich poziomu mogłoby bowiem wywołać niepożądane konsekwencje dla podaży pieniądza rezerwowego i szerszych agregatów pieniężnych. Podobnie rzecz się ma w przypadku kontroli kursu walutowego i stóp procentowych.

¹¹ P. Szpunar, *Cele pośrednie a skuteczność polityki pieniężnej*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 1, s. 17.

¹² R.G. Hubbard, *Money, the Financial System and the Economy*, 2 ed., Addison Wesley, Reading, Massachusetts, 1997, s. 534.

¹³ W praktyce bank centralny może w pewnych warunkach i w krótkim horyzoncie czasowym kontrolować zarówno wewnętrzne cele polityki pieniężnej, jak i kurs walutowy. W okresie długim wybór jednego z nich wymaga dostosowania dwu pozostałych kategorii.

2.1.1. Kontrola stóp procentowych

Cel pośredni polityki pieniężnej w postaci kontroli stóp procentowych jest stosowany rzadko. Polityka stóp procentowych jest traktowana raczej jako instrument osiągnięcia celów polityki pieniężnej i kontroli poziomu rynkowych stóp procentowych aniżeli odrębny cel pośredni. Można za jej pomocą kontrolować przyrost podaży pieniądza, osiągać bezpośrednio cele inflacyjne oparte na prognozach inflacyjnych, jak i – w przypadku kontroli kursu walutowego – zapewniać osiągnięcie parytetu stóp procentowych.

Kształtowanie rynkowej stopy procentowej jako cel pośredni polityki pieniężnej ma wiele zalet. Przede wszystkim jest on łatwy w obserwacji i łatwo jest go kontrolować. W gospodarce rynkowej bank centralny ma duży wpływ na ten parametr poprzez oddziaływanie na cenę pieniądza na rynku. Znaczenie stopy procentowej zależy jednak od jej wpływu na realizację celu strategicznego, a więc na ceny i produkcję. To z kolei zależy od stopnia reakcji popytu kredytowego na zmiany ceny kapitału pożyczkowego. Jeżeli zmiany rynkowej stopy procentowej wywołują istotne zmiany w rozmiarach akcji kredytowej banków komercyjnych, to parametr ten dobrze pełni swą funkcję regulacyjną.

Wybór stóp procentowych jako celu pośredniego polityki pieniężnej wiąże się nie tylko z kształtowaniem ich poziomu, ale również z ich stabilizowaniem. Stabilna rynkowa stopa procentowa ogranicza wahania realnego popytu na pieniądź. W konsekwencji ogranicza również wahania popytu globalnego i wahań produkcji.

Za stopą procentową jako celem pośrednim polityki pieniężnej opowiadała się szkoła keynesowska. Była ona jednocześnie w tym względzie mniej skłonna polegać na kontroli podaży pieniądza. Przyjmując założenie, że popyt na pieniądź jest wysoce elastyczny w stosunku do zmian stopy procentowej, keynesiści podkreślali, iż stabilizacja tej ostatniej pozwala automatycznie stabilizować popyt globalny i produkcję.

Z przeciwnego założenia wychodzą zwolennicy monetarystycznej teorii pieniądza. Negują oni doskonałą elastyczność popytu na pieniądź w stosunku do stopy procentowej i negują regulacyjną funkcję tej ostatniej. Zdaniem monetarystów, popyt na pieniądź w gospodarce zależy raczej od dochodu, a nie od stopy procentowej. Utrzymują, że bardziej skuteczne jest bezpośrednie kształtowanie dochodu globalnego w drodze regulowania podaży pieniądza. Kontrola podaży pieniądza umożliwia kontrolę zależnego od niej dochodu, produkcji i zatrudnienia w kraju.

2.1.2. Kontrola agregatów pieniężnych

Teoretyczną podstawą kontrolowania wielkości monetarnych jako celów pośrednich dla kształtowania stopy inflacji jest ilościowa teoria pieniądza. Jak wiadomo, główna teza tej koncepcji mówi, że zmiany ogólnego poziomu cen

zależą od zmian w podaży pieniądza. W konsekwencji uznaje się możliwość kontroli inflacji w długim okresie poprzez kontrolę podaży pieniądza. Krótko- i średniookresowe odchylenia od tej zależności traktowane są przy tym jako zakłócenia, wynikające z wpływu czynników pozamonetarnych. Należą do nich zmiany kursu walutowego i stóp procentowych, mające wpływ na popyt na pieniądź, jak też szoki podażowe, np. eskalacja żądań płacowych, zmiany cen podstawowych surowców. Polityka pieniężna nie ma, przynajmniej bezpośrednio, wpływu na te czynniki, jednak ich oddziaływanie musi być także brane pod uwagę w estymacji popytu na pieniądź.

W praktyce wykorzystuje się głównie następujące agregaty pieniężne:

M1	= gotówka + wkłady <i>a vista</i> ,
M2	= M1 + wkłady terminowe sektora prywatnego,
M3	= M2 + wkłady sektora publicznego + depozyty walutowe sektora prywatnego i publicznego,
Pieniądź banku centralnego	= gotówka + wkłady na rachunkach w banku centralnym, w tym obowiązkowa rezerwa banków ¹⁴ .

Po to jednak, aby agregaty monetarne można było aktywnie wykorzystywać w prowadzeniu polityki pieniężnej, muszą być spełnione dwa podstawowe warunki:

– funkcja popytu na pieniądź musi być co najmniej względnie stabilna; w praktyce oznacza to, że uzasadniony potrzebami (bezinflacyjnego) rozwoju gospodarczego popyt na pieniądź musi dać się przynajmniej w przybliżeniu prognozować;

– bank centralny musi w praktyce być w stanie kontrolować kształtowanie się podaży pieniądza na zaplanowanym poziomie.

Tylko łączne spełnienie tych warunków stwarza przesłanki wykorzystywania agregatów monetarnych do stabilizowania cen¹⁵.

Stosowanie strategii opartej na agregatowym celu pośrednim wymaga w pierwszej kolejności ustalenia poziomu celu, a następnie podejmowania działań na płaszczyźnie operacyjnej, zmierzających do zapewnienia pożądanego przyrostu zmiennej celowej.

Podstawą dla oszacowania celu monetarnego jest najczęściej koncepcja tzw. luki cenowej, oparta na klasycznym równaniu ilościowej teorii pieniądza. Z niego to wyprowadza się tzw. potencjalny poziom cen (tj. poziom cen dla stanu długookresowej równowagi makroekonomicznej), który jest stosunkiem potencjalnego PKB do szacowanej długookresowej szybkości obiegu pieniądza

¹⁴ W literaturze można spotkać różne opisy poszczególnych agregatów. W tej pracy autor posłużył się następującym źródłem – J.H. Adam, *Longman Dictionary of Business English*, Longman, York Press 1989, s. 352.

¹⁵ Z. Polański, op. cit., 57.

pomnożonej przez masę pieniądza. Z równania takiego wynika, że dodatkowa podaż pieniądza, której nie odpowiada dodatkowy wolumen dóbr i usług, musi powodować wzrost poziomu cen, jeśli niezmienna pozostaje także skłonność do utrzymywania zasobów pieniężnych. Odchylenie potencjalnego poziomu cen od aktualnego poziomu cen stanowi tzw. inflacyjną lub deflacyjną lukę cenową. Zmiana tego odchylenia wskazuje na przyspieszenie bądź spowolnienie inflacji w przyszłym okresie. W idealnej sytuacji zmiany luki cenowej wyprzedzają zmiany poziomu cen i mogą być ich dobrym prognostykiem.

Koncepcja luki cenowej zakłada, że zmierzanie cen do stanu równowagi długookresowej zależy od stopnia wykorzystania mocy wytwórczych oraz stopnia płynności. W konsekwencji wyższy od potencjalnego stopień wykorzystania mocy wytwórczych i wyższy stopień płynności makroekonomicznej mogą prowadzić do szybszego tempa wzrostu cen.

Po ustaleniu pożądanego przyrostu pieniądza w danym okresie bank centralny stara się wpływać na procesy zachodzące w gospodarce tak, aby zapewnić wykonanie przyjętego celu. Wykorzystywane są do tego instrumenty o charakterze rynkowym, takie jak operacje prowadzone na rynku pieniężnym. I tak bank centralny winien reagować na zbyt szybki przyrost podaży pieniądza poprzez zwiększenie restrykcyjności prowadzonej polityki.

Oparcie polityki pieniężnej na kontroli agregatów pieniężnych ma wiele zalet. Przede wszystkim teoria ilościowa łatwo przemawia do ludzkiej wyobraźni i jest łatwiejsza w odbiorze społecznym. Kontrola podaży pieniądza jest również łatwa w prezentacji, zapewnia też przejrzystość prowadzonej polityki. Wszystko to zwiększa jej wiarygodność i redukuje oczekiwania inflacyjne.

Strategia ta nie jest jednak pozbawiona wad. Liberalizacja rynków finansowych prowadzi do załamania związku między agregatami pieniężnymi a inflacją. Dodatkową trudnością jest zacieranie się czytelności kategorii pieniężnych¹⁶. Załamanie się stabilności funkcji popytu na pieniądz, częste w krajach rozwiniętych we wczesnych latach 80. (co uzasadniane jest zazwyczaj pojawieniem się tzw. innowacji finansowych), burzyło dotychczasowy związek między przyrostem podaży pieniądza a procesami inflacyjnymi. Sygnały płynące z tradycyjnych wskaźników M1, M2, M3 zaczęły być nawzajem sprzeczne. Trudno też było tym krajom prowadzić i utrzymywać politykę sztywnego kursu walutowego ze względu na globalizację rynków finansowych. Ponadto gwałtowny rozwój i liberalizacja rynków finansowych spowodowały pojawienie się substytutów pieniądza, takich jak instrumenty rynku pieniężnego, certyfikaty depozytowe, papiery komercyjne oraz jednostki uczestnictwa w funduszach

¹⁶ R. Kokoszczynski, *Cel bezpośredni – inflacja*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 29, s. 15. Wskazują na to także B.M. Friedman i K.N. Kuttner, *A Price Target for U.S. Monetary Policy? Lesson from the Experience with Money Growth Targets*, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1:1996, s. 120. Piszą oni tak: „...wzrastająca niestabilność popytu na pieniądz jest najbardziej logicznym wyjaśnieniem faktu, że kiedyś, w połowie i w późnych latach 80., fluktuacje wzrostu podaży pieniądza przestawały wyprzedzać późniejsze fluktuacje w produkcji czy cenach.”

inwestycyjnych, szczególnie w funduszach rynku pieniężnego. Łączą one w sobie cechy różnego rodzaju agregatów pieniężnych. Ponadto rozwój instrumentów pochodnych przyczynił się w jeszcze większym stopniu do dalszego zatarcia granic między poszczególnymi agregatami pieniężnymi oraz rynkiem pieniężnym i kapitałowym. W konsekwencji brak jest stałego związku między pieniądzem – w postaci określonego agregatu – a inflacją¹⁷.

Wybór odpowiedniego agregatu pieniężnego (podobnie jak stopy procentowej) jako celu pośredniego poprzedza jeszcze określenie trzech jego cech:

- możliwości pomiaru celu w krótkim okresie czasu dla szybkiego oszacowania, czy cel pośredni jest osiągalny;
- możliwości kontroli celu po to, by pokonać opóźnienia w ich działaniu; efektywny cel pośredni musi reagować na zmiany kursu polityki pieniężnej banku centralnego;
- możliwości przewidywania spodziewanych efektów jego ustanowienia¹⁸.

2.1.3. Kontrola kursu walutowego

Decyzja co do wyboru celu pośredniego komplikuje się, gdy mamy do czynienia z tzw. małą otwartą gospodarką, w której wykorzystywany jest system kursu stałego (lub zbliżonego w swojej naturze do niego). Wówczas to – w sytuacji znacznych różnic stóp procentowych między krajem i zagranicą – bank centralny przestaje kontrolować przepływy kapitałowe i w konsekwencji rozmiary podaży pieniądza. Jeśli rola handlu zagranicznego jest znacząca w tworzeniu produktu danego kraju i tym samym poziom kursu walutowego ma duże znaczenia dla krajowego poziomu cen, to kurs walutowy może wyprzeć podaż pieniądza w roli celu pośredniego polityki pieniężnej. W sytuacji oparcia polityki pieniężnej na strategii pośrednich celów pieniężnych małe otwarte gospodarki stają więc zazwyczaj przed dylematem wyboru celu pośredniego.

¹⁷ W związku z tym można by zapytać, dlaczego jeden z najbardziej prestiżowych banków centralnych na świecie – Bundesbank – stosuje taką strategię. Analizując wnikliwie prowadzoną przez niego politykę dochodzi się do wniosku, iż opiera się ona na dość elastycznym podejściu do zagadnienia podaży pieniądza. Z jednej bowiem strony władze tego banku oficjalnie deklarują wykorzystywanie agregatów jako celów pośrednich. Z drugiej jednak, w praktyce w o wiele większym stopniu opiera on swoją politykę na elastycznych dopasowaniach do zmian wielu parametrów makroekonomicznych niż wynika to z oficjalnych komentarzy. I tak oficjalnie głoszonym celem jest ciągle kontrola podaży pieniądza, jednakże bliższa analiza procesu decyzyjnego wskazuje na fakt, że Bundesbank – podobnie jak wiele innych banków centralnych – bierze pod uwagę relacje między pieniądzem a inflacją jako jedną z wielu zmiennych decyzyjnych, a nie jedyną – jak sugerują zalecenia monetarystów. Faktycznie więc polityka ta opiera się na wielu wskaźnikach, zarówno monetarnej jak i pozamonetarnej natury. Bundesbank stara się jednak o to, by jego polityka była utożsamiana z ilościową teorią pieniądza. Jej czytelność i prostota zapewniła mu powodzenie przez szereg lat i w konsekwencji – dużą wiarygodność. A trzeba wiedzieć, że polityka pieniężna Bundesbanku bazuje w duże mierze na jego wiarygodności, która może zostać podważona w sytuacji nieosiągnięcia celu pośredniego, nawet pomimo zapewnienia realizacji celu finalnego w postaci niskiej inflacji.

¹⁸ R.G. Hubbard, op.cit., s. 537-538.

Z teoretycznego punktu widzenia jest to wybór typu „albo-albo”: dla skutecznego kontrolowania podaży pieniądza należy zezwolić na swobodne kształtowanie się kursu walutowego i na odwrót. W praktyce jednak niektóre banki centralne, np. Bank Francji, świadomie próbują kontrolować obydwie zmienne.

Kontrola kursu walutowego polega na związaniu kursu wymiennego waluty krajowej z walutą dużego kraju lub grupy krajów o niskiej inflacji i stabilnej gospodarce. W praktyce oznacza to wprowadzenie kursu stałego lub innych form administrowanego reżimu kursowego, jak *crawling peg* lub *crawling band*. Podstawową zaletą tego rozwiązania jest jego prostota i klarowność. Jasno sprecyzowany cel daje się łatwo zrozumieć, co sprzyja pozytywnemu odbiorowi zewnętrznemu. W konsekwencji polityka pieniężna jest bardziej wiarygodna i słabną oczekiwaniami inflacyjne.

Strategia oparta na kontroli kursu walutowego ma również swoje słabe strony, przede wszystkim wiążące się z utratą niezależności polityki pieniężnej. W zliberalizowanej gospodarce, z pełną wymienialnością w transakcjach rachunku bieżącego i kapitałowego bilansu płatniczego, bank centralny nie może utrzymać sztywnego kursu walutowego i jednocześnie prowadzić autonomiczną politykę pieniężną. Jeżeli bowiem władze monetarne chcą stabilizować kurs walutowy, muszą zaakceptować poziom rynkowych stóp procentowych i przyrost agregatów pieniężnych niezbędny do utrzymania kursu w wyznaczonych granicach. W celu utrzymania kursu walutowego na wyznaczonym poziomie, krajowe stopy procentowe muszą uwzględniać poziom stóp procentowych za granicą, skorygowany o premię za ryzyko. Wyklucza to często możliwość ich wykorzystywania dla osiągania innych celów gospodarczych. Wskutek tego bank centralny zostaje pozbawiony wpływu na zagregowany popyt, a w dalszej konsekwencji – na stopień realizacji celu finalnego. A zatem w warunkach gospodarki otwartej na przepływy kapitałowe wprowadzenie stałego albo *quasi*-stałego kursu walutowego pozbawia politykę pieniężną skuteczności.

W takiej sytuacji jedynym segmentem polityki gospodarczej, pozwalającym na oddziaływanie na popyt globalny, staje się polityka fiskalna. Ta z kolei nie ulega większym zmianom w trakcie roku budżetowego. Brak możliwości reakcji polityki pieniężnej i mało elastyczna polityka fiskalna usztywniają dostosowania polityki gospodarczej i nie ma możliwości reakcji na szoki występujące w gospodarce.

Kraje, które zastosowały kontrolę kursu walutowego nie zawsze odnosiły sukcesy w realizacji celu finalnego. Przykładowo związanie brytyjskiego funta z marką niemiecką na przełomie lat 80. i 90. w celu obniżenia inflacji w Wielkiej Brytanii zostało obłożone ogromnymi kosztami ogólnogospodarczymi. Wydaje się, że najlepsze rezultaty daje wprowadzenie kotwicy kursowej jako części programu stabilizacyjnego, tak jak miało to miejsce w Polsce na początku lat 90.

2.2. Cele operacyjne

Bank centralny nie kontroluje na bieżąco celów pośrednich ze względu na brak możliwości bezpośredniego na nie oddziaływania, zwłaszcza w krótkim horyzoncie czasowym. Dlatego potrzebne było znalezienie kategorii, która poddawałaby się ściślejszej kontroli w układzie dziennym, a przy tym zachodziłby istotny związek między zmianami tej wielkości a kształtowaniem się celu pośredniego. Taką rolę odgrywają właśnie cele operacyjne. Są to wielkości, na które można wpływać bezpośrednio za pomocą instrumentów polityki pieniężnej. Choć mają one często charakter wielkości łatwo kwantyfikowalnych i obserwowalnych, są zwykle zbyt odległe od celów finalnych, by mogły bezpośrednio wpływać na ich realizację. Dlatego też nie stanowią dobrej podstawy dla monitorowania i oceny skuteczności polityki pieniężnej.

Bank centralny używa tych samych kryteriów, co w przypadku celów pośrednich, gdy dokonuje wyboru najlepszego celu operacyjnego. A więc zmienna taka powinna być łatwa do mierzenia, kontroli i przewidywania efektów jej zastosowania. Ponadto cel operacyjny musi być w zgodzie z celem pośrednim¹⁹.

Współcześnie banki centralne wykorzystują dwa rodzaje celów operacyjnych: wybór ogranicza się bądź do kontroli krótkoterminowych stóp procentowych rynku pieniężnego, bądź do kontroli wąskiego agregatu pieniężnego (pieniądz rezerwy lub jego wydzielone części, jak np. rezerwy obowiązkowe, rezerwy nadwyżkowe, *etc.*). Na gruncie czysto teoretycznym dokładnie przedstawiono warunki, w których należy wykorzystywać jeden lub drugi z wymienionych celów operacyjnych. Jednak w praktyce, w zdecydowanej większości przypadków, jeśli w ogóle wyodrębnia się cele operacyjne w projektowaniu polityki pieniężnej²⁰, to celem tym są stopy procentowe.

Kluczową kwestią jest to, który z powyższych celów operacyjnych pozwala na efektywniejszą kontrolę podaży pieniądza w kraju. Wydawać by się mogło, że skoro celem pośrednim polityki pieniężnej są rynkowe stopy procentowe, to – konsekwentnie – celem operacyjnym banku centralnego powinno być kształtowanie stopy procentowej na rynku międzybankowym. Podobnie, skoro celem pośrednim jest kontrola podaży pieniądza, to za cel operacyjny należałoby wybrać pieniądz rezerwy. Jednak w rzeczywistości problem ten wygląda nieco inaczej. Otóż praktyka polityki pieniężnej dowodzi, że wahania mnożnika pieniężnego utrudniają kontrolę całości podaży w kraju. Ponadto ze względu na olbrzymie przepływy międzynarodowych kapitałów spekulacyjnych, destabilizujących obieg pieniężny w kraju, efektywniejsze jest manipulowanie stopą procentową na rynku pieniężnym dla przeciwdziałania niepożądanemu przyplwowi bądź odpływowi funduszy za granicę. Wybór więc stopy procentowej

¹⁹ Ibidem, s. 540.

²⁰ Trzeba tu bowiem nadmienić, że w związku z problemami, które występują przy wykorzystywaniu celów operacyjnych, niektóre banki centralne w ogóle nie posługują się oficjalnie tą kategorią (np. Bank Francji).

pozwała skuteczniej kontrolować podaż pieniądza. Dużą zaletą stopy procentowej jako celu operacyjnego jest przy tym szybkość działania i szybkość efektów jego zastosowania. Kształtowanie pieniądza rezerwowego jest trudniejsze, a pożądane skutki są mniej pewne.

Dyskusja nad wyborem racjonalnego celu operacyjnego jest nadal otwarta, gdyż doświadczenia banków centralnych w tym zakresie nie są duże. Większość z nich przyjmuje jako cel operacyjny stopy procentowe lub nie stosuje w ogóle sformalizowanego celu operacyjnego, prowadząc nadal politykę stóp procentowych na podstawie analizy płynności systemu bankowego i przy użyciu typowych instrumentów polityki pieniężnej²¹.

W podsumowaniu omawiania hierarchii celów należy zwrócić uwagę na dwa etapy jej ustalenia. W pierwszym, władze monetarne wybierają właściwy cel pośredni, tj. parametr, o którym sądzi się, że jest ściśle powiązany z inflacją, nie poddający się jednak precyzyjnej kontroli. W drugim etapie wybiera się cel operacyjny, ściśle powiązany z celem pośrednim, który jednocześnie poddaje się dość precyzyjnej bieżącej kontroli władz monetarnych. Zadaniem banku centralnego jest utrzymanie parametru wybranego jako cel operacyjny na pożądanym poziomie, tak aby cel pośredni znajdował się również pod kontrolą. Ma to z kolei zapewnić osiągnięcie celu finalnego²².

3. Podejścia modelowo- optymalizujące realizacji celów polityki pieniężnej

Wykorzystywanie przez wszystkie ważniejsze banki centralne świata od połowy lat 70. ilościowej teorii pieniądza jako głównej teoretycznej podstawy prowadzenia polityki pieniężnej przyniosło niewątpliwie wiele korzyści. Należy tu przede wszystkim wymienić obniżenie inflacji oraz rewolucję instytucjonalną w postaci autonomizacji banków centralnych w stosunku do rządów. Stworzyło to trwałe postawy stabilności monetarnej tych państw. Równocześnie doświadczenia pokazały, że bardzo ściśle trzymanie się w strategii polityki pieniężnej logiki nawiązującej do teorii ilościowej natrafia na istotne problemy, oraz że w gruncie rzeczy nie odzwierciedla praktyki banków centralnych. W konsekwencji, w latach 90. wiele banków centralnych zaczęło opierać swoją politykę na koncepcji tzw. bezpośredniego celu inflacyjnego.

3.1. Bezpośrednia strategia inflacyjna

Bezpośrednia strategia inflacyjna, choć stosowana dopiero od początku lat 90., może nie wydawać się wcale taka nowa. Ograniczanie inflacji było i jest najważniejszym celem banku centralnego. Jednakże w tym przypadku chodzi

²¹ P. Szpunar, *Cele pośrednie...*, op.cit., s. 18.

²² P. Szpunar: *Cele polityki pieniężnej...*, op.cit., s. 72.

nie o ogólnie sformułowany cel statutowy, lecz o precyzyjnie i czasowo określony wskaźnik, za którego realizację bank centralny jest odpowiedzialny²³.

Po raz pierwszy tę strategię zastosowała Nowa Zelandia w 1990 r.²⁴ W następnych latach bezpośrednio cele inflacyjne ogłosiły: Kanada (1-3%), Wielka Brytania (1-4%), Finlandia (ok. 2%), Szwecja ($2 \pm 1\%$), Australia (2-3%), Hiszpania (poniżej 3%)²⁵. Doświadczenia tych krajów są pozytywne. Nie należy jednak zapominać, że skala zaburzeń w ich gospodarkach w latach 90. nie może być porównywana z szokami występującymi w latach 70. i 80.

Przechodzenie wymienionych krajów od klasycznej strategii osiągania celu finalnego do bezpośredniej strategii inflacyjnej można tłumaczyć po części utratą wiary w to, że inflacja ma podłoże wyłącznie natury pieniężnej, a po części destabilizacją relacji między masą pieniądza a poziomem cen. Dlatego też zdecydowano się na prowadzenie polityki pieniężnej nakierowanej bezpośrednio na cel inflacyjny.

Bezpośrednia strategia inflacyjna nie zakłada rezygnacji z wykorzystywania zmiennych pośrednich, funkcjonujących między instrumentami banku centralnego a celem inflacyjnym, a tym bardziej z wykorzystywania wielkości pieniężnych (agregatów pieniężnych czy kursów walutowych). W przypadku tej strategii powinniśmy raczej mówić o pewnej palecie obserwowanych przez bank centralny zmiennych pośrednich, które – w jego przekonaniu – mają wpływ na poziom przyszłej stopy inflacji, albo wskazać, że rolę tradycyjnego celu pośredniego w tej strategii odgrywają bieżące prognozy inflacji dokonywane przez władze monetarne. Mówiąc dokładniej: bank centralny ustala pewien cel inflacyjny (lub jest on mu narzucany), którego realizację kontroluje, wykorzystując do tego swoje okresowo prowadzone prognozy rozwoju inflacji. Prognozy te winny być wysokiej jakości i powinny uwzględniać wszystkie istotne zmienne ekonomiczne. Oznacza to, że bank powinien dobrze znać istniejący mechanizm transmisji, tak aby móc ocenić, które zmienne są rzeczywiście istotne. Przykładowo, jeśli prognozy wskazują, że cel ten może zostać przekroczony, bank zwiększa restrykcyjność swojej polityki, podnosząc stopy procentowe w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne w jego przekonaniu dla osiągnięcia założonego celu. I na odwrót: jeśli prognozy wskazują, że inflacja może się ukształtować na zbyt niskim poziomie w stosunku do założeń, bank centralny zmniejsza restrykcyjność polityki, obniżając stopy procentowe.

²³ A. Wojtyna, *Ustawmy cel*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 17, s. 1.

²⁴ System nowozelandzki ma trzy charakterystyczne cechy:

– minister finansów i szef banku centralnego uzgadniają cel w postaci konkretnego wskaźnika inflacji na określony czas (praktycznie rzecz biorąc decyduje o tym rząd);

– rząd może zmienić cel, ale pod warunkiem, że otwarcie wyjaśni przyczyny zmian zarówno społeczeństwu, jak i członkom parlamentu;

– jeśli cel nie zostanie osiągnięty, minister finansów może zwolnić prezesa banku centralnego. A. Białkowska-Guzyńska, *W demokracji nie ma miejsca na liberum veto*, „Gazeta Bankowa” 1995, nr 42, s. 32.

²⁵ J. Pietrucha, *Bezpośrednie cele inflacyjne*, „Bank” 1996, nr 12, s. 21.

Podejście to nie odbiega zasadniczo od strategii celów pośrednich. Uwzględnia ono wszystkie istotne w przekonaniu banku centralnego zmienne ekonomiczne (niekoniecznie monetarne), wpływające na poziom inflacji w perspektywie średniookresowej. Można założyć, że w strategii bezpośrednich celów inflacyjnych wykorzystuje się sugestie wynikające z teorii racjonalnych oczekiwań, mówiącej, że podmioty gospodarujące tworzą swoje sądy o przyszłości na podstawie wszelkich dostępnych im informacji. Bank centralny, formułując swoje oceny co do przyszłego rozwoju inflacji, również powinien brać pod uwagę wszystkie istotne według niego informacje. W praktyce bank centralny ma do rozstrzygnięcia wiele kwestii dotyczących:

- wyboru miernika inflacji; najlepszym wydaje się być indeks cen konsumpcyjnych, często jednak nieco zmodyfikowany dla potrzeb ustalania celów inflacyjnych;

- definicji stabilności monetarnej, tzn. o jaką stopę inflacji docelowo chodzi: 0%, 2% czy jeszcze inną, np. w postaci przedziału; ustalenie celu punktowego z pewnością wpływa na większą wiarygodność polityki pieniężnej, ze względu jednak na możliwość wystąpienia nieprzewidzianych szoków gospodarczych lepiej jest określić cel inflacyjny w przedziale o rozpiętości od 2 do 3 punktów procentowych – władze monetarne dysponują wówczas większą elastycznością;

- ścieżki dochodzenia do ustalonego długookresowego celu (na przykład w Wielkiej Brytanii dochodzenie do celu rozłożone zostało na 3–4 lata); horyzont czasowy powinien być na tyle długi, by uwzględnić występujące w polityce pieniężnej opóźnienia, ale zarazem na tyle krótki, by stwarzał zachętę do ograniczania oczekiwań inflacyjnych;

- podmiotu odpowiedzialnego za wybór celu inflacyjnego i prowadzenie bieżącej polityki; politykę pieniężną prowadzi zwykle bank centralny, natomiast wybór celu pozostawiany jest w gestii różnych organów państwowych (rządu, parlamentu, banku centralnego); bywa, że cel ustalają wspólnie rząd i bank centralny – zaletą tego jest m.in. większa wiarygodność dzięki zobowiązaniu rządu do prowadzenia polityki fiskalnej spójnej z przyjętym celem monetarnym²⁶.

Podstawowe zalety tej strategii to:

- 1) przejrzystość w odbiorze – wskazywanie bezpośrednio na cel finalny polityki,

- 2) możliwość lepszej oceny prowadzonej polityki *ex post*,

- 3) brak możliwości wykorzystania narzędzi polityki pieniężnej dla krótkotrwałego stymulowania koniunktury,

- 4) brak konieczności reakcji na zmianę jednego parametru ze względu na całościową ocenę sytuacji i wykorzystanie szerokiego zakresu informacji i wielu wskaźników makroekonomicznych,

²⁶ A. Wojtyna, op.cit., s. 17.

5) elastyczność prowadzonej polityki, ze względu na łatwe dostosowanie do zaburzeń występujących w gospodarce oraz stosowanie przedziału docelowej inflacji.

Wszystkie te zalety umacniają wiarygodność banku centralnego i niezależność prowadzonej polityki.

Bezpośrednia strategia inflacyjna nie została jeszcze poddana gruntownej weryfikacji empirycznej, lecz dotychczasowe doświadczenia uprawniają do rozpatrzenia jej skuteczności, szczególnie w konfrontacji z tradycyjnymi strategiami opartymi na celach pośrednich.

Agregatowe podejście do celów polityki pieniężnej, jak i bezpośrednia strategia inflacyjna nie różnią się zbyt wiele od siebie. Skuteczna ich realizacja wymaga tego samego zestawu informacji. Wynika stąd wniosek, że są one w jednakowym stopniu narażone na błędy przy podejmowaniu decyzji, wynikające z niestabilności parametrów oszacowanych modeli – są to bowiem z konieczności te same parametry.

Z praktycznego punktu widzenia stopień trudności osiągnięcia celu agregatowego, jak również pożądanego, niskiego poziomu inflacji nie jest równy, lecz może być zmienny. W trakcie realizacji polityki pieniężnej może się bowiem okazać, że łatwiej osiągnąć niską inflację niż założony cel pośredni. Z powodu błędów w ocenie sytuacji gospodarczej może się zdarzyć, że osiągnięcie planowanego przyrostu pieniądza nie gwarantuje niskiej inflacji. Może także wystąpić sytuacja odwrotna – tj. zrealizowanie celu finalnego mimo przekroczenia celu pośredniego²⁷.

3.2. Eklektyczne podejście bez formułowania celów pośrednich

Podstawową różnicą podejścia eklektycznego w stosunku bezpośredniej strategii inflacyjnej jest brak oficjalnej prognozy inflacyjnej. Najczęściej podawanym przykładem banku centralnego, który nie formułuje *explicite* żadnych celów pośrednich jest amerykański System Rezerwy Federalnej. Jednakże trzeba również pamiętać o tym, że celem finalnym FED nie jest wyłącznie osiągnięcie i utrzymanie niskiej inflacji, ale także prowadzenie polityki antycyklicznej (wysokie zatrudnienie, wzrost gospodarczy).

Podejście amerykańskiego banku centralnego polega na tym, że nie podejmuje on żadnych działań, jeśli inflacja jest na umiarkowanym poziomie, lub nawet jeśli przekracza ona długookresowy, docelowy poziom. Bank czeka raczej na samoistny jej spadek w wyniku szoków podaży lub osłabienia koniunktury. FED powinien reagować w sposób zdecydowany tylko w sytuacji groźby wzrostu inflacji. Polityka ta polega zatem przede wszystkim na wyprzedzającym zaostrożeniu lub łagodzeniu polityki pieniężnej, w zależności od przewidywanego rozwoju sytuacji gospodarczej.

²⁷ Wyjaśnia to w pewnym stopniu motyw prowadzenia przez Bundesbank eklektycznej polityki.

Do niewątpliwych zalet eklektycznego podejścia do polityki pieniężnej należy absolutna swoboda działań władz monetarnych i, co za tym idzie, elastyczność dostosowań do zmian w sytuacji gospodarczej. Wadą zaś jest tutaj brak przejrzystości decyzji podejmowanych przez władze monetarne i wynikające z tego osłabienie ich wiarygodności.

Pomimo swoich zalet strategia ta ma szansę powodzenia jedynie w krajach o ugruntowanej pozycji banku centralnego i zaufaniu do instytucji publicznych.

Zakończenie

Z przeprowadzonego przeglądu celów polityki pieniężnej banku centralnego można wyciągnąć jeden podstawowy wniosek, a mianowicie, że istnieją na tym polu mechanizmy jednoetapowe – gdzie formułuje się jeden cel finalny i mechanizmy wieloetapowe – gdzie określa się cele pośrednie i finalne. Ale tak naprawdę te dwa rodzaje mechanizmów nie wykluczają się. Bank centralny, ogłaszając cel inflacyjny, może pomocniczo ogłosić także cel pośredni. Jest to zatem raczej kwestia położenia akcentu, który w przypadku podejścia jednoetapowego pada na cel finalny, w przypadku mechanizmu wieloetapowego – na cel pośredni, mający zapewnić realizację celu ostatecznego.

Klasyczne koncepcje polityki pieniężnej utraciły w znacznym stopniu swoją aktualność na rzecz podejść bardziej całościowych. Systemy polityki pieniężnej oparte na celach pośrednich nie zapewniają niezbędnej elastyczności, ograniczają jej skuteczność spowalniając reakcje, co ma szczególnie negatywne konsekwencje w warunkach silnych szoków, występujących w gospodarce. Po wystąpieniu zaburzeń w gospodarce nie jest zazwyczaj możliwe osiągnięcie pożądanego poziomu inflacji, przy jednoczesnej realizacji celu pośredniego. Ponadto wiązanie się koniecznością kontroli dodatkowych parametrów w postaci pieniądza rezerwowego lub rynkowych stóp procentowych, jako celów operacyjnych, tym bardziej nie wydaje się pożądane.

W praktyce banków centralnych zaczyna dominować bezpośrednia strategia inflacyjna. Kilkuletnie doświadczenia pokazują, że ustalanie poziomu inflacji na dany rok na podstawie prognozy szerokiej palety zmiennych pośrednich daje bardzo dobre rezultaty w postaci zmniejszającego się z roku na rok tempa inflacji.

Wiesława Przybylska-Kapuścińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Kierownik Katedry Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej

Polityka pieniężna jako czynnik określający oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych

Streszczenie. *Polityka pieniężna jest jednym z makroekonomicznych czynników, determinujących ceny kredytów oferowanych przez banki komercyjne. Należy ona do najistotniejszych wyznaczników oprocentowania kredytów dla podmiotów gospodarczych i ludności. Na wysokość stopy procentowej od kredytów udzielanych przez banki komercyjne mają wpływ następujące instrumenty polityki pieniężnej: stopy procentowe banku centralnego, rezerwy obowiązkowe oraz operacje otwartego rynku. Artykuł prezentuje mechanizm kształtowania ceny kredytu przez wspomniane narzędzia. Wskazuje też na wielość celów realizowanych przez te narzędzia, sprzężenia zwrotne i znaczne trudności w zakresie precyzyjnego określenia siły oddziaływania instrumentów polityki pieniężnej na wysokość stóp procentowych od kredytów.*

W gospodarce rynkowej polityka pieniężna realizowana jest głównie przez bank centralny. W kontekście realizowanego PNB, relacji dochodu do potencjału gospodarki, poziomu cen i kierunków ich zmian, stanu bilansu handlowego i płatniczego, poziomu inwestycji i konsumpcji oraz relacji między nimi, a także przy określonej stopie procentowej, bank centralny określa priorytet wśród celów polityki monetarnej:

- stosownego poziomu PNB,
- odpowiedniego poziomu podaży pieniądza,
- właściwej stopy procentowej.

Niezależnie od wyżej wymienionych celów bank centralny – jako główny koordynator polityki pieniężnej państwa – wpływa na cenę pieniądza. Cena ta wyraża się poprzez poziom oprocentowania kredytów dostępnych w bankach komercyjnych, a bank centralny wpływa na ten poziom przede wszystkim za pośrednictwem następujących instrumentów:

- podstawowych stóp procentowych kredytów udzielanych przez bank centralny bankom komercyjnym,
- stopy rezerw obowiązkowych,
- operacji otwartego rynku¹.

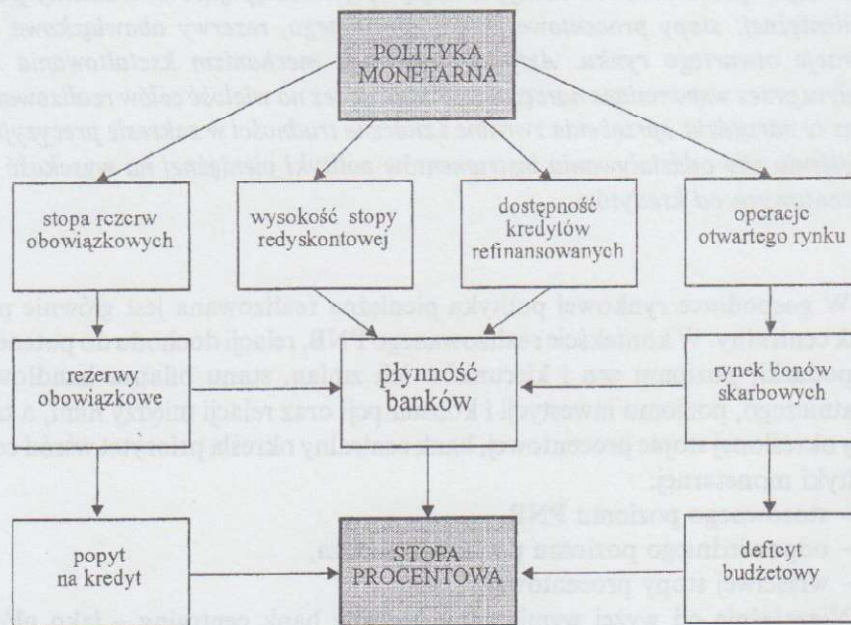
Bank centralny wykorzystuje przedstawione instrumenty na ogół kompleksowo: w działaniach restrykcyjnych bądź ekspansywnych.

Polityka restrykcyjna polega na:

- podwyższaniu stopy kredytów refinansowych,
- podwyższaniu stopy rezerw obowiązkowych,
- sprzedaży papierów wartościowych w ramach polityki otwartego rynku.

Działania te zmniejszają płynność instytucji bankowych, pozbawiając je pieniądza banku centralnego, bądź też czyniąc go droższym. Efektywność działania poszczególnych instrumentów jest zróżnicowana. I tak np. podwyższenie stopy redyskonta ma mały wpływ na banki, jeżeli mają one taką płynność, że nie muszą zadłużać się w banku centralnym. Bank centralny stosuje wówczas politykę otwartego rynku i sprzedaje bony skarbowe, oferując odpowiednio wysokie odsetki. W tej sytuacji bankom bardziej się opłaca zakupić te bony, niż udzielać kredytu. Prowadzi to zwykle do podniesienia stopy procentowej przez banki komercyjne.

Schemat 1. Polityka monetarna a wysokość stopy procentowej



Źródło: A. Sławiński, *Konsekwencje powstania i rozwoju rynku papierów skarbowych*, „Bank i Kredyt” 1993, nr 1, s. 1.

¹ T. Zieliński, *Czy kredyt jest drogi?*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 7, s. 2.

Natomiast, gdy bank centralny stosuje **politykę ekspansywną**, to obniża stopy kredytów refinansowych, a także stopę rezerwy obowiązkowej. Jeżeli i to nie powoduje znacznego zwiększenia ilości pieniądza banku centralnego na rynku, to bank ten rozpoczyna skup bonów skarbowych. W ten sposób bank centralny zwiększa płynność banków komercyjnych, co powinno także doprowadzić do spadku stopy procentowej².

Wpływ prowadzonej przez państwo polityki monetarnej na wysokość stopy procentowej przedstawia schemat 1.

1. Stopy procentowe kredytów udzielanych przez bank centralny bankom komercyjnym

Do podstawowych stóp procentowych kredytów udzielanych przez bank centralny bankom komercyjnym należą stopy kredytów: redyskontowego, lombardowego, refinansowego. Ustalenie wysokości oprocentowania tych kredytów jest jednym z kluczowych parametrów decyzyjnych banku centralnego. Parametr ten, jako regulator ceny pieniądza krajowego, posiada strategiczne znaczenie zarówno dla systemu bankowego, jak i dla całej gospodarki. Poprzez podwyższenie stóp procentowych udzielanych przez siebie kredytów, które często pełnią rolę stóp bazowych w bankach komercyjnych, bank centralny zachęca do oszczędzania i czyni pieniądz trudniej dostępnym. Obniżenie stóp banku centralnego powoduje natomiast obniżenie oprocentowania kredytów komercyjnych, których wysokość opiera się często właśnie na ich poziomie. Jednak nie zawsze związek ten jest tak prosty. Ze względu na sytuację na rynku pieniężnym, czy finansowanie działalności kredytowej ze źródeł spoza banku centralnego, zmiana podstawowych stóp procentowych kredytów refinansowych nie wywołuje odpowiedniej zmiany oprocentowania w bankach komercyjnych. Zatem zmiany stopy banku centralnego mogą, w określonych warunkach, współokreślać stopę procentową w bankach komercyjnych i wyznaczać ich strukturę.

W sytuacjach, gdy banki komercyjne refinansują swoją działalność ze środków banku centralnego, stopa procentowa kredytów centralnych oddziałuje bezpośrednio na poziom oprocentowania kredytów w tych bankach. Wówczas oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych nie będzie niższe niż w banku centralnym. Zwyżka stóp banku centralnego powiększa koszty pozyskania pieniądza banków komercyjnych i podraża cenę kredytów bezpośrednich.

W przeciwnej sytuacji – mniejszej zależności poziomu i struktur stóp procentowych w bankach komercyjnych od stopy banku centralnego, wpływ jej jest zdecydowanie słabszy. Spełnia ona wówczas dla banków w dobrej kondycji finansowej rolę głównie informacyjną i stanowi jedynie instrument

² W. Jaworski, *Bankowość. Podstawowe założenia*, Poltext, Warszawa 1994, s. 46-47.

o charakterze pośrednim. Zmiana stopy procentowej banku centralnego jest sygnałem dla banków komercyjnych o konieczności zmiany ceny pieniądza.

Refinansowanie banków komercyjnych polega na udzieleniu przez bank centralny kredytów bankom komercyjnym, dzięki czemu mogą one upłynnić swoje aktywa³. Jak już wcześniej wspomniano, pojęcie refinansowania odnosi się przede wszystkim do kredytu redyskontowego i lombardowego oraz niekiedy także do **kredytu refinansowego**.

Ten ostatni rodzaj bezpośredniego wspomaganie banków komercyjnych przez bank centralny ma marginalne znaczenie w krajach wysoko rozwiniętych. Natomiast w Polsce kredyt ten pełnił ważną rolę w latach 1989-1991 w zasilaniu nowopowstających banków w zasoby finansowe⁴. Aktualnie kredyt refinansowy służy finansowaniu zadań o istotnym znaczeniu dla polityki gospodarczej państwa lub stosowany jest na pokrycie programów naprawczych niektórych banków⁵.

Stopa kredytu refinansowego była dla NBP stopą podstawową do 1991 roku. Od 1992 roku jej miejsce zajęła stopa kredytu redyskontowego, chociaż nadal niektóre podmioty gospodarcze i niektóre banki traktują ją jako element referencyjny⁶.

Kredyt redyskontowy polega na odkupywaniu przez bank centralny weksli od banków komercyjnych, które poprzednio banki zdyskontowały swoim klientom. Podnosząc stopę dyskontową bank centralny podnosi cenę kredytu refinansowego i pośrednio oddziałuje na wzrost oprocentowania kredytów udzielanych przez banki komercyjne (działanie restrykcyjne). Z kolei obniżenie stopy redyskontowej może doprowadzić do obniżenia cen kredytów w bankach komercyjnych (polityka ekspansywna).

Stopa redyskonta jest najważniejszą stopą procentową dla pieniądza banku centralnego, gdyż określa koszty refinansowania banków komercyjnych i ma istotny związek ze stopą procentową na rynku międzybankowym. Stopa redyskontowa spełnia funkcję stopy wiodącej, gdyż jej zmiana wywołuje zmianę stopy procentowej na rynku pieniężnym⁷.

Oprocentowanie kredytu redyskontowego jest zazwyczaj niższe od stopy dyskontowej stosowanej przez banki komercyjne. Wynika to z faktu ustalania go przez bank centralny z wyprzedzeniem. Ponadto związane jest z koniecznością popierania małych i średnich podmiotów gospodarczych posługujących się wekslem⁸. Podwyższenie stopy redyskontowej banku centralnego wpływa na podwyższenie stopy dyskontowej, stosowanej przez banki komercyjne. Wynika

³ *Leksykon Finansowo-Bankowy*, praca zbiorowa, PWE, Warszawa 1991, s. 379.

⁴ *Elementy bankowości i finansów publicznych*, red. S. Flejterski, A. Szewczuk, PTE, Szczecin 1996, s. 99.

⁵ *Regulamin refinansowania banków przez NBP*, NBP, Warszawa 1996.

⁶ Z. Polański, *Pieniądz i system finansowy w Polsce. Lata 1982-1993*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 21.

⁷ P. Schaal, *Pieniądz i polityka pieniężna*, PWE, Warszawa 1996, s. 399.

⁸ W. Jaworski, op. cit., s. 42.

to z faktu, iż ta ostatnia stopa ustalana jest zwykle powyżej stopy banku centralnego, co pozwala bankom na osiągnięcie zysku przy redyskoncie (marża zarobkowa banku komercyjnego oddającego weksle do redyskonta).

Stopa dyskontowa oznacza wielkość potrącenia odsetek przy zakupie papieru wartościowego (np. weksla) o późniejszym terminie płatności. Oznacza więc jednocześnie wysokość oprocentowania kredytu krótkoterminowego, który jest poprzez dyskonto udzielany podmiotowi gospodarczemu dyskontującemu weksel. W związku z tym wywołany podniesieniem stopy redyskontowej wzrost stopy dyskontowej, powoduje zwiększenie kosztów kredytów dla klientów banków.

Bank centralny może także, realizując politykę redyskonta, ustalić kontyngenty (limity) redyskonta, oddziałując w ten sposób na możliwości refinansowania się poszczególnych banków. Po przekroczeniu ustalonego limitu, bank centralny może stosować wyższą od zasadniczej stopę redyskonta lub w ogóle może nie przyjmować weksli do redyskonta. Kontyngenty redyskonta mogą być ustalane dla każdego banku indywidualnie, poprzez określenie łącznej kwoty weksli, które mogą być oddane do redyskonta⁹ lub na podstawie wielkości kapitału banku czy struktury jego aktywów.

Uzyskanie kredytu redyskontowego oznacza kreację pieniądza banku centralnego. Wzrost stopy redyskontowej powoduje zmniejszenie wartości redyskontowanych weksli, przyczyniając się tym samym do spadku rezerw banków komercyjnych i ograniczenia ich możliwości kredytowych¹⁰.

Polityka kredytu redyskontowego w wysoko rozwiniętych gospodarkach odgrywa pomocniczą rolę w stosunku do innych narzędzi wykorzystywanych przez banki centralne dla realizacji swoich celów. Banki komercyjne charakteryzują się dużą niezależnością finansową wobec banku centralnego, ponieważ stopa procentowa na rynku międzybankowym jest niższa od stopy redyskontowej. W takim przypadku banki są skłonne uzupełniać brakujące im fundusze pożyczając je od innych instytucji finansowych, mających nadwyżki zasobów pieniężnych. Ponadto przy operacjach redyskonta weksli z inicjatywą wychodzą banki komercyjne. Bank centralny nie jest inicjatorem pobudzania czy hamowania kredytów. Zróżnicowanie w reakcjach poszczególnych sektorów gospodarki powoduje trudności w takim ustaleniu stopy redyskontowej, by właściwie oddziaływać na akcję kredytową.

Należy też zwrócić uwagę na inne czynniki ograniczające skuteczność oddziaływania banku centralnego na wysokość oprocentowania kredytów udzielanych bankom komercyjnym. Przedsiębiorstwa korzystające z usług kredytowych banków komercyjnych charakteryzują się na ogół niewielką elastycznością cenową popytu na kredyt. Wyjątkiem od tej reguły są małe firmy.

Inną przyczyną niskiej skuteczności kredytu redyskontowego jest także umiędzynarodowienie życia gospodarczego oraz rozwój międzynarodowego

⁹ P. Schaal, op. cit., s. 389.

¹⁰ A. Kaźmierczak, *Pieniądz i bank w kapitalizmie*, PWE, Warszawa 1997, s. 134.

rynku finansowego, a co za tym idzie – krótkoterminowych przepływów spekulacyjnych. Wzrost stopy redyskontowej wywołuje wzrost rynkowych stóp procentowych. Konsekwencją tego jest napływ kapitałów do banków krajowych, co zwiększa ich rezerwy tak, że nie muszą korzystać z pomocy banku centralnego. Stąd uważa się, że zmiany stopy redyskontowej odgrywają rolę psychologiczną, gdyż informują o zamiarach władz monetarnych, co może mieć wpływ na zachowanie się banków komercyjnych¹¹.

Kredyt lombardowy jest to kredyt udzielany bankom komercyjnym przez bank centralny pod zastaw określonych aktywów. Daje on możliwość otrzymania gotówki z banku centralnego w formie kredytu krótkoterminowego pod zastaw płynnych walorów (np. obligacji, bonów skarbowych)¹². Kredyt ten może otrzymać bank komercyjny, gdy ma okresowe trudności w utrzymaniu płynności. Kredyt lombardowy powinien być spłacony w terminie trzech miesięcy. Jednocześnie stopień pokrycia przedłożonych papierów jest zróżnicowany w zależności od rodzaju tych papierów (na ogół mniej niż 100%).

Stopa kredytu lombardowego stanowi górną granicę stopy procentowej na rynku pieniężnym. Pełni ona funkcję parametru ceny pieniądza na tym rynku. Pomimo faktu, iż jest ona na ogół wyższa niż stopa redyskontowa, to koszty wykorzystania tego kredytu przez kilka dni są niższe niż redyskonto weksli za okres minimum 15 dni¹³.

NBP przyznaje kredyt lombardowy do wysokości 80% wartości nominalnej papierów obciążonych zastawem. Termin spłaty uzyskanego kredytu lombardowego upływa w ostatnim dniu obowiązywania ustanowionego przez bank zastawu, do piątego dnia przed wykupem papierów przez emitenta.

Stopy kredytu redyskontowego i lombardowego, stanowiąc dla banków koszt ewentualnego refinansowania w banku centralnym, wpływają na sytuację finansową banków komercyjnych.

Wysokość oprocentowania kredytów refinansowych NBP w latach 1990-1998 przedstawia tabela 1.

Jak już wspomniano – w polskich warunkach znaczenie kredytów stanowiących o refinansowaniu banków uległo zmianie.

W początkach lat dziewięćdziesiątych blisko 80% kredytów w gospodarce polskiej udzielanych było przy przyjęciu za podstawę stopy kredytu refinansowego. Między innymi Bank PKO BP, kredytując budownictwo mieszkaniowe, przyjął jako wskazane oprocentowanie wyższe o 2 punkty procentowe od stopy kredytu refinansowego. Ponadto w warunkach niestabilności gospodarczej

¹¹ A. Kaźmierczak, *Podstawy polityki pieniężnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 96-97; B. Kieniewicz, U. Lorenowicz, *Oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez politykę pieniężną i fiskalną*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1992, s. 7.

¹² J. Żyżyński, *Pieniądz a transformacja gospodarki*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1996, s. 159.

¹³ Banki centralne nie przyjmują do redyskonta papierów wartościowych płatnych w terminie krótszym niż 15 dni.

Tabela 1. Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1990-1998 (w % w stosunku rocznym)

Data zmiany	Kredyty		
	Refinansowy	Redyskontowy	Lombardowy
1990			
1 stycznia	432	196	-
1 lutego	240	96	-
1 marca	120	64	-
1 kwietnia	96	42	-
1 maja	66	36	-
1 czerwca	48	28	-
1 lipca	34	28	-
15 października	43	36	43
21 listopada	55	48	55
1991			
1 lutego	72	60	72
1 maja	59	51	59
5 lipca	50	44	50
2 sierpnia	44	39	44
15 września	40	36	40
1992			
1 lipca	38	32	37
1993			
22 lutego	35	29	33
1994			
13 maja	33	28	31
1995			
21 lutego	35	31	34
29 maja	31	27	30
18 września	29	25	28
1996			
8 stycznia	27	23	26
17 lipca	26	22	25
1997			
4 sierpnia	28	24,5	27
1998			
21 maja	27	23,5	26
17 lipca	25	21,5	24
29 października	23	20	22
10 grudnia	21	18,25	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Biuletynów Informacyjnych NBP”.

wspomnianych lat banki traktowały stopę refinansową jako oficjalną prognozę inflacji.

Ponieważ NBP dążył do ustalania stóp kredytów refinansowych na poziomie wyższym od stopy inflacji, banki komercyjne, ustalając wysokość oprocent-

towania na podstawie stóp banku centralnego, miały nadzieję na zachowanie realnie dodatniego poziomu swoich stóp procentowych. Zwalniało je to też od konieczności samodzielnego przygotowywania prognoz rozwoju sytuacji pieniężnej.

Pod koniec 1992 roku dała się zauważyć tendencja do coraz częstszego odstępowania przez banki od ustalania poziomu i terminów zmian stóp procentowych w zależności od stóp kredytu refinansowego. Banki zaczęły w większym stopniu zwracać uwagę na koszt pozyskiwania pieniądza z rynku międzybankowego oraz na dochodowość bonów skarbowych. Ważnym elementem było też postępowanie konkurentów na rynku depozytów i kredytów¹⁴.

Zgodnie z założeniami polityki pieniężnej na lata 1993-1996 NBP dążył do powiązania wysokości swoich stóp procentowych z wielkością prognozowanego wskaźnika inflacji i oprocentowania na rynku międzybankowym. Zmiany stóp NBP miały być, w zamiarach władz monetarnych, sygnałem dla banków komercyjnych rewizji ich polityki kredytowej i depozytowej.

Ze względu na duże uzależnienie działalności banków komercyjnych w Polsce od banku centralnego, spadającym w latach 1992-1998 stopom NBP towarzyszyło obniżanie oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych. Należy bowiem podkreślić, że w praktyce polskich banków nadal stosowana jest głównie zmienna stopa procentowa kredytów, uzasadniana wysokim nadal ryzykiem i niepewnością w działalności gospodarczej.

Obecnie banki, ustalając wysokość swoich stóp procentowych, przyjmują różne punkty odniesienia. W Banku Rozwoju Eksportu SA podstawowe stopy kredytów są związane ze stopą kredytu redyskontowego, do czego dochodzi marża banku. Ewentualne decyzje o obniżeniu oprocentowania są podejmowane indywidualnie wobec klientów. Wiele banków deklaruje jednak, że poziom stóp procentowych NBP jest dla nich ważnym, lecz nie jedynym parametrem, brany pod uwagę przy ustalaniu własnych stóp procentowych. Coraz większe znaczenie odgrywa cena pieniądza na międzybankowym rynku pieniężnym. Niektóre banki, np. Bank Przemysłowo-Handlowy SA, oprocentowanie kredytów wiążą ze stawką WIBOR dla trzymiesięcznych depozytów międzybankowych, dodając do niej odpowiednią marżę. Duże znaczenie ma także rentowność bonów skarbowych. Z kolei dla Banku Inicjatyw Gospodarczych SA, ważnym parametrem jest wysokość oprocentowania stosowanego przez konkurencję. Należy jednak pamiętać, że fakt wiązania stóp procentowych z ceną środków na rynku pieniężnym nie oznacza uniezależnienia się od decyzji NBP. Zmiany stóp banku centralnego wpływają bowiem również na cenę pieniądza na tym rynku.

Przeprowadzenie szczegółowych analiz, dotyczących stopnia reakcji oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych na zmiany podstawowych stóp procentowych NBP, jest bardzo trudne. Wynika to z faktu, że banki przy udzielaniu kredytów wykazują dużo większą elastyczność cenową niż w przypad-

¹⁴ P. Wyczański, *Polski system bankowy 1990-1992*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1993, s. 58-61.

ku depozytów. Wyraźnie wyróżniają dobrych, stałych klientów, którym oferują czasami bardzo atrakcyjne warunki, maksymalnie zmniejszając marżę odsetkową.

W sytuacji ograniczonej skuteczności stóp procentowych banku centralnego w określaniu kosztu kredytów w bankach komercyjnych, podejmuje on próby oddziaływania pośredniego – poprzez kształtowanie wielkości podaży pieniądza za pomocą polityki rezerw obowiązkowych oraz operacji otwartego rynku.

2. Stopa rezerw obowiązkowych

System rezerw obowiązkowych został wprowadzony w Polsce dopiero w ustawie Prawo bankowe z dnia 31 stycznia 1989 roku¹⁵. Miał on umożliwić, z jednej strony, oddziaływanie banku centralnego na wielkość akcji kredytowej banków komercyjnych, a z drugiej, wymusić stosowanie się banków do prowadzenia ostrożnej, niezbyt ekspansywnej polityki kredytowej oraz stanowić zabezpieczenie dla deponentów¹⁶.

Banki zobowiązane zostały do odprowadzania i utrzymywania rezerwy obowiązkowej w NBP, stanowiącej część środków pieniężnych w złotych i walutach obcych wyrażonych w złotych, zgromadzonych na rachunkach związanych z działalnością gospodarczą, na rachunkach oszczędnościowych i innych rachunkach, z pewnymi wyjątkami (np. środki na ochronę środowiska i rozwój rolnictwa).

Prezes NBP kilkakrotnie w latach 1989-1998 zmieniał stawki rezerw obowiązkowych. Początkowo nie odbiegały one nadmiernie od poziomu w innych krajach (patrz tabele 2 i 3), z biegiem czasu zostały jednak podwyższone aż do 30% od depozytów *a vista* i 10% od wkładów terminowych. Środki pieniężne w kwocie odpowiadającej wysokości rezerw obowiązkowych każdy bank wpłacał na specjalny rachunek w NBP jako depozyt. Depozyt ten do sierpnia 1994 roku nie był oprocentowany i nie mógł być wykorzystany do podtrzymania utraconej płynności. Zamiast zgody na przejściowe wykorzystanie rezerw NBP oferował przejściowy kredyt refinansowy, niezwykle wysoko oprocentowany.

W dniu 13 sierpnia 1994 roku weszło w życie zarządzenie Prezesa NBP¹⁷, na mocy którego banki musiały wpłacać na rachunek „Rezerwa obowiązkowa nieoprocentowana” jedynie kwotę do wysokości 10% sumy środków na rachunkach, których dotyczył obowiązek odprowadzania rezerw. Pozostała część

¹⁵ Dz.U. nr 4, poz. 21.

¹⁶ R. Kokoszcyński, P. Wyczański, *Instrumenty polityki pieniężnej a banki handlowe*, „Bank i Kredyt” 1991, nr 5-6, s. 22.

¹⁷ Zarządzenie nr 9/94 Prezesa NBP z dnia 9 sierpnia 1994 roku w sprawie rezerwy obowiązkowej banków, Dz.Urz. NBP, nr 16, poz. 27.

środków wpływała na rachunek „Rezerwa obowiązkowa oprocentowana”. Nie wpłynęło to jednak na poprawę sytuacji banków, ponieważ odsetki z tego rachunku przekazywane były na cele rolnictwa.

Tabela 2. Stopa rezerw obowiązkowych w wybranych krajach świata

Kraj	Pozycje podlegające naliczaniu rezerw	Stopa rezerw w %
Austria	Wkłady bieżące, terminowe i oszczędności (w szylingach), pewne emisje papierów wartościowych, saldo pozycji dewizowych	4,5-9
Francja	Wkłady bieżące, terminowe do 2 lat, płynne oszczędności (we frankach)	3-5
Japonia	Depozyty, emisje papierów wartościowych, zobowiązania wobec zagranicznych ośrodków finansowych	0,125-2,5
Niemcy	Depozyty do 4 lat, saldo pozycji dewizowych	4,15-12,1
USA	Wkłady bieżące, depozyty terminowe (do 1,5 roku) poza posiadanymi przez gospodarstwa domowe, zobowiązania eurorynkowe	3-12

Źródło: *Mindestreserveregelungen im Ausland*, „Monatsberichte der Deutschen Bundesbank”, März 1990, s. 29.

Tabela 3. Stopy minimalnych rezerw obowiązkowych od wkładów złotych w latach 1989-1998 (w %)

Data zmiany	Wkłady		
	Na każde żądanie	Oszczędnościowe	Terminowe
1989 1 marca	15	10	5
1990 1 marca	9	9	9
1 kwietnia	15	15	15
1 sierpnia	30	17	7
15 października	30	20	8
1 grudnia	30	30	10
1991 1 października	30	25	10
1992 1 maja	25	25	10
1 września	23	23	10
1994 25 października	20	20	10
1995 28 lutego	20	20	9
1996 czerwiec	17	20	9
1997 luty	20	23	9
maj	20	–	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Biuletynów Informacyjnych NBP”.

Zatem środki przekazane do Narodowego Banku Polskiego w ramach obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej stanowią „niepracujący” kapitał, z którym związane są jednak określone koszty jego pozyskania¹⁸. Przykładowo, stopa rezerwy obowiązkowej w wysokości 20% oznacza, że jedynie 80% pozyskanych od deponentów środków może zostać wykorzystanych w akcji kredytowej lub inaczej korzystnie ulokowanych, przynosząc określony poziom dochodu. Równocześnie jednak płacone koszty odsetkowe muszą być liczone od 100% pozyskanych od deponentów środków. Rzeczywisty koszt odsetkowy przyjętych w depozyt środków jest zatem wyższy niż oficjalnie proponowane klientom oprocentowanie. Wysokość kosztów pozyskania środków przy różnych poziomach rezerwy obowiązkowej przedstawia tabela 4. W zależności od wysokości rezerwy obowiązkowej koszt pozyskania przez bank funduszy, którymi mógł rozporządzać, wzrasta w szybkim tempie.

Tabela 4. Wpływ zmian wysokości rezerw obowiązkowych na rzeczywiste koszty pozyskania depozytów, ponoszone przez bank

Oprocentowanie proponowane klientowi	Stawka rezerwy obowiązkowej	Rzeczywisty koszt depozytu ponoszony przez bank
30%	5%	$0,3/(1-0,05) = 31,6\%$
30%	10%	$0,3/(1-0,1) = 33,3\%$
30%	20%	$0,3/(1-0,2) = 37,5\%$
30%	30%	$0,3/(1-0,3) = 42,9\%$
30%	40%	$0,3/(1-0,4) = 50,0\%$
30%	10%	$0,3/(1-0,5) = 60,0\%$

Źródło: obliczenia własne.

Od 13 sierpnia 1994 roku banki mogą wykorzystywać rezerwy w części utrzymywanej na rachunku „Rezerwa obowiązkowa nieoprocentowana” i w formie gotówki w kasie do bieżących rozliczeń pieniężnych pod warunkiem, że faktyczna rezerwa, jako średnia arytmetyczna stanu środków na rachunkach rezerw i zapasu gotówki, nie będzie niższa niż rezerwa podlegająca utrzymaniu¹⁹. Wprowadzona zmiana spowodowała, że negatywny wpływ rezerw obowiązkowych na finanse banku uległ pewnemu osłabieniu.

Od 5 czerwca 1998 roku, zgodnie z uchwałą Zarządu NBP, banki komercyjne mogą utrzymywać 10% kwoty rezerwy obowiązkowej w swoich kasach jako zapas gotówki.

NBP wykorzystuje rezerwy obowiązkowe jako instrument regulowania podaży pieniądza poprzez oddziaływanie na możliwości kredytowe banków komercyjnych. Podwyższanie wskaźnika rezerw obowiązkowych zmniejsza prowadzenie akcji kredytowej przez banki komercyjne, natomiast obniżenie – zwiększa możliwości udzielania kredytów. Utrzymywanie rozmiarów dział-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ „Biuletyn Informacyjny NBP” 1995, nr 10, s. 7.

ności kredytowej pomimo podwyższenia stopy rezerw obowiązkowych zmusza banki komercyjne do wykorzystania innych, często droższych źródeł finansowania. Wywołuje to konieczność wzrostu ceny udzielonego kredytu²⁰.

Z tej racji, że polityka rezerw obowiązkowych ma na celu regulowanie potencjału kredytowego systemu bankowego poprzez mnożnikowy mechanizm kreacji pieniądza, instrument ten jest bardzo skuteczny w odniesieniu do systemu bankowego. Natomiast w odniesieniu do gospodarki może być mniej skuteczny, gdyż podmioty gospodarcze mogą „bronić się” przed jego oddziaływaniem racjonalizując swoje postępowanie, np. poprzez manipulowanie terminami płatności, poszukiwania kredytu kupieckiego, factoringu czy leasingu.

Pomimo braku selektywnego działania – wpływ rezerw obowiązkowych na sytuację banków jest zróżnicowany i w bezpośredni sposób zależny od wielkości i struktury depozytów w danym banku. Wysoka stopa rezerw może silniej oddziaływać na banki o większej liczbie rachunków bieżących, nie pozwalając im na rozszerzenie akcji kredytowej i obniżając dochody do osiągnięcia²¹. Z drugiej strony, banki te są mniej obciążone kosztami odsetkowymi w wyniku niskiego oprocentowania wkładów bieżących.

Mechanizm rezerw obowiązkowych traktowany jest często przez banki komercyjne jako instrument parapodatkowy, ponieważ środki utrzymywane na kontach w banku centralnym nie są na ogół oprocentowane. Rezerw obowiązkowa stanowi dodatkowy koszt dla banków i w konsekwencji podnosi cenę kredytu i usług banku²². Rosną w związku z tym koszty pośrednictwa finansowego, co wpływa na wzrost rozpiętości pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów²³. Podwyższenie wysokości rezerw obowiązkowych powoduje, że coraz mniejsza część złożonych depozytów pozostaje do dyspozycji banków i może przynosić dochody²⁴. Jeżeli banki komercyjne chcą utrzymać niezmienną rentowność, muszą podnieść oprocentowanie kredytów i/lub obniżyć oprocentowanie depozytów. Wywołuje to także zmiany popytu na kredyt i w konsekwencji zmiany wielkości podaży pieniądza.

Obecnie, tj. w połowie 1999 r., stopa rezerw obowiązkowych, pomimo jej stopniowego zmniejszania, pozostaje nadal bardzo wysoka. Oficjalnym uzasadnieniem takiej polityki NBP jest występowanie stanu nadpłynności na rynku międzybankowym. Szybkie obniżenie rezerw wpłynęłoby na pogłębienie tej nierównowagi. Z drugiej jednak strony, wysoka stopa rezerw obowiązkowych

²⁰ B. Gruszka, *Stopa procentowa w bankach komercyjnych*, w: *Funkcjonowanie i zadania bankowości w procesie przebudowy systemu gospodarczego*, red. Z. Fedorowicz, SGH, Warszawa 1992, s. 110.

²¹ R. Kokoszcyński, P. Wyczański, op.cit., s. 22.

²² M. Rajczyk, *Wpływ niektórych regulacji banku centralnego na decyzji i wyniki finansowe banków w latach 1990-1992*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 10-12, s. 46-47.

²³ *System finansowy w Polsce. Lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 102.

²⁴ Szacuje się, że w Polsce w 1991 roku, z powodu konieczności utrzymywania rezerwy obowiązkowej, nie przynosiło dochodów około 7,5% całych aktywów banków. Por. P. Wyczański, op. cit., s. 23.

jest jednym z czynników sprawczych występowania dużej różnicy pomiędzy oprocentowaniem kredytów i depozytów w bankach komercyjnych²⁵. Zjawisko to jest spowodowane dążeniem banków do utrzymania marż na poziomie zapewniającym satysfakcjonujący zysk. W tym celu muszą one bądź podwyższać stopę od udzielonych kredytów, bądź obniżyć stopę od depozytów, albo stosować oba te posunięcia jednocześnie. W rozwiniętym systemie finansowym tak wysokie jak w Polsce obciążenie banków tego rodzaju podatkiem (jakim są faktycznie nieoprocentowane rezerwy) doprowadziłoby do wyeliminowania ich z rynku na skutek utraty konkurencyjności wobec innych źródeł pozyskania kapitału. W Polsce jednak, rezultatem zbyt dużej rozpiętości między stopami procentowymi od depozytów i kredytów będzie nie utrata pozycji banków, lecz groźba obniżenia wolumenu realnych oszczędności i poziomu realnych inwestycji w gospodarce. Z drugiej strony, banki nie odczuwają na razie silnej konkurencji ze strony innych instytucji finansowych. Dopiero przy ich istnieniu banki uświadomiłyby sobie rzeczywisty ciężar dyskryminującej polityki rezerw obowiązkowych, podwyższających poważnie ich koszty²⁶.

Świadomość ta może wkrótce ulec zmianie wraz z nasileniem konkurencji ze strony banków zagranicznych w Polsce.

3. Operacje otwartego rynku

Operacje otwartego rynku są to działania banku centralnego na rynku pieniężnym w jego segmencie wtórnym. Operacje otwartego rynku pozwalają bankowi centralnemu kontrolować płynność całego systemu bankowego, a przez to wpływać na zdolność do kreacji pieniądza oraz pośrednio i bezpośrednio oddziaływać na poziom rynkowych stóp procentowych oraz łagodzić ich wahania²⁷.

Najprostszą formą operacji otwartego rynku są operacje bezwarunkowe, w trakcie których bank centralny kupuje (ang. *outright purchase*) albo sprzedaje (*outright sale*) papiery wartościowe. Na ogół banki centralne kupują albo sprzedają papiery skarbowe. W normalnych warunkach operacje bezwarunkowe dokonywane są stosunkowo rzadko. W Polsce nie były one dotychczas wykorzystywane ze względu na chroniczną nadpłynność rynku.

Instrumentem wykorzystywanym do doraźnego regulowania płynności systemu bankowego są operacje warunkowe. Występują dwa rodzaje operacji warunkowych: operacje warunkowego zakupu i operacje warunkowej sprzedaży.

Operacje warunkowego zakupu (ang. *repurchase agreement* – *repo*) polegają na tym, że bank centralny kupuje papiery wartościowe od banków komercyjnych, zobowiązując je do ich odkupienia po określonej cenie i w okreś-

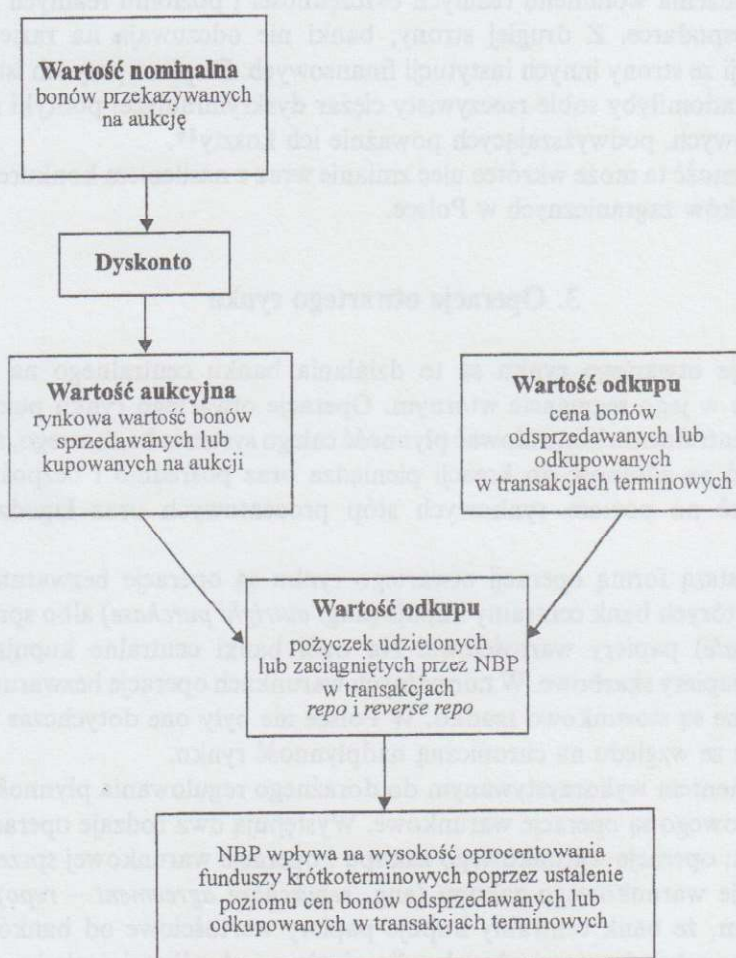
²⁵ Z. Polański, *Rynek pieniężny a polityka banku centralnego w Polsce*, „Transformacja Gospodarki”, nr 45, s. 24.

²⁶ P. Wyczański, op. cit., s. 23.

²⁷ J. Osiński, *Operacje otwartego rynku NBP*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 6, s. 37.

lonym terminie. Takie działanie powoduje terminowe zwiększenie płynności sektora bankowego. Operacje warunkowej sprzedaży (ang. *reverse repurchase* – *reverse repo*) polegają na tym, że bank centralny sprzedaje papiery wartościowe bankom komercyjnym, zobowiązując je do ich odsprzedaży po określonej cenie i w określonym terminie. Pozwala to na terminowe ograniczenie ilości wolnych środków banków komercyjnych, a tym samym – zmniejszenie ich płynności²⁸. Operacje otwartego rynku w istotny sposób wpływają również na poziom rynkowych stóp procentowych, a co za tym idzie – również stóp od kredytów bankowych. Mechanizm ten został pokazany na schemacie 2.

Schemat 2. Wpływ operacji *repo* i *reverse repo* na wysokość stopy procentowej



Źródło: A. Sławiński, *Rynki finansowe: międzybankowy rynek pieniężny '93*, NBP, „Materiały i Studia”, Zeszyt nr 42, Warszawa 1994.

²⁸ Z. Polański, *Działalność NBP a funkcjonowanie rynku pieniężnego*, „Bank i Kredyt” 1994, nr 5, s. 36.

W sytuacji nadmiaru ilości pieniądza w systemie bankowym, bank centralny, nie chcąc dopuścić do niepożądanego spadku rynkowych stóp procentowych, podejmuje działania mające na celu „ściągnięcie” wolnego pieniądza z rynku, zmniejszając w ten sposób podaż kredytów. Działanie takie zahamuje spadek stóp procentowych traktowanych jako cena pieniądza. Natomiast zasilenie systemu bankowego w pieniądź powoduje zwiększenie jego podaży, co z kolei wpływa na obniżkę rynkowych stóp procentowych, w tym również oprocentowania kredytów bankowych. Bank centralny osiąga w ten sposób stabilizację rynkowych stóp procentowych i wpływa na ich wysokość, dzięki manipulowaniu płynnością systemu bankowego zgodnie z prawem popytu i podaży. Poprzez operacje otwartego rynku bank centralny ogranicza również utrzymywanie przez banki wysokiego poziomu wolnych rezerw na rachunku bieżącym, co powodowało nieefektywność wykorzystania środków, jakimi dysponują banki i wpływa na utrzymywanie się dużych różnic między stopami od kredytów i depozytów. Aby działania te przynosiły zamierzone skutki, muszą być jednak prowadzone na rynku o odpowiedniej infrastrukturze, zapewniającej jego efektywność. Jedynie na rynku o wysokiej efektywności bank centralny może wpływać na wykorzystywanie przez banki dostępnych środków, a poprzez to – na poziom stóp procentowych.

Wysokość oprocentowania pożyczek krótkoterminowych jest wyznaczana przez różnicę między ceną, przy której bank centralny kupuje lub sprzedaje bony skarbowe w transakcji natychmiastowej i ceną, przy której je odsprzedaje bądź odkupuje w transakcji terminowej. Wartość aukcyjna bonów – cena ich zakupu lub sprzedaży w transakcji natychmiastowej – stanowi wielkość kredytu udzielanego przez tego, kto bony kupuje, natomiast wartość odkupu to suma spłaty takiego kredytu z oprocentowaniem.

Stopy rynku pieniężnego są również ściśle powiązane ze stopami banku centralnego. Stopy dyskontowe i lombardowe określają bowiem przedział wyznaczający odpowiednio dolną i górną granicę poziomów i zmian rynkowych stóp procentowych. Bank centralny ustalając stopę kredytu redyskontowego i lombardowego zobowiązuje się, stosując te stopy oraz redyskontując weksle i przyjmując pod zastaw papiery wartościowe, udostępnić bankom komercyjnym określoną ilość pieniądza

Stopa *repo*, stanowiąca różnicę między wartością aukcyjną i wartością odkupu papierów wartościowych będących przedmiotem transakcji, stała się ważnym punktem referencyjnym rynku pieniężnego. Pełni obecnie funkcje najniższej stopy na rynku (ang. *floor rate*). Drugą zaś ważną stopą na rynku jest – nie będąca częścią systemu operacji otwartego rynku, ale nań wpływająca – stopa lombardowa NBP. Pełni ona funkcję stopy maksymalnej rynku pieniężnego.

W sytuacji okresowego braku płynności stopy będą rosły do poziomu stopy lombardowej. Gdyby stopy procentowe dalej przejawiały tendencje do wzrostu, banki brałyby kredyty lombardowe, stabilizując w ten sposób poziom stóp

rynkowych. Stopy rynku pieniężnego mogą zmieniać się w tunelu między stopą lombardową a stopą *repo*²⁹.

Operacje otwartego rynku zastosowano w Polsce po raz pierwszy w 1990 roku. Wówczas to dla ograniczenia płynności systemu bankowego, spowodowanego nadmiernym przyrostem walut i wysokimi stopami depozytów, NBP wyemitował bony pieniężne (o terminie zapadalności od 28 do 182 dni). Operacje w obecnym kształcie realizowane są od 1993 roku. W 1995 roku zawieszono operacje *repo* z uwagi na utrzymującą się nadpłynność w polskim sektorze bankowym.

Ukazanie mechanizmu bezpośredniego wpływu operacji otwartego rynku na poziom stóp procentowych od kredytów udzielanych przez banki komercyjne jest bardzo trudne, a to z tej racji, że różne banki posiadają różne i zmieniające się wielkości wolnych środków.

*

Należy zaznaczyć, że niezależnie od niewątpliwego wpływu instrumentów polityki pieniężnej na kształtowanie oprocentowania kredytów w bankach komercyjnych istotną rolę w jego określeniu odgrywa cały szereg czynników o charakterze makro- i mikroekonomicznym. Dopiero ich uwzględnienie pokażałoby w pełni, jak skomplikowane jest kształtowanie stóp procentowych kredytów, są one bowiem wypadkową różnokierunkowo działających czynników, z których przy tym jedne zyskują, a inne tracą wagę w ostatecznym wymiarze konkretnej ceny kredytu.

²⁹ J. Osiński, op. cit., s. 37-48.

Józef Karpiński

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Makroekonomii

Ewolucja polskiego systemu walutowego w okresie transformacji gospodarki

Streszczenie. *Jednym z kluczowych elementów liberalizacji ustroju gospodarczego Polski była transformacja systemu walutowego. Zmiany reżimu walutowego miały charakter ewolucyjny i przebiegały dwutorowo. Z jednej strony, systematycznie zwiększano zakres wymiennalności złotego; z drugiej, rozszerzano skalę działania mechanizmu rynkowego w ustalaniu kursu złotego. W początkowym okresie transformacji zmiany w sektorze walutowym inicjowały i wyprzedzały przemiany ustrojowe. W późniejszym okresie deregulacja systemu walutowego pozostawała w tyle za przeobrażeniami w gospodarce. Obecnie zasadniczą kwestią staje się dostosowanie polskich uregulowań dewizowych do standardów Unii Europejskiej i przygotowanie się do integracji walutowej z tym ugrupowaniem.*

Narastający pod koniec minionej dekady kryzys polskiej gospodarki i sprzyjające warunki polityczne zaowocowały liberalizacją ustroju gospodarczego. Opracowany i przyjęty przez Sejm w grudniu 1989 roku program stabilizacyjny, potocznie nazywany planem Balcerowicza, zainicjował radykalną transformację ustrojową, oznaczającą głębokie przemiany we wszystkich sferach gospodarki narodowej. W tej rewolucji systemowej szczególną rolę odegrały przemiany w sferze stosunków gospodarczych z zagranicą. Konieczność dostosowania się do wymagań rynkowego otoczenia zewnętrznego stymulowała szybkie tempo reform przy przechodzeniu od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej.

Reforma sfery wymiany z zagranicą polegała na liberalizacji obrotów towarowych i kapitałowych oraz na wprowadzeniu wymiennalności złotego. Następował szybki proces otwierania się polskiej gospodarki i szerokiego włączania w międzynarodowy podział pracy. Kontynuowano proces deregulacji kontaktów handlowych z otoczeniem, zapoczątkowany w styczniu 1989 roku

przez rząd M. Rakowskiego, który zlikwidował państwowy monopol handlu zagranicznego, gwarantując ustawowe prawo do prowadzenia działalności handlowej z zagranicą wszystkim podmiotom gospodarczym. W ten sposób powstała konkurencja wobec dotychczasowych monopolistów – central handlu zagranicznego, a sektor prywatny zaczął odgrywać coraz większą rolę w obrotach polskiego handlu zagranicznego.

W początkowym okresie transformacji dokonano ograniczonej liberalizacji obrotów kapitałowych, starając się przyciągnąć w pierwszej kolejności zagraniczne inwestycje bezpośrednie, jednocześnie hamując napływ kapitału spekulacyjnego oraz potencjalny eksport kapitału z Polski.

Przełomem w otwarciu polskiej gospodarki było **wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego w styczniu 1990 roku**. Choć w pakiecie stabilizacyjnym wykorzystano doświadczenia płynące z wprowadzonej w marcu 1989 roku legalnej wymiany dewiz przez osoby fizyczne w kantorach, to błyskawiczne tempo i skala operacji wprowadzenia wymienialności w planie Balcerowicza pozwalała na uznanie tego posunięcia za prawdziwą rewolucję systemową. Po prawie pół wieku ograniczeń dewizowych ludność i przedsiębiorstwa uzyskały swobodny dostęp do walut i towarów zagranicznych. Polska gospodarka została poddana międzynarodowej konkurencji, ceny krajowe zaczęły dostosowywać się do cen rynku międzynarodowego, stopniowo wyeliminowano czarny rynek walutowy.

Przyjęty system restrykcji dewizowych był najbardziej zbliżony do standardu, tzw. wymienialności wewnętrznej¹. Obowiązujące ustawodawstwo dewizowe dawało prawo do wymiany złotych na waluty obce tylko rezydentom w Polsce. Mieli oni prawo do swobodnego zakupu dewiz na cele importowe w uprawnionych bankach, ale równocześnie obowiązek odsprzedaży całości wpływów dewizowych z eksportu. Przedsiębiorstwa nie mogły więc posiadać rachunków w walutach obcych, chociaż utrzymano prawo do posiadania kont dewizowych przez osoby fizyczne.

Transakcje kapitałowe z zagranicą podlegały znacznym ograniczeniom dewizowym w celu utrudnienia wywozu kapitału z Polski oraz masowego napływu kapitału spekulacyjnego. W sumie więc wyłącznie wewnątrz krajowe zastosowanie złotego, a zwłaszcza nie używanie go do fakturowania i płatności w transakcjach towarowych i kapitałowych z zagranicą oraz nieobecność złotego na międzynarodowych rynkach walutowych, uzasadniały traktowanie polskiej waluty jako praktycznie niewymienialnej.

Wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego było jednym z podstawowych elementów programu stabilizacyjnego, mającego w pierwszej kolejności opanować wysoką inflację i osiągnąć równowagę rynkową, a w długim

¹ System ten przyjęło na przykład 14 krajów członkowskich Europejskiej Unii Płatniczej w 1958 roku. Jednak był to proces rozłożony na kilka etapów, który przebiegał w dłuższym okresie czasu. Por. K. Lutkowski, *System dewizowy w Polsce i kierunki jego ewolucji*, „*Ekonomista*” 1994, nr 6, s. 764.

okresie – doprowadzić do restrukturyzacji gospodarki i zapewnić stabilny wzrost gospodarczy. Ogłaszając wprowadzenie wymienialności dokonano znacznej wstępnej dewaluacji złotego względem dolara i **równocześnie wprowadzono system nieregularnie dostosowywanego urzędowego kursu sztywnego (*adjustable peg*)**.

System kursu silnie administrowanego, niezależnego od wahań rynkowych, dawał rządowi daleko idącą kontrolę nad oddziaływaniem zagranicy na polską gospodarkę w okresie trudnych przemian systemowych. Przyjęty poziom kursu złotego – 9500 zł, trzykrotnie poniżej parytetu siły nabywczej, miał zapewnić konkurencyjność polskiego eksportu i umożliwić utrzymanie równowagi bilansu płatniczego w najbliższym okresie². Międzynarodowa konkurencyjność polskiej gospodarki była bowiem zagrożona przewidywaną wysoką inflacją. W tych warunkach, zgodnie z podejściem monetarystycznym, stabilny kurs walutowy traktowano jako zewnętrzną kotwicę dla krajowej inflacji, ograniczającą wzrost cen towarów importowanych. Zakotwiczenie cen wspomagała również restrykcyjna polityka monetarna i dochodowa (podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń) oraz polityka zrównoważonego budżetu w pierwszym roku transformacji.

Wobec niewielkich rezerw dewizowych NBP, dodatkową gwarancją dla utrzymania sztywnego kursu walutowego stanowił, pochodzący ze środków zagranicznych, fundusz stabilizacyjny w wysokości 1 mld USD.

Wprowadzenie wymienialności złotego i stabilizacja jego kursu pozwoliła wreszcie zlikwidować dwuwalutowość polskiej gospodarki. Przed transformacją, wskutek hiperinflacji i nierównowagi popytowej, waluty obce wykorzystywano w Polsce nie tylko w charakterze środka tezauryzacji, ale również jako środek płatniczy.

W początkowym okresie władze monetarne utrzymywały dwusektorowość rynku walutowego: obok urzędowego rynku dewizowego, z obowiązującym w bankach sztywnym kursem walutowym, pozwoliły na funkcjonowanie równoległego rynku dewizowego – rynku kantorowego. Na tym rynku kurs złotego kształtował się swobodnie pod wpływem popytu i podaży (ale z granicą odchylenia). Rynek kantorowy stanowił jednak margines obrotu dewizowego w Polsce, służąc przede wszystkim zaopatrzeniu ludności w walutę w celach turystycznych i tezauryzacyjnych, a tylko częściowo obsługując transakcje gospodarcze z zagranicą. Jednakże obserwacja rynku równoległego i analiza odchylenia kursu kantorowego od urzędowego pozwalała NBP na bieżąco weryfikować trafność przyjętej polityki kursowej. Utrzymująca się niewielka różnica między kursem złotego na obu rynkach świadczyła o dobrym rozeznanii NBP w sytuacji na rynku walutowym³.

² Przewidywano, że kurs złotego powinien zapewnić opłacalność tylko 80% eksportu, co miało mobilizować przedsiębiorstwa do obniżki kosztów. Zob. P. Wyczański, *Polityka kursowa ostatnich lat*, „Bank i Kredyt” 1992, nr 5, s. 6.

³ Trzeba jednak pamiętać, że NBP pośrednio interweniował na rynku równoległym. Por. Ewa Rzeszutek, *Kurs rynkowy złotego w procesie transformacji gospodarki*, „Ekonomista” 1996, nr 4, s. 465.

W uzgodnionym z MFW programie stabilizacyjnym przewidywano stopniową dewaluację złotego już w pierwszym okresie transformacji ze względu na oczekiwaną wysoką stopę inflacji⁴. Jednak znaczna, a zdaniem niektórych ekonomistów nawet nadmierna, wstępna dewaluacja⁵ zapewniła wysoką konkurencyjność polskiego eksportu, która zaowocowała nadwyżką handlową i wzrostem oficjalnych rezerw dewizowych w 1990 roku (por. tab. 1 i 2).

Tabela 1. Saldo obrotów towarowych Polski w mln dolarów USA

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
4794	51	512	-2292	-836	-1827	-8154	-11320	-13720

Źródło: dane NBP.

Tabela 2. Rezerwy oficjalne brutto Polski w mln dolarów USA (stan w dniu 31 grudnia)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
4680	3814	4287	4281	6029	14963	18033	20669	27382

Źródło: dane NBP.

Korzystne saldo bilansu handlowego było też skutkiem spadku importu w wyniku recesji w polskiej gospodarce. Przez półtora roku (do maja 1991 r.) rząd prowadził politykę stałego kursu nominalnego. W warunkach wysokiej inflacji krajowej oznaczało to dużą realną aprecjację złotego i w końcu pogorszyło równowagę płatniczą Polski. Spadkowi eksportu towarzyszył też wzrost importu, przede wszystkim wskutek liberalnej polityki państwa. Po rezygnacji z centralnego planowania handlu zagranicznego, a więc kontyngentowania obrotów towarowych, jedynym instrumentem protekcji rynku wewnętrznego został podwartościowy (względem parytetu siły nabywczej) kurs złotego. W początkowym okresie nie korzystano bowiem z innych instrumentów taryfowych i parataryfowych. Warto też zauważyć, że wysoka inflacja⁶ w okresie realizacji polityki stabilnego kursu walutowego dowodziła ograniczonej skuteczności tego instrumentu w hamowaniu wzrostu cen. Coraz częściej kwestionowano więc utrzymywanie sztywnego nominalnego kursu złotego⁷.

Niekorzystne tendencje w handlu zagranicznym skłoniły NBP w maju 1991 roku do dewaluacji złotego o 17%. Przy okazji zmieniono też zasady ustalania kursu złotego. Dotychczas kurs waluty polskiej był stabilny w stosunku do dolara, a w relacji do innych walut mógł zmieniać się bez ograniczeń. Aby

⁴ P. Wyczański, op. cit., s. 6.

⁵ Patrz np. D. Gotz-Kozierkiewicz, *Polityka kursu walutowego a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista” 1992, nr 5-6, s. 633.

⁶ W 1990 r. roczna stopa inflacji (od grudnia do grudnia) mierzona CPI wyniosła 252,2%.

⁷ Patrz np. E. Pietrzak, *Kiedy i jaka wymiennalność złotego*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 6, s. 63.

zmniejszyć wahania efektywnego kursu złotego **wprowadzono zasadę stabilizowania tego kursu w stosunku nie do jednej waluty (dolara), ale do koszyka pięciu walut**, odgrywających główną rolę w rozliczeniach dewizowych Polski. Struktura walutowa tego koszyka była następująca: dolar amerykański 45%, marka niemiecka 35%, funt brytyjski 10%, frank francuski 5%, frank szwajcarski 5%. Skład koszyka uwzględniał zarówno strukturę walutową obrotów towarowych i kapitałowych Polski, jak i strukturę walutową zagranicznego zadłużenia budżetu i podmiotów gospodarczych, a także skład dewizowy rezerw NBP⁸.

Po upływie prawie dwóch lat polityki sztywnego kursu walutowego, obok niewątpliwych korzyści w postaci hamowania inflacji oraz minimalizowania ryzyka kursowego w obrotach gospodarczych z zagranicą, koszty tego reżimu kursowego stawały się coraz bardziej widoczne i dokuczliwe. Stopa inflacji zmniejszyła się i zmieniły się przyczyny wzrostu cen. Po likwidacji nawisu inflacyjnego, powstałego w gospodarce centralnie planowanej, podstawowym czynnikiem inflacjogennym stała się nieodpowiednia struktura gospodarki.

Tymczasem inflacja strukturalna jest niepodatna na działania kursowe. Pogorszenie się bilansu handlowego i obniżka oficjalnych rezerw walutowych w warunkach recesji i rosnącego bezrobocia były sygnałem konfliktu celów – równowagi zewnętrznej i wewnętrznej. Sztywny kurs walutowy wymuszał prowadzenie restrykcyjnej polityki monetarnej, a więc ograniczanie podaży pieniądza i utrzymywanie wysokich stóp procentowych, pozwalających hamować popyt globalny i utrzymywać odpowiedni poziom rezerw dewizowych. Stały kurs nominalny uniemożliwiał więc swobodne wykorzystanie instrumentów pieniężnych w polityce antycyklicznej. W sytuacji wysokiej nominalnej stopy procentowej, nie kompensowanej dewaluacją złotego, istniała też możliwość wykorzystania naszej waluty w operacjach arbitrażowych. Co prawda skromny zakres wymienialności złotego ograniczał swobodę transakcji kapitałowych, ale przecież władze monetarne nie były w stanie kontrolować w pełni wszystkich obrotów dewizowych z zagranicą.

Wykorzystanie polityki monetarnej w celu ożywienia gospodarki, pogorszenie się bilansu handlowego oraz potrzeba finansowania coraz większego deficytu budżetowego skłoniły NBP do uelastycznienia systemu kursowego. **W październiku 1991 roku wprowadzono mechanizm pełzającej dewaluacji złotego. System regularnie dostosowywanego kursu sztywnego (*crawling peg*) oznaczał codzienną dewaluację wobec koszyka walut według przyjętej stopy deprecjacji (por. tab. 3).** W ten sposób, bank centralny podjął próbę realizacji dwóch wzajemnie sprzecznych celów – stabilizacji gospodarki i poprawy jej konkurencyjności. Niższa od tempa inflacji krajowej skala dewaluacji, czyli niewielka realna aprecjacja złotego, miała wyrzucić presję efektywnościową na polskich eksporterów.

⁸ W koszyku nie doceniono jednak marki niemieckiej, w której dokonywane są płatności nie rejestrowanego handlu przygranicznego.

Tabela 3. Stopa miesięcznej dewaluacji złotego w latach 1991-1998

Październik 1991	Sierpień 1993	Wrzesień 1994	Listopad 1994	Luty 1995	Styczeń 1996	Luty 1998	Lipiec 1998	Wrzesień 1998
1,8%	1,6%	1,5%	1,4%	1,2%	1,0%	0,8%	0,65%	0,5%

Źródło: dane NBP.

System *crawling peg* co prawda pobudzał oczekiwania inflacyjne, ale równocześnie eliminował ryzyko kursowe, umożliwiając kontrahentom trafne prognozowanie kursów walut obcych na polskim rynku. Mechanizm pełzającej dewaluacji złotego pozwalał podmiotom ekonomicznym na stopniowe dostosowanie do zmieniających się warunków gospodarczych i stymulował procesy restrukturyzacyjne w przedsiębiorstwach.

W styczniu 1992 roku władze monetarne dokonały kolejnego uelastyczenia systemu kursowego i przekształciły „*crawling peg*” (sztywny kurs pełzający) w „*crawling band*” (pełzający kurs centralny z dopuszczalnym pasmem odchylenia). Ta liberalizacja polityki kursowej oraz zwiększenie swobody rozporządzania walutą przez licencjonowane banki komercyjne stworzyły podwaliny rozwoju międzybankowego rynku dewizowego FOREX. Dotychczas banki komercyjne odgrywały tylko rolę pośrednika w transakcjach dewizowych między NBP a klientami z sektora niefinansowego, a płatności dewizowe między bankami komercyjnymi odbywały się obowiązkowo poprzez specjalne rachunki w banku centralnym.

W 1992 roku banki otrzymały zgodę na zatrzymywanie części skupowanych dewiz od eksporterów i dokonywanie lokat międzybankowych. Zniesieniu obowiązku odsprzedaży dewiz towarzyszyło uzyskanie przez banki komercyjne prawa samodzielnego ustalania kursów walutowych w transakcjach na rynku międzybankowym i klientowskim w przedziale $\pm 2\%$ od kursu urzędowego NBP⁹, określanego odąd kursem centralnym (parytetowym). Codziennie wyznaczany przez NBP, na podstawie przyjętej stopy deprecjacji, centralny kurs złotego pełnił już tylko funkcję referencyjną dla kursów rynku międzybankowego. Sposób obliczania kursu parytetowego pozostał zresztą identyczny z obowiązującym wcześniej urzędowym kursem średnim NBP. W początkowym okresie banki komercyjne były zobowiązane na mocy prawa do dokonywania transakcji walutowych po kursie złotego w ramach urzędowo wyznaczonego pasma odchylenia. Tę obligatoryjność zniesiono w maju 1995 roku, ale równocześnie bank centralny przy pomocy interwencyjnych zakupów lub sprzedaży walut na rynku FOREX tak oddziaływał na rynkowy kurs złotego, aby utrzymywał się on w założonym paśmie odchylenia. W następnym okresie stopniowo rozszerzano pasmo dopuszczalnych wahań kursu złotego, zwiększając rolę mechanizmu rynkowego w wyznaczaniu ceny walut obcych w Polsce (tab. 4).

⁹ Dotychczas jedynie na rynku kantorowym nie było formalnych ograniczeń kształtowania się kursu złotego, choć w praktyce NBP interweniował w przypadku odchylenia przekraczających $\pm 8\%$.

Tabela 4. Pasma dopuszczalnych odchyłeń kursu złotego na rynku międzybankowym

Styczeń 1992	Maj 1995	Luty 1998	Październik 1998
± 2%	± 7%	± 10%	± 12,5%

Źródło: dane NBP.

W minionych latach następowało systematyczne rozszerzanie korytarza dopuszczalnych wahań rynkowego kursu złotego wobec parytetu. Coraz większe pasmo zmian złotego oznaczało większe ryzyko kursowe dla uczestników transakcji towarowych i kapitałowych za granicą. Z jednej strony pogarszała się więc sytuacja polskich eksporterów, ale równocześnie większe ryzyko kursowe ograniczało skalę spekulacji na polskiej walucie.

Napływ zagranicznego kapitału krótkoterminowego w wyniku dysparytetu stóp procentowych w latach 1995-1996 (por. tab. 2) stał się głównym czynnikiem kreacji pieniądza, utrudniając osiągnięcie założonego celu inflacyjnego. NBP starał się zneutralizować wpływ przyrostu rezerw dewizowych na podaż pieniądza, stosując na szeroką skalę operacje otwartego rynku. W warunkach wysokich stóp procentowych koszt operacji sterylizacji, czyli krótko- i długoterminowych lokat banków komercyjnych w NBP, był wysoki.

NBP wybrał rynek międzybankowy jako miejsce kształtowania się kursu walutowego złotego. Obecnie giełdy walutowe stają się coraz rzadszą formą rynków dewizowych na świecie. W największych centrach finansowych (Londyn, Nowy Jork, Tokio) nie ma giełd walutowych. Dzieje się tak, gdyż jakość kursu giełdowego wyraźnie ustępuje walorom kursu bankowego. Rynek międzybankowy zapewnia natychmiastowy i równy dostęp wszystkim podmiotom ekonomicznym i błyskawicznie reaguje na zmiany sytuacji gospodarczej. Natomiast elastyczność kursu na scentralizowanym rynku aukcyjnym poważnie ogranicza sporadyczność sesji giełdowych.

Zniesienie urzędowego kursu złotego i częściowe upłynnienie polskiej waluty wymagało jednak wprowadzenia jednolitego kursu dla potrzeb księgowości finansowej i dokumentacji celnej. Tę funkcję spełnia (od maja 1995 roku) kurs fixingowy, ustalany codziennie na aukcjach dewizowych organizowanych przez NBP. Bank centralny zawiera wtedy transakcje walutowe z bankami komercyjnymi, stanowiące w gruncie rzeczy podsumowanie kwotowań na rynku FOREX w danym dniu. Tabele kursowe ogłaszane po zakończeniu fixingu obowiązują w ewidencji gospodarczej w następnym dniu.

Wprowadzone rozwiązania systemowe oraz wzrost liczby licencjonowanych banków dewizowych uprawnionych do obrotu walutami spowodował szybki rozwój ilościowy i jakościowy międzybankowego rynku FOREX. Bank centralny rozpoczął długi proces powolnej rezygnacji z funkcji wyznaczania kursu walutowego, powierzając to zadanie właśnie rynkowi międzybankowemu. Stanowiło to nowość w stosunku do sytuacji z lat 1990-1995, kiedy jedynym polskim rynkiem dewizowym był praktycznie tylko rynek kantorowy. Przejście

do rynkowych metod ustalania kursu złotego i stopniowe rozszerzanie pasma odchyień od kursu centralnego zwiększało ryzyko kursowe uczestników transakcji walutowych, zmuszając eksporterów i importerów do korzystania z instrumentów osłonowych, np. kontraktów *forward*. Z drugiej strony, większe ryzyko kursowe transakcji walutowych ograniczało niebezpieczeństwo dużego napływu kapitału spekulacyjnego. Pozwalało to prowadzić politykę wysokich stóp procentowych, ograniczającą podaż pieniądza generowanego ze źródeł krajowych, bez obawy osłabienia skuteczności restrykcyjnej polityki monetarnej przez ekspansję zagranicznego kapitału na polskim rynku bonów skarbowych. Na razie jednak na rynku międzybankowym dominują transakcje będące konsekwencją obsługi rynku klientowskiego oraz zamykania pozycji dewizowych przez banki. Rola transakcji spekulacyjnych jest wciąż niewielka.

Po pięciu latach utrzymywania wewnętrznej wymienialności złotego NBP zrobił kolejny krok na drodze do pełnej liberalizacji systemu dewizowego. Znoszenie ograniczeń dewizowych miało stymulować większy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski oraz pozostawało w ścisłym związku z przystąpieniem naszego kraju do OECD. W czerwcu 1995 roku **władze polskie zawiadomiły MFW, że zostały spełnione warunki pozwalające uznać złotówkę za walutę wymienialną według standardu Funduszu**. Celem MFW jest stymulowanie rozwoju wymiany handlowej, stąd jego dążenie do usunięcia restrykcji walutowych przede wszystkim w obrotach bieżących między krajami członkowskimi tej organizacji.

Artykuł VIII Statutu MFW zezwala więc na swobodne zawieranie transakcji bieżących na rynkach walutowych krajów członkowskich, akceptując ograniczenia w obrotach kapitałowych w przypadku inwestycji bezpośrednich i portfelowych oraz transferów prywatnych. Przyjmując zobowiązania artykułu VIII, NBP gwarantował wszystkim podmiotom gospodarczym (rezydentom i nierezydentom) swobodę dokonywania płatności w transakcjach bieżących, pozostawiając równocześnie szereg restrykcji dewizowych w transakcjach kapitałowych. Restrykcje te mają być stopniowo liberalizowane, zgodnie z harmonogramem przyjętym przez Polskę w związku z członkostwem w OECD.

W nowym prawie dewizowym z listopada 1998 roku zrezygnowano z systemu wymienialności wewnętrznej i wprowadzono równorzędność złotówki z walutami obcymi przy dokonywaniu transakcji z zagranicą. Nowe regulacje dewizowe przewidują zastosowanie złotego jako waluty rozliczeniowej w transakcjach handlu zagranicznego. Rozliczanie zagranicznych kontraktów handlowych w złotych obniży koszty działania polskich firm i zmniejszy ryzyko kursowe naszych przedsiębiorców. Polska waluta stanie się przedmiotem legalnej sprzedaży i kupna w zagranicznych bankach i kantorach, czyli będzie zewnętrznie wymienialna. Nowa ustawa eliminuje restrykcje w handlu dewizami między bankami i innymi podmiotami gospodarczymi. Przedsiębiorstwa i osoby fizyczne uzyskują pełną swobodę zaopatrywania się w dewizy w bankach. Bieżące

obroty dewizowe za granicą uznano za wolne, tzn. zawieranie transakcji walutowych związanych z operacjami bieżącymi nie podlega ograniczeniom. Obrót kapitałowy nadal podlega restrykcjom, ale mają one przejściowy charakter i będą stopniowo znoszone.

Nowa ustawa umożliwiła większy niż dotychczas odpływ kapitału, stąd zawiera też przepisy umożliwiające wprowadzenie nadzwyczajnych ograniczeń walutowych w sytuacji zagrożenia stabilności systemu finansowego w wyniku gwałtownych przepływów kapitałowych.

Polski reżim walutowy w latach 90. stopniowo ewoluował w kierunku systemu rynkowego. W początkowym okresie transformacji zmiany w sektorze walutowym wręcz wyprzedzały przemiany ustrojowe i ułatwiały transformację realnej sfery gospodarki. Wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego i polityka stałego kursu nominalnego w dużym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia pierwszoplanowego celu programu stabilizacyjnego – opanowania hiperinflacji i zapewnienia równowagi rynkowej. Udało się też odwrócić proces „dolaryzacji” polskiej gospodarki, w której waluta amerykańska często odgrywała rolę podstawowego środka płatniczego.

W późniejszym okresie bank centralny prowadził ostrożną deregulację systemu walutowego, stąd rozszerzenie działania mechanizmu rynkowego w ustalaniu kursu złotego i zwiększenie zakresu jego wymienialności pozostawało w tyle za przeobrażeniami w gospodarce i rosnącą rolą więzi towarowych i kapitałowych z zagranicą.

Zmiana nominalnej kotwicy w polityce monetarnej, pozwalającej tłumić inflację, z kursu stałego na pełzającą dewaluację najpierw umocowanego kursu, a potem kursu centralnego z dopuszczalnym pasmem wahań, zdaniem wielu ekonomistów nie nadszała za tempem przemian systemowych w polskiej gospodarce¹⁰. Wprowadzenie systemu *crawling band* z coraz mniejszą miesięczną stopą dewaluacji, a z drugiej strony z coraz szerszym dopuszczalnym pasmem wahań (ostatnio $\pm 12,5\%$), oznacza **przyjęcie w praktyce** regulowanego kursu **płynnego** z możliwą dopuszczalną stopą aprecjacji (deprecjacji) 25%.

Pod koniec 1998 roku Rada Polityki Pieniężnej zadeklarowała przejście w polityce monetarnej na bezpośredni cel inflacyjny. Wprowadzenie systemu *crawling band* oznacza w dużej mierze rezygnację z wykorzystania polityki kursowej do działań antyinflacyjnych. Z drugiej strony, coraz szerszy zakres wymienialności i upłynnienie kursu złotego czynią polską gospodarkę bardziej niż kiedykolwiek podatną na zmiany koniunktury za granicą. Jednak pozostawanie przy nominalnej kotwicy w postaci umocowanego kursu walutowego narażało Polskę na ryzyko kryzysu walutowego. Zresztą dobre fundamenty makroekonomiczne polskiej gospodarki oraz wysokie rezerwy walutowe NBP, pokrywające z nadwyżką zarówno wartości papierów skarbowych będących w posiadaniu inwestorów zagranicznych, jak i krótkoterminowych zobowią-

¹⁰ Patrz m.in. M. Dąbrowski, *Recepta na skuteczną walkę z inflacją*, „Rzeczpospolita” z 22 listopada 1998 r., s. 8.

zań zagranicznych polskich przedsiębiorstw¹¹ i banków chronią na razie nasz kraj przed destabilizacją.

Obecnie coraz częściej rozważane jest całkowite upłynnienie złotego, a więc zrezygnowanie z kursu centralnego. Wybór strategii bezpośredniego celu inflacyjnego wymaga odejścia od systemu *crawling band*. Comiesięczna dewaluacja kursu parytetowego niepotrzebnie stymuluje oczekiwania inflacyjne, mimo że faktyczna deprecjacja złotego nie ma miejsca. Utrzymywanie kursu złotego w założonym przedziale odchyłeń przy pomocy interwencji na rynku walutowym, a więc manipulowanie podażą pieniądza, może zagrozić realizacji celu inflacyjnego.

Od 1995 roku głównym problemem polskiej polityki walutowej jest silny napływ kapitału zagranicznego i aprecjacja złotego, pogarszająca bilans handlowy. Wysokie realne stopy procentowe, nie kompensowane dewaluacją złotego, dobra pozycja polskiej gospodarki, a więc małe ryzyko makroekonomiczne, przyciągają krótkoterminowy kapitał spekulacyjny, grożąc destabilizacją finansową w wypadku jego wycofania z kraju. Opisany scenariusz stał się udziałem wielu innych krajów. Zwiększenie dopuszczalnego pasma odchyłeń kursu złotego nie zahamowało dopływu kapitału spekulacyjnego. Jedynym skutecznym długofalowym sposobem ograniczenia napływu tego kapitału jest zmniejszenie dysparytetu stóp procentowych, a więc obniżka stóp procentowych w Polsce. Wobec wysokiej inflacji bank centralny dotychczas nie był skłonny do znacznej redukcji stóp procentowych. Jednak zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego w 1998 roku i spadek eksportu pozwalają wreszcie na znaczącą obniżkę stóp bez obawy, że zwiększony popyt krajowy wzmocni inflację.

Wraz ze zmniejszającym się stopniem „dolaryzacji” gospodarki, systematycznie malała rola rynku kantorowego w Polsce. Ponadto niekorzystny wpływ na obroty w kantorach wywarł kryzys finansowy w Rosji w 1998 roku. Gwałtowny spadek obrotów handlu przygranicznego ze wschodnim partnerem spowodował ograniczenie wolumenu transakcji w kantorach na wschodzie Polski. Poza tym nowe prawo dewizowe z 1998 roku, umożliwiające wymianę złotego na waluty obce za granicą, zmniejszył popyt na dewizy w polskich kantorach.

W związku z planowanym przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej kluczowym zagadnieniem w kształtowaniu polskiego systemu walutowego staje się teraz określenie zasad powiązania złotego ze wspólną walutą europejską – euro i osiągnięcie standardów makroekonomicznych z Maastricht.

Polska gospodarka spełnia już większość unijnych kryteriów makroekonomicznych. Aktualnie problemem jest jednak znacznie większa od dopuszczalnej stopa inflacji oraz wysokie stopy procentowe. Doświadczenia polityki antyinflacyjnej z roku 1998 napawają optymizmem, a prognozy Rady Polityki Pieniężnej przewidują stopę wzrostu cen w 2003 roku na poziomie około 4%

¹¹ Niepokój jednak budzi wzrost zadłużenia zagranicznego polskich firm z 6 mld dolarów w 1997 roku do ok. 10-12 mld w 1998 roku. Patrz K. Rybiński, *Syndrom tygrysa*, „Rzeczpospolita” z 4 grudnia 1998 r., s. 21.

i znaczne obniżki stóp procentowych. Podstawową kwestią staje się więc dalsza poprawa konkurencyjności naszej gospodarki. Polskie firmy muszą być zdolne do skutecznej rywalizacji z unijnymi przedsiębiorstwami, bez konieczności wykorzystywania deprecjacji złotego i wspierania polskiego eksportu.

Członkostwo w europejskiej unii monetarnej i zastąpienie złotówki przez euro wymagać będzie co najmniej dwuletniego stażu w europejskim systemie walutowym, ograniczającego wahania walut państw członkowskich w przedziale $\pm 15\%$ wobec kursu centralnego. Władze monetarne zakładają ustalenie właśnie trzydziestoprocentowego korytarza wahań złotego na rynku międzybankowym w 1999 roku. Akceptacja tak dużych wahań złotego powinna zmniejszyć spekulacje na polskiej walucie. Ograniczenie napływu kapitału spekulacyjnego jest szczególnie ważne zarówno wobec rosnącego deficytu obrotów bieżących, jak i wprowadzenia wspólnej waluty w Unii Europejskiej. Stabilizacja relacji walutowych w Europie Zachodniej może zachęcić kapitał zagraniczny do większego zaangażowania na rynkach walutowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Polski rynek walutowy stanie się jeszcze bardziej atrakcyjny, zwłaszcza przy utrzymaniu korzystnych wyników makroekonomicznych naszej gospodarki.

Wprowadzenie euro powoduje, że konieczna staje się **rekonstrukcja koszyka walut** determinujących kurs referencyjny złotego. RPP podjęła decyzję, że w nowym koszyku w 1999 roku znajdą się tylko dwie waluty – euro (55%) i dolar (45%). Główną walutą określającą cenę złotego staje się więc euro. Według zapowiedzi NBP, rola euro w koszyku będzie stopniowo rosła wobec zwiększających się obrotów handlowych z Unią Europejską i spadku wymiany towarowej z Rosją (rozliczanej najczęściej w dolarach). W 1998 roku 70% polskiego handlu zagranicznego stanowiła wymiana z Europą Zachodnią. Jednak udział dolara w obrotach kapitałowych naszego bilansu płatniczego oraz w zadłużeniu zagranicznym Polski oscylował wokół 50%. Oczywiście w miarę pogłębiania się naszej integracji z Unią Europejską złoty zostanie powiązany tylko z walutą unijną.

W najbliższych latach kurs parytetowy w coraz większym stopniu będzie się opierał na kwotowaniach rynku międzybankowego. Zwiększenie roli mechanizmu rynkowego pozwoli na ukształtowanie kursu złotego na poziomie zapewniającym zarówno równowagę zewnętrzną, jak i odpowiadającym relacjom parytetowym. Zweryfikowany przez rynek kurs złotego stanie się podstawą wyznaczenia optymalnej stałej ceny złotego w euro przed przystąpieniem naszego kraju do Europejskiego Systemu Monetarnego.

Stabilizacja kursu złotego względem euro wymagać będzie opracowania mechanizmu skutecznie amortyzującego ewentualną presję aprecjacyjną, bądź działanie czynników deprecjonujących. Długookresowe niedowartościowanie lub przewartościowanie „zafiksowanego” kursu złotego miałyby negatywny wpływ na równowagę zewnętrzną i konkurencyjność naszej gospodarki. Prawdopodobnie w przejściowym okresie dopuszczalne będą jeszcze korekty kursu złotego, przywracające równowagę na krajowym rynku walutowym. W sytuacji

wyższych stóp procentowych w Polsce konieczne będzie też tymczasowe ograniczenie napływu kapitału portfelowego, zmniejszające niebezpieczeństwo aprecjacji złotego.

Tadeusz Juja

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Finansów Publicznych

Dynamika dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998

Streszczenie. *W artykule przedstawiono dynamikę dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998. Podkreślono w nim, iż dochody te w wymienionym okresie szybko rosły jedynie w cenach bieżących, a więc w ujęciu nominalnym, gdyż ich realny przyrost w cenach stałych był bardzo mały. W badanym okresie realnie wzrosły tylko dochody podatkowe budżetu państwa, zwłaszcza z podatków pośrednich, spadły natomiast jego dochody z pozostałych źródeł. Obniżył się jednocześnie udział dochodów budżetu państwa w produkcji krajowym brutto z 27,2% w 1992 roku do 23,0% w 1998 roku.*

Najważniejszym funduszem publicznym jest budżet państwa. Finansowane są z niego wydatki związane z realizowanymi przez ten podmiot zadaniami publicznymi i społecznymi. Wysokość tych wydatków jest uzależniona od zakresu i skali wyżej wymienionych zadań. Maleje ona w państwie prowadzącym politykę neoliberalną, rośnie natomiast w państwie o orientacji socjaldemokratycznej.

Podstawowe źródło finansowania wydatków budżetowych stanowią dochody budżetu państwa. Są nimi środki pieniężne pobierane przez państwo od gospodarstw domowych i jednostek gospodarczych oraz zasilające bezzwrotnie ten budżet. W zrównoważonym budżecie łączne jego dochody w danym roku są równe sumie wydatków budżetowych. Równowaga budżetowa w praktyce jednak bardzo rzadko występuje. Na całym świecie budżety państwa zamykają się bowiem na ogół deficytem. Tak było również w Polsce w całym badanym okresie.

Źródła finansowania deficytu budżetowego określane są mianem przychodów budżetowych. Są nimi przede wszystkim pożyczki publiczne, a więc

środki pieniężne o charakterze zwrotnym, zasilające budżet państwowy, a także ewentualna nadwyżka budżetowa z poprzedniego roku budżetowego. Pożyczki publiczne stanowią jednak jedynie antycypację przyszłych dochodów budżetu państwa, gdyż będą musiały być zwrócone pożyczkodawcom wraz z odsetkami w następnych okresach.

Potencjalne źródła dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998 określała ustawa z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe¹, natomiast z dniem 1 stycznia 1999 roku określa je ustawa z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych². Źródła dochodów budżetowych wymienione w obu wspomnianych wyżej ustawach są źródłami potencjalnymi, gdyż rzeczywiste sięgnięcie do nich z reguły wymaga przyjęcia odrębnych ustaw szczególnych, zwłaszcza podatkowych, z których wynika obowiązek jednostek gospodarczych i gospodarstw domowych wnoszenia świadczeń pieniężnych na rzecz Skarbu Państwa.

Lata 1992-1998 charakteryzowały się stosunkowo wysokim tempem wzrostu gospodarczego w ujęciu realnym. Był to okres, w którym inflacja systematycznie spadała, ale nadal pod koniec badanego okresu była znacznie wyższa niż w przodujących państwach Europy Zachodniej. W badanym okresie realizowano reformy ustrojowe, które miały znaczenie także dla dochodów budżetu państwa. Z myślą o dochodach tego budżetu przeprowadzono wówczas głęboką reformę systemu podatkowego, wprowadzając z dniem 1 stycznia 1992 roku podatek dochodowy od osób fizycznych oraz zastępując z dniem 5 lipca 1993 roku podatek obrotowy podatkiem od towarów i usług oraz akcyzowym.

Zasadne jest zatem pytanie: jaki wpływ na dochody budżetu państwa miały wspomniane wyżej korzystne uwarunkowania zewnętrzne i reformy systemowe? Czy dochody te w rozpatrywanym okresie rosły nie tylko w wyrażeniu nominalnym, lecz również realnie? Jakie zmiany nastąpiły w strukturze dochodów budżetowych i jak można je oceniać z różnych punktów widzenia?

Dane statystyczne o dochodach budżetu państwa w przekroju podstawowych źródeł są publikowane w cenach bieżących. Jak wspomniano wyżej, badany okres charakteryzował się jednak stosunkowo wysoką inflacją. Wzrost dochodów budżetowych w cenach bieżących może być zatem skutkiem samego spadku wartości pieniądza i nie musi oznaczać ich realnego przyrostu.

Dlatego też w niniejszym artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy dochody ogółem budżetu państwa i z najważniejszych źródeł rosły w badanym okresie nie tylko w ujęciu nominalnym, lecz również realnym? W tym celu wyrażono je w cenach stałych z ostatniego badanego roku, którym jest rok 1998.

¹ Dz.U. nr 4, poz. 18 z późniejszymi zmianami.

² Dz.U. nr 155, poz. 1012 z późniejszymi zmianami.

1. Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998

Dane o dochodach budżetu państwa, w cenach bieżących, w badanym okresie przedstawia tabela 1. Dochody te są w niej podzielone na odpowiednie grupy według dwóch kryteriów: miejsca ich uzyskiwania oraz rodzaju źródła. Pierwsze kryterium stanowi podstawę do podziału dochodów budżetu państwa na krajowe i zagraniczne. Drugie pozwala natomiast w ramach dochodów krajowych wyróżnić dochody podatkowe, dochody niepodatkowe i dochody z prywatyzacji.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w cenach bieżących w latach 1992-1998

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	w mln złotych						
I. Dochody krajowe	31 261,5	45 895,0	63 100,6	83 681,6	99 647,1	119 298,0	126 552,2
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>24 615,5</i>	<i>36 962,1</i>	<i>51 568,4</i>	<i>68 975,2</i>	<i>83 864,5</i>	<i>98 688,5</i>	<i>113 949,5</i>
1.1. Podatki pośrednie, w tym:	10 309,9	17 749,4	26 884,3	36 314,8	46 803,1	55 252,4	64 432,3
– podatek od towarów i usług	–	5 129,1	15 009,9	20 666,9	28 014,9	36 914,5	42 876,6
– podatek akcyzowy	–	3 120,3	9 001,7	12 139,9	15 524,0	17 980,2	21 068,5
– podatek obrotowy	10 309,9	9 409,5	129,5	41,7	–	–	–
1.2. Podatki dochodowe:	12 288,1	18 199,5	24 203,3	32 348,8	36 902,2	43 205,5	49 473,0
– od osób prawnych, w tym od banków i pozostałych instytucji finansowych	5 062,0	6 257,2	6 827,7	8 837,0	10 730,3	13 264,0	14 809,0
– od osób fizycznych	1 094,8	1 418,2	1 145,9	925,3	1 566,3	1 590,0	2 607,9
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	7 226,1	11 942,4	17 375,6	23 511,8	26 171,9	29 941,5	34 664,0
1.4. Inne dochody podatkowe	1 698,8	998,7	469,1	166,9	–	–	–
2. Dochody niepodatkowe, w tym:	318,7	14,5	11,7	144,7	159,2	230,6	44,2
2.1. Dywidenda	6 161,6	8 152,5	9 937,3	12 064,8	12 032,8	14 071,8	12 602,8
2.2. Wpłaty z zysku NBP	848,2	691,4	599,5	805,8	1 225,1	1 167,1	1 000,8
2.3. Wpływy z cła	1 211,3	1 418,2	2 355,1	2 980,0	359,3	1 135,1	321,9
3. Dochody z prywatyzacji	2 677,4	4 383,2	4 888,8	5 774,5	6 498,3	7 037,3	6 076,5
II. Dochody zagraniczne	16,0	5,0	24,6	40,1	27,4	474,1	7,6
Ogółem	31 277,5	45 900,8	63 125,2	83 721,7	99 674,5	119 772,9	126 559,9

Źródło: Rocznik Statystyczny 1996, GUS, Warszawa 1996, s. 501; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s. 468; „Biuletyn Statystyczny” 1998, nr 3, s. 61; Analiza wykonania budżetu państwa i założenia polityki pieniężnej w 1998 roku, tom I, NIK, Warszawa 1999, s. 39–102.

Strukturę dochodów budżetu państwa przedstawia natomiast tabela 2. Z tabeli tej wynika, że w rozpatrywanym okresie, z wyjątkiem lat 1992 i 1997, 100% dochodów tego budżetu pochodziło ze źródeł krajowych. Prezentowane w niej dane sugerują, że w badanym okresie nastąpiły istotne zmiany w strukturze dochodów budżetu państwa. Wzrósł udział dochodów podatkowych z 78,7% do 90%, a obniżył się udział dochodów niepodatkowych z 19,7% do 10%. Wpływy z prywatyzacji stanowiły w pierwszym badanym roku zaledwie 1,5% dochodów ogółem budżetu państwa, natomiast w 1997 roku – już 5,5%. Od 1998 roku wpływy te nie stanowią już dochodów budżetu państwa, lecz są traktowane jako przychody służące do finansowania deficytu budżetowego.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetu państwa w latach 1992-1998

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	(w %)						
I. Dochody krajowe	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0	99,6	100,0
1. Dochody podatkowe	78,7	80,5	81,7	82,4	84,1	82,4	90,0
1.1. Podatki pośrednie,	33,0	38,7	42,6	43,4	47,0	46,1	50,9
w tym:							
– podatek od towarów i usług	–	11,2	23,8	24,7	28,1	30,8	33,9
– podatek akcyzowy	–	6,8	14,3	14,5	15,6	15,0	16,6
– podatek obrotowy	33,0	20,5	0,2	0,0	–	–	–
1.2. Podatki dochodowe:	39,3	39,6	38,3	38,6	37,0	36,1	39,1
– od osób prawnych, w tym od banków i pozostałych instytucji finansowych	16,2	13,6	10,8	10,6	10,8	11,1	11,7
– od osób fizycznych	3,5	3,1	1,8	1,1	1,6	1,3	2,1
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	23,1	26,0	27,5	28,1	26,3	25,0	27,4
1.4. Inne dochody podatkowe	5,4	2,2	0,7	0,2	–	–	–
2. Dochody niepodatkowe	19,7	17,8	15,7	14,4	12,1	11,7	10,0
w tym:							
2.1. Dywidenda	2,7	1,5	0,9	1,0	1,2	1,0	0,8
2.2. Wpłaty z zysku NBP	3,9	3,1	3,7	3,6	0,4	0,9	0,3
2.3. Wpływy z cła	8,6	9,5	7,7	6,9	6,5	5,9	4,8
3. Dochody z prywatyzacji	1,5	1,7	2,5	3,2	3,8	5,5	–
II. Dochody zagraniczne	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Uwaga: w przypadku 1994 roku błąd zaokrągleń wynosi 0,1%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

Badany okres charakteryzował się poważnymi zmianami w strukturze dochodów podatkowych budżetu państwa. W dochodach tego budżetu wzrósł bowiem udział podatków pośrednich z 33% w 1992 roku do 50,9% w 1998 roku. Wzrost dochodów budżetowych z podatków pośrednich to między innymi skutek zastąpienia z dniem 5 lipca 1993 roku podatku obrotowego dwoma podatkami: podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym. W latach 1994-1998 udział podatku od towarów i usług w dochodach budżetu państwa wzrósł z 23,8% do 40,2%. Jest to obecnie najbardziej wydajny podatek w Polsce. W okresie tym wzrósł również udział podatku akcyzowego w rozpatrywanych dochodach z 14,3% do 16,5%. Podatek akcyzowy jest obecnie trzecim pod względem znaczenia źródłem dochodów budżetowych.

Bardziej stabilny udział w dochodach budżetu państwa miały podatki dochodowe, gdyż ich udział w tych dochodach wahał się od 36,1% w 1997 roku do 39,3% w 1992 roku. W latach 1992-1998 wzrósł jednak udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetowych z 23,1% do 27,4%. Obecnie podatek ten stanowi drugie pod względem znaczenia źródło dochodów budżetowych. Czwartą pozycję w tych dochodach zajmuje natomiast podatek dochodowy od osób prawnych, przy czym jego udział w dochodach budżetowych obniżył się z 16,2% w 1992 roku do 11,7% w 1998 roku. Pozostałe podatki, z wyjątkiem podatku od wzrostu wynagrodzeń w dwóch pierwszych badanych latach, nie miały większego udziału w dochodach budżetowych w rozpatrywanym okresie.

W ramach dochodów niepodatkowych największe znaczenie miały wpływy z ceł, przy czym ich udział w dochodach budżetowych spadł z 8,6% i 9,5% w latach 1992 i 1993 do zaledwie 4,8% w 1998 roku. Spadek ten jest spowodowany stopniowym obniżaniem stawek celnych, do czego Polska jest zobowiązana w związku z członkostwem w Światowej Organizacji Handlu oraz z racji wielu podpisanych umów o utworzeniu strefy wolnego handlu. W latach 1992-1995 wpłaty z zysku NBP stanowiły od 3,1 do 3,9% dochodów budżetu państwa, lecz w latach następnych ich udział w dochodach budżetowych gwałtownie spadł w związku z zaprzestaniem przez NBP dyskontowania bonów skarbowych. Stosunkowo niewielkie znaczenie w dochodach budżetowych miała dywidenda. Terminem tym określa się nie tylko dywidendę od funduszu założycielskiego przedsiębiorstw państwowych i oprocentowanie kapitału akcyjnego jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, lecz również wpłatę z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (od 1 stycznia 1996 roku), a także dochody z udziału Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego, bankach i pozostałych instytucjach finansowych. Udział dywidendy w dochodach budżetowych wahał się w rozpatrywanym okresie od 2,7% w pierwszym badanym roku do zaledwie 0,8% w ostatnim. Niewielkie znaczenie w dochodach budżetu państwa w analizowanych latach miały również pozostałe dochody niepodatkowe, takie jak np. dochody państwowych jednostek budżetowych czy też odsetki od zaległych zobowiązań wobec budżetu państwa.

2. Wzrost dochodów budżetu państwa w cenach bieżących w latach 1992-1998

Dane o dynamice dochodów budżetowych w cenach bieżących przedstawiają tabele 3 i 4. Z danych tych wynika, że dochody ogółem budżetu państwa w cenach bieżących, a więc w wyrażeniu nominalnym, rosły w badanym okresie coraz to wolniej. W porównaniu z rokiem poprzednim ich tempo wzrostu spadło bowiem z 46,8% w 1993 roku do zaledwie 5,7% w 1998 roku.

Tabela 3. Dynamika dochodów budżetu państwa w cenach bieżących w latach 1993-1998

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	rok poprzedni = 100					
I. Dochody krajowe	146,8	137,5	132,6	119,1	119,7	106,1
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>150,2</i>	<i>139,5</i>	<i>133,8</i>	<i>121,6</i>	<i>117,7</i>	<i>115,5</i>
1.1. Podatki pośrednie,	172,2	151,5	135,1	128,9	118,1	116,6
w tym:						
– podatek od towarów i usług	–	292,6	137,7	135,6	131,8	116,2
– podatek akcyzowy	–	288,5	134,9	127,9	115,8	117,2
– podatek obrotowy	91,3	1,4	32,2	–	–	–
1.2. Podatki dochodowe:	148,1	133,0	133,7	114,1	117,1	114,5
– od osób prawnych	123,6	109,1	129,4	121,4	123,6	111,6
w tym od banków i pozostałych instytucji finansowych	129,5	80,8	80,7	169,3	101,5	164,0
– od osób fizycznych	165,3	145,5	135,3	111,3	114,4	115,8
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	58,8	47,0	35,6	–	–	–
1.4. Inne dochody podatkowe	4,5	80,7	236,8	110,0	144,8	19,2
<i>2. Dochody niepodatkowe,</i>	<i>132,3</i>	<i>121,9</i>	<i>121,4</i>	<i>99,7</i>	<i>116,9</i>	<i>89,6</i>
w tym:						
2.1. Dywidenda	81,5	86,7	134,4	152,0	95,3	85,8
2.2. Wpłaty z zysku NBP	117,1	166,1	126,5	12,1	315,9	28,4
2.3. Wpływy z cła	163,7	111,5	118,1	112,5	108,3	86,3
<i>3. Dochody z prywatyzacji</i>	<i>161,1</i>	<i>204,4</i>	<i>165,6</i>	<i>142,0</i>	<i>174,3</i>	–
II. Dochody zagraniczne	31,3	492,0	163,0	68,3	1 730,3	1,6
Ogółem	146,8	137,5	132,6	119,1	120,2	105,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

W całym badanym okresie dochody budżetowe ogółem w cenach bieżących wzrosły aż o 304,6%, w tym podatkowe – o 362,9% i niepodatkowe – o 104,5%. W latach 1992-1997 wyjątkowo szybko rosły dochody z prywatyzacji, w całości zasilające wówczas budżet państwowy. W 1997 roku były one wyższe w wyrażeniu nominalnym o 1 249,6% niż w 1992 roku.

W rozpatrywanych latach, w ramach dochodów podatkowych najszybciej rosły w wyrażeniu nominalnym dochody z podatków pośrednich (wzrost

Tabela 4. Dynamika dochodów budżetu państwa w cenach bieżących w latach 1993-1998

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	rok 1992 = 100					
I. Dochody krajowe	146,8	201,8	267,7	318,8	381,6	404,8
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>150,2</i>	<i>209,5</i>	<i>280,2</i>	<i>340,7</i>	<i>400,9</i>	<i>462,9</i>
1.1. Podatki pośrednie, w tym:	172,2	260,8	352,2	454,0	535,9	625,0
- podatek od towarów i usług	-	-	-	-	-	-
- podatek akcyzowy	-	-	-	-	-	-
- podatek obrotowy	91,3	1,3	0,4	-	-	-
1.2. Podatki dochodowe:	148,1	197,0	263,3	300,3	351,6	402,6
- od osób prawnych, w tym od banków i pozostających instytucji finansowych	123,6	134,9	174,6	212,0	262,0	292,6
- od osób fizycznych	129,5	104,7	84,5	143,1	145,2	238,2
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	165,3	240,5	325,4	362,2	414,4	479,7
1.4. Inne dochody podatkowe	58,8	27,6	9,8	-	-	-
<i>2. Dochody niepodatkowe,</i> w tym:	<i>132,3</i>	<i>161,3</i>	<i>195,8</i>	<i>195,3</i>	<i>228,4</i>	<i>204,5</i>
2.1. Dywidenda	81,5	70,7	95,0	144,4	137,6	118,0
2.2. Wpłaty z zysku NBP	117,1	194,4	246,0	29,7	93,7	26,6
2.3. Wpływy z cła	163,7	182,6	215,7	242,7	262,8	227,0
<i>3. Dochody z prywatyzacji</i>	<i>161,1</i>	<i>329,3</i>	<i>545,3</i>	<i>774,1</i>	<i>1 349,6</i>	<i>0,0</i>
II. Dochody zagraniczne	31,3	153,8	250,6	171,3	2 963,1	47,5
Ogółem	146,8	201,8	267,7	318,7	382,9	404,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

o 525%), wolniej rosły natomiast wpływy budżetu państwa z podatków dochodowych (wzrost o 302,6%). W latach 1994-1998 wpływy budżetowe z podatku od towarów i usług w cenach bieżących wzrosły prawie trzykrotnie, natomiast z podatku akcyzowego – ponad dwukrotnie. W badanym okresie szybciej rosły wpływy budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych (wzrost o 379,7%) niż z podatku dochodowego od osób prawnych (wzrost o 192,6%).

W rozpatrywanym okresie, w ramach dochodów niepodatkowych, wzrosły jedynie w cenach bieżących wpływy z cła o 127% i wpływy z dywidendy o 18%. Spadły natomiast wpłaty z zysku NBP w wyrażeniu nominalnym o 73,4%.

3. Wzrost dochodów budżetu państwa w cenach stałych w latach 1992-1998

Tabela 5 przedstawia średnioroczną stopę inflacji w Polsce w latach 1992-1998. Do jej pomiaru przyjęto stopę wzrostu cen towarów i usług ogółem oraz

stopę wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. W badanym okresie druga z tych stóp była nieco wyższa od pierwszej i w powszechnym mniemaniu, podzielanym przez autora niniejszego artykułu, lepiej odzwierciedla spadek wartości pieniądza w tym okresie. Stopa ta spadła z 43% w 1992 roku do 11,8% w 1998 roku.

Tabela 5. Stopa inflacji w Polsce w latach 1992-1998 (w %)

Rodzaj stopy inflacji	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Stopa wzrostu cen towarów i usług ogółem	42,4	34,6	30,7	26,8	19,4	14,8	11,6
Stopa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych	43,0	35,3	32,2	27,8	19,9	14,9	11,8

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 144.

Skoro rozpatrywany okres charakteryzował się stosunkowo wysoką inflacją, to dane o dochodach w cenach bieżących zrealizowanych przez budżet państwa w kolejnych badanych latach nie są ze sobą w pełni porównywalne. Wzrost dochodów budżetowych w badanym okresie, jeżeli są one wyrażone w cenach bieżących, może być pozorny, wynikający z samego wzrostu cen, a nie z ich realnego pomnożenia.

W celu określenia, czy dochody te w latach 1992-1998 wzrosły również w wyrażeniu realnym przedstawimy je w cenach stałych z 1998 roku. Założymy przy tym, że skoro w 1998 roku ceny towarów i usług konsumpcyjnych były przeciętnie wyższe o 11,8% niż w 1997 roku, to aby wyrazić dochody budżetu państwa z 1997 roku w cenach z 1998 roku – należy je pomnożyć przez wskaźnik inflacji wynoszący 1,118. Postępując analogicznie z danymi o dochodach budżetowych w cenach bieżących z 1996 roku, w celu ich wyrażenia w cenach z 1998 roku, należy je pomnożyć przez wskaźnik inflacji, który jest równy następującemu iloczynowi: $1,149 \times 1,118$, gdyż stopa inflacji w 1997 roku w stosunku do roku poprzedniego wynosiła 14,9%. W podobny sposób możemy określić dochody budżetowe w cenach stałych, zrealizowane w latach 1992-1995.

W rezultacie tak przeprowadzonych obliczeń oszacowano dochody budżetu państwa w cenach stałych w latach 1992-1998. Dane o ich wysokości i strukturze przedstawia tabela 6. Różnią się one zasadniczo od danych o dochodach budżetu państwa w cenach bieżących, prezentowanych w tabeli 1. Dochody budżetowe w cenach bieżących wzrosły bowiem z 31,3 mld zł w 1992 roku do 126,6 mld zł w 1998 roku, podczas gdy te same dochody w cenach stałych wzrosły w wyżej wymienionych latach z 110,1 mld zł do 126,6 mld zł, a więc ich przyrost był stosunkowo niewielki.

Szczegółowe dane o dynamice dochodów budżetowych w cenach stałych przedstawiają tabele 7, 8 i 9. Z danych tych wynika, że dochody ogółem budżetu państwa w cenach stałych, w porównaniu z rokiem poprzednim, najszyb-

Tabela 6. Dochody budżetu państwa w cenach stałych w latach 1992-1998

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	w mln złotych						
I. Dochody krajowe	110 065,4	119 428,7	124 206,8	128 887,6	128 004,9	133 375,2	126 552,2
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>86 666,2</i>	<i>96 183,4</i>	<i>101 506,9</i>	<i>106 236,6</i>	<i>107 730,8</i>	<i>110 333,7</i>	<i>113 949,5</i>
1.1. Podatki pośrednie,	36 299,1	46 187,8	52 918,9	55 932,6	60 122,4	61 772,2	64 432,3
w tym:							
– podatek od towarów i usług	–	13 347,0	29 545,4	31 831,4	35 987,4	41 270,4	42 876,6
– podatek akcyzowy	–	8 119,7	17 718,9	18 698,0	19 941,9	20 101,9	21 068,5
– podatek obrotowy	36 299,1	24 485,6	254,9	64,2	–	–	–
1.2. Podatki dochodowe:	43 263,9	47 359,0	47 641,6	49 824,1	47 403,9	48 303,7	49 473,0
– od osób prawnych, w tym od banków i pozostałych instytucji finansowych	17 822,3	16 282,6	13 439,6	13 610,9	13 784,0	14 829,2	14 809,0
– od osób fizycznych	3 854,6	3 690,5	2 255,6	1 425,2	2 012,0	1 777,6	2 607,9
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	25 441,6	31 076,7	34 202,0	36 213,2	33 620,0	33 474,6	34 664,0
1.4. Inne dochody podatkowe	5 981,1	2 598,8	923,4	257,1	–	–	–
2. Dochody niepodatkowe	1 122,1	37,7	23,0	222,9	204,5	257,8	44,2
w tym:							
2.1. Dywidenda	2 169,7	2 214,6	19 560,5	18 582,4	15 457,1	15 732,3	12 602,8
2.2. Wpłaty z zysku NBP	2 986,3	1 799,2	1 180,1	1 241,1	1 573,7	1 304,8	1 000,8
2.3. Wpływy z cła	4 264,7	3 690,5	4 635,8	4 589,8	461,6	1 269,0	321,9
3. Dochody z prywatyzacji	9 426,6	11 406,0	9 623,1	8 894,0	8 347,6	7 867,7	6 076,5
1 705,5	2 030,8	3 139,4	4 068,6	4 816,9	7 309,1	–	–
II. Dochody zagraniczne	56,3	13,0	48,4	61,8	35,2	530,0	7,6
Ogółem	110 121,8	119 443,8	124 255,2	128 949,3	128 040,1	133 906,1	126 559,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1 i 5.

ciej rosły w 1993 roku (wzrost o 8,5%) i znacznie wolniej – w latach 1994, 1995 i 1997. Natomiast w latach 1996 i 1998 dochody te, w porównaniu z rokiem poprzednim, realnie spadły odpowiednio o 0,7% i 5,5%. Ich spadek w ostatnim badanym roku był zatem znaczący.

Przez cały badany okres systematycznie rosły w cenach stałych dochody podatkowe budżetu państwa. Ich wzrost spowodowany był przede wszystkim realnym wzrostem wpływów z podatków pośrednich. Zwłaszcza lata 1993 i 1994 charakteryzowały się wyjątkowo wysokim tempem wzrostu wpływów z podatków pośrednich w cenach stałych, gdyż wpływy te wzrosły kolejno o 27,2%

Tabela 7. Dynamika dochodów budżetu państwa w cenach stałych w latach 1993-1998

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	rok poprzedni = 100					
I. Dochody krajowe	108,5	104,0	103,8	99,3	104,2	94,9
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>111,0</i>	<i>105,5</i>	<i>104,7</i>	<i>101,4</i>	<i>102,4</i>	<i>103,3</i>
1.1. Podatki pośrednie,	127,2	114,6	105,7	107,5	102,7	104,3
w tym:						
– podatek od towarów i usług	–	221,4	107,7	113,1	114,7	103,9
– podatek akcyzowy	–	218,2	105,5	106,7	100,8	104,8
– podatek obrotowy	67,5	1,0	25,2	–	–	–
1.2. Podatki dochodowe:	109,5	100,6	104,6	95,1	101,9	102,4
– od osób prawnych,	91,4	82,5	101,3	101,3	107,6	99,9
w tym od banków i pozostających instytucji finansowych	95,7	61,1	63,2	141,2	88,3	146,7
– od osób fizycznych	122,1	110,1	105,9	92,8	99,6	103,6
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	43,5	35,5	27,8	–	–	–
1.4. Inne dochody podatkowe	3,4	61,0	967,7	91,8	126,1	17,1
<i>2. Dochody niepodatkowe,</i>	<i>97,8</i>	<i>92,2</i>	<i>95,0</i>	<i>83,2</i>	<i>101,8</i>	<i>80,1</i>
w tym:						
2.1. Dywidenda	60,2	65,6	105,2	126,8	82,9	76,7
2.2. Wpłaty z zysku NBP	86,5	125,6	99,0	10,1	275,0	25,4
2.3. Wpływy z cła	121,0	84,4	92,4	93,9	94,3	77,2
<i>3. Dochody z prywatyzacji</i>	<i>119,1</i>	<i>154,6</i>	<i>129,6</i>	<i>118,4</i>	<i>151,7</i>	–
II. Dochody zagraniczne	23,1	372,2	127,5	57,0	1 505,9	1,4
Ogółem	108,5	104,0	103,8	99,3	104,6	94,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 6.

i 14,6%. W badanym okresie, z wyjątkiem 1996 roku, stale rosły również wpływy z podatków dochodowych w cenach stałych, lecz ich wzrost nie nadążał za realnym wzrostem wpływów z podatków pośrednich.

Badany okres, z wyjątkiem 1997 roku, charakteryzował się stałym realnym spadkiem dochodów niepodatkowych budżetu państwa. Z wyjątkiem 1993 roku, stale spadały realne wpływy z cła. Dywidenda w cenach stałych, w porównaniu z rokiem poprzednim, spadła natomiast w latach 1993 i 1994 oraz 1997 i 1998. W 1996 roku gwałtownie spadły wpłaty z zysku NBP do budżetu państwa w cenach stałych, obniżyły się bowiem wówczas aż o 89,9%.

Z tabeli 8 wynika, że dochody budżetu państwa, w cenach stałych, w całym badanym okresie wzrosły jedynie o 14,9%, z tego dochody podatkowe wzrosły o 31,5%, natomiast dochody niepodatkowe i zagraniczne spadły odpowiednio o 41,9% i 86,5%. W latach 1992-1997 ponad czterokrotnie wzrosły realne wpływy budżetu państwa z prywatyzacji, które – jak już wspomniano – od 1998 roku nie stanowią dochodów tego budżetu.

Tabela 8. Dynamika dochodów budżetu państwa w cenach stałych w latach 1993-1998

Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	rok 1992 = 100					
I. Dochody krajowe	108,5	112,8	117,1	116,3	121,2	115,0
<i>1. Dochody podatkowe</i>	<i>111,0</i>	<i>117,1</i>	<i>122,6</i>	<i>124,3</i>	<i>127,3</i>	<i>131,5</i>
1.1. Podatki pośrednie,	127,2	145,8	154,1	165,6	170,2	177,5
w tym:						
- podatek od towarów i usług	-	-	-	-	-	-
- podatek akcyzowy	-	-	-	-	-	-
- podatek obrotowy	67,5	0,7	0,2	-	-	-
1.2. Podatki dochodowe:	109,5	110,1	115,2	109,6	111,6	114,4
- od osób prawnych,	91,4	75,4	76,4	77,3	83,2	83,1
w tym od banków i pozostających instytucji finansowych	95,7	58,5	37,0	52,2	46,1	67,7
- od osób fizycznych	122,1	134,4	142,3	132,1	131,6	136,2
1.3. Podatek od wzrostu wynagrodzeń	43,5	15,4	4,3	-	-	-
1.4. Inne dochody podatkowe	3,4	2,1	19,9	18,2	23,0	3,9
<i>2. Dochody niepodatkowe,</i>	<i>97,8</i>	<i>90,2</i>	<i>85,7</i>	<i>71,3</i>	<i>72,5</i>	<i>58,1</i>
w tym:						
2.1. Dywidenda	60,2	39,5	41,6	52,7	43,7	33,5
2.2. Wpłaty z zysku NBP	86,5	108,7	107,6	10,8	29,8	7,5
2.3. Wpływy z cła	121,0	102,1	94,3	88,6	83,5	64,5
<i>3. Dochody z prywatyzacji</i>	<i>119,1</i>	<i>184,1</i>	<i>238,6</i>	<i>282,4</i>	<i>428,6</i>	-
II. Dochody zagraniczne	23,1	86,0	109,6	62,5	940,9	13,5
Ogółem	108,5	112,8	117,1	116,3	121,6	114,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 6.

Realny wzrost dochodów podatkowych w badanym okresie to rezultat przede wszystkim bardzo szybkiego wzrostu wpływów z podatków pośrednich (o 77,5%), a zwłaszcza z podatku od towarów i usług, i wolniejszego wzrostu wpływów z podatków dochodowych (o 14,4%). W 1998 roku w porównaniu z 1992 rokiem wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w cenach stałych wzrosły o 36,2%, podczas gdy wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych realnie spadły o 16,9%.

Realny spadek dochodów niepodatkowych budżetu państwa w latach 1992-1998 to wynik spadku wpłat z zysku NBP w cenach stałych o 92,5%, dywidendy - o 66,5% i wpływów z cła - o 35,5%.

Tabela 9. Dynamika dochodów budżetu państwa w cenach stałych z podatku od towarów i usług oraz z podatku akcyzowego w latach 1993-1998 (rok 1994 = 100)

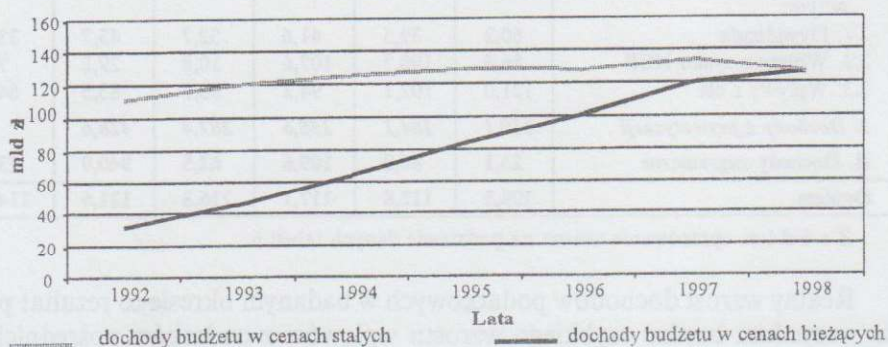
Wyszczególnienie	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Podatek od towarów i usług	45,2	100,0	107,7	121,8	139,7	145,1
Podatek akcyzowy	45,8	100,0	105,5	112,5	113,4	118,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 6.

4. Uwagi końcowe

Imponujący w badanym okresie wzrost dochodów budżetu państwa w cenach bieżących wynikał przede wszystkim ze spadku wartości złotego i tylko w niewielkiej części spowodowany był ich realnym przyrostem (por. ryc. 1). Niewielki realny wzrost dochodów budżetu państwa w rozpatrywanym okresie został osiągnięty w wyniku bardzo szybkiego realnego wzrostu wpływów z podatków pośrednich i wolnego realnego wzrostu wpływów z podatków dochodowych oraz spadku realnych wpływów budżetu państwa, z pozostałych źródeł, zwłaszcza niepodatkowych.

W badanym okresie dochody budżetu państwa rosły znacznie wolniej niż produkt krajowy brutto. W rezultacie obniżył się ich udział w tym produkcie z 27,2% w 1992 roku do 23,0% w 1998 roku. Wyraźnie spadło zatem znaczenie redystrybucyjne budżetu państwa. Polityka budżetowa, zwłaszcza pod koniec badanego okresu, w coraz większym stopniu uwzględniała postulaty doktryn neoliberalnych. Zmierzała zatem w kierunku tworzenia relatywnie coraz mniejszych budżetów państwa, zasilanych głównie podatkami pośrednimi.



Ryc. 1. Dynamika dochodów ogółem budżetu państwa w cenach bieżących i stałych w latach 1992-1998

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1 i 6.

Z budżetu państwa finansowane są usługi publiczne i społeczne o znaczeniu ogólnokrajowym. Usługi te warunkują egzystencję państwa, a także stanowią podstawę rozwoju cywilizacyjnego i sprawnego działania jednostek sektora prywatnego. Rozwój sektora prywatnego jest bowiem uzależniony od poziomu i jakości usług świadczonych przez sektor publiczny w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo, ochrona zdrowia, oświata, kultura, ubezpieczenia społeczne, transport, gospodarka wodna, kanalizacja, ochrona środowiska, w całości lub części finansowanych ze środków budżetu państwa³. W powszechnym mniema-

³ A. Borodo, *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot 1999, s. 19 i 20.

niu poziom i jakość tych usług nie odpowiadają oczekiwaniom społecznym. Ich podniesienie z reguły wymaga jednak wzrostu wydatków publicznych. Spadek znaczenia redystrybucyjnego budżetu państwa spowodował, że standard niektórych usług publicznych i społecznych w badanym okresie nie tylko nie podniósł się, lecz nawet obniżył.

Maciej Cieślukowski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Finansów Publicznych

Oazy podatkowe na przykładzie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej

Streszczenie. *W opracowaniu podjęta została próba odpowiedzi na pytanie, czy Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna jest oazą podatkową. W artykule przedstawiono pojęcie, klasyfikację oraz charakterystyczne cechy oazy podatkowej, a następnie, w ich kontekście, scharakteryzowano strefę ekonomiczną. Dokonana analiza dowodzi, iż Suwalską Specjalną Strefę Ekonomiczną można uznać za oazę podatkową w skali kraju, Europy, a także świata, oferuje bowiem atrakcyjne preferencje podatkowe na najkorzystniejszych warunkach. Silną stroną SSSE jest również położenie geograficzne, natomiast dodatkowych nakładów finansowych wymaga infrastruktura techniczna. Dowodem na atrakcyjność inwestycyjną strefy jest dynamiczny wzrost liczby przedsiębiorstw zainteresowanych alokacją czynników produkcji na jej terenie.*

Ze względu na cechy formalno-prawne podatki stanowią istotny instrument oddziaływania na gospodarkę narodową¹. Podatki nie mogą być postrzegane jedynie jako źródło dochodów budżetu państwa². Społeczno-ekonomiczne problemy, z jakimi borykają się państwa o gospodarce rynkowej, a szczególnie państwa, które przechodzą transformację gospodarczą (bezrobocie, brak kapitału inwestycyjnego, zapaść gospodarcza niektórych regionów kraju itp.) oraz nieskuteczność automatycznych mechanizmów gospodarki rynkowej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu tych zjawisk sprawiły, że liberalną politykę ekonomiczną państwa zastąpiono polityką interwencyjną, a podatki stały się w rękach państwa pośrednim narzędziem stymulowania rozwoju gospodarczego³.

¹ R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 25-27.

² Twórcą koncepcji pozafiskalnych funkcji podatków jest A. Wagner. Zob. N. Gajl, *Teorie podatków w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 57.

³ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo WSB, Poznań 1998, s. 25-27; M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1993, s. 21-23.

Z doświadczeń niektórych krajów będących w trakcie transformacji gospodarczej wynika, iż bardzo skuteczną formą przyciągania kapitału i pobudzenia inwestycji w danym kraju lub na jego wybranym obszarze jest ustanowienie tam specjalnych obszarów gospodarczych lub też ogłoszenie go rajem podatkowym⁴.

Obecnie w Polsce istnieje 17 wydzielonych obszarów, nazwanych specjalnymi strefami ekonomicznymi (SSE)⁵, 8 obszarów wolnocłowych⁶ oraz ponad 400 gmin zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym, na terenie których poniesienie wydatków inwestycyjnych upoważnia do skorzystania z atrakcyjnych preferencji podatkowych⁷.

Jedną z pierwszych, powołanych do życia specjalnych stref ekonomicznych jest Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSSE)⁸. Utworzono ją w 1996 roku w regionie charakteryzującym się wysokim bezrobociem. Czy SSSE zasługuje na miano rajów podatkowych?

1. Istota i klasyfikacja oaz podatkowych

Oazą podatkową (ang. *tax havens*) określa się najczęściej miejsce, w którym obowiązują niskie i korzystne – z punktu widzenia podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych – obciążenia podatkowe⁹.

Kraje przekształcają się w oazy podatkowe w różnych celach. Specjalne obszary tworzy się najczęściej dla pobudzenia rozwoju gospodarczego, napływu dewiz, wzrostu eksportu lub też w celu utworzenia nowych miejsc pracy¹⁰.

Istotą każdej oazy podatkowej musi być zatem korzystny system zachęt ekonomicznych dla inwestorów, w tym przyjazny system podatkowy, czyli system o niskich efektywnych stopach podatkowych¹¹ lub system bez podatków¹². Najwięcej wątpliwości budzi tu jednakże pojęcie niskich stóp podat-

⁴ J. M. Litwack, Y. Qian, *Balanced or Unbalanced Development: Special Economic Zones as Catalysts for Transition*, „Journal of Comparative Economics” 1998, vol. 26.

⁵ I. Staszajtis, *Polskie raje podatkowe*, „Business Forum” 1997, nr 12, s. 4.

⁶ Z. Wołodkiewicz-Donimirski, *Wolne obszary celne w Polsce*, „Handel Zagraniczny” 1994, nr 5.

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 stycznia 1995 roku w sprawie określenia wykazu gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. 1995, nr 14, poz. 64).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1996 roku w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie suwalskim (Dz.U. 1996, nr 93, poz. 421).

⁹ J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996, s. 19; M. Obozyska-Krasnodębska, R. Krasnodębski, *Raje podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 1995, nr 1, s. 14.

¹⁰ J. Olszewski, *Export Processing Zones jako nowa forma obszaru specjalnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, s. 12. Niektóre kraje można również uznać za oazy ze względu na niskie opodatkowanie, które wynika jednakże z małych wydatków publicznych. Zob. J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, op. cit., s. 20.

¹¹ Efektywna stopa opodatkowania uwzględnia ulgi i zwolnienia podatkowe.

¹² J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, op. cit., s. 20.

kowych i w związku z tym rozgraniczenie stref o wysokim i niskim opodatkowaniu. Trudności te wynikają przede wszystkim z faktu, iż zarówno społeczne, jak i ekonomiczne skutki obciążenia dochodu podatkami nie są jednakowe dla wszystkich podatników. Podstawowego znaczenia w definicji oazy podatkowej nabiera subiektywne podejście podatnika do ciężaru opodatkowania, które z kolei uzależnione jest od jego dochodu, stawek podatkowych oraz obowiązujących ulg i zwolnień. Z powyższych względów podstawy do uznania danego terytorium za raj podatkowy nie mogą stanowić oficjalne kryteria, ale przede wszystkim atrakcyjniejszy system podatkowy w porównaniu z innym obszarem (krajem) lub też przywileje i bodźce podatkowe jedynie w określonych dziedzinach gospodarki¹³.

Oazy podatkowe powinny charakteryzować się przyjaznym systemem podatkowym. Jednak ze względu na rosnącą ilość oaz podatkowych, inwestorzy, dokonując wyboru miejsca alokacji czynników produkcji, kierują się również innymi kryteriami – pozafiskalnymi¹⁴. Wyróżniono trzy grupy czynników wpływających na rozwój oaz podatkowych¹⁵:

- czynniki ekonomiczno-prawne – najbardziej przyciągające inwestycje,
- czynniki techniczne – wpływające stymulująco na inwestycje,
- czynniki przestrzenno-organizacyjne – o negatywnym oddziaływaniu na rozwój oaz.

Poza preferencyjnym systemem podatkowym inwestorzy najbardziej cenią m.in. stabilizację polityczną i ekonomiczną, zagwarantowanie ścisłej tajemnicy bankowej i finansowej, brak restrykcji dewizowych, stabilny poziom cen, szybką procedurę związaną z uruchomieniem działalności gospodarczej oraz dogodny i stabilny system prawny¹⁶. Obszar taki musi również spełniać indywidualne oczekiwania inwestorów, które dotyczą najczęściej usług lingwistycznych, usług ze strony różnego rodzaju doradców, możliwości zakupu nieruchomości itp¹⁷.

Do najważniejszych czynników stymulujących działalność na danym obszarze należy zaliczyć również dobry stan infrastruktury technicznej i społecznej. Istotną rolę odgrywa tu bliskość portów lotniczych lub morskich, nowoczesna sieć telefoniczna, korzystne rozwiązania w sferze transportu i komunikacji, istnienie szpitali, szkół itd.¹⁸

¹³ *Międzynarodowy słownik podatkowy*, red. S. M. Lyons, Wydawnictwo Naukowe PWN, International Bureau of Fiscal Documentation, Warszawa 1997, s. 474.

¹⁴ K. Doliniak, *Geografia przywilejów. Raport*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 215, s. 16.

¹⁵ J. Olszewski, op. cit., s. 14.

¹⁶ A. K. Malhotra, *Private Participation in Infrastructure: Lessons from Asia's Power Sector*, „Finance & Development” 1997, nr 12.

¹⁷ M. Oboszyńska-Krasnodębska, R. Krasnodębski, op. cit., s. 15-16. Zob. także: J. Głuchowski, *Sojusz dla korzyści – współdziałanie oaz podatkowych*, w: *Koncepcje współczesnych reform podatkowych. Europa na drodze do wspólnej waluty*, red. J. Małecki, Wydawnictwo WSB, Poznań 1998, s. 114-115.

¹⁸ J. Olszewski, op. cit., s. 14.

Z kolei wyraźną wadą – jak podkreślają eksperci Banku Światowego – jest lokalizacja oaz w regionach zaniedbanych gospodarczo¹⁹. Zdaniem ekspertów Banku Światowego, ustanawianie takich obszarów w celu pobudzenia rozwoju regionalnego rzadko przynosi oczekiwane sukcesy. Brak infrastruktury, niedostateczna bliskość centrów handlowych i przemysłowych zwiększa znacznie koszty inwestycji, co może spowodować, iż staną się one mało opłacalne, mimo atrakcyjnych preferencji podatkowych. Wśród wad należy również wyróżnić niepubliczny charakter strefy, złe zarządzanie strefą oraz lokalizację kilku oaz podatkowych blisko siebie²⁰. Nieduża odległość między takimi obszarami może przyczynić się bowiem do wzrostu konkurencji między strefami, a przede wszystkim do – walki o inwestorów.

Raje podatkowe klasyfikuje się głównie ze względu na zakres oferowanych korzyści finansowych oraz ze względu na poziom tych korzyści²¹. Zakres oferowanych korzyści pozwala wyróżnić wśród oaz podatkowych oazy ogólne i specjalistyczne²².

Oazy ogólne to miejsca oferujące najszerszy zakres korzyści podatkowych, finansowych oraz korzyści w zakresie infrastruktury. Stanowią je zazwyczaj minipaństwa, które w celu przyciągnięcia kapitału obcego gwarantują stabilność gospodarczą i polityczną, stabilne i trwałe prawo podatkowe oraz sprawne sądownictwo. Z kolei oazy specjalistyczne to miejsca zróżnicowane pod każdym względem. Najczęściej oferują one korzyści podatkowe jedynie w niektórych dziedzinach gospodarki i finansów.

Ze względu na poziom oferowanych korzyści raje podatkowe dzieli się na trzy kategorie²³:

- raje podatkowe w znaczeniu wąskim, które charakteryzuje brak podatków,
- raje podatkowe, w których istnieją podatki, jednakże stawki są relatywnie niskie w stosunku do stawek obowiązujących na terytorium innych krajów,
- raje podatkowe, w których podatki są wysokie w porównaniu z innymi krajami, jednakże gwarantują one specjalne przywileje w niektórych sferach gospodarki.

Raje podatkowe klasyfikuje się również według położenia geograficznego. Wówczas można je rozpatrywać nie tylko w skali świata, czy też poszczególnych kontynentów, ale także w skali jednego kraju. Oazy podatkowe w skali jednego

¹⁹ Ibidem.

²⁰ K. Mering, *Strefa szansy* „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 40, s. 71.

²¹ M. Oboszyńska-Krasnodębska, R. Krasnodębski, op. cit., s. 37.

²² M. A. Nisselink, *International Tax Avoidance*, „A Study by the Rotterdam Institute for Fiscal Studies”, vol. A, Erasmus University, Rotterdam 1979, s. 70.

²³ M. Oboszyńska-Krasnodębska, R. Krasnodębski, op. cit. s. 14; J. Głuchowski wyróżnia z kolei 5 kategorii oaz podatkowych. Pierwszą stanowią kraje, w których dochody, przyrost kapitału i majątku nie są opodatkowane, drugą – państwa, które pobierają podatek dochodowy jedynie według zasad terytorialnych, trzecią – kraje o niskim opodatkowaniu, czwartą – kraje, które w szczególnych przypadkach gwarantują ułatwienia podatkowe. Ostatnią grupę stanowią państwa, które praktykują przywilej holdingowy. Zob. J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, op. cit., s. 35.

kraju przybierają najczęściej postać specjalnych obszarów działalności gospodarczych. W dalszej kolejności, ze względu na cel ich powołania, obszary te można podzielić na: strefy wolnocłowe (SW), specjalne strefy ekonomiczne (SSE), strefy produkcji eksportowej (SPE) oraz obszary o wysokim bezrobociu²⁴. Typy tych stref są wyrazem różnych metod i sposobów pobudzania działalności gospodarczej. Cechą charakterystyczną obszarów wolnocłowych jest zwolnienie towarów wprowadzanych na dany obszar ze wszystkich, lub znacznej części, opłat celnych. Dodatkowym wymogiem prowadzenia działalności w strefach eksportowych jest zobowiązanie podmiotów do kierowania produkcji przede wszystkim na eksport. Specjalne strefy ekonomiczne służą głównie popieraniu miejscowej produkcji, aktywizacji regionu oraz walce z bezrobociem²⁵. W zamian za inwestycje na terenie tych stref, przedsiębiorcy mogą liczyć ze strony państwa na zwolnienia i ulgi w podatkach.

Szczególnym przedmiotem kontrowersji wśród polityków i ekonomistów są specjalne strefy ekonomiczne. Z jednej strony strefy te są szansą dla regionów na rozwój gospodarczy, jednakże z drugiej – wywołują poważne implikacje dla finansów publicznych. Państwo ustanawiając specjalne strefy ekonomiczne godzi się bowiem na zmniejszenie dochodów budżetowych z tytułu podatków, nie będąc w sumie do końca pewnym, czy strefy te przyniosą zamierzone korzyści. Tworzenie specjalnych stref ekonomicznych jest również postrzegane, szczególnie przez ekonomistów o poglądach liberalnych, jako wyraz zbytniego interwencjonizmu państwa w gospodarkę, gdyż strefy te zakłócają funkcjonowanie mechanizmu rynkowego i pozbawiają przedsiębiorców równych szans w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Obecnie przeciwni tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych są również przedstawiciele Wspólnot Europejskich. Eksperti Unii Europejskiej negują przede wszystkim pomoc państwa w formie ulg i zwolnień w podatkach dochodowych. Udzielanie preferencji podatkowych nie określa bowiem w sposób jasny wielkości przyznanej pomocy. Z tego też względu w UE zaleca się pomoc publiczną w postaci bezpośrednich dotacji i subwencji do inwestycji. Przedsiębiorstwa inwestujące w regionach kryzysowych na terenie UE mogą otrzymać z funduszy Wspólnoty trzy rodzaje pomocy. Jest to pomoc związana z inwestycjami początkowymi, pomoc rozwojowa oraz tzw. pomoc operacyjna²⁶. Pierwszy rodzaj pomocy polega na subwencjonowaniu przez państwo zakupu wyłącznie nowych środków trwałych bądź też na subwencjonowaniu nowych miejsc pracy. Zdaniem przedstawicieli Komisji Europejskiej,

²⁴ J. Olszewski, op. cit., s. 12-13.

²⁵ S. Majkowski, *Oplacalne inwestycje*, „Gazeta Prawna” 1996, nr 9, s. 21.

²⁶ A. Muńko, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w świetle wspólnotowych reguł pomocy państwa*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 1, s. 20; M. Mokrzycki, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako instrument rozwoju regionalnego na tle standardów zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, nr 2-3, s. 109-113; A. Muńko, K. Kopytko, *Zasady pomocy państwa w Unii Europejskiej – reguły regionalne i inne regulacje w tym zakresie dla przedsiębiorstw*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 10, s. 37.

pomoc ta, udzielona w odpowiedniej wysokości i na określony czas, nie narusza zasad zdrowej konkurencji rynkowej i nie przyczynia się do złej alokacji zasobów w skali kraju i dyskryminacji pozostałych regionów. Maksymalny dopuszczalny pułap i okres pomocy uzależniono od kategorii regionu, na terenie którego ma być dokonana inwestycja. Dla inwestycji w regionach zapóźnionych gospodarczo, tj. w których poziom PKB na jednego mieszkańca kształtuje się poniżej 75% średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca Wspólnoty²⁷, pomoc przewidziano maksymalnie na 6 lat, a pułap subwencji ustalono na poziomie 75% poniesionych kosztów inwestycji początkowych.

Z kolei pomoc rozwojowa udzielana jest regionom potrzebującym przejściowego wsparcia, tj. obszarom charakteryzującym się tzw. minimalną odmiernością regionalną w ramach danego kraju. PKB na jednego mieszkańca musi być na tych obszarach o co najmniej 15% niższy od średniej krajowej, natomiast bezrobocie strukturalne powinno być przynajmniej o 10 punktów procentowych wyższe od średniej krajowej. Pomoc rozwojowa polega na subwencjonowaniu przedsięwzięć do wysokości 50% poniesionych kosztów i maksymalnie przez 3 lata²⁸. Wszelka pomoc nie może być jednak mniejsza niż 100 tys. euro²⁹. Ponadto wszystkie regiony powinny być dokładnie zdefiniowane i oznaczone. Obszary te powinny być również spójne geograficznie³⁰.

Pomoc wyrażająca się w pokryciu kosztów zakupu innych aktywów niż środki trwale określa się mianem pomocy operacyjnej³¹. Ze względu na to, iż ten rodzaj pomocy w większym stopniu zagraża zdrowej konkurencji rynkowej i dyskryminuje inne regiony, jest ona udzielana tylko w szczególnych przypadkach. Mogą na nią liczyć przedsiębiorstwa inwestujące w regionach zapóźnionych gospodarczo, które charakteryzują się dodatkowymi strukturalnymi niekorzyściami (np. niezadawalającym stanem infrastruktury lokalnej) lub mają peryferyjne położenie.

2. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSSE) jako oaza podatkowa

Odpowiedź na pytanie postawione na wstępie opracowania musi zostać poprzedzona analizą zasad funkcjonowania i cech społeczno-gospodarczych strefy według wskazanych kryteriów. Przy ocenie SSSE należy zatem brać pod uwagę: cel dla którego została powołana strefa, czynniki wpływające bezpośrednio na przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego, czynniki stymulujące inwestycje, czynniki o negatywnym oddziaływaniu na rozwój strefy oraz dotychczasowe efekty funkcjonowania strefy w stosunku do celów, dla jakich została ona

²⁷ M. Ciepielewska, *Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000*, „Wspólnoty Europejskie” 1997, nr 11, s. 28.

²⁸ H. Jahns, *Polityka regionalna Wspólnoty Europejskiej do 1999 roku*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 9, s. 67.

²⁹ A. Muńko, K. Kopytko, op. cit., s. 41.

³⁰ Ibidem, s. 34.

³¹ A. Muńko, op. cit., s. 20.

powołana. Istotna jest również ocena funkcjonowania strefy przez przedstawicieli Wspólnot Europejskich.

2.1. Cel ustanowienia strefy

Utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej na terenie województwa suwalskiego wydaje się być merytorycznie uzasadnione. Uwarunkowania historyczne oraz przyrodnicze sprawiły bowiem, iż północno-wschodni region Polski nie należy do obszarów charakteryzujących się dynamicznym rozwojem społeczno-gospodarczym³². W województwie suwalskim odnotowuje się jeden z niższych poziomów PKB na jednego mieszkańca w kraju oraz jedną z najwyższych stóp bezrobocia. Na przykład w 1996 roku PKB na jednego mieszkańca w województwie suwalskim wyniósł 6,6 tys. PLN, podczas gdy dla całej Polski wskaźnik ten odnotowano na poziomie 9,4 tys. PLN³³. Stopa bezrobocia na terenie gmin tworzących strefę jak i w całym województwie suwalskim kształtowała się w latach 1993-1998 na poziomie znacznie wyższym niż stopa bezrobocia w kraju. Kształtowanie się stopy bezrobocia na terenie gmin tworzących SSSE, województwa suwalskiego i Polski w latach 1993-1998 ukazuje tabela 1.

Tabela 1. Kształtowanie się stopy bezrobocia na terenie gmin tworzących SSSE, województwa suwalskiego i Polski w latach 1993-1998 (w %)

Obszar	Stopa bezrobocia					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gminy tworzące SSSE	33,9	31,8	30,5	28,6	24,5	21,0
Województwo suwalskie	30,3	28,6	27,3	25,4	21,2	20,4
Polska	16,4	16,0	14,9	14,1	10,3	9,6

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1997*, GUS, Warszawa 1997, s. 141; *Bezrobocie w województwie suwalskim w latach 1993-1996 (informacja sygnałna)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Suwałkach, Suwałki 1997; *Bezrobocie w województwie suwalskim w roku 1998 (informacja sygnałna)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Suwałkach, Suwałki 1998.

Powiększający się dystans pomiędzy rozwojem całego kraju a rozwojem województwa wymógł wprowadzenie nadzwyczajnych środków pobudzających rozwój regionu w postaci utworzenia na tym obszarze specjalnej strefy ekonomicznej. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna ma zatem na celu przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa suwalskiego poprzez optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów na terenie strefy i w ca-

³² K. Gawlikowska-Hueckel, D. Sobczak, K. Strzała, Z. Barańska, *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej województw*, „Życia Gospodarcze” 1996, nr 41, s. 21-24; M. Wierzińska, M. Stec, *Ranking województw ze względu na rozwój gospodarczy*, „Wiadomości Statystyczne” 1996, nr 10, s. 23-27.

³³ *Rocznik Statystyczny Województw 1998*, GUS, Warszawa 1998, s. 360.

łym regionie. W regionie tym zamierza się utworzyć docelowo 15 tys. nowych miejsc pracy oraz uformować silny ośrodek współpracy gospodarczej z rynkami państw ościennych³⁴.

2.2. Preferencje podatkowe

SSSE oferuje bardzo korzystne warunki uzyskania zwolnień i ulg w podatkach dochodowych. Inwestujący na terenie SSSE mogą liczyć na trzy rodzaje preferencji podatkowych. Polegają one na całkowitym zwolnieniu dochodów z opodatkowania, częściowym ograniczeniu ciężaru podatkowego w formie ulgi inwestycyjnej oraz podwyższeniu kosztów uzyskania przychodów³⁵. Ponadto gminy, na których terenie funkcjonuje strefa zwolniły przedsiębiorców inwestujących w strefie z płacenia podatku od nieruchomości³⁶. Do ulg i zwolnień podatkowych uprawnia jedynie poniesienie wydatków inwestycyjnych lub też zatrudnienie odpowiedniej liczby pracowników³⁷. Na wielkość odliczeń wpływa także okres korzystania z ulg i zwolnień.

W przypadku ulg podatek ma prawo obniżyć dochód do opodatkowania o kwotę całkowitych wydatków inwestycyjnych nie przekraczających 350 tys. euro. Natomiast przy inwestycjach wyższych od tej kwoty podatnikowi przysługuje całkowite zwolnienie dochodów z opodatkowania³⁸. Podatnik może również, bez względu na wielkość poniesionych wydatków, obniżyć podstawę opodatkowania, jeżeli zatrudni odpowiednią liczbę osób. Dotyczy to przede wszystkim jednostek, które zatrudniają mniej niż 10 osób. Za każdego dziesięciu nowo zatrudnionych pracowników w miesiącu przysługuje tym podmiotom prawo zmniejszenia podstawy opodatkowania o 25%³⁹. Aby uzyskać całkowite zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym wystarczy zatem zatrudnić 40 osób.

Wysokość preferencji podatkowych uzależniona jest także od okresu ich wykorzystywania. W przypadku uzyskania całkowitego zwolnienia z opodatkowania, po 10 latach od dnia rozpoczęcia działalności na terenie strefy podatnikowi przysługuje ulga w wysokości maksimum 50% uzyskanego dochodu odrębnie w każdym roku⁴⁰.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 lutego 1997 roku w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. 1997, nr 17, poz. 92).

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1996 roku w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie suwalskim, op. cit.; M. Kardas-Gołębiowska, *Ulg inwestycyjne w specjalnych strefach ekonomicznych*, „Serwis Doradcy Podatkowego” 1997, nr 4, s. 42-43.

³⁶ Ustawa z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zmianami, art. 7, ust. 1, pkt 12).

³⁷ Podatnik ma prawo wyboru jednej z podstaw preferencji i nie może jej zmienić w ciągu roku.

³⁸ K. Mering, *Strefa szansy*, op. cit., s. 70.

³⁹ A. Kaźmierski, *Ulg inwestycyjne i specjalne strefy ekonomiczne*, C. H. Beck, Warszawa 1998, s. 39.

⁴⁰ J. Hofman, *Strefa prawie dla każdego*, „Business Forum” 1997, nr 12, s. 11.

Z kolei preferencje podatkowe, polegające na możliwości podwyższenia kosztów dotyczą podatników, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie strefy, jednakże nie mają prawa do korzystania z ulg i zwolnień. Preferencje te mogą być dwójakiego rodzaju. Uprawniony podmiot może przede wszystkim skorzystać z prawa do przyspieszonej amortyzacji środków trwałych, służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy. Innym rodzajem preferencji jest możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów całości wydatków na zakup wartości prawnych i niematerialnych związanych bezpośrednio z prowadzeniem działalności⁴¹.

Należy także podkreślić, iż uzyskane preferencje podatkowe na terenie strefy są stałe. Oznacza to, iż wielkość ulg i zwolnień oraz warunki ich uzyskania są gwarantowane ustawowo na czas funkcjonowania strefy.

Z punktu widzenia obciążeń fiskalnych SSSE oferuje bardzo korzystne preferencje podatkowe dla inwestorów w skali nie tylko Polski, ale także Europy, a nawet świata⁴². Z tego też względu SSSE należy postrzegać jako oazę podatkową zarówno dla inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Inwestorzy zagraniczni, inwestując w strefie, oszczędzają na podatkach znaczne środki finansowe i obniżają tym samym koszty przedsięwzięć inwestycyjnych. Stopa zwrotu z inwestycji w SSSE jest znacznie większa niż stopy zwrotu z inwestycji w innych krajach⁴³. Obliczenia resortu gospodarki dowodzą, że średni poziom zwrotu z inwestycji w SSE w Polsce jest najwyższy w Europie Środkowej i wynosi przeciętnie 6% rocznie. We wschodnich landach Niemiec wskaźnik ten wynosi 2,5%, w Czechach – 3,7%, a na Węgrzech – 4,7%⁴⁴.

Z kolei dla przedsiębiorców krajowych SSSE może być rajem podatkowym w stosunku do pozostałych stref ekonomicznych występujących w Polsce ze względu na kryteria uzyskania zwolnienia w podatkach dochodowych. SSSE oferuje bowiem najkorzystniejsze zasady uzyskania preferencji podatkowych w skali całego kraju. Podstawowe warunki skorzystania z ulg i zwolnień w SSSE i pozostałych strefach ukazuje tabela 2.

Tabela 2. Warunki całkowitego zwolnienia dochodów z podatkowania podatkiem dochodowym na obszarze SSE w Polsce

Lp.	Strefa	Warunki zwolnień z opodatkowania dochodu na 10 lat
1	SSE Euro-Park Mielec	2 mln euro lub 100 pracowników
2	Suwalska SSE	350 tys. euro lub 40 pracowników
3	Katowicka SSE	2 mln euro lub 100 pracowników

⁴¹ A. Kaźmierski, op. cit., s. 42.

⁴² Świadczą o tym chociażby inwestycje w SSSE koreańskiego koncernu Daewoo. Zob. K. Mering, *Z Korei do Elku*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 46, s. 74-75.

⁴³ K. Moden, *Tax Incentives of Corporate Mergers and Foreign Direct Investment*, Kompendiet, Göteborg 1993, s. 103; G. Fromm, *Tax Incentives and Capital Spending*, The Brookings Institution, Washington 1971, s. 4.

⁴⁴ K. Plesiński, *Specjalne strefy zamieszkania*, „Gazeta Bankowa” 1998, nr 26, s. 46.

od. tabeli 2

Lp.	Strefa	Warunki zwolnień z opodatkowania dochodu na 10 lat
4	Wałbrzyska SSE	500 tys. euro lub 50 pracowników
5	Łódzka SSE	2 mln euro lub 100 pracowników
6	Legnicka SSE	850 tys. euro lub 100 pracowników
7	Tarnobrzaska SSE	2 mln euro lub 100 pracowników
8	Kostrzyńsko-Słubicka SSE	1 mln euro lub 50 pracowników
9	Warmińsko-Mazurska SSE	350 tys. euro lub 50 pracowników
10	Starachowicka SSE	600 tys. euro lub 100 pracowników
11	SSE Tczew	1 mln euro lub 100 pracowników
12	SSE Tarnowiec	1 mln euro lub 100 pracowników
13	SSE Kamienna Góra	400 tys. euro lub 40 pracowników
14	SSE Słupsk	700 tys. euro lub 50 pracowników
15	Częstochowska SSE	1,5 mln euro lub 100 pracowników
16	Technopark Modlin	2 mln euro
17	Krakowski Park Technologiczny	2 mln euro

Źródło: M. I. Sak, *Strategia Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Spółka Akcyjna w Suwałkach do roku 2005*, Suwałki 1997/1998, s. 9-11; K. Doliniak, op. cit., s. 17.

2.3. Pozostałe czynniki przyciągające kapitał inwestycyjny

Oprócz przyjaznego systemu podatkowego istotną rolę w rozwoju SSSE odgrywają również czynniki pozafiskalne. Czynniki najbardziej przyciągające kapitał inwestycyjny należy rozpatrywać przede wszystkim w skali makroekonomicznej. Poziom inflacji, stabilność prawa czy też stabilność polityczna i gospodarcza są bowiem efektem przyjętej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego całego państwa, gdzie dominujący wpływ na te czynniki ma polityka rządu i banku centralnego. W tym przypadku udział regionów, jak i organu zarządzającego SSSE w kształtowaniu warunków makroekonomicznych jest ograniczony.

Polska przechodzi obecnie proces transformacji z gospodarki centralnie zarządzanej w gospodarkę rynkową. Pierwsze lata reform i towarzysząca temu procesowi różnorodność koncepcji polityczno-gospodarczych mających rokować sukces nie gwarantowały, zwłaszcza obcym inwestorom, stabilności polityczno-ekonomicznej, stabilności prawa i bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej w kraju⁴⁵. Obecnie jednak podstawowe wskaźniki makroekonomiczne świadczą, iż sytuacja gospodarcza, mimo wielu jeszcze społeczno-ekonomicznych problemów, ciągle poprawia się⁴⁶. Najlepszym dowodem na prawidłowy przebieg reform jest ciągły wzrost inwestycji zagranicznych w kraju, a przede

⁴⁵ W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji. Wybór prac z lat 1991-1995*, Wydawnictwo WSB, Poznań 1996.

⁴⁶ T. Radzyńska, *Inwestycje, czyli pomost*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 28, s. 9; M. Misiak, *Miara możliwości*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 27, s. 13.

wszystkim przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz przyszłe uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej.

Władze lokalne oraz zarządzający SSSE mogą natomiast wpływać w istotny sposób na czynniki stymulujące rozwój inwestycji, tj. przede wszystkim na stan infrastruktury lokalnej. Do kompetencji gmin należy bowiem dbanie o odpowiedni stan infrastruktury technicznej oraz części infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, kina itp.). Z kolei zarządzający strefą musi zagwarantować dostęp do infrastruktury technicznej wszystkim inwestorom w strefie. Nie w pełni uzbrojony teren strefy wymaga zatem szybkiego doinwestowania. Dla potrzeb SSSE niezbędne są inwestycje w zakresie rozdzielni elektrycznych, sieci energetycznej, wodociągów oraz łączy telekomunikacyjnych. W całym rejonie brak jest również gazu ziemnego⁴⁷.

W budowie infrastruktury lokalnej partycypują w ograniczonej części również inwestorzy. Początkowe zwiększone koszty inwestycji mogą jednakże zostać zrekompensowane przyszłymi zyskami z handlu z państwami byłego ZSRR. Województwo suwalskie jest bowiem oknem na świat nie tylko dla Litwy, ale także dla Łotwy i Estonii, dla których droga do Europy przebiega przez Litwę. Zainteresowanie handlem z krajami byłego ZSRR niewątpliwie zwiększy międzynarodowa droga Via Baltica⁴⁸.

Do niewątpliwych zalet województwa należą również jego walory przyrodnicze, które do tej pory nie były właściwie wykorzystane. Już dzisiaj można stwierdzić, iż udostępnienie społeczeństwu atrakcyjnych obszarów turystycznych (rozbudowa infrastruktury turystycznej) nie będzie gwarantować dynamicznego rozwoju regionu⁴⁹. Walory przyrodnicze województwa powinny być zatem wykorzystane w celu przyciągnięcia stałych inwestorów.

Wydaje się, iż pewnym zagrożeniem dla rozwoju SSSE mogą być inne blisko położone specjalne strefy ekonomiczne. Szczególnie konkurencyjna może być Strefa Warmińsko-Mazurska. Region, w którym jest ona zlokalizowana charakteryzuje się nieco wyższym poziomem rozwoju gospodarczego, natomiast warunki uzyskania preferencji podatkowych są bardzo zbliżone do warunków oferowanych w SSSE.

2.4. Efekty utworzenia strefy

Krótki okres trwania SSSE nie pozwala dokonać ostatecznej i zarazem obiektywnej oceny jej funkcjonowania. Na tym etapie można jedynie przedstawić dotychczasowe rezultaty powołania strefy. Głównym miernikiem efektywności powinna być liczba utworzonych nowych miejsc pracy, wielkość sprzedanych

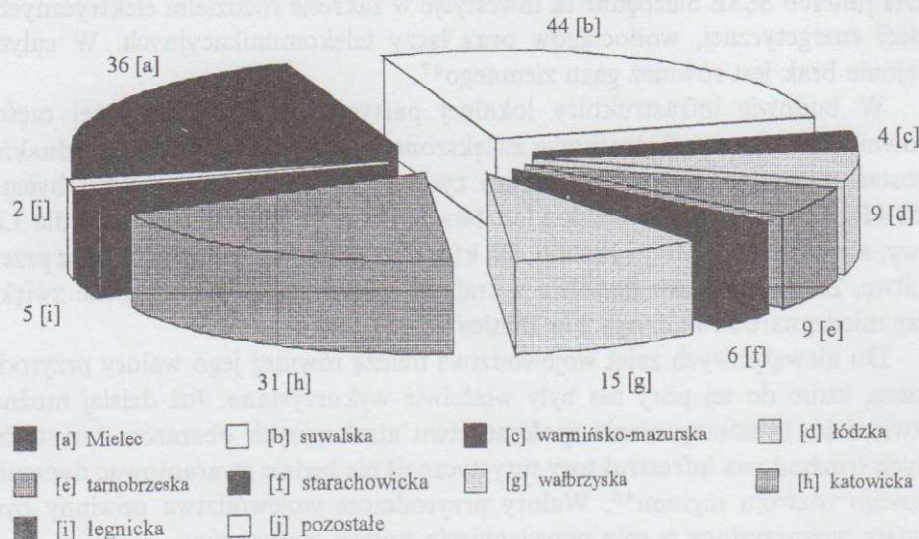
⁴⁷ Cytowane wyżej Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 lutego 1997 roku w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

⁴⁸ J. Hofmann, op. cit., s. 11.

⁴⁹ K. Mering, *Strefa szansy*, op. cit., s. 71.

inwestorom gruntów oraz liczba podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności na terenie strefy.

Od 1 września 1996 roku do końca 1998 roku wydanych zostało łącznie 66 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie⁵⁰. W 1996 roku wydano 12 zezwoleń, w 1997 – 32 zezwolenia, a w 1998 – kolejne 22 zezwolenia. W wyniku zmian w formie prawnej podmiotów lub niedotrzymania terminu rozpoczęcia działalności wygasły 22 zezwolenia. W SSSE wydano tym samym najwięcej zezwoleń w porównaniu z innymi strefami. Liczbę wydanych zezwoleń do końca 1998 roku w poszczególnych strefach przedstawia wykres 1.



Wykres 1. Liczba wydanych zezwoleń w strefach

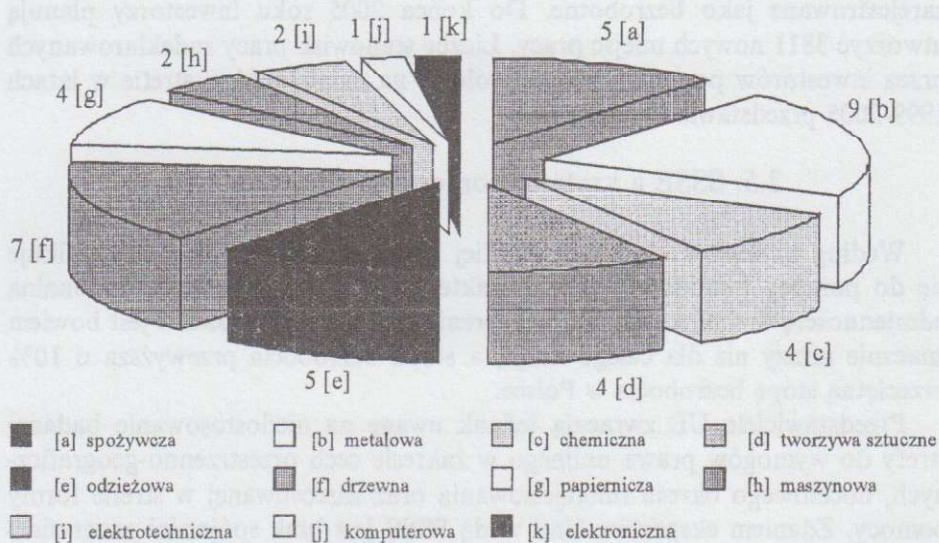
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strefy.

Do końca 1998 roku sprzedano inwestorom łącznie prawie 70% gruntów na obszarze całej strefy. Przedsiębiorstwa zainwestowały na tych gruntach łącznie 50,1 mln PLN, co stanowi 25% docelowych planowanych nakładów inwestycyjnych w strefie. 18 przedsiębiorstw, które uzyskały zezwolenia rozpoczęło w omawianym okresie działalność produkcyjną. Pozostałe firmy rozpoczęły inwestycje lub też uzyskały jedynie zezwolenie i przygotowują się do rozpoczęcia inwestycji. Najwięcej przedsiębiorstw, bo aż 10 rozpoczęło działalność produkcyjną w podstrefie suwalskiej. W podstrefie ełckiej do końca 1998 roku produkowało 7 przedsiębiorstw, a w podstrefie gołdapskiej – 1 przedsiębiorstwo.

Wśród przedsiębiorstw, które do końca 1998 roku uzyskały zezwolenie na działalność produkcyjną w strefie dominują przedsiębiorstwa z branży metalowej oraz z branży drzewnej. W strefie działalność rozpoczęły również przed-

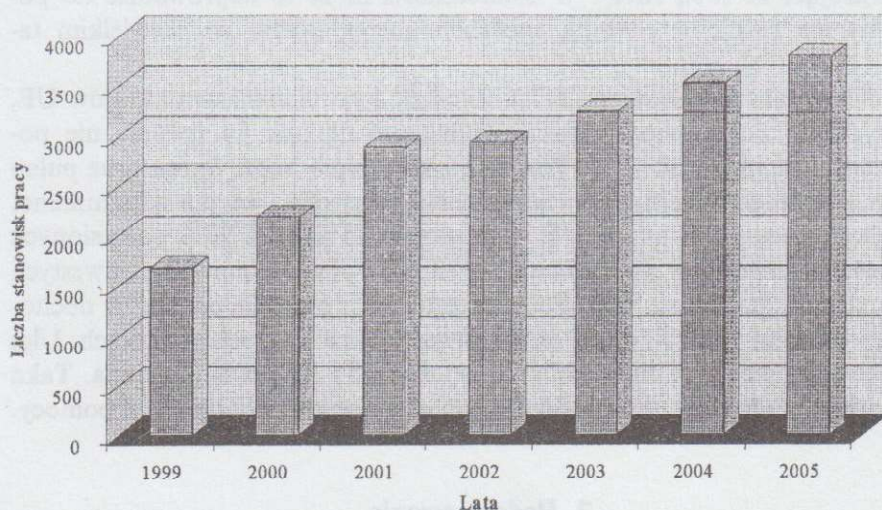
⁵⁰ Dane dotyczące SSSE, zawarte w tym punkcie pochodzą ze strefy.

siębiorstwa zajmujące się przetwórstwem rolno-spożywczym, produkcją odzieży oraz wytwarzające produkty chemiczne i wyroby sztuczne. Inne podmioty gospodarcze zajmują się składaniem komputerów, wytwarzają akcesoria akwarystyczne oraz produkują elementy i podzespoły elektrotechniczne. Wykres 2 przedstawia ilość podmiotów według przedmiotu działalności, które uzyskały do końca 1998 roku zezwolenia na działalność w strefie.



Wykres 2. Przedsiębiorstwa w SSSE według branż

Źródło: dane ze strefy.



Wykres 3. Liczba stanowisk pracy zadeklarowanych przez inwestorów posiadających zezwolenia

Źródło: dane ze strefy.

Do końca 1998 roku przedsiębiorstwa utworzyły w strefie 730 nowych miejsc pracy. W 1996 roku nie utworzono w strefie żadnego miejsca pracy, a w 1997 przedsiębiorstwa zatrudniły tylko 135 osób. Największą dynamikę wzrostu nowych stanowisk pracy odnotowano w 1998 roku i wyniosła ona w porównaniu z rokiem 1997 ponad 400%. Istotne jest również, iż przeciętnie 75% nowych stanowisk pracy zostało obsadzonych przez osoby wcześniej zarejestrowane jako bezrobotne. Do końca 2005 roku inwestorzy planują utworzyć 3811 nowych miejsc pracy. Liczbę stanowisk pracy zadeklarowanych przez inwestorów posiadających zezwolenia na działalność w strefie w latach 1999-2005 przedstawia wykres 3.

2.5. SSSE a kryteria pomocy publicznej w UE

Według kryteriów Unii Europejskiej województwo suwalskie kwalifikuje się do pomocy publicznej, gdyż charakteryzuje się wystarczającą regionalną odmiennością w skali kraju. Na tym terenie PKB na 1 mieszkańca jest bowiem znacznie niższy niż dla całego kraju, a stopa bezrobocia przewyższa o 10% przeciętną stopę bezrobocia w Polsce.

Przedstawiciele UE zwracają jednak uwagę na niedostosowanie badanej strefy do wymogów prawa unijnego w zakresie cech przestrzenno-geograficznych, docelowego okresu funkcjonowania oraz zastosowanej w strefie formy pomocy. Zdaniem ekspertów Unii wadą SSSE jest brak spójności geograficznej, składa się ona bowiem z trzech podstref położonych na terenach: gminy i miasta Suwałki, gminy Gołdap oraz gminy i miasta Elk. Odległość między gminami wynosi od 50 do 100 km, co sprawia, iż w zasadzie są to trzy odrębne i konkurujące ze sobą strefy. W ostateczności może to doprowadzić do pogłębienia się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym na niewielkim terenie.

SSSE została powołana na 20 lat. Zgodnie z postanowieniami krajów UE, w przypadku zastosowania pomocy publicznej długość jej trwania nie powinna przekraczać 3 lub 6 lat. Poważne zastrzeżenia budzi forma oraz pułap publicznej pomocy udzielanej przez państwo w strefie. Jak już wspomniano, pułap ten został określony w UE na poziomie 75% bądź 50% poniesionych kosztów na inwestycje początkowe. W SSSE subwencjonowanie inwestycji przez państwo polega na zwolnieniu inwestorów z płacenia podatków dochodowych bądź też na przyznaniu im ulg inwestycyjnych w tych podatkach. Ulgi podatkowe odpisywane są w dodatku od dochodu do opodatkowania. Taka konstrukcja preferencji utrudnia skalkulowanie rzeczywistej wielkości pomocy.

3. Podsumowanie

Oazy podatkowe to miejsca, które charakteryzują się przede wszystkim atrakcyjnymi regulacjami podatkowymi z punktu widzenia podmiotów gos-

podarczych i gospodarstw domowych. Głównym celem tworzenia oaz podatkowych jest pobudzenie działalności gospodarczej na danym terenie. Z tego też względu istotną rolę w przyciąganiu kapitału inwestycyjnego, obok przyjaznego systemu podatkowego, odgrywają także czynniki pozafiskalne, tj. czynniki makroekonomiczne, regulacje prawne, poziom infrastruktury lokalnej itp.

Biorąc pod uwagę regulacje podatkowe, Suwalską Specjalną Strefę Ekonomiczną można nazwać oazą podatkową. W zamian za rozpoczęcie działalności gospodarczej na terenie strefy inwestorom oferuje się atrakcyjniejsze preferencje podatkowe w porównaniu z innymi strefami i krajami. Omawianą strefę charakteryzuje również atrakcyjne położenie geograficzne. Wymierną oceną atrakcyjności inwestycyjnej SSSE jest fakt, iż w porównaniu z innymi strefami liczba przedsiębiorstw, które rozpoczęły na jej obszarze działalność gospodarczą jest największa.

Aleksandra Gajdzińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Makroekonomii

Koncepcja ekorozwoju jako podstawa polityki gospodarowania zasobami

Streszczenie. Artykuł prezentuje teoretyczne ramy funkcjonowania ekorozwoju, tj. genezę, zasady, cele, wyznaczniki oraz instrumenty ekonomiczne ekorozwoju. Szczególną rolę w dochodzeniu do ekorozwoju autorka przypisuje zasadom, w szczególności zasadzie „zanieczyszczający płaci”, która jest podstawą polityki prewencyjnej i internalizacji kosztów odnowy zasobów w krajach Unii Europejskiej. Z kolei przyjęte w polityce ekologicznej zasady i priorytety określają charakter środków i instrumentów zarządzania środowiskiem. Przegląd tych instrumentów pod kątem ich skuteczności pozwala na stwierdzenie, iż najlepiej sprawdzają się te instrumenty, które pełnią funkcję bodźcową, tj. głównie opłaty produktowe. Artykuł zawiera też wnioski dla Polski: tworzenie skutecznej polityki ekologicznej powinno opierać się na rozwiązaniach gospodarki rynkowej, a to m.in. oznacza konieczność, z jednej strony, ograniczenia roli opłat, zakresu działania funduszy celowych, zakresu subwencjonowania, a z drugiej, wyznaczenia wyraźnego celu przy udzielaniu subsydiów i wprowadzenia instrumentów motywujących do efektywnych przedsięwzięć ochronnych, np. pozwoleń zbywalnych.

Uwagi wstępne

W świetle dotychczasowych doświadczeń gospodarek rynkowych oczywisty jest fakt, iż stosowane do lat siedemdziesiątych XX wieku sposoby użytkowania zasobów naturalnych były nieskuteczne, jeśli w skali globalnej wystąpiło szereg zjawisk negatywnych towarzyszących nadmiernej ich eksploatacji, a wynikających z maksymalizacji dobrobytu społecznego bez uwzględniania asymilacyjnych i reprodukcyjnych możliwości zasobów. Podstawowym zagadnieniem przy wyborze polityki rozwoju stał się zatem kompromis między dalszym

wzrostem ekonomicznym a zachowaniem w jak najlepszym stanie środowiska. Na kontynuowanie ekstensywnego modelu rozwoju zabrakłoby w końcu zasobów i jest to powód wystarczający, by ten model odrzucić. Tak oto, od lat siedemdziesiątych XX wieku, istotą nowego działania politycznego (polityki rozwoju społeczno-gospodarczego) w gospodarkach rynkowych stało się rozumne godzenie celów rozwojowych z ekologicznymi, którego wyrazem jest przyjęcie i realizacja koncepcji **ekorozwoju** (*sustainable development*).

1. Pojęcie ekorozwoju

Koncepcja ekorozwoju jest różnie rozumiana przez ekonomistów, specjalistów nauk przyrodniczych oraz polityków: występują wśród nich zarówno subtelne różnice w rozumieniu tego pojęcia, jak i dowolność jego interpretacji. Jednakże wspólnym mianownikiem tych interpretacji jest pogląd, iż **ekorozwój** oznacza taki nieuchronny i pożądany rozwój gospodarczy, który nie naruszałby w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, tzn. nie prowadził do degradacji biosfery naszej planety, lecz godziłby prawa przyrody i ekonomii.

Uniwersalnej definicji ekorozwoju dostarcza Ignacy Sachs, współtwórca tego pojęcia, charakteryzując go jako: „proces, dzięki któremu możliwe jest zharmonizowanie eksploatacji wszelkich zasobów przyrody, ukierunkowanie inwestycji oraz zmian technicznych i instytucjonalnych, a także zaspokojenie obecnych i przyszłych potrzeb ludzi stosownie do możliwości produkcyjnych i asymilacyjnych ekosystemów”¹.

Zarówno prekursorzy nowej ekonomii, jak i naukowcy oraz politycy powszechnie używają synonimów ekorozwoju: „**trwały rozwój**”, „**zrównoważony rozwój**”, „**samopodtrzymujący się rozwój**”. Podstawowym elementem składowym ekorozwoju jest kategoria trwałości i samopodtrzymywania rozwoju. Oznacza ona, że gospodarka, społeczeństwo i środowisko powinny rozwijać się możliwie w jednakowym tempie w nieskończonym praktycznie horyzoncie czasowym². Z kolei zrównoważenie tempa rozwoju oznacza, iż:

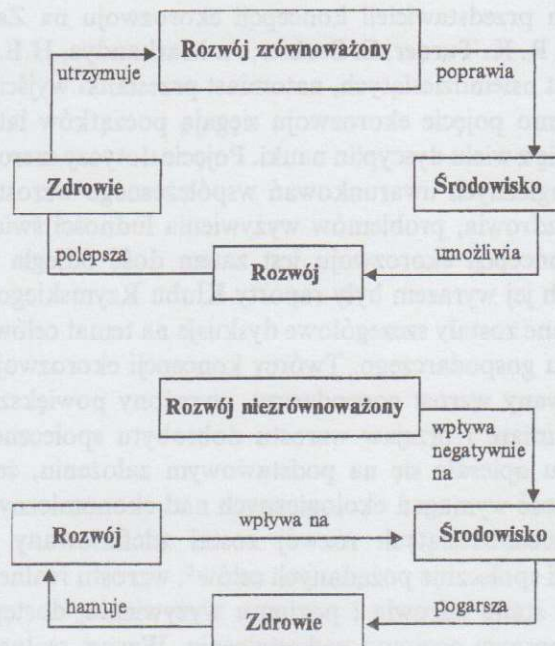
– na obszarach o dobrym stanie środowiska i dynamicznych ekosystemach może następować rozwój gospodarki i społeczeństwa bez pogarszania stanu środowiska, w wyniku umiejętnego użytkowania, ochrony i kształtowania ekosystemów,

– na obszarach zanieczyszczonych i zdegradowanych, gdzie stan środowiska stanowi barierę wzrostu jakości życia, zrównoważenie musi być trójstronne i dodatkowo dotyczyć także poprawy tego stanu.

¹ J.P. Ceron, S. Passaris, K. Vinaver, *Kształtowanie ekorozwoju we Francji*, Politechnika Białostocka, Białystok 1996.

² B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być kluczem do zrozumienia zależności między środowiskiem i rozwojem. Na rysunku 1 przedstawiono porównanie koncepcji rozwoju zrównoważonego ze skutkami rozwoju niezrównoważonego.



Rys. 1. Porównanie koncepcji rozwoju zrównoważonego z konsekwencjami rozwoju niezrównoważonego

Źródło: D. Szaniawska, A. R. Szaniawski, *Zrównoważony rozwój*, „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 2, s. 47.

W przypadku zrównoważonego rozwoju działalność nie wywiera negatywnego wpływu na środowisko. Zależność między środowiskiem, rozwojem i zdrowiem jest cyklem zamkniętym, umożliwiającym pozostawienie środowiska przyszłym pokoleniom w stanie prawie nienaruszonym. Rozwój niezrównoważony negatywnie oddziałuje na środowisko, powodując pogorszenie zdrowia; nie prowadzi do wzrostu, ale go hamuje. Różnice między wzrostem zrównoważonym i klasycznym niezrównoważonym przesądziły o tym, iż koncepcja ekorozwoju stała się jedyną możliwą do zaakceptowania strategią na przyszłość dla krajów wysoko rozwiniętych, m.in. krajów Unii Europejskiej.

2. Geneza ekorozwoju

Proces wykształcania się koncepcji ekorozwoju³ obejmuje kilka faz, a mianowicie: powstanie samej idei i jej uzupełnianie przez nowe elementy, co dokonało

³ W światowym słownictwie pojęcie to funkcjonuje od roku 1972; po raz pierwszy terminu

się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, włączenie koncepcji do dokumentów państwowych i międzynarodowych, wyodrębnienie funkcji systemu ekologicznego i nowych reguł zarządzania oraz stopniowe przyjęcie priorytetów rozwoju zrównoważonego za cel polityki ekologicznej państwa.

Do głównych przedstawicieli koncepcji ekorozwoju na Zachodzie należą m.in.: D. Pearce, R. K. Turner, E. Barbier, A. Markandya, H.E. Daly. Koncepcja pochodzi z lat osiemdziesiątych, natomiast przesłanki wyjściowe *sustainable development* i samo pojęcie ekorozwoju sięgają początków lat siedemdziesiątych i wywodzą się z wielu dyscyplin nauki. Pojęcie dotyczy szerokiego spektrum zagadnień: ekologicznych uwarunkowań współczesnego wzrostu gospodarczego, demografii, zdrowia, problemów wyżywienia ludności świata, etyki i kultury. Geneza koncepcji ekorozwoju jest zatem dość odległa – już w latach siedemdziesiątych jej wyrazem były raporty Klubu Rzymskiego⁴. W raportach tych przedstawione zostały szczegółowe dyskusje na temat celów i barier współczesnego wzrostu gospodarczego. Twórcy koncepcji ekorozwoju odrzucili tradycyjnie pojmowany wzrost gospodarczy, wyrażony powiększaniem się PKB *per capita* jako miarę i przejaw wzrostu dobrobytu społecznego. Koncepcja trwałego wzrostu opierała się na podstawowym założeniu, że społeczeństwo uznaje nadrzędność wymagań ekologicznych nad ekonomicznymi.

W latach osiemdziesiątych rozwój został zdefiniowany jako realizacja określonej wiązki społecznie pożądanego celów⁵: wzrostu realnego dochodu *per capita*, poprawy stanu zdrowia i poziomu wyżywienia, dostępu do zasobów naturalnych i poprawy poziomu wykształcenia. Wzrost realnego dochodu na mieszkańca został zakwestionowany w kontekście krytyki dotychczasowych wzorców gospodarowania krajów wysoko uprzemysłowionych. Natomiast w kontekście rozwoju krajów Trzeciego Świata cel ten musiał być uwzględniony⁶. Lata osiemdziesiąte przyniosły również pierwsze doświadczenia w zakresie weryfikowania koncepcji światowej strategii ekorozwoju. Zwrócono uwagę na pierwsze braki tej koncepcji, która okazała się dość jednostronna z uwagi na niekompletną ocenę strony społeczno-ekonomicznej ochrony środowiska. Dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych doszło do zastąpienia przeciwstawnych dotychczas pojęć: ekonomia – ekologia – dobrobyt ich spójną komplementarnością.

„ekorozwój” użyto na międzynarodowej konferencji w Sztokholmie w 1972 r., skonkretyzowano zaś na III Sekcji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP) w 1975 r. Z początkiem 1973 r. rozpoczęła działalność Rada Zarządzająca Programami Ochrony Środowiska Człowieka (*Governing Council for Environmental Programs*) – ponadnarodowa instytucja powołana do skutecznej koordynacji inicjatyw i programów ekologicznych, podporządkowanych długofalowej, światowej strategii ochrony środowiska.

⁴ D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York 1972, polskie wyd.: *Granice wzrostu*, PWE, Warszawa 1973.

⁵ D. Pearce, E. Barbier, A. Markandya, *Sustainable Development: Economy and the Environment in the Third World*, Edward Elgar, Brookfield 1990.

⁶ L.R. Brown i inni, *Raport o stanie świata 1984. Worldwatch Institute o szansach przetrwania ludzkości*, PWE, Warszawa 1986.

Ideowe przesłanie ekorozwoju spotkało się w krajach rozwiniętych z aprobatą, co znalazło wyraz w odpowiednich dokumentach państwowych i międzynarodowych, np. w dokumencie Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody pod tytułem „Światowa Strategia Ochrony Przyrody” (1980 r.) i w późniejszym raporcie Komisji ONZ pod przewodnictwem G. H. Brundtland (1991 r.) oraz ustaleniach Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro (1992 r.). Pierwszy z nich traktuje ekorozwój jako świadome i celowe działanie człowieka, które ma na celu utrzymanie odporności ekosystemów. Wymienia się tam następujące zasady ekorozwoju⁷:

- 1) dostosowanie struktury i poziomu produkcji do warunków i zasobów środowiska,
- 2) uwzględnienie w rachunku ekonomicznym kosztów przywracania utraconej równowagi ekosystemów (koszty te powinny być podstawą wprowadzenia „czystych technologii” lub „czystej produkcji”),
- 3) zmiana zasad planowania przestrzennego z uwzględnieniem wymogów równowagi ekologicznej.

W dwóch pozostałych dokumentach za trwały rozwój gospodarczo-społeczny uznano taki, który zagwarantuje zaspokojenie potrzeb społeczeństwa bez naruszania możliwości ich zaspokajania przez przyszłe pokolenia⁸. W latach dziewięćdziesiątych trwałość (samopodtrzymywanie się) uznawano za główny element składowy koncepcji zrównoważonego rozwoju. Konsekwencją tego jest to, że żaden element wpływający na wzrost nie powinien się zmniejszać w toku rozwoju. Elementy i horyzont czasowy trwałości ujmowane są jako kwestie etyczno-pragmatyczne. Kryterium etyczne oznacza kontekst nieskończoności i zasady międzygeneracyjnej sprawiedliwości ekorozwoju.

Wymienione aspekty ekologiczne wiążą się z ogólniejszym pojęciem **funkcji systemu ekologicznego**, których zdefiniowanie pozwoliło na zmianę optyki współzależności gospodarka – środowisko:

- 1) Zasoby naturalne zużyte w produkcji tworzą użyteczność poprzez konsumpcję. Wzrost popytu konsumpcyjnego wpływa na wzrost gospodarczy (ilościowo wyrażony dobrobyt). Energia, materiały i surowce zużywają się w procesie produkcji, tworząc materiały odpadowe i użytkowe.
- 2) Wielkość odpadów wpływa na wyjściowy poziom zasobów. Uzależniony jest on od pojemności asymilacyjnej środowiska i sposobów przetwarzania odpadów (recykling powiększa pierwotnie uszczuploną wielkość zasobów). Jeśli pojemność asymilacyjna środowiska jest mniejsza niż wielkość odprowadzanych odpadów, wyjściowa wielkość zasobów znacznie spada. Skutki procesu gospodarowania w obrębie podsystemu zależą od relacji między stopą odtwo-

⁷ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 22.

⁸ *Środowisko i rozwój. Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro*, IOŚ, Warszawa 1993 oraz *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, pod kier. G.H. Brundtland, PWE, Warszawa 1991.

rzenia a stopą eksploatacji. W przypadku zasobów nieodnawialnych następuje ilościowe zmniejszenie zasobów niemożliwych do odtworzenia. Natomiast ilość zasobów odnawialnych może rosnąć dzięki przemyślanym metodom produkcji, przyjaznym środowisku.

3) Gospodarka i środowisko oddziałują na siebie poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego. Niektóre funkcje środowiska, wynikające z walorów estetycznych, rekreacyjnych bądź psychologicznych – użytków pozagospodarczych (*amenities*), również wywierają istotny wpływ na proces gospodarowania.

Współczesna teoria ekonomii analizuje korelacje gospodarka – środowisko przez pryzmat drugiego prawa termodynamiki⁹: procesy gospodarcze prowadzą prawie zawsze do wzrostu stopnia entropii systemów ekologiczno-ekonomicznych. Związany z eksploatacją wzrost stopnia entropii stoi więc w sprzeczności z podstawową dla koncepcji ekorozwoju zasadą sprawiedliwości międzygeneracyjnej¹⁰.

Na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro uznano, iż poza zasadą sprawiedliwości, nadrzędnymi celami koncepcji *sustainable development* powinny być: dobrobyt i bezpieczeństwo społeczne realizowane poprzez rozwój społeczno-gospodarczy i utrzymanie funkcji ekologicznych. Z kolei wzrost gospodarczy powinien zależeć od efektywności wykorzystania potencjału środowiska i od stopnia naruszenia funkcji ekologicznych. Utrzymanie funkcji ekologicznych uzależniane jest natomiast od stałości kapitału naturalnego – fizycznie ujętej wielkości zasobów i stałej jakości tych zasobów.

Z zasady stałości zasobu kapitału naturalnego wynikły określone **reguły zarządzania**¹¹:

1) Ilość odpadów (zanieczyszczeń) odprowadzanych do środowiska nie może przekraczać jego zdolności asymilacyjnej.

2) Stopa eksploatacji zasobów odnawialnych nie może przekroczyć stopy ich regeneracji (odtworzenia); jeżeli zasoby odnawialne będą w części substytuować straty dla przyszłych pokoleń, wynikające z ilościowego i jakościowego wykorzystania zasobów nieodnawialnych, to stopa eksploatacji zasobów odnawialnych musi być przez długi czas mniejsza od stopy ich odnowienia.

3) Postęp techniczny zastępujący zasoby nieodnawialne umożliwia ilościowe zmniejszenie zasobów surowcowych i nośników energii bez naruszania dob-

⁹ Prawo to jest jedną z trzech zasad termodynamiki fenomenologicznej i określa nieodwracalność procesów makroskopowych, przebiegających ze skończoną prędkością. Zasada ta brzmi: niemożliwe jest pobieranie ciepła tylko z jednego źródła i zamiana go na pracę, bez wprowadzenia innych zmian w układzie i otoczeniu. Innymi słowy, jest to prawo wzrostu entropii, tj. w układzie odosobnionym wszystkie procesy zachodzą w taki sposób, że entropia układu wzrasta. Z zasady tej wynika niemożność zbudowania *perpetuum mobile* drugiego rodzaju.

¹⁰ Zasada ta polega na tym, aby umożliwić zaspokojenie potrzeb przez przyszłe pokolenia, nie wyczerpując wszystkich zasobów i nie zanieczyszczając środowiska.

¹¹ B. Fiedor, *Koncepcje stałego rozwoju „Sustainable development”*. Środowiskowe bariery rozwoju gospodarczego a przemiany strukturalne w Polsce, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 9.

robytu przyszłych pokoleń; w zasadzie jest to jedyny instrument gwarantujący rozwój obok inwestycji kompensacyjnych.

Postęp techniczny może powodować substytucję zmniejszających się zasobów nieodtworzalnych surowców i nośników energii, zwiększając produktywność tych zasobów. Również środki konwencjonalne mogą kompensować straty ekologiczne, np. poprzez zastosowanie metod z zakresu analizy kosztów i korzyści, z uwagi na możliwość uwzględnienia niematerialnych aspektów wyczerpywania się zasobów czy występowania zanieczyszczeń. Z kolei inwestycje kompensacyjne zapewniają stałość zasobu kapitału naturalnego, zabezpieczając międzygeneracyjną sprawiedliwość zgodnie z koncepcją ekorozwoju.

Koszty inwestycji kompensacyjnych są ceną, którą obecne generacje płacą za korzystanie z zasobów środowiska pokoleniom przyszłym. Mogą one zastąpić konkurencyjną walkę o zasoby naturalne. Inwestycje kompensacyjne umożliwiają przepływ kapitału finansowego i technologii z krajów wysoko rozwiniętych do reszty świata. Ten międzynarodowy aspekt koncepcji ekorozwoju ma istotne znaczenie zwłaszcza dla krajów dopiero wdrażających jej zasady (np. transformujących się gospodarek Polski, Czech i Węgier). Walka konkurencyjna o zasoby i odprowadzanie odpadów – efektów zastosowania brudnych technologii – czyni z tych obszarów „pojemniki odpadów”, w tym niekiedy bardzo toksycznych.

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły próby zoperacjonalizowania pojęcia trwałego rozwoju, zwracające uwagę na fizyczną wielkość zasobów i strumieni, a nie tylko na ich wartość pieniężną, np. koncepcje H. E. Daly'ego¹² lub T. Żylicza¹³.

Współczesna światowa strategia ekologiczna, jako integralny składnik zrównoważonego rozwoju, stwarza nie tylko możliwość przeżycia i rozwoju ludzkości oraz podnoszenia jej dobrobytu, ale równocześnie gwarantuje warunki bytowania wszystkim istniejącym gatunkom. W ramach tej strategii, ze względu na jej implikacje finansowe, przewiduje się pewne **priorytety**¹⁴:

¹² Daly zaproponował następujące zasady użytkowania środowiska:

1) w odniesieniu do fizycznych rozmiarów nakładów – celowe ograniczenie skali użytkowania każdego zasobu i przekształcenie postępu technologicznego, z obecnego modelu maksymalizującego przepływ fizyczny w model maksymalizujący efektywność rozumianą jako stosunek efektów ekonomicznych osiągniętych przy danym przepływie;

2) w odniesieniu do zasobów odnawialnych – ich eksploatacja na poziomie gwarantującym maksymalny trwały przychód i przeciwdziałanie ich wyczerpywaniu się (stopa eksploatacji nie powinna przekraczać stopy naturalnej regeneracji – rośliny, zwierzęta, a emisja odpadów nie powinna przekraczać odnawialnej zdolności asymilacyjnej – woda, atmosfera itp.);

3) w odniesieniu do zasobów odnawialnych – utrzymanie zasobu kapitału naturalnego dzięki eksploatacji nieodnawialnych składników (złoża) z szybkością równą tempu dostarczania gospodarce ich odnawialnych substytutów.

Por. H.E. Daly, *Sustainable Development: from Concept and Theory to Operational Principles*, w: *Resources, Environment and Population*, ed. K. Davis, M.S. Bernatam, Population Council and Oxford University Press, New York 1990.

¹³ T. Żylicz, *Polska polityka ochrony środowiska z punktu widzenia ekonomisty*, „Ekonomia i Środowisko” 1993, nr 1.

¹⁴ Z. Broda, *Problemy i dylematy finansowe w międzynarodowej współpracy ekologicznej*,

1) restrukturyzacja i rozwój energetyki – przechodzenie na energię uzyskiwaną w elektrowniach słonecznych, wiatrowych, wodnych zamiast pozyskiwanej z węgla, ropy, gazu, itp.;

2) restrukturyzacja przemysłu – w kontekście oszczędzania zasobów, kopalin nieodnawialnych i wód oraz stosowania technologii energo- i wodoozczędnych, bezodpadowych itp.;

3) zrównoważony rozwój wsi – zapewniający zarówno zachowanie bioróżnorodności, jak i zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej;

4) rozwój małych i średnich miast;

5) ochrona zasobów wodnych i zintegrowana gospodarka wodna.

Realizacja tych zadań wymaga od wszystkich rządów uznania zrównoważonego rozwoju za **cel polityki państwa**. Wdrożenie tej strategii przez kraje Unii Europejskiej przewidziane było na dziesięć lat i rozłożone na cztery etapy:

1) etap przygotowania (1989-1990) dotyczył opracowania projektu, interpretacji, wyjaśnienia dokumentu i ukierunkowania organizacji i instytucji ponadnarodowych;

2) etap adaptacji (1990-1992) polegał na opracowaniu programów działania przez organizacje międzynarodowe, międzyrządowe, rządowe, itp. oraz przygotowaniu programów do wdrożenia;

3) etap wdrożeń (1991-1999) obejmuje wprowadzenie do realizacji programów i osłonę strony ekonomiczno-finansowej;

4) etap oceny efektów i weryfikacji (1998-1999) dotyczy oceny efektów zrealizowanych programów oraz równoległej rewizji lokalnych strategii wraz z opracowaniem założeń globalnej strategii ekorozwoju na przyszłość.

Powodzenie strategii zrównoważonego rozwoju zależy od stopnia adekwatności, z jakim założenia strategii lokalnych i regionalnych uwzględnia i zrealizują założenia globalnej strategii ekorozwoju. Jak dotąd zadanie to okazało się bardzo trudne do realizacji praktycznej. Efekt działań podejmowanych w krajach Unii Europejskiej na rzecz ekorozwoju jest raczej umiarkowany. Choć w wielu sektorach osiągnięto znaczny postęp – np. poprzez rozwiązania technologiczne wdrożone w rolnictwie, przemyśle, transporcie, ich rozwój uwzględnia problemy ochrony środowiska, daleko jest jednak do sytuacji, w której nastąpi powszechne uwzględnianie wymogów środowiskowych w procesach rozwoju gospodarczego i społecznego. W niektórych krajach unijnych, np. we Francji, problematyka środowiska była i jest nadal traktowana marginesowo przez instytucje finansowe, przemysł i gospodarkę przestrzenną. Doświadczenie tego kraju uczy, iż nadmierna ochrona gospodarki krajowej przed międzynarodową konkurencją oraz brak wyraźnego wyodrębnienia kompetencji terytorialnych w dziedzinie środowiska (np. w sprawie wydawania pozwoleń na budowę) opóźniają i ograniczają pojawienie się efektów ekorozwoju. Wnioski te powinny być brane pod uwagę przez polskich ekonomistów i polityków, by

uniknąć niepotrzebnych błędów. Z kolei kraje Europy Środkowej i Wschodniej, ubiegające się o członkostwo w UE, m.in. Polska, znajdują się dopiero na etapie przygotowań i częściowo na etapie adaptacji standardów ekologicznych i legislacji, obowiązujących w Unii.

3. Wyznaczniki ekorozwoju

Ekorozwój jako proces musi być kontrolowany. Często mówi się o tzw. zarządzaniu, czy sterowaniu ekorozwojem. Oznacza to zapewnienie monitoringu oraz wpływanie na zmiany poziomu wskaźników (wyznaczników) tego procesu.

Rolę wskaźników ekorozwoju mogą pełnić **zagregowane standardy** (por. tab. 1):

1) jakość życia, np. zamożność społeczeństwa, warunki przyrodnicze, stan kultury itp.,

2) jakość środowiska, np. potencjał i pojemność ekosystemów, stan równowagi ekologicznej, stabilność i trwałość ekosystemów, produktywność ekosystemów itp.,

3) świadomość ekologiczna, np. uwarunkowania kulturowe i społeczno-gospodarcze, ekologiczna świadomość społeczeństwa itp..

Pomiar zagregowanych standardów jest w praktyce bardzo skomplikowany, stąd poniżej omawiane są uproszczone przykłady analizy wskaźników.

Jakość życia jest wypadkową trzech sfer: kulturowej, przyrodniczej i gospodarczej. Układ wartości poszczególnych sfer determinuje potrzeby ludzkie i ich realizację, np. wartości absolutne w gospodarce rynkowej, którym muszą być podporządkowane pozostałe elementy, to:

- w sferze kulturowej: człowiek,
- w sferze przyrodniczej: ciągłość i różnorodność życia,
- w sferze gospodarczej: zysk.

W każdym społeczeństwie, zależnie od poziomu rozwoju, odmienne są: układ potrzeb oraz sposób ich zaspokajania, wyznaczające poziom satysfakcji z jakości życia. W celu zanalizowania i oceny jakości życia najczęściej brane są pod uwagę następujące czynniki¹⁵:

- zdrowie człowieka,
- długość życia,
- stan zaspokajania podstawowych potrzeb materialnych,
- wygoda życia,
- przynależność do miejsca i przestrzeni,
- możliwość kształtowania postaw.

Realizacja potrzeb podstawowych będzie uzależniona od priorytetowego aspektu cywilizacji: ekologii, kultury lub gospodarki.

¹⁵ J. Lendzion, J. Zatorska-Sadurska, *Koncepcja metodologiczna budowy strategii ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1989, s. 24.

Tabela 1. Wyznaczniki ekorozwoju (poziom jednostki, rodziny, małej społeczności)

Sfery cywilizacji	Kryteria potrzeb						
	Życie i zdrowie człowieka	Egzystencja i dobra materialne	Wygoda i przyjemności	Przynależność i oddziały społeczny	Przynależność do miejsca i przestrzeni	Wybór i kształtowanie postaw	Wartości moralne i absolutne
KULTURA	<ul style="list-style-type: none"> - kontynuacja rodu - integralność psychologiczna - zdrowie społeczne (sprawność fizyczna grup ludzi) - bezpieczeństwo społeczne - minimum biologiczne 	<ul style="list-style-type: none"> - własność - dobra kulturalne - dobrobyt (zadwojenie z posiadania dóbr) - minimum socjalne 	<ul style="list-style-type: none"> - czas wolny - odpoczynek (rozrywka) - obcowanie z innymi ludźmi i ich wytworami - swoboda przemieszczania - zabawa 	<ul style="list-style-type: none"> - przynależność do określonych grup (etnicznych, narodowych itp.) - szacunek, sława, władza - komunikacja społeczna - współpraca ludzi - rola społeczna 	<ul style="list-style-type: none"> - kontynuacja tradycji (tożsamość kulturowa) - autonomiczność umiejscowionej społeczności - unikatowość miejsca i przestrzeni - percepcja przestrzeni 	<ul style="list-style-type: none"> - samorealizacja - działania społeczne - edukacja - nauka - wychowanie twórcze i innowacyjne - działania ekspanzywne 	<ul style="list-style-type: none"> - Bóg i człowiek jako twór Boga - człowiek jako jednostka społeczna
EKOLOGIA	<ul style="list-style-type: none"> - prokreacja (kontynuacja gatunku) - bezpieczeństwo ekologiczne ludzi - samodzielną organizację i grup - prawidłowe funkcjonowanie organizmów - minimum biologiczne (energetyczne) 	<ul style="list-style-type: none"> - obieg materii i energii - procesy przyrodnicze - organizacja życia - produktywność ekosystemów - oszczędność energii 	<ul style="list-style-type: none"> - regeneracja sił - obcowanie z przyrodą - proekologiczna aktywność - zabawa 	<ul style="list-style-type: none"> - współpraca - bezpieczeństwo stadne - walka - role w społeczeństwach przyrodniczych i funkcjonalności przyrody 	<ul style="list-style-type: none"> - przestrzeń osobnicza - siedliska (nisze życia) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorealizacja - wychowanie 	<ul style="list-style-type: none"> - ciągłość i różnorodność życia
EKONOMIA (gospodarka)	<ul style="list-style-type: none"> - siła robocza i jej produkcja - ubezpieczenia społeczne i komercyjne - zabezpieczenie materialne - ubezpieczenia zdrowia i życia 	<ul style="list-style-type: none"> - zasoby naturalne - dobra ekonomiczne (towary i usługi) - surowce i odpady - oszczędność (energii, materii, pieniędzy, czasu) - efektywność ekonomiczna 	<ul style="list-style-type: none"> - luksus - czas wolny - wygodny dostęp do dóbr - posiadanie wielu różnorodnych dóbr 	<ul style="list-style-type: none"> - przynależność do warstwy społecznej - wyróżnik standardu (np. marka) 	<ul style="list-style-type: none"> - stratyfikacja przestrzeni zamieszkania i pracy 	<ul style="list-style-type: none"> - przedsiębiorczość - twórczość gospodarcza - ekspansja materialna 	<ul style="list-style-type: none"> - pieniądź, godziwy zysk

Tabela 1 przedstawia klasyfikację potrzeb według podziału na sfery cywilizacyjne. Taka systematyka pozwala rozgraniczyć obszary konfliktowe i integracyjne. Obszary konfliktowe oznaczają pojawienie się sprzeczności potrzeb jednej sfery w stosunku do innych, natomiast obszary integracyjne – wzajemne wzmocnianie się potrzeb w poszczególnych sferach. W praktyce oznacza to:

1) w przypadku obszarów konfliktowych – konieczność podjęcia działań negocjacyjnych, aby zminimalizować konflikty, jakie mogą powstać w społeczeństwie z powodu różnorodności potrzeb,

2) w przypadku obszarów integracyjnych – preferowanie takich potrzeb, których zaspokojenie tworzy nowe efekty synergiczne, ujawniające się w nowych wartościach.

Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP) przewiduje stosowanie dwóch wskaźników miary jakości życia:

1) wskaźnik rozwoju człowieka HDI (*Human Development Index*),

2) wskaźnik wolności człowieka HFI (*Human Freedom Index*).

Wskaźnik HDI składa się z trzech komponentów:

– długość oczekiwanego życia w momencie narodzin – uzależniona od właściwego odżywiania, dobrego zdrowia, umożliwia osiągnięcie założonych celów i właściwy rozwój,

– wykształcenie mierzone poziomem umiejętności pisania i czytania oraz średnim okresem pobytu w szkole,

– dochód wyrażony wielkością produktu krajowego brutto *per capita*.

Wskaźnik rozwoju człowieka pośrednio uwzględnia działania niszczące środowisko, np. wycinanie lasów, ale brakuje w rachunku odniesienia do stanu środowiska (stopnia zużycia zasobów). Wskaźnik HFI z kolei dotyczy praw człowieka i obejmuje czterdzieści wskaźników oceny wolności. Również i on nie jest doskonały z uwagi na podobne braki co wskaźnik HDI. Stan środowiska uwzględniany jest jedynie we wskaźniku ekologicznych bogactw naturalnych ISEW, opracowanym przez J. Cobba i H.E. Daly'ego. Bierze on pod uwagę nie tylko średnie spożycie, ale również podział dóbr i degradację środowiska. W obliczeniach uwzględnia się zużycie zasobów nieodnawialnych, straty gospodarstw rolnych na skutek erozji i urbanizacji, straty na terenach nawadnianych, koszty zanieczyszczenia powietrza i długoterminowe szkody ekologiczne, jak np. globalne ocieplenie oraz zanikanie warstwy ozonowej. Po wprowadzeniu tego wskaźnika w USA zaobserwowano najpierw powolny jego wzrost (do 1976 r.), a następnie spadek (do 1988 r.). Jest charakterystyczne, że w tym samym czasie wskaźnik PNB wykazywał stałą, szybką tendencję wzrostu¹⁶.

Jakość środowiska charakteryzują: trwałość życia w ekosystemach, różnorodność biologiczna, zakres eksploatacji odnawialnych i nieodnawialnych zasobów naturalnych, potencjał, pojemność i odporność ekosystemów, itp.

¹⁶ S. Kozłowski, *Problemy ekorozwoju po konferencji Środowisko i Rozwój w Rio de Janeiro*, „Ekonomia i Środowisko” 1994, nr 1, s. 162.

W praktyce uwzględnia się również pośrednie wskaźniki jakości środowiska, jak np. zakres działalności ochronnej (wskaźnik udziału obszarów chronionych).

Duże znaczenie wśród wskaźników jakości środowiska mają: potencjał, pojemność i trwałość ekologiczna. Potencjał ekologiczny stanowi zapas zasobów naturalnych na danym terytorium oraz układ warunków determinujących samoreprodukcję biocenoz i odporności środowiska na obciążenia antropogenne. Pojemność środowiska oznacza wielkość populacji danego gatunku, jaką jest w stanie pomieścić i wyżywić konkretny ekosystem. W ujęciu ochrony środowiska oznacza zdolność ekosystemu do ponoszenia obciążeń, spowodowanych działalnością gospodarczą ludzi. Trwałość użytkowania środowiska, istotna z punktu widzenia ekorozwoju, określona jest za pomocą takich wskaźników pośrednich, jak:

1) konsumpcja całkowita na jednego mieszkańca podstawowych produktów żywnościowych, wody, drewna, minerałów, itp.,

2) zużycie energii (całkowite, na jednego mieszkańca na jednostkę produktu narodowego),

3) ilość wytwarzanych odpadów komunalnych i przemysłowych (całkowita, *per capita*, na jednostkę produktu narodowego),

4) trendy populacyjne,

5) gęstość zaludnienia, itp.¹⁷

Uwarunkowania kulturowe wyrażają się w: tradycji, stosunku ludzi do środowiska (świadomości ekologicznej), gospodarności i oszczędności. Główne wskaźniki określające ten standard to m.in.:

1) stopień społecznej akceptacji zmian form zaspokajania potrzeb i stylu życia, niezbędnych przy wdrażaniu ekorozwoju,

2) podatność społeczeństwa na innowacje gospodarcze, organizacyjne i ustrojowe,

3) stopień adaptacji zawodowej,

4) zasiedziałość pokoleniowa,

5) integracja regionalna,

6) kondycja zdrowotna,

7) wykształcenie,

8) struktura własności.

Idea ekorozwoju zakłada tak wiele zmian, że akceptacja społeczna często jest utrudniona. Zsynchronizowanie celów ekologicznych i gospodarczych wymaga gruntownej restrukturyzacji gospodarki narodowej oraz, przede wszystkim, zrozumienia istoty najważniejszego wskaźnika ekorozwoju – ekoświadomości społecznej. Urzeczywistnienie tej koncepcji w Polsce potrwa prawdopodobnie około trzydziestu lat.

¹⁷ J. Lenzion, J. Zatorska-Sadurska, op. cit., s. 25.

4. Zasady i cele ekorozwoju

Opracowanie zasad ujmujących sposób tworzenia i wdrażania polityki ekorozwoju w gospodarkach rynkowych okazuje się zadaniem trudnym z uwagi na zróżnicowane uwarunkowania: specyfikę ogólnej polityki państwa, stan środowiska przyrodniczego, koniunkturę gospodarczą, poziom rozwoju, ekologiczną świadomość społeczeństwa i zobowiązania międzynarodowe.

Wspólne wysiłki ekonomistów i ekologów zaowocowały wieloma pracami, zgłębiającymi teoretyczne aspekty polityki ekorozwoju, m.in. zasady, preferowane cele, narzędzia realizacji, związki z polityką gospodarczą, społeczną, sektorową i międzynarodową. Praktyczne znaczenie przypisuje się następującemu **zbiorowi zasad ekorozwoju** („dekalog zasad polityki ekorozwoju”), precyzującemu pożądany stan systemu ekologiczno-ekonomicznego i polityki ekologicznej świata, kraju i regionu:¹⁸:

- 1) zasada równorzędności polityki ekologicznej, gospodarczej i społecznej;
- 2) zasada integralności polityki ekologicznej z polityką gospodarczą i społeczną;
- 3) zasada harmonizacji procesów gospodarczych z procesami przyrodniczymi; konieczność dostosowywania rodzaju i zakresu podejmowanej działalności gospodarczej do potencjału środowiska;
- 4) zasada zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i innych obciążeń środowiska w trakcie każdej działalności i na każdym etapie procesów wytwórczych, z zastosowaniem następującej hierarchii podejmowanych przedsięwzięć ochronnych: unikanie wytwarzania zanieczyszczeń, stosowanie recykliczacji, instalowanie urządzeń ochronnych, wychwytyjących i neutralizujących zanieczyszczenia;
- 5) zasada kompleksowości i ekologicznej nieuciążliwości podejmowanych przedsięwzięć ochronnych;
- 6) zasada powszechności ochrony, wykluczająca jakiegokolwiek odstępstwa od obowiązku podejmowania przedsięwzięć ochronnych;
- 7) zasada jednakowego prawa wszystkich podmiotów (osób prawnych i fizycznych) do korzystania ze środowiska i jednakowego obowiązku jego ochrony;
- 8) zasada uspołecznienia podejmowanych działań przez stworzenie prawnych i instytucjonalnych warunków do uczestnictwa obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kreowania oraz realizacji polityki ekologicznej państwa;
- 9) zasada regionalizacji polityki ekologicznej i prawa samorządów terytorialnych do odpowiednich modyfikacji instrumentów sterowania ochroną środowiska;

¹⁸ B. Poskrobko, *Sterowanie procesami ochrony środowiska*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Rozprawy Naukowe nr 15, Białystok 1993.

10) zasada ekonomizacji polityki ekologicznej, czyli osiągnięcia postawionych celów minimalnym kosztem społecznym.

Z tą ostatnią zasadą związane są „subzasady”, będące konkretnymi rozwiązaniami praktycznymi, do których należą:¹⁹

– reguła „zanieczyszczający płaci”, co oznacza, że koszty ochrony środowiska ponosi sprawca zanieczyszczenia;

– reguła „płacą poszkodowani”, co może oznaczać dobrowolne włączanie się poszkodowanych w realizację zadań ochronnych zanieczyszczającego, jeżeli koszty eliminacji źródła zanieczyszczeń są niższe od kosztów likwidacji strat spowodowanych zanieczyszczeniem, albo subwencjonowanie przedsięwzięć ochronnych ze środków ogólnospołecznych;

– reguła „płaci użytkownik”, co może oznaczać obciążenie kosztami ochrony środowiska użytkownika urządzenia zanieczyszczającego, a nie producenta, albo wnoszenie opłat przez „użytkowników środowiska” na rzecz wyspecjalizowanej jednostki gospodarczej, realizującej obowiązek ochrony (np. miejskiej oczyszczalni ścieków);

– reguła „wspólnej odpowiedzialności”; oznacza ona subwencje ze środków ogólnospołecznych na likwidowanie starych źródeł zagrażających środowisku (np. wysypiska odpadów) lub realizację przedsięwzięć ochronnych w układzie regionalnym.

Oprócz określenia zasad istotne jest również wyrażenie nadrzędnego celu polityki ekologicznej (lub wiązki celów), będącego perspektywiczną wizją do urzeczywistnienia przez polityków i ekonomistów. Cel nadrzędny może być osiągnięty w różny sposób. Preferowaną strategię określa cel główny, któremu podporządkowane są cele szczegółowe. Za cel nadrzędny uznaje się w gospodarce rynkowej ochronę zdrowia (osiągnięcie takiego stanu środowiska, który zapewni zdrowy rozwój człowieka, minimalizując jednocześnie choroby uwarunkowane złym stanem środowiska), za cel główny uznaje się praktyczne wdrożenie ekorozwoju. Cele szczegółowe stanowią rozpisanie strategii ekorozwoju w zależności od uwarunkowań gospodarczych, społecznych, politycznych i przyrodniczych. Stąd też cele te są zmienne. Wśród celów szczegółowych (również dla Polski) można wymienić m.in.:

– eliminację nadmiernych obciążeń środowiska, zwłaszcza w rejonach zagrożenia ekologicznego;

– szczególną ochronę obszarów cennych pod względem przyrodniczym;

– zunifikowanie polskich norm ekologicznych z normami ogólnoeuropejskimi;

– rozwój monitoringu oraz wdrożenie systemu prognozowania stanu środowiska;

– zwiększenie odpowiedzialności użytkowników środowiska (jednostek prawnych i osób fizycznych) za skutki prowadzonej działalności;

¹⁹ Ibidem.

- rozszerzenie zakresu i form edukacji ekologicznej w celu pogłębienia świadomości ekologicznej;
- wspieranie działalności formalnych i nieformalnych organizacji proekologicznych.

W założeniach polityki ekologicznej państwa precyzuje się również cele taktyczne ekorozwoju, tj. wytyczne do zbudowania uszczegółowionych programów ochrony środowiska. Poza tym ważką sprawą jest sprecyzowanie w ramach polityki ekorozwoju zaleceń dotyczących poszczególnych sektorów gospodarki, edukacji ekologicznej i współpracy międzynarodowej. Aby osiągnąć wyżej wymienione cele, na politykę gospodarczą musi być narzucona realizacja pewnych zadań np.:

- racjonalizacja gospodarki energetycznej;
- restrukturyzacja przemysłu;
- zmniejszenie ekologicznej uciążliwości transportu;
- racjonalizacja wykorzystania i zagospodarowania zasobów wodnych;
- racjonalizacja wydobywania i użytkowania kopalin.

W procesie kreowania polityki ekorozwoju trzeba przede wszystkim uwzględnić aspekt sprawiedliwości, trwałości przyjętych założeń oraz wzajemną zależność polityki gospodarczej i ekologicznej państwa. W oparciu o te podstawowe zasady powinny być sprecyzowane szczegółowe reguły i pożądane do osiągnięcia cele.

5. Ekonomiczne instrumenty polityki ekorozwoju stosowane w gospodarkach rynkowych

Polityka ekorozwoju może być realizowana za pomocą różnorodnych instrumentów. Żaden z nich nie jest jednak środkiem doskonałym, a przy tym niektóre lepiej sprawdzają się przy specyficznych problemach środowiska i warunkach ekonomicznych.

Wybór instrumentów powinien opierać się na wielu ekonomicznych, społecznych i politycznych kryteriach²⁰:

1) skuteczność dla środowiska – najważniejsze kryterium, określające, czy za pomocą danego instrumentu cel środowiskowy zostanie osiągnięty; pewne instrumenty pasują lepiej do specyficznych celów środowiskowych, np. bardziej skutecznym będzie zakaz produkcji substancji niebezpiecznych niż obciążenie ich podatkami;

2) efektywność ekonomiczna – instrumenty powinny osiągać cele przy minimum kosztów społecznych;

3) motywacja – powinna istnieć ciągła motywacja do redukcji zanieczyszczenia i do poszukiwania innowacji technologicznych; podstawowe znaczenie ma aspekt dynamicznej efektywności;

²⁰ J.P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Grabel, H. Opschoor, Wyd. Krupski i Spółka, Warszawa 1996.

4) elastyczność – zanieczyszczający powinni mieć zapewnioną maksymalną swobodę wyboru metody dostosowania się do wymagań środowiskowych, np. swobodę wyboru techniki redukcji i strategii adaptacyjnej; elastyczność jest kluczowym warunkiem osiągnięcia efektywności ekonomicznej i skuteczności środowiskowej;

5) prostota działania – skomplikowane regulacje i instrumenty ekonomiczne są słabo egzekwowane, prowokują oszustwa, a także prowadzą do nadmiernych kosztów administracyjnych i przystosowawczych;

6) koszt wdrożenia – wszystkie składniki kosztów wdrożenia muszą być uwzględnione w rachunku kosztów, a więc także monitoring, licencjonowanie, egzekwowanie itd.;

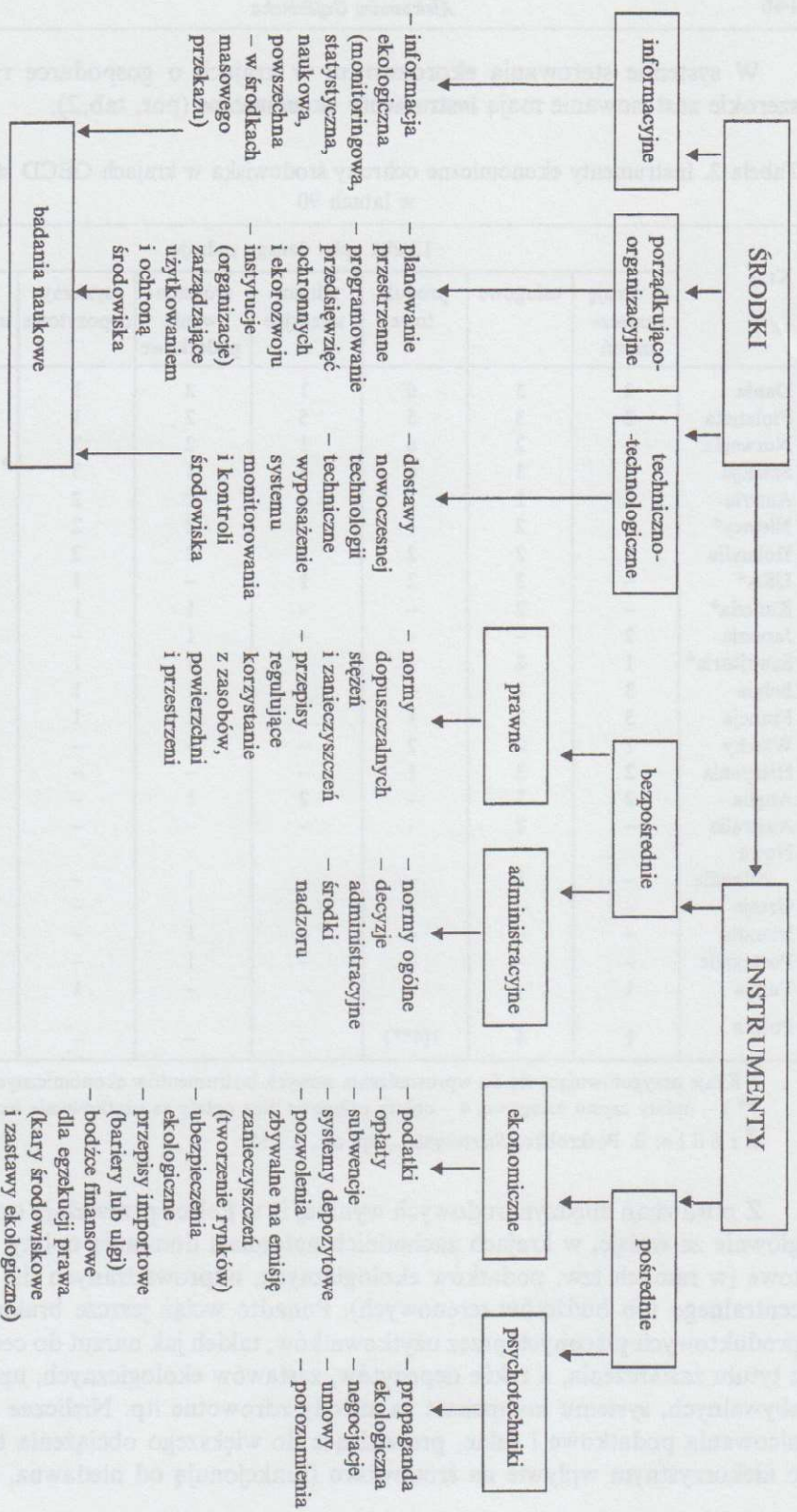
7) zintegrowanie z politykami sektorowymi – polityka środowiskowa musi być właściwie zintegrowana z innymi politykami sektorowymi mającymi wpływ na środowisko, np. polityką transportową, energetyczną, rolniczą; przykłady: opodatkowanie energii musi internalizować koszt środowiskowy, odpowiednia kontrola pestycydów i nawozów sztucznych wymaga zniesienia określonych subwencji dla rolnictwa;

8) minimalizacja negatywnych efektów dystrybucyjnych – działanie niektórych instrumentów polityki może być regresywne, np. przez wzrost cen pewnych towarów (zwłaszcza pierwszej potrzeby) i ten wpływ dystrybucyjny musi być ograniczany lub kompensowany przez inne polityki;

9) akceptowalność polityczna – zależy od wielu czynników, jak koszt, prostota, klarowność i partycypacja społeczna; pewne typy regulacji lub podatków mogą być mniej lub bardziej akceptowalne w określonych okolicznościach;

10) zgodność z porozumieniami międzynarodowymi – polityki środowiskowe funkcjonują w ramach wielu międzynarodowych konwencji, protokołów i uzgodnionych zasad, a zasady handlu muszą być również zgodne z ustaleniami GATT i WTO.

Do osiągnięcia założonych celów ekorozwoju służą narzędzia (środki i instrumenty) o charakterze: informacyjnym, porządkująco-organizacyjnym oraz techniczno-technologicznym. W zależności od sposobu działania instrumenty można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. W pierwszej grupie znajdują się akty prawne określające system zarządzania, sposób użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska, normy dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń, normy emisji i składowania odpadów, normy regulujące „brudne” procesy produkcyjne, normy gromadzenia i przetwarzania informacji, przepisy regulujące korzystanie z zasobów naturalnych, powierzchni i przestrzeni. Duże znaczenie w tej grupie mają również instrumenty administracyjne. Klasyfikacja rozmaitych narzędzi realizacji polityki ekorozwoju przedstawiona została na rys. 2.



Rys. 2. Narzędzia realizacji polityki ekorozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Kojewski, *Ekonomia środowiska*, Wydawnictwo ATR, Bydgoszcz 1995 i B. Postrobko, *Sterowanie...*, op. cit.

W systemie sterowania ekorozwojem w krajach o gospodarce rynkowej szerokie zastosowanie mają instrumenty ekonomiczne (por. tab.2).

Tabela 2. Instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska w krajach OECD stosowane w latach 90

Kraj	Liczba opłat danego rodzaju						
	za emisję zanieczyszczeń	usługowe	produkcyjne	administracyjne	zróżnicowania podatkowe	systemy depozytowe	ryunki uprawnień
Dania	2	3	6	1	2	1	-
Finlandia	2	3	5	5	2	1	-
Norwegia	-	2	6	1	2	3	-
Szwecja	5	3	6	3	1	3	-
Austria	2	1	1	-	2	2	-
Niemcy*	2	2	1	1	2	2	-
Holandia	2	2	2	2	2	2	-
USA*	-	3	2	1	-	1	4
Kanada*	-	2	-	-	1	1	-
Japonia	2	-	-	-	1	-	-
Szwajcaria*	1	2	-	-	1	1	-
Belgia	3	2	-	1	1	1	-
Francja	3	2	1	1	1	1	-
Włochy	1	2	2	-	-	-	-
Hiszpania	2	2	1	-	-	-	-
Anglia	2	3	-	2	1	-	-
Australia	-	2	-	-	-	-	-
Nowa Zelandia	-	1	-	-	1	-	-
Grecja	-	-	-	-	1	-	-
Irlandia	-	-	-	-	1	-	-
Portugalia	-	-	-	-	1	-	-
Turcja	1	-	-	-	-	1	-
Polska	1	4	1(4**)	-	-	-	-

* Kraje przygotowujące się do wprowadzenia nowych instrumentów ekonomicznych;

** 1 – opłaty czysto usługowe, 4 – opłaty usługowe plus opłaty za użytkowanie środowiska.

Źródło: B. Poskrobko, *Sterowanie...*, op. cit., s. 154.

Z porównań międzynarodowych wynika, iż w Polsce przeważają opłaty i to głównie za emisję, w krajach zachodnich natomiast dominują opłaty produktowe (w ramach tzw. podatków ekologicznych, odprowadzanych do budżetu centralnego lub budżetów terenowych). Ponadto wciąż jeszcze brakuje opłat produktowych płaconych przez użytkowników, takich jak narzut do ceny paliw z tytułu zasilczenia, a także depozytów, zastawów ekologicznych, uprawnień zbywalnych, systemu kompensat za szkody zdrowotne itp. Nieliczne są zróżnicowania podatkowe i celne, prowadzące do większego obciążenia towarów o niekorzystnym wpływie na środowisko (funkcjonują od niedawna, stąd nie

są uwzględnione w tabeli), W sumie, system ochrony środowiska w innych krajach OECD uwzględnia w szerszym zakresie stosowanie instrumentów ekonomicznych i na ogół z lepszymi efektami. A oto przegląd tych instrumentów.

System opłat obejmuje nie tylko opłaty za emisję zanieczyszczeń do atmosfery, ale również opłaty za odprowadzanie wód kopalnianych i ścieków, za składowanie odpadów, za przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, za pobór wody, opłaty koncesyjne za prawo poszukiwania kopalin, za wstęp do parków lub rezerwatów. Opłatą za zanieczyszczenie można nazwać płatność za każdą jednostkę wprowadzonego do środowiska zanieczyszczenia lub za każdą jednostkę zniszczenia środowiska. Zakładając, że emisje zanieczyszczeń mogą być mierzone z rozsądną dokładnością, płatność taką łatwo jest narzucić, np. ciepłownia może płacić sumę tysiąca dolarów za tonę dwutlenku siarki wyemitowanego do atmosfery, a papiernia sto dolarów za tonę odpadów wypuszczonych do rzeki. Podatek taki jest więc ceną za użycie zasobów środowiska, stanowi więc sposób internalizacji kosztu zewnętrznego. Jeśli ceny te nie kształtują się w sposób spontaniczny na rynkach, konieczne staje się wyznaczenie cen administracyjnych przez narzucenie podatków. Zanieczyszczający automatycznie zareaguje na podatek przez zredukowanie emisji do poziomu zapewniającego zrównanie się jednostkowej stawki podatku i krańcowego kosztu redukcji zanieczyszczenia.

Opłaty i podatki od zanieczyszczeń mają istotne zalety: minimalizują całkowite koszty redukcji, dostarczają stałej zachęty do redukcji zanieczyszczeń, są źródłem dochodów budżetowych. Krótki przegląd zalet tych instrumentów dostarcza dowodów na ich skuteczność.

Jeśli celem jest zredukowanie całkowitej emisji o 80%, to nie będzie miało ekonomicznego sensu żądanie jednolitej 80% redukcji u każdego zanieczyszczającego, gdy koszty redukcji zanieczyszczającego X są np. cztery razy wyższe niż zanieczyszczającego Y. Bardziej efektywne jest wymaganie większej redukcji od zanieczyszczającego Y (o niższych kosztach) i mniejszej od zanieczyszczającego X (o wyższych kosztach). Oszacowane dla krajów OECD zyski osiągnięte dzięki opłatom pokazują, że oszczędności na kosztach mogą być bardzo duże²¹.

Podatki dostarczają stałej, podwójnej zachęty do obniżenia zanieczyszczenia. Po pierwsze, podatek zachęca do redukcji zanieczyszczeń, gdy koszty redukcji spadają. Załóżmy, iż wprowadzone zmiany technologiczne spowodowały zmniejszenie krańcowego kosztu redukcji. W przypadku standardu emisji, poziom emisji nie zmieni się. Jeśli jednak podatek (lub opłata) jest wprowadzona, to emisja będzie zredukowana. Po drugie, podatek jest narzędziem bodźcowym, tj. sprzyja rozwijaniu bardziej efektywnych metod redukcji zanieczyszczeń, ponieważ zmiana techniczna wywoła podwójną oszczędność – na kosztach redukcji i obniżonym podatku.

²¹ T.H. Tietenberg, *Emissions Trading*, Resources for the Future, Washington D. C. 1985.

Podatki dostarczają rządowi dochodów budżetowych, z których część może być przeznaczona na wydatki na środowisko, np. opłaty za zanieczyszczenia wody we Francji, Niemczech i Holandii są przeznaczone na uzdatnianie wody. Sprawą przyszłości są podatki od zawartości węgla w paliwach, w celu zwalczania efektu cieplarnianego.

Rolę instrumentów ekonomicznych odgrywają także **subwencje**. Subwencje są płatnościami mającym skłonić podmioty gospodarcze do podjęcia działań przyjaznych dla środowiska, jak np. instalowanie urządzeń do redukcji zanieczyszczeń. W długim okresie uważa się je za nieefektywne. Przedsiębiorstwa lub konsumenci korzystając z nich podejmują działania proekologiczne, które i tak by podjęli. Przede wszystkim jednak subwencjonowanie koliduje z zasadą „zanieczyszczający płaci”. W praktyce zdarzają się wyjątki, np. subwencje dla przedsięwzięć proekologicznych w okresie przejściowym w sektorach, które napotkały problemy ekologiczne i dla wdrażających czyste technologie (w gospodarkach przechodzących transformację rynkową). Krótkookresowe reakcje na subwencje i podatki dają ten sam rezultat. W długim okresie jest inaczej: krzywa zagregowanej podaży branży przesunie się w dół, co przyciągnie nowych producentów. Produkcja zwiększy się i może wzrosnąć zanieczyszczenie. Ponadto, subwencje mogą spowodować, że niektórym firmom będzie się opłacało zaczynać od większego poziomu zanieczyszczenia, aby otrzymać większe subwencje. Subwencje wreszcie nie dają motywacji dla stałego rozwoju nowych technologii obniżających emisję.

Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują na to, iż powinno eksponować się rolę narzędzi stymulujących. O słuszności takiego rozwiązania świadczy przykład Niemiec²², gdzie stosuje się m.in.: efektywne ulgi podatkowe, weksle, obligacje ekologiczne, listy zastawne, dotacje udzielane na finansowanie inwestycji chroniących środowisko. Rolę pomocniczą w stosunku do instrumentów stymulacyjnych powinny pełnić instrumenty o charakterze restrykcyjnym. Taką funkcję pełnią w krajach OECD np. opłaty produktowe od paliw i materiałów pędnych, toksycznych środków chemicznych, opłaty za składowanie odpadów na terenie przedsiębiorstw. W krajach zachodnich praktykowane jest również zróżnicowanie podatkowe zamiast wprowadzania nowych podatków środowiskowych. Służy to zmodyfikowaniu realnych cen przez opodatkowanie tych produktów, które zanieczyszczają relatywnie więcej niż inne, np. w Finlandii, Holandii, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii, Szwecji i W. Brytanii wprowadzono zróżnicowane podatki na benzynę ołowiową i bezołowiową. W krajach tych (poza Finlandią i W. Brytanią) zmodyfikowano również podatek od pojazdów mechanicznych w celu stymulowania użycia pojazdów mniej zanieczyszczających. Opłaty takie powinny być bodźcem do racjonalnego gospodarowania paliwami lub wdrażania recyklingu. Badania OECD przeprowadzone w latach 1987-1988 wykazały, że w czternastu krajach OECD zidentyfikowano 150 instrumentów ekonomicznych, z których osiem-

²² B. Fiedor, *Polityka ochrony środowiska w RFN*, „Aura” 1992, nr 2, s. 16-17.

dziesiąt było podatkami lub opłatami środowiskowymi²³. W krajach skandynawskich: Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji, wprowadzono wiele podatków od produktów (nawozów sztucznych, pestycydów, fosforanów). Lata 1992-1993 pokazują, że liczba instrumentów ekonomicznych podwoiła się – około 35% z nich to podatki i opłaty za emisję, 40% z nich podatki od produktów, 25% z nich systemy depozytowe, a pozostałe 5% to uprawnienia zbywalne i inne.

Systemy depozytowe są następnym instrumentem stosowanym w krajach uprzemysłowionych, wprowadzonym w celu „walki z opakowaniami”. Na początku lat dziewięćdziesiątych zużyte opakowania stanowiły około jednej trzeciej całkowitej ilości odpadów, tj. 50 milionów ton rocznie w krajach Unii Europejskiej, czyli średnio 154 kg na jednego mieszkańca.

Systemy depozytowe opierają się na zwrotnej opłacie produktowej, pobieranej w momencie zakupu produktu i zwracanej, gdy produkt wraca do odpowiedniego agenta. System ten jest zalecany przy produktach konsumpcyjnych, np. nadwoziach samochodowych, akumulatorach, chłodnicach oraz przy opakowaniach żywności, np. pojemnikach na napoje.

Depozyt bezpośrednio oddziałuje na konsumentów, skłania kupujących do zwrotu opakowań w celu ponownego użycia, bezpiecznego składowania albo recyklingu. Natomiast podatek produktowy (np. na opakowanie) wywiera silniejszy bezpośredni wpływ na producentów lub konsumentów. Depozyty są skuteczne pod warunkiem, że są wysokie: zwroty osiągają nawet 95%. Bilans korzyści i kosztów kształtuje się dla tego instrumentu następująco:

- korzyści: zmniejszenie strumienia odpadów, redukcja śmieci, redukcja zużycia materiałów i inne,

- koszty operacyjne: handel, magazynowanie, energia, transport i inne.

W gospodarce rynkowej ekonomiaści wolą widzieć ceny na zasoby środowiska, ustalane przez rynek niż przez rząd. W 1968 r. kanadyjski ekonomista J. H. Dales²⁴ zaproponował stworzenie rynku dla „praw do zanieczyszczenia”. Podstawową ideą jest to, że zamiast ustalania standardów emisji rząd rozdziela lub sprzedaje pozwolenia na emisję, w zależności od całkowitej ilości dopuszczalnego ładunku zanieczyszczeń. Pozwolenia te mogą być później sprzedawane i nabywane na rynku. Dopóki handlujący partnerzy uzyskują dochód z transakcji, rynek będzie funkcjonował, a koszt redukcji zanieczyszczenia będzie minimalizowany. Główne zalety tego systemu są następujące:

- 1) wszyscy partnerzy wymiany zyskują, koszt dla rządu jest zerowy;
- 2) wielkość zanieczyszczenia, zależna od liczby pozwoleń jest ustalana *a priori* – nie ma niepewności co do osiągnięcia celu środowiskowego;
- 3) można pogodzić wzrost gospodarczy i ochronę środowiska w duchu ekorozwoju, ponieważ powstające zakłady mają możliwość kupienia pozwoleń od już istniejących;

²³ *Taxation and Environment: Complementary Policies*, OECD, Paris 1993.

²⁴ J.H. Dales, *Pollution Property and Prices*, Toronto Press, Toronto 1968.

4) uprawnienia zbywalne automatycznie dostosowują się do inflacji (ich ceny rosną), w przeciwieństwie do podatków, które trzeba okresowo dostosowywać albo indeksować.

Do kategorii narzędzi ekonomicznych o charakterze prawnym i jednocześnie ekonomicznym należą **bodźce finansowe dla egzekucji prawa**. Można wyróżnić dwa rodzaje tych bodźców: kary za naruszenie warunków użytkowania środowiska i zastawy ekologiczne (płatności) w razie naruszenia przepisów.

Kary środowiskowe stosuje się m.in. w Australii, Finlandii, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, USA. Zastawy ekologiczne stosowane są np. w australijskim górnictwie. Zastawy ekologiczne funkcjonują w krajach wysoko rozwiniętych w stosunku do inwestorów podejmujących budowę zakładów szczególnie uciążliwych dla środowiska²⁵. Pozwolenie na funkcjonowanie takiego zakładu wydaje się na ściśle określony czas, np. 15 lat. Po upływie tego terminu zakład powinien być zlikwidowany, a teren zrekultywowany. Zastaw ekologiczny – złożony na specjalnym oprocentowanym koncie bankowym – powinien pokryć koszty likwidacji zakładu już w chwili rozpoczęcia inwestycji.

Istotne znaczenie mają także **ubezpieczenia ekologiczne**, które obejmują ubezpieczenia od ryzyka ekologicznego, zwłaszcza od skutków awaryjnego zanieczyszczenia środowiska oraz systemy rekompensat za szkody zdrowotne spowodowane zanieczyszczeniami (w Japonii, Indiach).

Istniejące różnice w stosowaniu wymienionych narzędzi ekonomicznych często wynikają z różnic interpretacji zasady „zanieczyszczający płaci”, pomimo że zasada ta jest wytyczną polityki ekorozwoju w krajach OECD. Niektóre formy pomocy finansowej nie zawsze są zgodne z powyższą zasadą. W większości wypadków akceptowalność narzędzi, efektywność i zdolność do zapewniania przychodów są ważniejsze aniżeli ich ocena z punktu widzenia sprawiedliwości i skuteczności. Głównym motywem stosowania zasady jest w rzeczywistości poszukiwanie form gromadzenia pieniędzy. Przegląd powyższych narzędzi pozwala stwierdzić, iż dominuje finansowa funkcja stosowanych instrumentów, a nie zawsze efektywność ekonomiczna. Przyszłość mają przede wszystkim opłaty produktowe, opłaty za emisję oraz pozwolenia zbywalne i depozyty. W sytuacji, gdy Polska chce znaleźć się w Unii Europejskiej, powinna dostosować się do dominujących trendów regulacji pośrednich i legislacji tam obowiązujących.

Jak wynika z tabeli 2, obowiązujący w Polsce zestaw instrumentów, w porównaniu z innymi krajami OECD, jest bardzo ograniczony, stąd tylko częściowo spełnia swoje zadanie. Niezbędne zatem jest rozszerzenie zakresu wykorzystywanych w praktyce instrumentów ekonomicznych. W Polsce należałoby rozszerzyć zakres stosowanych subwencji (szczególnie ulg w podatku dochodowym z tytułu realizowanych inwestycji), systemów depozytowych dla produktów toksycznych i wprowadzić zastawy ekologiczne oraz rynek uprawnień na emisję zanieczyszczeń. Dotychczas w naszym kraju dominują opłaty,

²⁵ B. Poskrobko, *Zarządzanie...*, op.cit., PWE, Warszawa 1998.

subwencje i finansowe bodźce egzekucji prawa. Transformacja systemowa dotyczy również ochrony środowiska, stąd cel główny jakim jest ekorozwój, sformułowany już w 1989 r. w dokumencie pt. „Polityka Ochrony Środowiska”²⁶, musi być realizowany za pomocą pełnego i sprawdzonego instrumentarium.

²⁶ *Polityka Ochrony Środowiska*, Ministerstwo Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Warszawa 1989.

Agnieszka Marcinkiewicz

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Pracy i Polityki Społecznej

Przesłanki demograficzne zmian zatrudnienia w Polsce

Streszczenie. *Treść opracowania stanowi próba znalezienia i zebrania podstawowych czynników demograficznych, wpływających na zatrudnienie oraz na powstawanie i kształtowanie się rynków pracy, zarówno w gospodarkach ustabilizowanych, jak i w gospodarce Polski, obciążonej koniecznością transformacji ustrojowej i gospodarczej. Podobieństwa i różnice, wynikające zarówno ze złożoności procesów demograficznych, jak i nierówności w rozwoju gospodarczym, pozwalają z jednej strony dostrzec problemy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a z drugiej, umożliwiają korzystanie z doświadczeń krajów borykających się z problemami podobnymi do tych, które będą występowały lub już istnieją w Polsce.*

1. Wprowadzenie

We współczesnym świecie zasadniczą sprawą wydaje się konieczność zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, uzależnionego zarówno od liczby i struktury ludności, jak i od ograniczonego potencjału środowiska naturalnego (co wymusza stosowanie zasad efektywnego gospodarowania zasobami – w tym nawet tak specyficznymi jak zasoby ludzkie).

Stopień rozwoju i konstrukcja rynku pracy jest wypadkową oddziaływania wielu czynników o różnym znaczeniu w czasie i w środowisku, w którym powstaje zatrudnienie. Odmiennosc rynków pracy generują głównie takie czynniki, jak: warunki demograficzne, położenie kraju, instytucje, polityka państwa, gospodarka, technologia i kultura. Należy jednak pamiętać, że każdy z tych czynników w odmienny sposób wpływa na zatrudnienie. Niektóre z nich oddziałują pośrednio (np. technologia czy kultura), inne natomiast mają bezpośrednie

implikacje dla zatrudnienia (np. zmiany demograficzne czy polityka państwa). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w znacznej przewadze występują tutaj czynniki pozaekonomiczne, tak o znaczeniu determinującym, jak i regulacyjnym¹. Spośród nich na plan pierwszy wysuwają się problemy demograficzne, mające zarówno bezpośrednie ilościowe i jakościowe implikacje dla rynku pracy, jak i właściwości determinujące zatrudnienie. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie w jak najszerszym kontekście wpływu właśnie czynników demograficznych na kształtowanie się zatrudnienia w Polsce i, po części, w krajach Unii Europejskiej.

Praca i produktywnie zatrudnienie są zasadniczymi składnikami rozwoju gospodarczego, mają także najwyższe znaczenie dla identyfikacji człowieka i rozwoju jednostki. Wszystkie grupy społeczne muszą korzystać ze zwiększających się możliwości zatrudnienia, ale jednocześnie szczególne potrzeby każdej z grup oraz ewolucja tendencji demograficznych, wymagają podjęcia odpowiednich środków dla przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom powstającym na wspólnym obszarze działań polityki społecznej i gospodarczej. Ekonomisci, socjologowie, przedsiębiorcy i politycy od dawna wiedzieli, jak bardzo istotne są kwestie demograficzne, ale nie zawsze poświęcali im dostatecznie dużo uwagi. Zmiany demograficzne rozciągały się bowiem w takiej skali czasowej, że nie miały znaczenia dla decyzji, jakie ludzie biznesu i politycy musieli podejmować: rozpiętość czasowa ich decyzji sięgała najczęściej od pięciu do dziesięciu lat – przy czterdziestu lub pięćdziesięciu latach rozpiętości tradycyjnych zmian ludnościowych.

Ale w drugiej połowie XX wieku ta ostatnia rozpiętość czasowa uległ zmianie. Obecnie zmiany ludnościowe przebiegają w nadzwyczaj krótkich okresach. I stały się radykalne, nieobliczalne, sprzeczne – a jednak bardziej przewidywalne niż cokolwiek innego. Cała siła robocza krajów rozwiniętych roku 2000 już się urodziła, podobnie jak urodziła się już większość ludzi stanowiących siłę roboczą krajów rozwijających się, nawet jeśli rozpoczyna się tam pracę w znacznie młodszym wieku². Dlatego też tak ważne i jednocześnie możliwe staje się analizowanie wpływu czynnika demograficznego na zatrudnienie.

W niniejszym opracowaniu będziemy poruszać się na pograniczu dwóch subdyscyplin demografii – demografii społecznej, zajmującej się społecznymi uwarunkowaniami i konsekwencjami procesów demograficznych oraz demografii ekonomicznej, zajmującej się ekonomicznymi uwarunkowaniami i konsekwencjami procesów demograficznych³. Współczesne związki takich dziedzin, jak socjologia, demografia, ekonomia wynikają z występowania nierozzerwalnych związków pomiędzy rozwojem demograficznym, gospodarczym i społecznym każdej społeczności.

¹ J. Orczyk, *Dylematy zatrudnienia i ich implikacje*, w: *Współczesne dylematy zatrudnienia*, red. J. Orczyk, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1998, s. 14.

² P. F. Drucker, *Zarządzanie w czasach burzliwych*, Czytelnik, Warszawa 1995, s. 81.

³ J. Z. Holzer, *Demografia*, PWE, Warszawa 1994, s. 12.

Zmiany demograficzne i rynek pracy są połączone w wielu aspektach, z których trzy zasługują na szczególną uwagę:

1) Zmiany demograficzne warunkują wewnętrzną specyfikę rynku pracy. Zmiany struktury, rozmiarów i rodzajów (typów) dostępnej siły roboczej określają sposób działania rynku pracy.

2) Zmiany demograficzne wpływają także na rynek pracy przez wywieranie nacisku na system ochrony socjalnej. Nierównowaga pomiędzy ilością ludzi aktywnych i nieaktywnych zawodowo oddziałuje nie tylko na fundusze i organizację systemów zabezpieczenia socjalnego, ale także na funkcjonowanie rynku pracy jako całości.

3) Nie tylko czynniki wieku i płci populacji kreują rozmiary i strukturę populacji aktywnej zawodowo. Istotne znaczenie ma tu także sytuacja rodzin i gospodarstw domowych, skłonność do tworzenia lub rozpadu związków małżeńskich, skłonność do posiadania dzieci, warunki opieki nad dziećmi, warunki życia dla ludzi młodych i starszych. Są to składniki, które mogą mieć wpływ na spadek lub wzrost zatrudnienia. Z drugiej jednak strony, możliwości oferowane przez rynek pracy wpływają na decyzje życiowe poszczególnych ludzi i gospodarstw domowych⁴.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie więc próba określenia wpływu niektórych występujących w Polsce zjawisk demograficznych na zjawiska ekonomiczne i społeczne, a w szczególności – na procesy zachodzące w sferze szeroko rozumianego zatrudnienia.

Przyjęta konwencja zakłada przedstawienie specyficznej sytuacji Polski w tej dziedzinie, ale na tle i w powiązaniu z sytuacją Unii Europejskiej. Takie ujęcie problemu wydaje się właściwe chociażby w perspektywie integracji Polski ze strukturami UE. Pozwoli to na określenie udziału Polski w podażowej stronie unijnego rynku pracy, wskaże na zagrożenia związane z problematyką bezrobocia oraz możliwości uelastycznienia form i organizacji pracy.

Podpisując układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi i ubiegając się o członkostwo w UE, Polska dokonała zasadniczego wyboru swojej drogi rozwojowej, określiła jednoznacznie swoje miejsce na geopolitycznej mapie Europy. W dalszej perspektywie tych działań niezbędne są różnorodne zastosowania ekonomiczne, pociągające za sobą przejściowe koszty społeczne.

Dlatego też tak ważnym wydaje się przeprowadzenie analiz i sformułowanie na tej podstawie zadań do realizacji w ramach strategicznych programów rozwoju społeczno-gospodarczego. Dobra polityka zatrudnienia polegałaby w tym przypadku na umiejętnym doborze celów związanych z zatrudnieniem i samozatrudnieniem oraz sprawnej i efektywnej ich realizacji.

Przygotowanie programów strategicznych, wybiegających kilka lub kilkanaście lat naprzód, wymaga nie tylko dokładnej znajomości podstawowych

⁴ *Demographic report 1997*, Social protection & social action. Office for Official Publications of the European Communities, 1998, s. 7.

procesów i struktur demograficznych w okresie poprzedzającym moment wyjściowy planu, lecz także wnikliwego przewidywania i określania ich przyszłych zmian. Istnieje wiele typów projekcji i prognoz demograficznych. W opracowaniu będziemy posługiwać się prognozami najbardziej prawdopodobnymi oraz prognozami pomigracyjnymi (które uwzględniają czynnik popytu i podaży na siłę roboczą oraz czynnik migracji, wynikający z istniejących i przyszłych zasobów mieszkaniowych)⁵.

Koniecznym minimum informacji dla opracowania programu strategicznego są niewątpliwie dane dotyczące liczebności populacji oraz jej struktury wg płci i wieku – niezbędne do ustalania m.in. przyszłych zasobów siły roboczej, jej obciążenia ludnością nieaktywną zawodowo, możliwości rozmieszczenia inwestycji, programowania szkolnictwa, służby zdrowia. Tam, gdzie będzie to konieczne, analiza zostanie poszerzona o dodatkowe czynniki, jak wykształcenie czy struktura zatrudnienia w sektorach. Zmiany w poziomie aktywności zawodowej ludności są bowiem wypadkową działania zarówno czynników demograficznych, jak i czynników ekonomicznych, pobudzających lub hamujących jej wzrost.

Do czynników aktywizujących można zaliczyć:

- 1) politykę zatrudnienia prowadzoną przez państwo,
- 2) wzrost poziomu wykształcenia ludności,
- 3) wzrost aktywności zawodowej kobiet,
- 4) względy ekonomiczne, skłaniające kobiety do podejmowania pracy w celu uzyskania samodzielności finansowej bądź uzupełnienia budżetu rodziny,
- 5) proces upowszechniania się społecznej świadomości modelu kobiety pracującej zawodowo,
- 6) aspiracje zawodowe kobiet.

Natomiast do czynników hamujących wzrost liczby osób aktywnych zawodowo zalicza się:

- 1) wzrost odsetka młodzieży uczącej się,
- 2) upowszechnianie wykształcenia średniego,
- 3) spadek aktywności zawodowej w wieku starszym jako skutek istnienia określonych zasad w systemach emerytalnych,
- 4) wzrost bezrobocia⁶.

W warunkach polskich istotnym czynnikiem wydaje się także spadek aktywności zawodowej ludności w wieku przedemerytalnym, wynikający z zasad przeprowadzania zmian w strukturze własności w sektorze państwowym, który to element w znacznym stopniu zdeterminował sytuację na polski rynku pracy.

⁵ J. Z. Holzer w swojej publikacji wymienia jeszcze projekcje studialne i prognozy biologiczne. Por. J. Z. Holzer, op. cit., s. 297.

⁶ Ibidem, s. 312.

2. Zmiany w stanie i strukturze ludności

Na ogół korzystny ilościowo przebieg powojennych procesów demograficznych w Polsce zaczął zmieniać się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych⁷. W tym czasie odnotowano najwyższą w okresie powojennym liczbę zgonów, liczba urodzeń spadła poniżej 500 tys., a przyrost rzeczywisty – poniżej 100 tys. Liczba małżeństw zbliżyła się zaś do poziomu z 1965 r. Spadek liczby małżeństw zdaje się znajdować swoje uzasadnienie w falowaniu procesów demograficznych (mniej liczne roczniki wchodzą w wiek wzmożonego zawierania związków małżeńskich).

Niebagatelne znaczenie w tym procesie ma także wpływ warunków ekonomicznych, powstrzymujących młodych ludzi przed założeniem rodziny (trudności w znalezieniu i utrzymaniu miejsca pracy, zła sytuacja w gospodarce mieszkaniowej) oraz konsekwencje emigracji młodych ludzi. W tej sytuacji powstaje pytanie: czy transformacja polityczna, społeczna i gospodarcza wpłynęła na zachowania prokreacyjne, zmiany w liczbie ludności oraz w strukturze populacji aktywnej zawodowo w sposób podobny czy też odmienny od tego, który występuje w zachodnich krajach europejskich?

W 15 krajach UE określono trzy kolejne etapy rozwoju demograficznego, które wskazują na zmiany w rozmiarach całej populacji oraz ludności w wieku produkcyjnym⁸:

- 1) przez ostatnie 20 lat populacja w wieku produkcyjnym zwiększała się w tempie większym niż cała populacja,
- 2) przez następne 15 lat populacja w wieku produkcyjnym ustabilizuje się na względnie stałym poziomie, podczas gdy cała populacja będzie nadal wzrastać,
- 3) po około 15 latach populacja w wieku produkcyjnym zacznie znacząco maleć, podczas gdy cała populacja będzie maleć bardzo powoli⁹.

Ogólnie mówiąc, po poprzednim okresie wzrostu populacja w wieku produkcyjnym ustabilizowała się około roku 1995, natomiast w ciągu 15 lat zacznie maleć. Zredukowana stopa wzrostu i dalszy spadek populacji w wieku produkcyjnym może zredukować nacisk wywierany przez podaż pracy na popyt na rynku pracy. Z drugiej strony, trendy demograficzne całej populacji zmierzają do zwiększenia obciążenia populacji aktywnej zawodowo przez świadczenia na rzecz ludności nieaktywnej zawodowo.

⁷ Lata 1946-1980 charakteryzowały się zmniejszającą się liczbą zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych, wydłużeniem przeciętnego czasu trwania życia, najwyższym przyrostem naturalnym w Europie (poza b. ZSRR). Por. A. Rajkiewicz, *Sytuacja demograficzna, w: Społeczeństwo polskie w latach 1989-1995/96*, red. A. Rajkiewicz, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1997, s. 10-11.

⁸ W statystykach europejskich, odmiennie niż w Polsce, za populację w wieku produkcyjnym, uważa się ludność w wieku 20-64 lata. Podyktowane jest to sytuacją na rynku pracy oraz zmieniającą się długością procesu edukacji. Na rynek pracy wchodzą roczniki po coraz dłuższym okresie kształcenia, współczesny rynek pracy wymaga permanentnego podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności, natomiast starsze pokolenie nie jest zainteresowane we wcześniejszym opuszczeniu rynku pracy – m.in. ze względu na możliwości zwiększenia zasobów w funduszu emerytalnym.

⁹ Por. *Demographic report 1997*, op. cit., s. 8.

Niżej przedstawiona prognoza rozwoju demograficznego w Polsce został opracowana na podstawie trzywariantowej projekcji rozwoju ludności do 2020 roku (tab. 1)¹⁰.

Prezentowany w tabeli umiarkowany scenariusz rozwoju ludności wg trzech podstawowych grup wieku ludności (0-17, 18-59/64, 60/65 i więcej) prowadzi do ukształtowania się relacji procentowej 24-57-19, zbliżonej do modelu ludności ustabilizowanej¹¹.

Faktyczny rozwój procesów demograficznych może przebiegać odmiennie niż to pokazuje przedstawiony scenariusz, jednakże podane wartości dają podstawę do wyciągania wniosków i dostrzegania konsekwencji dla polityki zatrudnienia w naszym kraju, a także uświadamiają podobieństwa i różnice w sytuacji Polski i UE.

Tabela 1. Prognoza zmian w stanie i strukturze wieku ludności Polski do roku 2020

	Lata					
	1997	2000	2005	2010	2015	2020
	w tys. osób					
Przyrost lub ubytek liczby ludności	X	194	637	694	418	92
W tym, w wieku:						
- 0-17	X	-536	-518	177	417	-90
- 18-59/64	X	596	1069	128	-883	-745
- 60/65 i więcej	X	135	86	389	884	927
Ludność ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
W tym, w wieku:						
- 0-17	26,3	24,8	23,0	23,1	23,9	23,6
- 18-59/64	59,5	60,8	62,5	61,7	58,9	56,9
- 60/65 i więcej	14,2	14,4	14,5	15,2	17,2	19,5

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii 1998, GUS, Warszawa 1998; opracowanie własne.

Liczba ludności w wieku 0-17 lat będzie podlegać w czasie fluktuacjom. Do 2005 r. należy przewidywać znaczny spadek jej liczebności z 10,2 mln w 1997 r. do 9,1 mln w 2005r., a następnie umiarkowany wzrost do 2015 r. i minimalny spadek do 2020 r. Udział tej subpopulacji oscylowałby w granicach 23-25%.

Z długoterminowej prognozy wynika również, że liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie się zwiększała do 2010 r. Natomiast potem nastąpi ubytek liczby ludności w tym wieku, który będzie prawdopodobnie trwał do roku 2025.

¹⁰ Warianty: niski, średni i wysoki zostały opracowane w oparciu o trzy różne założenia dotyczące dzietności kobiet. Wydaje się jednak, że najbardziej prawdopodobny jest rozwój ludności Polski w granicach wariantu średniego.

¹¹ Por. K. Dzienio, *Konsekwencje zmian w strukturze wieku ludności Polski*, „Polityka Społeczna” 1995, nr 9, s. 2.

Z kolei duży wzrost, szczególnie w latach 2005-2010, subpopulacji w wieku 60/65 i więcej lat jest zdeterminowany przez dotychczasowy proces reprodukcji ludności w naszym kraju. Przyrost ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 2010-2020 wyniesie prawdopodobnie 2 mln, przy jednoczesnym ubytku liczby ludności w wieku produkcyjnym w tym okresie o ponad 1,5 mln.

W konsekwencji zaistnienia tych zjawisk na szczególną uwagę zasługuje bardzo duży przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym do 2010 r. Stanowić to będzie ogromne wyzwanie dla gospodarki polskiej, tym bardziej, że przyrost ten nałoży się na już występujące około dwumilionowe bezrobocie. Natomiast od 2010 roku liczba ludności aktywnej zawodowo zacznie maleć. Pokrywa się to ogólnie z tendencjami na europejskim rynku pracy.

W Europie „12”, w latach 1985-1995 liczba ludności w wieku produkcyjnym zwiększyła się o 9,4 mln, natomiast liczba miejsc pracy wzrosła tylko o 8,5 mln. Dane statystyczne pokazują, iż całkowity wzrost bezrobocia na przestrzeni tych lat wyniósł właśnie ok. 900 tysięcy osób¹².

Zmiany demograficzne odegrały w Unii Europejskiej ogromną rolę przez wzrost popytu na pracę. W kolejnych latach (2005-2010) liczba ludności aktywnej zawodowo zmniejszy się o 2,15 mln, co może w znacznym stopniu zredukować napięcia na rynku pracy. Jednak nie tylko spadek demograficzny będzie odgrywał ogromną rolę w kształtowaniu się rynku pracy, ale także rozwój ekonomiczny, wzrost wydajności oraz potencjalne trendy migracyjne.

Przyszłe trendy dotyczące rozmiaru i struktury populacji aktywnej zawodowo, zarówno w Polsce, jak i w UE, stają się wskaźnikiem korygującym dla decyzji polityki wewnętrznej. Podwójny cel – obniżenie bezrobocia i osiągnięcie stabilnego finansowo i organizacyjnie systemu zabezpieczenia społecznego (zwłaszcza systemu emerytalnego oraz systemu pomocy dla osób bezrobotnych) – wymaga stworzenia wizji, która zmobilizuje i ukierunkuje potencjalną podaż pracy, głównie kobiet i aktywnych zawodowo powyżej 55 roku życia, i połączy ją z wysiłkiem stymulowania wzrostu zatrudnienia.

3. Sytuacja ludności w wieku produkcyjnym

Ważnym problemem demograficznym, odbijającym się na sytuacji rynku pracy w Polsce jest starzenie się ludności w wieku produkcyjnym.

Podobnie wygląda sytuacja w krajach Unii Europejskiej. Lata 2005-2010 będą prawdopodobnie cechować się znaczącą nierównomiernością udziału poszczególnych grup wiekowych w populacji w wieku produkcyjnym. Grupa

¹² W prognozach statystycznych UE przewidywaną liczbę osób aktywnych zawodowo i bezrobotnych koryguje się o dwa czynniki: czynnik demograficzny, czyli wskaźnik wieku populacji i struktury płci oraz czynnik „zachowań”, określający fakt zmieniającego się w czasie poziomu aktywności zawodowej w danym wieku i u określonej płci (w ten sposób powstaje różnica pomiędzy „prawdziwą” liczebnością populacji aktywnej zawodowo a liczebnością uzyskaną przy założeniu stałej stopy aktywności). Por. *Demographic report 1997*, op. cit., s. 10.

20-29-latków, która stanowi dodatkową podaż na rynku pracy, obniży się o 11 mln osób, grupa średnia pozostanie na niezmiennym poziomie, a grupa najstarsza (50-64 lata) zwiększy się o około 25%. Te zmiany pośród populacji w wieku produkcyjnym, które wystąpią zarówno w UE, jak i w Polsce, zburzą równowagę na rynku pracy z ostatnich 20 lat. Spowoduje to przede wszystkim braki w doświadczeniu kadr, możliwość zmniejszenia wydajności¹³ oraz spetryfikowanie pewnych postaw w zasobach pracy.

Wzrost liczby starszych pracowników wymaga nowego podejścia do zagadnień dotyczących powiązań pomiędzy wiekiem, rynkiem pracy i organizacją pracy. Decydującymi sprawami staną się warunki pracy, wydajność i proces kształcenia przez całe życie. W przeciwieństwie do problemu bezrobocia, którego rozwiązanie leży głównie w gestii państwa i rządów, problem starzejących się zasobów siły roboczej będzie problemem pracodawców. Przedsiębiorstwa będą stopniowo stawać przed problemem nowej struktury wieku w zasobach siły roboczej. W tej sytuacji aktywna polityka zatrudnienia – w jej usiłowaniach maksymalizowania wartości zasobów ludzkich – stanie przed nowymi wyzwaniami.

Dodatkowym problemem jest zagospodarowanie najmłodszych zasobów pracy, czyli głównie osób młodych oraz wkraczających na rynek pracy po raz pierwszy.

W latach 1995-2010 w Polsce osiemnasty rok życia osiągnie ok. 9 mln młodych ludzi. Sprawa ich dalszego kształcenia oraz zatrudnienia urasta do rangi zadania najwyższej wagi¹⁴. Jeśli nie zostanie zmieniony system edukacji, nie rozwiną się dodatkowe możliwości zatrudnienia roczników wchodzących na rynek pracy po raz pierwszy, to rynek pracy zaleje prawie 2 mln młodych bezrobotnych Polaków. Dodatkowo niemal pewne jest, że gospodarka polska będzie w stanie wchłonąć najwyżej około 50% przedstawicieli wyżu demograficznego. Liczba bezrobotnych może zatem zwiększyć się nawet o 1 mln (w wersji optymistycznej – o 600 tys.). Taki stan rzeczy może doprowadzić do znacznych utrudnień w doprowadzeniu Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Należy liczyć się także z faktem, że wraz z zawarciem ok. 3-4 mln małżeństw powstanie ogromne zapotrzebowanie na mieszkania. Spowoduje to niewątpliwie zmiany postaw społecznych.

Niemożliwość samodzielnego zakupu mieszkania oraz możliwości oferowania różnego rodzaju pomocy mieszkaniowej przez pracodawcę (bardziej dogodne kredyty, zwrot części opłat, wynajęcie mieszkania przez pracodawcę) oraz znaczne różnice regionalne w cenach mieszkań wpłyną niewątpliwie na wzrost mobilności przestrzennej, zwłaszcza młodego pokolenia. W chwili obecnej,

¹³ Por. A. Wesołowski, *Z badań nad starością. Zatrudnienie ludzi starszych*, w: *Współczesne dylematy zatrudnienia*, s. 109.

¹⁴ Najczęściej stosowaną praktyką w krajach UE jest relatywnie częste zatrudnianie młodych ludzi na część etatu – tzw. łagodne wejście na rynek pracy. Pozwala to młodym ludziom zdobyć doświadczenie zawodowe, a jednocześnie nie obciąża nadmiernie pracodawcy kosztami.

paradoksalnie, właśnie rozbudowana ochrona praw pracowniczych jest powodem niewielkiej ruchliwości na rynku pracy. Możliwość zmiany sytuacji upatruje się w zliberalizowaniu restrykcyjnych regulaminów pracy, przepisów dotyczących grupowych zwolnień pracowników oraz w obniżeniu kosztów pracy.

Jeśli jednak w kraju nie stworzy się możliwości pracy i życia rodzinnego, a dodatkowym efektem przystąpienia do Unii Europejskiej stanie się otwarcie granic dla przepływu siły roboczej, niewykluczony jest masowy exodus młodych ludzi za granicę.

Z kolei sytuacja wewnątrz UE nie będzie sprzyjała znacznemu wchłanianiu zasobów pracy z krajów nowo przyjętych. Powiększający się bowiem odsetek bezrobotnej młodzieży w krajach Unii powoduje dalszy wzrost i tak już dużej rezerwowej armii pracy, a młodzi ludzie mają coraz mniejsze szanse znalezienia zatrudnienia, albowiem rynek pracy bardzo wyraźnie się kurczy. Ograniczone możliwości wzrostu zatrudnienia są głównie skutkiem postępu technologicznego i informatyzacji oraz skracania tygodniowego wymiaru czasu pracy. Poza tym zachodnie rynki pracy zostały już skutecznie nasycone przez masowy napływ taniej siły roboczej z Afryki i Dalekiego Wschodu. Jeśli nie uda się zrationalizować naszej gospodarki i zostaną ustalone niskie limity zatrudnienia w krajach UE, doprowadzi to do powiększenia rzeszy bezrobotnych, poszukiwania pracy w szarej strefie, a nierzadko do wzrostu drobnej przestępczości, przenoszonej głównie na tereny przygraniczne, co może implikować dalszą politykę restrykcyjną wobec młodych Polaków. Koszty ponieśliby najaktywniejsi i najlepiej przygotowani do konkurencji z europejskimi rówieśnikami. Dramatyzm sytuacji będzie tym ostrzejszy, im wyższy będzie przyrost naturalny ludności.

Taka sytuacja, szczególnie dramatyczna dla roczników wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy, spotęgowała występowanie dwóch zjawisk:

1) została wymuszona tendencja w zakresie wzrostu poziomu wykształcenia, a w konsekwencji – problem zatrudnienia absolwentów został odroczony tylko w czasie;

2) pogłębił się proces segmentacji rynku pracy wg poziomu wykształcenia, czyli na grupy osób wysoko kwalifikowanych i nisko kwalifikowanych, przy czym osoby z drugiej grupy są szczególnie narażone na ryzyko długich okresów bezrobocia i społecznej marginalizacji¹⁵;

3) uwypukliły się różnice pomiędzy miastem i wsią, zarówno w poziomie wykształcenia, jak i w możliwościach uzyskania pracy.

Szczególnie dynamika ta ujawnia się w analizie liczby młodzieży uczącej się i kończącej edukację. Odsetek młodzieży poprzestającej na ukończeniu szkoły podstawowej w Polsce zmalał w latach 1988-1998. Tym samym pewnej redukcji uległa zbiorowość osób o najmniejszych szansach na rynku pracy (wskaźnik

¹⁵ R. Wasylewski, *Edukacja, w: Społeczeństwo polskie...*, s. 78.

zatrudnienia tej grupy wynosił w 1998 r. 25%). Jednocześnie zwiększył się udział absolwentów szkół wyższych, których wskaźnik zatrudnienia w 1998 roku wynosił 79,1%¹⁶.

Badania te potwierdzają dodatkowo proces segmentacji rynku pracy według poziomu wykształcenia. Wciąż problemem osobistym jednostek i społeczeństwa jako całości jest i będzie sytuacja znacznej grupy osób, które nisko oceniają swoje szanse edukacyjne i kwestionują wartość dalszego kształcenia po szkole podstawowej. W nikłym stopniu dążenia do podnoszenia kwalifikacji i udziału w pozaszkolnych formach kształcenia deklarują także absolwenci zasadniczych szkół zawodowych. Aż 70% absolwentów tych szkół to niepotrzebni nikomu pseudospecjaliści. Na razie ich wysiłek jest częściowo zagospodarowany, gdyż większość naszego eksportu stanowią towary nie wymagające wysoko kwalifikowanej pracy. Po roku 2005 import tego typu towarów prawdopodobnie ulegnie znacznej redukcji.

Najtrudniej reformowalnym wydaje się być przy tym sektor rolnictwa. Pomimo że odnotowuje się ogólny spadek zatrudnienia w tym sektorze¹⁷, nadal jest ono zbyt wysokie. Dodatkowo, niekorzystnie wygląda także sytuacja w samej strukturze zatrudnienia na wsi. Prawie połowa pokolenia wyżu demograficznego mieszka na wsi. Sytuację pogarsza niskie wykształcenie mieszkańców wsi: tylko 3% posiada wykształcenie średnie ogólnokształcące, zaś prawie 40% – zawodowe, zdobyte najczęściej na kursach szkolenia zawodowego. Podczas gdy w krajach UE młodzi ludzie na wsi znajdują zatrudnienie w firmach pracujących w otoczeniu rolnictwa, w Polsce jedyną formą ucieczki od bezrobocia na wsi jest migracja do miasta (por. tab. 3).

Transformacja systemu gospodarczego ujawniła się także w przekształceniach struktury zatrudnienia, w tym – w zmianach struktury społeczno-zawodowej. Bardzo szybko daje się zauważać wyraźne zróżnicowanie sytuacji dochodowej, uwarunkowane poziomem wykształcenia. Powszechne staje się przekonanie o roli wykształcenia (głównie wyższego) jako czynnika ubezpieczającego przed ryzykiem bezrobocia. Doniosłym rezultatem przemian w gospodarce jest fakt, że zarówno w aspiracjach młodzieży, jak i dorosłych silnie uwidacznia się ekonomiczna wartość wykształcenia.

¹⁶ *Rocznik Statystyczny 1998*, GUS, Warszawa 1998.

¹⁷ Nadal jest to jeden z podstawowych problemów z zakresu polityki zatrudnienia, stojący przed Polską u progu integracji europejskiej. Konieczne jest bowiem przesunięcie olbrzymiej ilości rąk do pracy, dotychczas zatrudnionych w rolnictwie do innych działów gospodarki. Zbliżenie się do struktury zatrudnienia takiej, jak w Hiszpanii czy Irlandii wymagałoby przekwalifikowania do innej pracy około 15% ludności zawodowo czynnej. Dodatkowym, niekorzystnym czynnikiem jest struktura gospodarstw rolnych. Ponad połowa z nich ma obszar mniejszy niż 5 ha, podczas gdy w Niemczech i Wielkiej Brytanii udział gospodarstw o powierzchni ponad 10 ha przekracza 50-60%. Por. B.J. Gajda, D. Miszczyńska, M. Miszczyński, *Polska na tle Wspólnot Europejskich: obraz statystyczny*, Real Press, Warszawa 1993, s. 21.

4. Sytuacja ludności w wieku poprodukcyjnym

Innym problemem, leżącym w sferze zainteresowań zarówno demografów, jak i specjalistów z zakresu polityki zatrudnienia jest bardzo duży przyrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w latach 2010-2020, przy jednoczesnym spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Spowoduje to duże obciążenia systemów emerytalnych, a w konsekwencji – ludności aktywnej zawodowo, który to efekt będzie wzmocniony przez opieszłość reform polegających na wprowadzeniu wielostopniowych systemów emerytalnych. Skala tego problem jest ogromna, biorąc chociażby po uwagę obecną sytuację systemu emerytalnego w Polsce, który i tak znajduje się w stosunkowo korzystnych warunkach – wzrost liczby ludzi korzystających z tego systemu jest w miarę rekompensowany przez liczbę osób aktywnych zawodowo.

W UE problem ten, przed którym gospodarka polska stanie w całej rozciągłości za kilka lat, zaczyna nabierać już teraz znacznych rozmiarów.

Obciążenie populacji w wieku produkcyjnym osobami w wieku 0-19 lat oraz 65 lat i więcej spadło w Unii Europejskiej w ciągu ostatnich 20 lat z dwóch powodów: po pierwsze, pokolenie wyżu demograficznego dołączyło do populacji aktywnej zawodowo, po drugie, wskaźnik urodzeń maleje od 1975 r. Jednak ogólne obciążenie ludności w wieku produkcyjnym zacznie znowu wzrastać, wprawdzie przez mniejszy napływ siły roboczej (spadający wskaźnik urodzeń) oraz później, po 2010 r. – przez odejście na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego. Wzrost liczby ludzi w wieku emerytalnym będzie w przyszłości, zarówno w Polsce, jak i w UE, głównym powodem wzrostu wydatków na sferę socjalną¹⁸.

Jednak w zakresie zapobiegania negatywnym skutkom obciążenia systemów emerytalnych, a w konsekwencji – ludności aktywnej zawodowo, wydaje się, iż sytuacja jest nieco odmienna w Polsce i krajach UE.

W krajach „15” poszukuje się rozwiązania tego problemu nie we wzroście liczby urodzeń, który jest tak niski, że w niedługim czasie kraje europejskie staną wobec problemu nieodnawialności pokoleniowej¹⁹, lecz raczej w zmianach organizacyjnych i dotyczących sposobów finansowania systemów emerytalnych²⁰ oraz w możliwości wydłużania aktywności zawodowej osób starszych²¹. Wiele podejmowanych w świecie reform zmierza do wydłużenia okresu

¹⁸ *Demographic projections*, Eurostat 1996.

¹⁹ F. Fries, *Spór o Europę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 328.

²⁰ M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce. Między państwem a rynkiem*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1997, s. 64.

²¹ Okazuje się bowiem, że kapitalizacja i repartycja nie różnią się zasadniczo pod względem zdolności radzenia sobie z ze zmianami demograficznymi. Zadaniem obu systemów jest zmniejszenie konsumpcji pracowników; repartycja dokonuje tego poprzez opodatkowanie pracowników, kapitalizacja poprzez zmuszenie ich do oszczędzania. Wybór pomiędzy repartycją i kapitalizacją

pracy. Takie działania mają poprawić sytuację finansową systemów emerytalnych, ale z kolei napotyka ją na barierę wysokiego bezrobocia wśród młodzieży.

Natomiast w Polsce wydaje się niemożliwym w najbliższych latach wydłużenie aktywności zawodowej osób starszych (ze względu chociażby na niezwykle liberalne przepisy dotyczące prawa do emerytury, zliberalizowane jeszcze w okresie transformacji, głównie w związku z narastającym bezrobociem) oraz upowszechnienie łączenia emerytury z dochodami z pracy – co jest niezwykle korzystne dla pracodawców, ale prowadzi do zachwiania strony popytowej na rynku pracy²². Dlatego też jednym z dodatkowych rozwiązań może okazać się wzrost znaczenia polityki prorodzinnej oraz zmiany w systemie edukacji. Te dwa czynniki pozwoliłyby na zwiększenie w przyszłości populacji aktywnej zawodowo, dobrze wykształconej, która byłaby w stanie podźwignąć ciężar obciążenia składkami na rzecz systemów emerytalnych.

Z powyższych wniosków wynika, że zjawiska demograficzne mają ogromne znaczenie dla kształtowania rynku pracy i muszą być brane pod uwagę przy przewidywaniu przyszłych zasobów siły roboczej oraz kształtowaniu aktywnej polityki zapobiegającej niekorzystnym zjawiskom na rynku pracy. Obecnie najbardziej palącymi w tej dziedzinie zjawiskami wydają się być: zwiększanie się liczby osób pozostających przez długi czas bez pracy, starzenie się zasobów pracy oraz niekorzystny stosunek liczby osób aktywnych zawodowo do liczby osób nieaktywnych.

5. Struktura populacji aktywnej zawodowo według płci

Złożoność problemu pracy zawodowej kobiet powoduje, iż analizy demograficzne rynku pracy, aby były pełne i kompletne, muszą być dokonywane w oparciu o podział płci.

Strukturę zasobów pracy wg płci charakteryzuje liczba kobiet przypadających na 100 mężczyzn w wieku produkcyjnym, która w Polsce utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi 93 osoby²³.

W Unii Europejskiej w latach 1985-1995 aktywność zawodowa kobiet w grupie wiekowej 30-45 lat wzrosła aż o 50%. Interesującym zjawiskiem, jakie pojawiło się w krajach UE w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych był permanentny spadek zatrudnienia mężczyzn, przy równoczesnym dynamicznym wzroście zatrudnienia kobiet. Przeciwnie tendencje (spadek zatrudnienia mężczyzn, wzrost zatrudnienia kobiet) doprowadzają do wyrównania się

wobec zmian demograficznych ma zatem znaczenie tylko w takim zakresie, że kapitalizacja systematycznie zwiększa produkcję, rozwijając ewentualnie możliwości zatrudnienia. Por. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1993, s. 242.

²² M. Żukowski, *Zatrudnienie osób starszych a reforma systemu emerytalnego w Polsce*. w: *Współczesne dylematy zatrudnienia*, s. 104.

²³ *Mały Rocznik Statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 78.

proporcji płci na rynku pracy. Dynamikę tę dodatkowo potęguje spadek zatrudnienia w przemyśle ciężkim i wzrost zatrudnienia w usługach.

Na podstawie wielu hipotez można zauważyć, że udział kobiet w rynku pracy będzie ciągle wzrastał, a zredukowany zostanie udział mężczyzn we wszystkich grupach wiekowych.

W Polsce natomiast stopień wykorzystania zasobów pracy kobiet w latach 1990-1998 charakteryzował się następującymi cechami (por. tab. 2).

1) zasoby pracy kobiet były we wszystkich latach słabiej wykorzystywane niż zasoby mężczyzn,

2) przełamanie kryzysu i wejście w fazę ożywienia gospodarki (lata 1993-1994) wpłynęło o rok szybciej na zwiększenie aktywności zawodowej kobiet niż mężczyzn.

Tabela 2. Aktywność zawodowa kobiet w latach 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Odsetek kobiet pracujących (ogółem = 100)	48,3	48,2	48,2	48,3	48,3	48,3	48,3	47,7	48,1
Współczynnik zatrudnienia kobiet w%*	70,4	66,8	64,8	64,8	65,2	64,6	66,2	65,3	65,8
Liczba kobiet pracujących na 100 mężczyzn pracujących	83	82	82	86	86	86	86	85	85

*Współczynnik zatrudnienia kobiet określa stosunek liczby kobiet pracujących do liczby kobiet w wieku produkcyjnym.

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1998*, GUS, Warszawa 1998, opracowanie własne.

Poszukując powodów spadku stopnia wykorzystania zasobów pracy kobiet, należy je widzieć w szerszym kontekście przyczyn, które spowodowały zmniejszenie się ogólnej liczby pracujących w pierwszych latach transformacji polskiej gospodarki. Lata 1994-1996 przyniosły zmiany w strukturze i wielkości przedsiębiorstw zarówno państwowych, jak i prywatnych. Zmiany te nie pozostały bez konsekwencji dla struktury zatrudnienia oraz poziomu zatrudnienia kobiet.

Kolejne lata mogą w tym zakresie przynieść szereg zmian, które spowodują zaktywizowanie żeńskich zasobów pracy.

Jednym z podstawowych, potencjalnych bodźców wydaje się być wzrost dominacji sektora usług, który powoduje zwiększenie się możliwości zatrudnienia kobiet. W Polsce sektor ten jest nadal na etapie prężnego rozwoju i istnieją tutaj duże możliwości wchłaniania aktywności zawodowej kobiet.

W całym okresie transformacji systemowej, a w szczególności w latach 1994-1998, wzrost zatrudnienia w usługach był głównym czynnikiem powodującym wzrost zatrudnienia globalnego²⁴ (por. tab. 3). W rezultacie udział zatrudnienia

²⁴ Poland: *international economic report 1995/96*, red. M. Lubiński, Warsaw School of Economics, Warszawa 1996, 86 s.

w usługach wzrósł z 37% w końcu roku 1989 do 47% w końcu 1998 roku. W tym samym czasie spadł udział zatrudnienia w przemyśle (z 35,4% w końcu 1989 roku do 30% w 1998).

Jak więc wytłumaczyć, przy wzroście zatrudnienia w sektorze usług, stały, niewzrastający odsetek zatrudnienia kobiet? Odpowiedzią wydaje się tutaj być specyficzna sytuacja na polskim rynku pracy, wynikająca ze zjawisk zachodzących podczas transformacji ustrojowej i gospodarczej po 1989 roku. Wzrost zatrudnienia kobiet w rezultacie poszerzenia sektora usług zrekompensował zaledwie spadek zatrudnienia wynikający z likwidacji wielu zakładów pracy, redukcji miejsc pracy w pozostałych zakładach, unikania wzrostu bezrobocia poprzez przechodzenie na wcześniejsze emerytury (ze względu na ustawowy niższy wiek emerytalny kobiet) oraz dobrowolnego rezygnowania z pracy zawodowej w celu opieki nad dzieckiem w warunkach zdecydowanego obniżenia poziomu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny²⁵.

W krajach UE sytuacja przedstawia się nieco inaczej. Obserwowano tam bowiem wysokie tempo przyrostu zatrudnienia w usługach w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oraz jego wyraźne spowolnienie w latach dziewięćdziesiątych. Oznacza to, że poziom zatrudnienia w usługach osiąga swój pułap. Dalsze zatrudnienie w tej sferze, jakkolwiek jest jeszcze możliwe, będzie powiększało się w ilościach znacznie mniejszych, niż miało to miejsce w dekadach poprzednich. Stąd wypływa wniosek, iż redukcji zatrudnienia w przemyśle i rolnictwie, koniecznej z uwagi na dalszy postęp techniczny i technologiczny w sferze wytwórczej, nie będzie towarzyszyło wystarczające wysokie wchłanianie owych ubytków poprzez wzrost zatrudnienia w usługach²⁶.

Sytuacja taka jest o tyle niekorzystna dla kobiet, że właśnie w tym sektorze istnieją potencjalnie największe możliwości ich zatrudniania. Potwierdzają to dane z Belgii, Danii, Luksemburga i Wielkiej Brytanii, gdzie właśnie w usługach znalazło zatrudnienie 86% pracujących kobiet.

Taka sytuacja sugeruje, że w Polsce są jeszcze możliwości dla zmniejszenia bezrobocia wśród kobiet poprzez tworzenia miejsc pracy w usługach, które – w przeciwieństwie do gospodarek krajów Europy Zachodniej – nie są jeszcze sektorem „nasyconym”.

Dominacja kobiet w sektorze usług jest typowym przykładem segmentacji rynku pracy. Wiąże się to z niebezpieczeństwem utrzymywania niskiego poziomu płac w tym sektorze lub w pewnych jego działach – tak jak ma to już miejsce w szkolnictwie niższych szczebli.

²⁵ Por. S. Golinowska, *Główne kierunki realizowanej w latach 1994-1996 polityki społecznej na tle wcześniejszego okresu transformacji. Publiczne wydatki społeczne*, w: *Polityka społeczna w latach 1994-1996. Procesy regulacyjne i ich potencjalne skutki*, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1996.

²⁶ J.E. Głowacka, *Tendencje na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 1995, nr 5, s. 43.

Tabela 3. Zatrudnieni w Polsce z podziałem na sektory (w tys.)

Sektor	Zatrudnienie						Spadek/ wzrost
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
Rolnictwo i leśnictwo	3704	3901	3849	4021	3692	3542	-162
Przemysł i budownictwo	4524	4460	4598	4573	4926	4918	+394
Usługi	6102	6113	6289	6426	7338	7619	+1517

Źródło: *Rocznik Statystyczny Pracy 1998*, GUS, Warszawa 1998.

Dotychczasowe dane (lata 1992-1998) wskazują, że nadal znacznie wyższym ryzykiem bezrobocia obarczone są kobiety. W 1998 odsetek bezrobotnych kobiet wynosił w Polsce 57% ogółu bezrobotnych, aczkolwiek sytuacja nie jest jeszcze tak drastyczna jak w UE, gdzie notuje się znacznie szybsze powiększanie się bezrobocia wśród kobiet.

Przekonująco o gorszej pozycji kobiet na rynku pracy świadczy stopa bezrobocia. Opierając się na statystykach GUS można stwierdzić, że stopa bezrobocia kobiet w Polsce w okresie 1992-1998 (dane z listopada) utrzymywała się na poziomie 14,4 – 16,5%, podczas gdy w przypadku mężczyzn mieściła się w tym okresie w przedziale 12,1-13,6%.

Jeszcze silniej o odmiennej sytuacji kobiet na rynku pracy mówią dane uwzględniające poziom wykształcenia bezrobotnych kobiet i mężczyzn. W latach 1992 i 1998 najwyższy udział zarówno wśród bezrobotnych kobiet, jak i mężczyzn miały osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, natomiast w strukturze pracujących w latach 1994 i 1997 dominowały kobiety z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym oraz mężczyźni z ukończoną zasadniczą szkołą zawodową. Dane te dowodzą, że kobiety, pomimo wyższego poziomu wykształcenia, miały większe trudności ze znalezieniem pracy niż mężczyźni. Analizując te dane należy stwierdzić, że w najgorszym położeniu na polskim rynku pracy znajdują się kobiety młode, w wieku poniżej 35 lat, posiadające szkolne przygotowanie do pracy na poziomie średnim i zasadniczym zawodowym, przy czym ta druga cecha wyraźniej różnicuje ich sytuację w porównaniu z mężczyznami²⁷.

Konieczność wzrostu aktywności zawodowej kobiet oraz specyficzna rola, jaką odgrywają w życiu społecznym wywołuje potrzebę modyfikacji czasu pracy. Zmiany te powinny iść w kierunku zwiększenia jego elastyczności, a także poszerzenia wachlarza różnorodnych form organizacji czasu pracy, co tworzy możliwości pogodzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych.

Zatrudnienie kobiet w usługach, związane nierzadko z pracą w weekendy, zwiększoną dyspozycyjnością w godzinach szczytu handlowego, wymaga także

²⁷ Por. J. Unolt, *Rynek pracy kobiet w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Współczesne dylematy zatrudnienia*, s. 141.

odmiennych uregulowań prawnych z zakresu prawa pracy²⁸. Dodatkowo, utrzymując możliwości zatrudnienia starszych kobiet i ich ponownego wejścia na rynek pracy po kilku latach pracy w domu, należy wziąć pod uwagę specyficzny charakter tej grupy i wymogi przy dokonaniu odpowiednich pomiarów, które winny uwzględniać zarówno warunki organizacji pracy, jak i otoczenie społeczne.

Wzrastająca ważność pracy dla kobiet oznacza, że więcej niż kiedykolwiek przedtem pytań o równe szanse, oraz udzielonych na te pytania odpowiedzi, jest podstawowym warunkiem ekonomicznych i społecznych przemian²⁹.

Dodatkowym zakresem specyfikującym sytuację kobiet na rynku pracy jest podział na linii rodzina-praca. Powiązanie między stopą aktywności zawodowej kobiet a demografią rodzin i gospodarstw domowych zostało wykazane przez szereg badań. Podstawowym tego powodem jest fakt, że w pracy kobiet kwestie ekonomiczne występują w ściślejszym niż u mężczyzn związku z problemami pozaekonomicznymi – fizjologicznymi, psychologicznymi, socjologicznymi itp.³⁰ Dla wielu kobiet urodzenie dziecka oznacza zaprzestanie pracy lub w innym wypadku szukanie alternatywnego zatrudnienia, w niepełnym wymiarze. W zależności od kraju, zmiana spowodowana urodzeniem dziecka może trwać przez dłuższy lub krótszy okres, a jego długość jest uzależniona od szeregu czynników, począwszy od stworzenia możliwości opieki nad dzieckiem, aż do kulturowych uwarunkowań, określających tradycyjny model rodziny w danym kraju czy środowisku.

Ze względu na powiększającą się długość życia, nie jest czymś nadzwyczajnym wspólna egzystencja 3 lub 4 pokoleń, czego powodem jest wzrastająca stopa wieku populacji. W strukturze rodziny to zazwyczaj kobieta zajmuje się starszymi ludźmi, kiedy stają się oni zależni od rodzinnej opieki.

Sytuacja gospodarstwa domowego ma decydujący wpływ na tryb życia i kariery jednostek, które je stanowią. Podatki, dodatki rodzinne, polityka zatrudnienia i inne czynniki mają wpływ na zachowania członków rodzin. Pod tymi względami trendy w demografii rodzin i gospodarstw domowych wpłyną na możliwości aktywizacji siły roboczej, a żeńskiej siły roboczej w szczególności, podczas gdy z drugiej strony, polityka zatrudnienia ma wpływ na zachowania rodzin i kobiet.

²⁸ J. E. Głowacka, op. cit., 46.

²⁹ Pewnym rozwiązaniem tego problemu jest ograniczenie pracy w biurach na rzecz pracy w domu. Umożliwia to dynamiczny rozwój techniki i technologii oraz znaczny wzrost kosztów utrzymywania stanowisk biurowych. Warto także zauważyć, że taka forma pracy w części rozwiązuje problem środowisk wiejskich i małomiasteczkowych, gdzie nie ma pracy, ale jest substancja mieszkaniowa. Por. T. Oleksyn, *Współczesne tendencje polityki zatrudnienia w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 9, s. 34.

³⁰ J. Unolt, op. cit., s. 119.

5. Podsumowanie

Wszelkie zależności pomiędzy sytuacją gospodarczą i sytuacją demograficzną w kraju są zależnościami dwustronnymi: zmiany w sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych wymuszają zmiany w sferze demografii, która z kolei generuje określone postawy na rynku pracy, odbijając się na sytuacji gospodarczej kraju.

Przewidywanie jakichkolwiek zmian ludnościowych i ich wpływu na rynek zatrudnienia wymaga wielkiej ostrożności w formułowaniu opinii oraz analizy bardzo wielu przesłanek. Nie wystarczy nawet szczegółowe rozpoznanie obecnych tendencji oraz ich gospodarczego i społecznego tła. Im mniej ustabilizowana sytuacja w życiu publicznym, w gospodarce, na rynku pracy, tym więcej wątpliwości i tym więcej możliwych scenariuszy przyszłości. Tak jak wydarzenia poprzedniej dekady zmodyfikowały procesy demograficzne, tak i transformacja ustrojowa z przełomu lat 80. i 90. odciska na nich swoje piętno, utrudniając prognozowanie. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że poza racjonalnymi przesłankami prognoz występują jeszcze spontaniczne zachowania jednostek i rodzin, które często przekładają się na zachowania całych grup społecznych.

Pomimo tego, że jest to zadanie trudne, nie wolno zaniechać prób tworzenia prognoz dla rynku pracy w Polsce. Doświadczenia wielu krajów dowodzą, że systematyczne prace nad określeniem zapotrzebowania na kadry są możliwe nawet w warunkach niepewności gospodarczej i przynoszą wymierne korzyści w postaci racjonalizacji polityki zatrudnienia, oświatowej czy też przeciwdziałania bezrobociu.

Jakie więc są możliwe konsekwencje zmian w strukturze demograficznej dla rynku zatrudnienia w Polsce?

Jednym z podstawowych problemów będzie stworzenie odpowiednich proporcji ilościowych pomiędzy ludnością aktywną i nieaktywną zawodowo.

Jeśli możliwości zatrudnienia ludzi w wieku 18-50 lat będą małe lub pozostaną na tym samym poziomie, może to doprowadzić do ograniczeń finansowych systemów emerytalnych (pomimo wprowadzonej reformy) i pogorszenia się warunków życia na emeryturze. Liczne grupy młodzieży wchodzące w wiek produkcyjny nie gwarantują bowiem wysokich dochodów systemów emerytalnych (w postaci płaconych składek). Gwarancją taką jest dopiero fakt zatrudnienia tych ludzi. Z kolei osoby będące w wieku emerytalnym, w sytuacji pogarszających się warunków bytowych, będą wykorzystywały możliwość połączenia dochodów z pracy z emeryturą. To może w perspektywie doprowadzić do „wypychania” z rynku pracy osób najmłodszych, bez doświadczenia i stażu pracy.

Państwo, starając się zapobiegać skutkom braku na rynku pracy wystarczającej ilości ofert dla osób najmłodszych, może wymusić wydłużenie okresu nauki, opóźniając tym samym moment zatrudnienia i osiągając jednocześnie znaczny wzrost poziomu wykształcenia. Oczywiście gwarancją kwalifikacji siły

robotniczej nie jest sam fakt nauki przez długie lata. Muszą nastąpić istotne zmiany w jakości oferowanego wykształcenia, zwłaszcza na poziomie średnim zawodowym i zawodowym wyższym. Wprowadzana od 1999 roku reforma szkolnictwa ma m.in. za zadanie doprowadzić do zmian w zakresie charakteru posiadanych przez absolwentów szkół umiejętności. Jednocześnie w nowej sytuacji na rynku pracy znacznie podniosą swoją rangę aktywne plany rekwalfikacji oraz nauka przez całe życie, które mają ulepszać i dostosowywać umiejętności pracownika do zmiennych warunków rynku pracy oraz podnosić jego atrakcyjność na rynku pracy. W ten sposób zdolność adaptacji siły robotniczej do zmiennych wymagań rynku pracy będzie dotyczyła zarówno już zatrudnionej siły robotniczej, jak i nowych, wchodzących na rynek pracy roczników.

Postulowane wydłużenie okresu szkolnego, reforma systemu edukacji i związane z tym pojawienie się nowego szczebla edukacji – gimnazjum, rozbudowa systemu rekwalfikacji, szkoleń, podnoszenia kwalifikacji mogą spowodować z kolei potrzebę zatrudniania nowych pracowników w szkolnictwie wszystkich szczebli.

Z kolei przewidywana duża liczba osób starszych wymusi rozwój opieki zdrowotnej, zarówno państwowej, jak i prywatnej. Potrzeby rynku oraz możliwości stworzone przez reformę systemu opieki zdrowotnej mogą doprowadzić do rozbudowy prywatnego rynku usług medycznych, a przede wszystkim do powstania prywatnych usług w zakresie opieki nad osobami chorymi i starszymi. Strefa ta może wchłonąć zasoby siły robotniczej, które pozostaną nie zagospodarowane w wyniku racjonalizacji funkcjonowania państwowej opieki medycznej.

Te dwie możliwe do wystąpienia tendencje w znaczący sposób mogą wpłynąć na sytuację kobiet na rynku pracy. Niepełne wykorzystanie tej, często wysoko wykwalifikowanej siły robotniczej, prowadzi do wielu patologii i zmienia sytuację finansową gospodarstw domowych, a w konsekwencji – całej gospodarki. Stworzenie możliwości zatrudnienia w opiece zdrowotnej i socjalnej oraz w szkolnictwie stanie się przede wszystkim szansą zatrudnienia kobiet, które w znacznie większym stopniu narażone są na bezrobocie niż mężczyźni.

Oczywiście ewentualny wzrost zatrudnienia kobiet w usługach wymusiłby także zmiany z zakresu organizacji i prawa pracy. Związane jest to przede wszystkim ze specyficzną, podwójną rolą kobiety (pogodzenie pracy i życia rodzinnego), która wymaga uelastycznienia czasu pracy i dzielenia stanowisk pracy.

Zmiany te nie są podyktowane tylko i wyłącznie koniecznością stworzenia możliwości szerszego zatrudnienia kobiet: powstały potencjał może spowodować obniżenie zapotrzebowania na pomoc finansową i organizacyjną ze strony państwa w kwestii opieki nad ludźmi starszymi, obniżając w tym zakresie jego wydatki.

Innym niebagatelnym problemem jest zatrudnienie ludności zamieszkałej na wsi. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych zamieszkałych na wsi przekroczyła 1 mln osób. Niezbędne jest więc zbadanie możliwości zwiększenia

produktywnego zatrudnienia przez wykorzystanie tego potencjału wytwórczego.

Długofalowe działania w sferze polityki fiskalnej, rolnej, szkolnictwa i zatrudnienia, odbijające się na sytuacji demograficznej kraju, na razie nie leżą w sferze zainteresowań polityków. Na skutki takich decyzji trzeba czekać bardzo długo i nie da się ewentualnych korzyści wynikających ze zmian wykorzystać w kampaniach wyborczych.

Dlatego brak spójnej polityki społecznej, kształtującej m.in. rynek pracy, oświatę, opiekę zdrowotną czy systemy emerytalne, w odpowiedzi na potrzeby kolejnych roczników tworzących rynek pracy, wchodzących nań czy też opuszczających go, może doprowadzić do zwiększającego się bezrobocia, pogorszenia warunków życia zarówno ludzi aktywnych zawodowo, jak i pozostających w wieku poprodukcyjnym. Naszą narodową ambicją nie powinno jednak być ustalenie docelowej liczby ludności kraju, w jaki sposób pojmuje się niekiedy politykę ludnościową. Falowanie liczby ludności powinno stać się przesłanką dla określenia uwarunkowań m.in. w zakresie polityki zatrudnienia, oświatowej, zdrowotnej i rolnej, a także dla konsumpcji i polityki fiskalnej. O kondycji społeczeństwa nie decyduje już dziś liczba obywateli lecz poziom ich wykształcenia, stan zdrowia i zasobność.

Arletta Strużyna

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Makroekonomii

Regulowanie dochodów w gospodarce rynkowej

Streszczenie. *Artykuł przedstawia zakres i cele polityki dochodów, rodzaje tej polityki oraz dotyczące jej kontrowersje. Z jednej strony, polityka ta jest postrzegana jako metoda zapewniająca realizację dwóch celów polityki gospodarczej, tj. osiągnięcia pełnego zatrudnienia i zmniejszenia inflacji. Z drugiej strony, poddawana jest ostrej krytyce jako instrument sprzeczny z logiką mechanizmu rynkowego. Nie ma jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym sporze.*

1. Uwagi wstępne

W teoriach ekonomicznych i ich aplikacji w praktyce gospodarczej prawie zawsze można wskazać leżący u ich podstaw paradygmat. Ten ostatni – jako swoiste „okulary” teoretyczne – prowadzi też i do oceny sensowności stosowania określonych instrumentów interwencjonizmu państwowego. Przykładów można tu przytoczyć bardzo wiele.

Ekonomiści skłaniający się ku stanowisku klasycznemu odnoszą się np. sceptycznie do potrzeby stosowania przez rząd jakichkolwiek instrumentów w celu stabilizowania koniunktury. Poglądy zwolenników ekonomii keynesowskiej są pod tym względem całkowicie odmienne. Pragnę podkreślić, że w niniejszym szkicu oparłam się na opcji keynesowskiej w ekonomii nie tylko z racji przekonania o jej słuszności, ale również i dlatego, iż oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze jest nieodłączną cechą współczesnych gospodarek rynkowych. Doświadczenia tych gospodarek mogą być przydatne – jak sądzę – również przy rozwiązywaniu i naszych problemów w tym zakresie.

Przedmiot artykułu został zawężony do pewnej dziedziny ingerencji państwa w gospodarkę, a mianowicie do polityki dochodowej, określanej często jako polityka cen i płac. Warto tu zaznaczyć, że polityka ta jest najbardziej

kontrowersyjnym elementem tej ingerencji również i dla współczesnych neokeynesistów.

Interwencjonizm państwowy, rozumiany jako aktywne oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne, jest – jak już wspomniałam – nieodłączną cechą współczesnych gospodarek rynkowych. Wychodzi on naprzeciw potrzebie łagodzenia specyficznych dla nich konfliktów, wywodzących się z niedoskonałości mechanizmu rynkowego (*market failures*).

Pojęcie „interwencjonizm państwowy” jest jednak jednym z wielu określeń charakteryzujących politykę ekonomiczną, prowadzoną w krajach o gospodarce rynkowej. Używane są również takie określenia, jak „polityka makroekonomiczna” (*macroeconomic policy*), „regulacja przez rząd” (*government regulation*), „wydatki rządowe” (*government expenditure*)¹.

W polskiej literaturze ekonomicznej formułowane są opinie, że pojęcie interwencjonizmu państwowego nie jest adekwatne do współczesnej gospodarki rynkowej. Pogląd ten podziela m.in. A. Wojtyna twierdząc, że bardziej trafne jest pojęcie „ekonomiczna rola państwa”². Ze stanowiskiem o nieadekwatności pojęcia interwencjonizm państwowy polemizuje M. Szostak. Wskazuje on, że pojęcie to wprowadzone zostało do słownictwa nauk społecznych przez ekonomistów francuskich i pochodzi od słowa *intervenir*. Tłumaczymy je nie tylko jako interweniować, lecz także jako: brać udział w czymś, przyłączyć się do czegoś, wkraczać do czegoś. Przy takim rozumieniu interwencjonizmu może on być szeroko interpretowany jako ekonomiczna rola państwa³.

Obserwujemy obecnie znaczącą ewolucję metod oddziaływania państwa. W obliczu nieskuteczności oddziaływania w skali makroekonomicznej, następuje przechodzenie do skali mezo- i mikroekonomicznej. Oddziaływanie jest więc bardziej selektywne i obejmuje określone gałęzie przemysłu czy też rynki określonych dóbr. Poszukuje się również skuteczniejszych metod przeciwdziałania bezrobociu i inflacji. Jednym z takich kierunków, szczególnie preferowanym przez nurt neokeynesowski, jest polityka dochodów.

Przyjrzyjmy się więc jak realizowano politykę dochodów w innych krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Z jednej strony polityka ta postrzegana jest jako metoda zapewniająca realizację dwóch celów polityki gospodarczej: osiągnięcia pełnego zatrudnienia i zmniejszenia inflacji. Z drugiej strony, poddawana jest krytyce przez przedstawicieli kierunku neoliberalnego jako instrument sprzeczny z logiką mechanizmu rynkowego.

¹ Zob. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992, s. 13.

² A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, Warszawa 1990, s. 16-26.

³ M. Szostak, *Odwrót od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, w: *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, red. E. Markowska, M. Szostak, Warszawa 1991, s. 18.

2. Zakres i cele polityki dochodów

Pojęcie polityki dochodów (*incomes policy*) jest ujmowane w zachodniej literaturze niejednolicie⁴. Na przykład L.C. Hunter i C. Mulvey zakładają, że określenie to odnosi się do polityki, która skierowana jest na regulowanie wzrostu i podziału dochodów, przy czym – jak zaznaczają D. Robinson i K. Mayhew – polityka ta koncentruje się przede wszystkim na kontroli płac (*pay policy*). Polityka dochodów, w ich rozumieniu, związana jest z polityką regulowania cen. Natomiast W.P. Albrecht stwierdza, że polityka dochodów odnosi się do każdej metody, która dąży do ograniczenia inflacji poprzez zahamowanie wzrostu płac.

Politykę dochodów nieco inaczej widzi ekonomista amerykański M.R. Edgmand, sprowadzając ją do działalności rządu, która – przy wykluczeniu środków monetarnych i fiskalnych – ma na celu regulowanie stopy wzrostu cen, płac i innych dochodów. Jeszcze inne podejście reprezentuje Z. Kowalczyk⁵. Traktuje on politykę dochodów jako regulowanie wysokości i dynamiki płac oraz regulowanie dochodów pozapłacowych (procent, zyski itp.). W węższym znaczeniu natomiast politykę dochodów ogranicza Z. Kowalczyk do sfery bezpośredniej regulacji tempa wzrostu płac. Uważa on jednak, że nie należy ograniczać zakresu polityki dochodów tylko do dochodów płacowych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że przedstawiciele związków zawodowych proponują wprowadzenie kontroli wszystkich dochodów, łącznie z dywidendami i zyskami. Z tego wynika, że według nich politykę dochodów należałoby rozpatrywać w szerszym ujęciu, uwzględniając kontrolę nie tylko płac, ale także innych dochodów pozapłacowych.

Głównym celem polityki dochodów jest przeciwdziałanie inflacji. D.C. Smith pisze, iż podstawowym celem polityki dochodów jest „(...) próba rozwiązania powszechnej zagadki współczesnej gospodarki: jak uniknąć inflacji przy pełnym zatrudnieniu”⁶. Należy więc uwzględniać takie kryteria, które pozwalają na osiągnięcie stabilizacji cen bez poświęceń w polityce zatrudnienia.

Polityka dochodów ma na celu nie tylko stabilizację poziomu cen, regulowanie tempa wzrostu dochodów ludności, zachowanie odpowiednich proporcji w podziale dochodu narodowego oraz doskonalenie systemu płacowego. Na przykład S. Brittan⁷ uważa, że „teoretycznym uzasadnieniem dla polityki dochodów jest nie tylko to, że mogłaby ona zmniejszyć inflację, lecz także to, że pewne jej rodzaje mogą zredukować bezrobocie”. Stoi on na stanowisku,

⁴ L.C. Hunter, C. Mulvey, *Economics of Wages and Labour*, London 1981, s. 331 i 334; *Pay Policies for the Futures*, ed. D. Robinson, K. Mayhew, „Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 1983, Special Issue, vol. 45, no. 1, s. 3.

⁵ Z. Kowalczyk, *Cykl koniunkturalny a interwencja państwa*, w: *Koniunktura gospodarcza*, red. Z. Kowalczyk, Warszawa 1982, s. 204-212.

⁶ D.C. Smith, *Incomes Policy*, w: *Incomes policy and Inflation*, ed. M. Parkin, M. Summer, Manchester 1972, s. 48.

⁷ S. Brittan, *Why British Incomes Policies Have Failed*, w: *Incomes Policy and Inflation*, s. 168.

iż silne związki zawodowe mogą stać się przyczyną zwiększenia bezrobocia. Uzasadnia to tym, iż wzrost płac uzyskany w wyniku działań związków zawodowych odbywa się kosztem ogólnego poziomu zatrudnienia, a w ten sposób związki „wyrzucają” pracowników z pracy. Kontrolując płace, związki zawodowe muszą iść na pewne ustępstwa polityczne. Rosnąca siła związków zawodowych deformuje charakterystyki płac, powodując oddalenie od poziomu pełnego zatrudnienia. Na przykładzie Wielkiej Brytanii S. Brittan zwraca uwagę na fakt, że ponieważ wzrost płac nie jest główną przyczyną inflacji, to ostatecznie „(...) stopa inflacji nie zależy od polityki dochodów”.

Poglądy Brittana są dość specyficzne i nie ze wszystkimi naturalnie można się zgodzić. Faktem jest, że polityka dochodów nie ma wpływu na zagraniczne składniki inflacji, lecz kontrowersyjne jest stwierdzenie, że stopa inflacji nie zależy od polityki dochodów. Polityka ta przecież, dotykając kwestii płac i innych dochodów, może w krótkim okresie obniżyć stopę inflacji. Polityka dochodów w aspekcie społecznym może zmniejszyć oczekiwania inflacyjne. Poprzez to pomoże wdrożyć inne narzędzia polityki gospodarczej, np. w zakresie eliminowania bezrobocia.

3. Rodzaje polityki dochodów

W gospodarce rynkowej polityka dochodów przybiera formę „dobrowolnych umów społecznych” lub formę polityki wprowadzanej ustawowo. Pomimo to ma ona wiele wspólnych cech, a przede wszystkim zawsze określa się dopuszczalną stopę wzrostu płac. Istnieją jednak pewne odstępstwa od tej zasady, dopuszczające – po spełnieniu określonych warunków – dodatkowy wzrost płac. Ustala się też określone kary lub premie za spełnienie lub niespełnienie wyznaczonych norm.

Klasyfikując politykę dochodów, należy rozróżnić politykę dobrowolną oraz ustawową. W przypadku polityki dobrowolnej (*voluntary*) mamy do czynienia z sytuacją, kiedy rząd namawia przedsiębiorców i związki zawodowe, bez przymusu prawnego, do zastosowania zaleceń co do płac i cen. W przypadku polityki ustawowej (*statutory*) rząd za pomocą norm prawnych wprowadza w życie określone zasady ustalania płac i cen.

Angielscy ekonomiści D. Robinson i K. Mayhew wyliczają następujące rodzaje polityki dochodów⁸:

- tradycyjną, czyli określanie obowiązkowych lub dobrowolnych wytycznych w zakresie ustalania płac i cen;
- wliczającą system podatkowy (*tax-based*);
- koordynowanie przetargów płacowych (umów zbiorowych);
- arbitraż;

⁸ Zob. *Introduction, w: Pay Policies for the Future.*

- porównywanie z dochodami innych grup pracowniczych (dotycząca głównie sektora państwowego);
- metody pośrednie i częściowe.

Powyższa klasyfikacja bazuje na doświadczeniach Wielkiej Brytanii i obejmuje oddziaływanie na sposoby zawierania umów zbiorowych między pracodawcami a związkami zawodowymi oraz na kształtowanie płac w sektorze państwowym.

Sięgając do doświadczeń Stanów Zjednoczonych, W.J. Baumol i A.S. Blinder wyróżniają takie oto formy polityki dochodowej⁹:

- nakłanianie (*jawboing*) do niepodnoszenia płac poprzez bezpośrednią decyzję prezydenta Stanów Zjednoczonych w stosunku do przedstawicieli wielkich korporacji, a także poprzez formułowanie wytycznych co do dopuszczalnego wzrostu poziomu płac (*wage-price guideposts*);
- kontrolowanie płac i cen (*wage-price control*);
- zamrożenie płac i cen (*wage-price freeze*), tj. ustawowe zakazanie podwyżek płac lub cen powyżej poziomu z danego okresu.

Powyższa klasyfikacja obejmuje mniejszy zakres środków niż poprzednia, ale uwzględnia również sposoby oddziaływania na ceny.

4. Regulowanie dochodów jako narzędzie antyinflacyjne

Współczesną gospodarkę rynkową cechuje niedoskonała konkurencja, jest ona bowiem zdominowana przez duże korporacje i związki zawodowe. Płace ustalane są nie przez siły rynku, lecz przez monopolistyczne działania związków zawodowych i przedsiębiorstw. W konsekwencji konieczna staje się ingerencja rządu w sferę płac.

Ekonomiści zachodni zalecają objąć kontrolą jedynie płace ustalane podczas zbiorowych przetargów. Kontrola ta nie musi polegać na zamrożeniu płac, lecz na ogólnym zaleceniu, aby podwyżki odpowiadały przyrostowi wydajności pracy. Podwyżki płac proporcjonalne do przyrostu wydajności pracy powinny przynosić korzyści tym, którzy zarabiają najmniej.

Polityka dochodów nie może być stosowana w oderwaniu od innych narzędzi polityki gospodarczej, stanowi ona dodatek do polityki fiskalnej i pieniężnej, za pomocą których można osiągnąć jedynie stabilizację cen przy rosnącym bezrobociu i niewykorzystaniu czynników wytwórczych. Polityka dochodowa zmniejsza oczekiwania inflacyjne, oddziałuje na stopę procentową, uzgodnienia płacowe i inne decyzje gospodarcze. Istnieje zatem potrzeba dopasowania polityki dochodów do innych narzędzi polityki gospodarczej.

Polityka dochodowa wywołuje jednak wiele sprzecznych opinii. Wskazuje się na wiele problemów przy opracowaniu i realizacji kontroli dochodów. Formułuje się następujące zarzuty:

⁹ W.J. Baumol, A.S. Blinder, *Economics: Principles and Policy*, New York 1979, s. 295-298.

- polityka dochodów jest nieskuteczna;
- polityka dochodów jest niezgodna z zasadami gospodarki wolnorynkowej oraz burzy podział zasobów;
- polityka dochodów łączy się z kosztowną administracją.

Przeciwnicy tej polityki wskazują na jej krótkookresowe oddziaływanie na stopę inflacji. Podkreślają, że odkłada ona jedynie wzrost płac na jakiś czas. Istnieją również możliwości uniknięcia kontroli, np. poprzez obniżenie jakości wyrobów czy ustalanie nowych taryfikatorów płacowych. I tak np. J. Carr, krytykując kosztową koncepcję inflacji, stwierdza że wzrost płac lub cen jest przejawem, a nie przyczyną inflacji. Główną przyczyną inflacji według niego jest nadmierny wzrost podaży pieniądza w obiegu. Jedynym sposobem przeciwdziałania inflacji jest zmniejszenie masy pieniądza w obiegu¹⁰.

Zbliżone poglądy głosi M. Friedman. Uważa on, że bezpośrednia kontrola płac nie może wykluczyć presji inflacyjnej, jedynie może „zdławić” inflację. Uważa on, że inflacja tłumiona jest bardziej niebezpieczna niż otwarta, gdyż uniemożliwia działanie mechanizmowi cen i płac, a co za tym idzie, rząd zmuszony jest do ostrej ingerencji, traktując po drodze wolne przedsiębiorstwa prywatne i swobodę polityczną. Mechanizm alokacji, jakim jest system cen wolnorynkowych, wymieniany jest na innego rodzaju systemy działające nieefektywnie¹¹. Należy także wskazać, że regulacja dochodów nie wpływa na zagraniczne czynniki wzrostu dochodów i płac.

Jak stwierdzają przywoływani powyżej J. Carr i M. Friedman, podczas kontroli płac i cen cena nie stanowi składnika równoważącego rynek, ponieważ jest niższa od tej, jaka ukształtowałaby się w sytuacji braku kontroli. Jest to przyczyną zaostrzenia się braków określonych produktów, których ceny są kontrolowane. Kontrola cen jest więc nieskuteczna, ponieważ konsument faktycznie ponosi wyższe koszty, aniżeli wynosi oficjalna cena.

Kontrola realizacji polityki dochodowej łączy się zazwyczaj z powołaniem określonego organu (urzędu, komisji). Powstaje konieczność zatrudnienia wysoko kwalifikowanych pracowników oraz odpowiedniego ich wynagradzania. Także nadzór działalności przedsiębiorstw w zakresie ustalania płac wymaga stworzenia organów terenowych, co wiąże się z ponoszeniem wysokich nakładów finansowych. W przypadku dobrowolnej polityki dochodów organ kontroli nie jest jednak potrzebny, ponieważ realizacja wytycznych w zakresie ustalania płac opiera się na wzajemnej zgodzie związków zawodowych i pracodawców na ograniczenie wzrostu płac. Natomiast w przypadku ustawowej polityki dochodów organ kontroli jest niezbędny w celu wyegzekwowania wyznaczonych norm wzrostu płac.

¹⁰ J. Carr, *Wage and Price Controls. Panacea for Inflation or Prescription for Disaster?*, w: *The Illusion of Wage and Price Control. Essays on Inflation, Its Causes and Its Cures*, Vancouver 1976, s. 9.

¹¹ M. Friedman, *What Price Guidepost?*, w: *Guidelines, Informal Controls and the Market Place. Policy Choices in a Full Employment Economy*, ed. G.P. Shultz, R.Z. Aliber, Chicago 1966, s. 18.

Należy sformułować pytanie: jak ocenić zarzuty przeciwko polityce dochodowej? Fakt krótkookresowego jej oddziaływania nie musi świadczyć o jej niepowodzeniu. Często bowiem nawet krótkookresowe osłabienie inflacji odgrywać może pozytywną rolę gospodarczą czy społeczną. Wydaje się, że nie w każdej sytuacji fakt, iż tempo inflacji było wyższe od planowanego oznacza klęskę polityki dochodów. Na przykład niewłaściwe użycie innych narzędzi polityki gospodarczej może przyczynić się do wzrostu cen. Należy zatem zbadać, czy przyczyna niepowodzenia polityki dochodów leży w proponowanych narzędziach tej polityki, czy też w nieumiejętnym wdrażaniu jej w życie.

Problematyczne jest krytykowanie kosztowej teorii inflacji. Nie można przyjmować założenia o istnieniu doskonałej konkurencji we współczesnej gospodarce rynkowej i nie dostrzegać wpływu monopolu i związków zawodowych na usztywnienie się płac.

Przy realizacji polityki dochodów pojawiają się następujące pytania:

- jak dojść do porozumienia w sprawie zasad polityki dochodów?
- jaki powinien być zakres polityki dochodów: czy ma ona obejmować całą gospodarkę, czy tylko pewne sektory, duże przedsiębiorstwa, czy też mniejsze, wyłącznie płace, czy także inne dochody?
- jakie określić kryteria, ustalając normy wzrostu dochodów?
- czy uwzględniać odstępstwa od tych norm, jeśli tak – to na jakich warunkach?
- jak kontrolować realizację polityki dochodów?
- jakich użyć sankcji przeciwko przedsiębiorstwom nie przestrzegającym norm?
- jakie ustalić relacje między zasadami kształtowania dochodów a wymogami prawa międzynarodowego?

Dojście do porozumienia co do zasad polityki dochodów między pracodawcami, związkami zawodowymi oraz rządem stanowi jeden z podstawowych warunków skuteczności tej polityki. Przedstawiciele związków zawodowych jako warunek przyjęcia polityki dochodowej wysuwają żądanie wprowadzenia kontroli cen, zysków, czynszów i dywidend. Z drugiej strony, pracodawcy zgadzają się na kontrolę płac i ostro sprzeciwiają się kontroli cen, szczególnie gdy spadają zyski.

Rząd podczas realizacji polityki dochodów musi uwzględniać międzynarodowe standardy w sprawie swobody zawierania umów zbiorowych, określone w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Ważną sprawą jest określenie norm wzrostu dochodów. Kryteria tych norm muszą być zgodne z zestawem celów polityki gospodarczej.

Następny ważny problem to wyjątki od ustalonych norm. Muszą one istnieć, aby zwiększyć elastyczność polityki dochodów, uwzględnić zróżnicowanie płac w poszczególnych przedsiębiorstwach i sektorach gospodarki oraz aby zmniejszyć potencjalną nieefektywność alokacyjną. Do głównych obszarów, których dotyczą wspomniane wyjątki można zaliczyć ustalanie płacy minimalnej, dopuszczanie do wzrostu płac powyżej określonego limitu w przypadku poprawy

wydajności pracy, czy przy przesuwaniu siły roboczej oraz równe traktowanie wzajemnie powiązanych grup zawodowych¹².

5. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych

Stany Zjednoczone

Stosowanie polityki dochodów zazwyczaj w formie kontroli płac związane było z potrzebą ograniczenia inflacji. W latach 1962-66 polityka opierała się na wytycznych (*guidepost*) w dziedzinie płac i cen. Wymagano od związków zawodowych ograniczenia żądań płacowych do wielkości w przybliżeniu równej rocznemu przyrostowi wydajności pracy (np. 3%). Stosowanie tych zaleceń miało charakter fakultatywny, jednakże prezydent Kennedy użył swoich wpływów, aby zapobiec podwyższeniu cen. Odejście od wytycznych nastąpiło w roku 1966, kiedy to wzrosła presja inflacyjna, co było spowodowane dużymi przyrostami wydatków na wojnę wietnamską.

Po pięciu latach rząd USA, w celu przeciwdziałania inflacji, powrócił do prowadzenia polityki dochodów. W 1971 roku prezydent R. Nixon mimo wcześniejszych deklaracji, że rząd nie będzie ingerował w kwestię płac, podjął decyzję o zamrożeniu płac, cen i czynszów. Był to krok w ramach pierwszej fazy programu, mającego na celu kontrolę płac i był on częścią tzw. nowej polityki ekonomicznej. Powołano Radę ds. Płac (*Pay Board*), która zajmowała się płacami i wynagrodzeniami. Wzrost inflacji w 1973 roku był przyczyną ponownego zamrożenia płac na 60 dni.

W czasie kampanii wyborczej 1976 roku J. Carter odrzucił kontrolę płac jako narzędzie polityki antyinflacyjnej. Jednak po objęciu urzędu prezydenta, w 1978 roku, podobnie jak R. Nixon, wprowadził program ograniczenia wzrostu płac. Program Cartera zakładał obniżenie tempa podwyższania płac w latach 1979-1980 do 7% rocznie. Wytyczne te miały być nieobowiązkowe, ale ich przestrzeganie miano zapewnić poprzez przyznawanie ulg podatkowych. Była to próba sprawdzenia w praktyce koncepcji polityki dochodów, opartej na systemie podatkowym (*tax-based*). Nosila ona nazwę „ubezpieczenia płacy realnej” (*real wage insurance* – RWI). Zakładano, że jeżeli jakaś grupa pracownicza dostosuje się do zaleceń w zakresie wzrostu płac, to w sytuacji wyższego wzrostu cen dóbr konsumpcyjnych niż ustalona norma otrzyma ulgi podatkowe. Program ten nie został wprowadzony w życie, ponieważ kongres sprzeciwił mu się z powodów finansowych.

W czasie rządów R.Reagana nie wprowadzono kontroli płac, ponieważ było to zaprzeczeniem realizowanej wówczas doktryny gospodarczej.

W amerykańskiej literaturze ekonomicznej podkreśla się skuteczność polityki w okresie rządów J.F.Kennedy'ego, natomiast krytykuje się posunięcia R.Nixona. Pierwsza i druga faza kontroli płac i cen obniżyła stopę inflacji

¹² Zob. K. Markowski, op.cit., s. 132.

o 2 punkty procentowe rocznie. Badania potwierdzają krótkookresową skuteczność polityki dochodów w Stanach Zjednoczonych¹³.

Wielka Brytania

Wielka Brytania ma znacznie większe doświadczenie w prowadzeniu polityki dochodów niż Stany Zjednoczone. Lata 70. to ciągła realizacja ustawowej polityki dochodów¹⁴. Zasadniczą przyczyną stosowania polityki dochodów była presja inflacyjna oraz problemy ze zrównoważeniem bilansu płatniczego.

Rząd premiera E. Heatha wprowadził w 1971 roku dla sektora państwowego, z zaleceniem stosowania dla sektora prywatnego, politykę kontroli płac pod nazwą N-1. Polegała ona na tym, że każde porozumienie płacowe w sektorze państwowym powinno bazować na poprzednim, zmniejszonym o 1%. Na początku polityka ta powiodła się, lecz pod wpływem strajku górników rząd musiał uchylić wyznaczone zasady ustalania wzrostu płac i zgodzić się na podwyżkę płac dla tej grupy pracowniczej w wysokości 20%.

Wolne przetargi płacowe oraz znaczne bezrobocie okazały się niewystarczające do ograniczania inflacji. Powrócono do stosowania polityki dochodów. Brak porozumienia ze związkami zawodowymi spowodował ogłoszenie przez rząd w 1972 roku polityki ustawowej. Przewidziana ona była jako zachowanie średniookresowe w kilku etapach. Pierwszy etap to zamrożenie płac na 90 dni. Etap drugi to ograniczenie wzrostu płac o 4% w skali roku. W wyniku powyższych posunięć nastąpiło obniżenie wzrostu płac z 15% do około 10%. Niestety, nie miało to większego wpływu na stopę inflacji. Dlatego też w trzecim etapie wzrost płac ograniczono do 7% rocznie. Wprowadzono wiele wyjątków, w rezultacie których nastąpiło przyspieszenie wzrostu płac oraz tempa inflacji.

W 1979 roku rząd M. Thatcher odrzucił jakąkolwiek koncepcję polityki dochodów w stosunku do sektora prywatnego i oparł swoją politykę na wolnych umowach zbiorowych (*free collective bargaining*), kontroli podaży pieniądza oraz kontroli wydatków publicznych przy pomocy limitów kasowych (*cash limits*). Rząd ten realizował politykę dochodów tylko w stosunku do sektora publicznego.

Angielscy ekonomiści dochodzą do następujących wniosków:

- 1) krótkookresowe zamrożenie płac ogranicza stopę inflacji płacowej tylko na okres zamrożenia,
- 2) po okresie zamrożenia następuje wzrost płac, który likwiduje osiągnięte poprzednio korzyści.

¹³ R.J. Gordon, *The Impact of Aggregate Demand on Prices*, „Brooking Papers on Economic Activity” 1975, no. 3.

¹⁴ M. Ingham, *Incomes Policies: A Short History*, w: *Incomes Policies and Inflation*, s. 264-281.

6. Nowe koncepcje dotyczące polityki dochodowej

Koncepcja H.C. Wallicha i S. Weintrauba¹⁵

Istota jej sprowadza się do oddziaływania za pomocą systemu podatkowego na decyzje w kwestii płac. Polega to na ustaleniu pewnej dopuszczalnej normy wzrostu płac, po przekroczeniu której na pracodawcę będzie nakładany większy podatek. Polityka ta miała być zastosowana w stosunku do wszystkich korporacji płacących podatek od zysków. Postawiono jej zarzut antyrobotniczego charakteru, bo koncentruje się ona tylko na płacach i nie obejmuje cen i zysków.

Modyfikacja L.S. Seidmana

Seidman powyższą koncepcję zmodyfikował poprzez odniesienie jej również do cen. Proponuje ograniczenie jej tylko do największych korporacji. Oprócz kar w postaci większego obciążenia podatkiem, proponuje też nagrody w postaci ulg podatkowych.

Propozycja A.P. Lenera i D. Colandera

Nosi ona nazwę rynkowego planu antyinflacyjnego. Plan ten wprowadza tzw. antyinflacyjny kredyt rozrachunkowy. Przedsiębiorstwo zobowiązane byłoby do zakupu tegoż kredytu w wysokości odpowiadającej przekroczeniu sprzedaży ponad ustalony jej wzrost proporcjonalny do nakładów, pomnożony przez wzrost wydajności pracy w skali kraju. Przedsiębiorca, pragnąc podwyższyć płace ponad poziom wynikający ze wzrostu wydajności pracy, musi ponieść dodatkowe koszty związane z zakupem kredytu.

7. Uwagi końcowe

Polityka dochodowa jest najbardziej kontrowersyjnym narzędziem makroekonomicznym. Większość ekonomistów uważa, że jest ona bezużyteczna. Niektórzy posuwają się dalej, stwierdzając, iż zakłóca ona działanie wolnego rynku, nie powodując przy tym zmniejszenia inflacji. Metody polityki dochodowej często uważane są za niedoskonałe. Pomimo to politykę dochodową niektórzy traktują jako wywołującą mniej negatywnych skutków ubocznych niż jej alternatywa – wysokie bezrobocie. Oczywiście jest wiele innych argumentów za i przeciw takiej regulacji. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi, kto w tym sporze ma rację.

¹⁵ Zob. K. Markowski, op.cit., s. 145.

RECENZJE

To się czyta!

Polityka ekonomiczna, pod redakcją Antoniego Fajfera, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, 230 s.

Omawiana pozycja jest nową wersją opracowania wydanego w 1992 r. pt.: *Zarys polityki ekonomicznej*. Jego autorzy, pracownicy Katedry Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju oraz Katedry Gospodarki Regionalnej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, dokonali kolejnej próby przygotowania materiału dydaktycznego, który w zamyśle miał stanowić podstawę nowoczesnego modelu kształcenia ekonomistów. Książka bowiem skierowana jest do studentów wydziałów ekonomicznych wyższych uczelni.

Całość została podzielona na 16 rozdziałów, z których niemal każdy dotyczy innego rodzaju polityki. Po omówieniu zagadnień związanych z polityką ekonomiczną państwa jako taką, czytelnik zapoznaje się kolejno z różnymi rodzajami polityki, poczynawszy od polityki pieniężnej i budżetowej, poprzez m.in. politykę przekształceń strukturalnych i politykę społeczną, a skończywszy na prognozowaniu i planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego.

W skrypcie autorzy powołują się na książki i artykuły wielu polskich specjalistów z zakresu omawianych polityk, a w mniejszym stopniu specjalistów zagranicznych. Można zatem powiedzieć, że jest ona swego rodzaju podsumowaniem tego, co do tej pory udało się w Polsce napisać na temat teorii i praktyki polityki ekonomicznej, bez silenia się na oryginalność opracowania. W przypadku pozycji przeznaczonej dla studentów ma to ogromne znaczenie, gdyż prezentuje ugruntowaną wiedzę z zakresu polityki ekonomicznej, wolną od eksperymentów nie zweryfikowanych przez czas.

Na szczególną uwagę zasługuje budowa poszczególnych rozdziałów. Każdy z nich zawiera zarówno elementy teorii, jak i praktyki życia gospodarczego. Co jednak może ucieszyć każdego studenta, rozważania teoretyczne zostały w tym opracowaniu ograniczone do niezbędnego minimum. Mało jest tutaj różnego rodzaju „wymienianek”, podziałów według różnych kryteriów, rozważań czysto definicyjnych, których przyswojenie nastęrcza studentom wielu problemów.

Zatem każdy rozdział omawianego skryptu zaczyna się wprawdzie od omówienia zagadnień teoretycznych, ale późniejsze rozważania opierają się na licznych przykładach z życia gospodarczego (często ujmowanych w przypisach: np. dane liczbowe, porównania z innymi krajami, przykłady polityk itp.).

Można zatem powiedzieć, że poza kilkoma zagadnieniami, które ze swej natury mogą być rozpatrywane jedynie w teorii, każda z polityk omawiana jest ze szczególnym akcentem położonym na praktykę życia gospodarczego. W szczególności, autorzy przytaczają wiele przykładów polityki prowadzonej w Polsce w latach 90. i to właśnie stanowi wielki atut tego opracowania. Dzięki bowiem takiemu podejściu całość pracy staje się ciekawsza i zachęca do częstszej lektury.

Jeśli zaś chodzi o samo omawianie kwestii związanych z praktyką życia gospodarczego i prowadzoną w związku z tym w różnych krajach – przede wszystkim w Polsce – polityką autorzy nie pozostawiają jej bez własnej oceny.

Dzięki takiemu podejściu do problemów polityki gospodarczej każdy student ma możliwość zapoznania się z różnymi rozwiązaniami w zakresie poszczególnych rodzajów polityk, a następnie zajęcia stanowiska wobec opinii autora. Ponadto ma on możliwość poznania nazwisk wybitnych ekonomistów polskich i zagranicznych, którzy są zwolennikami bardziej lub mniej aktywnej polityki ekonomicznej państwa. To zaś dodatkowo poszerza niezbędną wiedzę, daje lepszą orientację w podzielonym świecie współczesnej ekonomii.

Z powyższych względów uważam, że książka doskonale nadaje się na podstawową pozycję literaturową w ramach przedmiotu „polityka gospodarcza”, stanowiąc bardzo dobre dopełnienie wykładów i ćwiczeń z tego przedmiotu. Z pewnością pozwoli ona na ugruntowanie wiedzy zdobytej na zajęciach, a o to przecież autorom chodziło. Można przypuszczać, że lektura ta u większej liczby studentów rozbudzi zainteresowanie polityką ekonomiczną prowadzoną przez współczesne państwa, a w szczególności przez Polskę.

W trakcie czytania tej pozycji nasunęła mi się jedna uwaga. Moim zdaniem każdy rozdział powinien kończyć się pewnym podsumowaniem, przypomnieniem głównych tez. Rzadko bowiem jest się w stanie dobrze zapoznać ze wszystkimi rodzajami polityk i wieloma problemami, z którymi każda z nich musi się borykać. Takie zaś streszczenie pomogłoby studentom w zdobyciu choćby ogólnej orientacji, a już na pewno posłużyłoby do przypomnienia sobie materiału po paru latach od skończenia studiów.

Andrzej Matuszczak

Kultury narodów a sukces ekonomiczny

Charles Hampden-Turner, Alfons Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, tłum. Dorota Gostyńska, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, 357 s.

Tuż przed rozpoczęciem XXI wieku słowo „kapitalizm” ciągle w Polsce budzi różne emocje. Poszczególne grupy ludzi inaczej postrzegają kapitalizm. Analiza dowolnych gospodarek kapitalistycznych wskazuje na występowanie znacznych różnic w sposobach szeroko pojmowanego gospodarowania. Autorzy recenzowanej książki postawili sobie za cel zdefiniowanie kilku kultur kapitalizmu, w celu pokazania czytelnikowi, że tworzenie dobrobytu pozostaje

w ścisłym związku z kulturą. Ta z kolei uważana jest przez autorów za „trwałą podstawę tożsamości narodowej oraz źródło ekonomicznej potęgi – i słabości” (s. 14).

Siedem kultur kapitalizmu to spojrzenie na gospodarkę nie przez pryzmat ekonomii, lecz przez szerokie spektrum czynników kulturowych, z silnym zaznaczeniem wpływu historii. Analizując wybrane kraje, ich kultury, przedstawiając procesy wartościowania i wynikające z nich konflikty wartości, autorzy wskazują „źródła potęgi i słabości”. Procesy wartościowania, które stanowią podstawę do stworzenia siatki wartości zostały celowo wybrane, jako niezbędne przy tworzeniu dobrobytu przez państwa i organizacje.

Pierwotnym celem książki było zdefiniowanie siedmiu kultur dobrobytu. Intuicyjnie i obiegowo powtarza się wiele sądów o poszczególnych państwach, narodach, przypisując im określone cechy czy osiągnięcia. W książce opisano i porównano – przez pryzmat wspomnianej siatki wartości – państwa, które autorzy określili mianem najważniejszych kultur. Trudno ustosunkować się do wyboru wskazanych siedmiu kultur jako najważniejszych – nie precyzują oni bowiem kryteriów, dzięki którym takiego wyboru dokonali, jednak z pewnością każda badana kultura jest odrębna i jej obserwacja wnosi do pracy wiele ciekawych spostrzeżeń. Wybór autorów jest również udaną konfiguracją geograficzną. I tak, w kolejności omówienia państw, w pracy przedstawione zostały: Stany Zjednoczone, Japonia, Niemcy, Szwecja, Holandia, Wielka Brytania, Francja.

Wspomniany wyżej ogólny cel pracy – zdefiniowanie siedmiu kultur dobrobytu – realizowany jest w różnych ujęciach i poprzez specyficzne cele częściowe, co jest konsekwencją wielowątkowości poruszanej tematyki. Istotnym przesłaniem książki jest ukazanie konieczności „godzenia przeciwieństw”, harmonii wartości, współdziałania. Cytując za autorami: „można połączyć tradycyjne osiągnięcia wielu różnych krajów, pod warunkiem skutecznego opanowania różnic kulturowych i niedopuszczenia do powstania wieży Babel” (s. 25).

Książka podzielona jest na trzynaście rozdziałów. Każdy rozdział obejmuje wiele haseł, jednak bez zwartej ich klasyfikacji i bez zamieszczenia tych haseł w spisie treści. Na początku opracowania autorzy przedstawili uwagi metodologiczne do zawartych w książce wyników badań ankietowych, przeprowadzonych na grupie 15 000 menedżerów przez Center for International Business Studies (CIBS) w Amstelveen w Holandii. Należy zaznaczyć, że choć autorzy ujmują w tytule siedem krajów, to tło stanowią wyniki badań znacznie szerszej grupy państw. W większości analizuje się rezultaty badań menedżerów z 12 państw, a w niektórych przypadkach – z ponad 20 państw.

W rozdziale I omówiono siedem podstawowych procesów wartościowania, bez których niemożliwe byłoby tworzenie dobrobytu. Są to:

- ustanawianie reguł i odkrywanie wyjątków,
- konstrukcja i dekonstrukcja,
- zarządzanie jednostkami,

- przyswajanie świata zewnętrznego,
- synchronizacja szybkich procesów,
- wybieranie najlepszych,
- równość szans.

Procesy wartościowania związane są z rozstrzygnięciem dylematów dotyczących przeciwstawnych wartości. Układają się one w następujące kontrastowe pary, odpowiednio do wymienionych wyżej procesów wartościowania:

- uniwersalizm – partykularyzm,
- analiza – synteza,
- indywidualizm – kolektywizm,
- wewnątrzsterowność – zewnątrzsterowność,
- następstwo – synchronizacja,
- osiągnięcie stanowiska – otrzymywanie stanowiska,
- równość – hierarchia.

Tłumaczenie niektórych określeń na język polski nie zawsze jest możliwe bez uszczerbku dla stylu czy precyzyjnego wyrażenia treści. Należy zaznaczyć, że tłumaczenie dokonane przez Dorotę Gostyńską jest w całości pracy zrozumiałe i poprawne stylistycznie, choć niektóre wyrażenia wiernie przetłumaczone brzmią w języku polskim dosadnie. To jednak oryginalny styl autorów – bardzo obrazowy, często sarkastyczny. Taki amerykański styl pisania, być może urazi niektórych czytelników swoją niedelikatnością, ale innym zapewne spodoba się. Autorzy, choć sami krytykują silnie amerykańską kulturę, nie odcinają się od niej i są tego świadomi.

W rozdziałach II, III, IV oraz V analizowana jest właśnie kultura amerykańska. Zostało jej poświęconych 70 stron. Następne trzy rozdziały – ponad 80 stron – dotyczą Japonii. Rozdział IX opisuje Niemcy, a rozdziały X, XI, XII, XIII kolejno: Szwecję, Holandię, Wielką Brytanię, Francję, przy czym każdemu państwu poświęcono około 30 stron. Rozkład ilości stron powoduje, że dwie pierwsze kultury sprawiają na czytelniku wrażenie największych, najważniejszych. Chociaż można uzasadnić ten fakt rozmiarami gospodarek tych krajów, nie wiadomo czy było to intencją autorów. Najbardziej krytyczne i sarkastyczne ujęcie odnosi się zdecydowanie do Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

Każdy rozdział zawiera opis kultury danego narodu, ukazując jej najbardziej typowe, ważne cechy. Owe cechy są odkrywane poprzez siatkę wartości, różne pytania ankietowe, analizy historyczne, przytaczanie sytuacji zarządczych, ludzkich spraw codziennych. Wydaje się, że stworzona siatka wartości nie jest najważniejszym narzędziem badawczym, gdyż autorzy podają wiele informacji na podstawie czasopism, książek, własnych doświadczeń. Forma przekazu, choć w pewnym stopniu chaotyczna, jest niewątpliwie atrakcyjna, gdyż treść książki jest wzbogacona wyjątkami z literatury klasycznej, schematami autorskimi, materiałami praktycznymi z przedsiębiorstw.

Ta wielość sposobów przekazu, poruszanie przez autorów wątków socjologicznych, filozoficznych, psychologicznych, a nade wszystko – ujmowanie ca-

łości obrazu w kontekście bogactwa, dobrobytu narodów, będącego wynikiem ich cech kulturowych – sprawiają, że książka może być adresowana do czytelników wielu profesji oraz o różnych profilach zainteresowań. Autorzy prezentują niekiedy radykalne poglądy i w wielu kwestiach można mieć wątpliwości, czy prezentowany obraz nie jest subiektywnym ujęciem, czy idealistyczne przedstawienie budzących podziw cech Japończyków nie jest jednostronne, a krytyka amerykańskiego pędu do pieniądza nazbyt ostra.

Poruszana przez autorów tematyka jest w Polsce bardzo aktualna. Obecność kapitału zagranicznego w gospodarce polskiej, harmonizacja w ramach struktur europejskich powodują, że inne kultury uczestniczą czynnie lub biernie w procesach zarządzania organizacjami. Jak podkreślają autorzy: „można raczej dostrzec pewne usztywnienie tych stereotypów (narodowych) wśród ludzi, którzy mają częste kontakty z przedstawicielami innych narodowości” (s. 9), i dalej: „nasz przyszły sukces gospodarczy zależy od tego, czy dobrze zrozumiemy najgłębiej skrywane motywy naszych partnerów handlowych” (s. 12). Zacytowane opinie autorów odnoszą się nie tylko do kontaktów handlowych, lecz do wszelkich kontaktów międzynarodowych, które pozwalają danemu państwu budować jego dobrobyt – jakkolwiek byłby on określony. Zrozumienie innych kultur, a także własnej kultury i wynikających z niej cech, zbliży ludzi różnych narodowości.

Lektura książki stanowi dobrą podstawę do wielorakich rozważań i wniosków w zakresie sposobów zarządzania organizacją. Poznanie różnych kultur pozwala zweryfikować stosowane metody i style. Konieczne jest przystosowanie sposobu zarządzania do kultury grupy. Jeśli grupa jest międzynarodowa, o sukcesie zarządzania może przesądzić znajomość narodowych cech poszczególnych jej członków. Znajomość innych kultur to także istotny element sukcesu w negocjacjach z klientami zagranicznymi. Przykłady sytuacji, gdy znajomość omawianego tematu zwiększa obroty firm lub ich atrakcyjność są widoczne w wielu obszarach życia gospodarczego. Dobrym przykładem może być bankowość korporacyjna. Aby przekonać inwestora zagranicznego do współpracy z bankiem, konieczne są wieloetapowe spotkania, negocjacje. Znajomość cech kulturowych potencjalnego klienta i odpowiednie prowadzenie rozmów stanowią, obok proponowanych warunków współpracy, istotne przesłanki sukcesu.

Recenzowana książka jest z pewnością ciekawą, wnikliwie napisaną pozycją, traktującą o aktualnych zagadnieniach. Ważne jest, że w zależności od profilu zainteresowań czytelnika, może on sformułować własne wnioski, których autorzy jednoznacznie nie precyzują, tworząc podstawy do indywidualnych przemyśleń.

Ewa Słowińska

Informacje i zalecenia dla Autorów

1. W „Zeszytach Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” zamieszczane są teksty oryginalne, nie opublikowane wcześniej na innych łamach. Preferowane są przy tym artykuły i recenzje z zakresu tematyki, ustalonej z rocznym wyprzedzeniem przez Radę Redakcyjną „Zeszytów”. Informacje dotyczące tej problematyki publikowane są w każdym numerze „Zeszytów”.

2. Objętość artykułu nie powinna przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu (format A4, 30 wierszy na stronie i 60 znaków w wierszu). Bibliografia artykułu może obejmować wyłącznie pozycje cytowane w tekście.

3. Przypisy powinny znajdować się u dołu strony. Powołując się na druk zwarty należy podać miejsce i rok jego wydania oraz stronę, natomiast w przypadku druku ciągłego – nazwę (w cudzysłowie), rok, numer i stronę. Szczególnie starannego udokumentowania źródłowego wymagają przywoływane informacje statystyczne.

4. Do artykułu należy dołączyć jego krótkie streszczenie (około ćwierć strony), które powinno zawierać tezy pracy, nie zaś listę poruszanych zagadnień. Streszczenie to będzie umieszczane przed artykułem.

5. Artykuł należy zaopatrzyć w informacje dotyczące miejsca pracy Autora (np. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Katedra Ekonomii) i ewentualnych pełnionych przez niego funkcji (np. kierownik Katedry Ekonomii). W przypadku zatrudnienia w wielu miejscach i/lub pełnienia wielu funkcji, prosimy o podawanie jedynie dwu z nich, zdaniem Autora – podstawowych. Prosimy również o podawanie adresu do korespondencji wraz z numerem telefonu kontaktowego.

6. Artykuły – w dwu egzemplarzach i na dyskietce, zapisane w edytorze Word – prosimy przesać do Działu Badań Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

7. W ciągu trzech miesięcy od dostarczenia artykułu Autor będzie poinformowany, czy jego praca została przez recenzentów przyjęta do druku i w którym numerze przewidywane jest jej opublikowanie. Artykuł nie przyjęty do druku podlega – na życzenie Autora – zwrotowi.

8. Recenzja – w dwu egzemplarzach i na dyskietce – powinna być opatrzona tytułem. Prosimy do niej dołączyć informacje dotyczące miejsca pracy Autora, a także podać adres do korespondencji wraz z numerem telefonu kontaktowego. W ciągu trzech miesięcy Autor zostanie poinformowany, czy jego recenzja została przyjęta do druku.

9. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w artykułach i recenzjach skrótów i przeredagowywania tekstu, bez naruszania zasadniczego toku argumentacji. Ewentualne propozycje zmiany tytułu będą konsultowane z Autorem.

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Dział Badań Naukowych
al. Niepodległości 2
61-874 Poznań