

Grzegorz Pawłowski

Uniwersytet Gdański

STABILIZACJA MAKROEKONOMICZNA W POLSCE A KRYTERIA UCZESTNICTWA W STREFIE EURO

1. Wstęp

W polityce gospodarczej strategiczne zarządzanie całą gospodarką zgodnie z przyjętymi priorytetami systemowymi jest równie istotnym polem aktywności jak doraźne działania regulacyjne. Takie podejście do polityki gospodarczej ma kluczowe znaczenie dla budowy określonych ram ładu gospodarczego oraz wyboru strategicznego modelu polskiej gospodarki. Ramy formalne artykułu pozwalają na syntetyczną prezentację kwestii dotyczących roli stabilizacji gospodarczej w modelu polityki ekonomicznej ujętej w kontekście kryteriów zbieżności z Maastricht.

2. Strategiczny wymiar polityki gospodarczej

Politykę gospodarczą zaliczyć można do tych dziedzin nauki, które powinny być stosowane praktycznie i przez to weryfikowane. Stanowi ona element realizacji działań operacyjnych składających się na wytyczoną strategię gospodarczą¹. Jeżeli strategię gospodarczą będziemy traktowali jako proces złożony z refleksji, decyzji i działań mających na celu określenie kluczowych celów i zadań realizacyjnych oraz dobór adekwatnych środków do ich realizacji, a także podjęcie konkretnych przedsięwzięć i kontrolowanie osiągniętych efektów związanych z wytyczonymi celami, to można będzie stwierdzić, że tak rozumiana strategia stanowi wyznacznik dla polityki gospodarczej w najszerszym wymiarze². Podobnie jak w przypadku definiowania polityki gospodarczej, tak i tu nie ma jednej, powszechnie uznanej definicji zarządzania strategicznego. Wielość ujęć jest tak duża, że można wytyczyć cztery główne wątki³: celu, planu, otoczenia i zmiany.

¹ Por. np.: *Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, UG, Gdańsk 2004, s. 23.

² Zob.: M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994, s. 14.

³ Tamże, s. 12.

Zakładając, że strategiczny model gospodarczy jest ściśle zdeterminowany przez ogólne cele polityki gospodarczej, można wytyczyć cztery takie podstawowe cele, składające się na tzw. magiczny czworokąt: stabilizacja pieniężna, stabilizacja rynku pracy, równoważenie bilansu płatniczego, trwałość wzrostu gospodarczego⁴.

Przyjmując te cele za strategiczne wyznaczniki polityki gospodarczej, możemy przyjąć dwa kryteria budowy strategicznego modelu polityki gospodarczej:

- kryterium stabilizacji makroekonomicznej,
- kryterium warunków trwałego wzrostu gospodarczego.

Na ich podstawie możemy wyznaczyć cztery warianty strategiczne modeli polityki gospodarczej. Graficzną ilustrację kryteriów determinujących te cztery modele gospodarki zaprezentowano na rys. 1.

| | | |
|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| Stabilizacja makroekonomiczna | Gospodarka zrównoważonego wzrostu | Gospodarka ustabilizowana |
| Destabilizacja makroekonomiczna | Gospodarka zdestabilizowana | Gospodarka w strukturalnym kryzysie |
| | Uwarunkowania wzrostu gospodarczego | Brak warunków trwałego wzrostu gospodarczego |

Rys. 1. Cztery podstawowe modele strategiczne gospodarki

Źródło: opracowanie własne.

Model gospodarki ustabilizowanego wzrostu charakteryzuje polityka gospodarcza zmierzająca długofalowo do osiągnięcia wymienionych celów „magicznego czworokąta”. Efektem takiej polityki jest konkurencyjna gospodarka, systematycznie rozwijająca się, o zrównoważonych rynkach pieniądza, pracy i ustabilizowana pod względem handlu zagranicznego.

Model gospodarki ustabilizowanej charakteryzuje się zrównoważeniem salda bilansu płatniczego, brakiem zjawisk inflacyjno-deflacyjnych i równowagą rynku pracy. Tego typu stabilizacja nie jest w tym przypadku wsparta odpowiednim poziomem konkurencyjności gospodarki, co nie pozwala na powstanie warunków do wzrostu gospodarczego.

Model gospodarki destabilizowanej charakteryzuje wzrost ekonomiczny, „okupiony” jednak nierównowagą na wcześniej wymienionych rynkach. Bardzo często model ten w dłuższym czasie prowadzi do popadnięcia systemu gospodarczego w kryzys strukturalny.

Model gospodarki w strukturalnym kryzysie charakteryzuje się zarówno nierównowagą na poszczególnych rynkach, i jak niską konkurencyjnością gospodarki,

⁴ Por. z: H. Bąk, Z. Marciniak, R. Michalski, D. Roasati, *Wstęp do polityki gospodarczej*, I KiCHZ, Warszawa 1990, s. 13-14.

a przez to brakiem warunków do rozwoju gospodarczego. Jakkolwiek model ten nie jest wynikiem oficjalnie podejmowanych strategii, bywa on skutkiem źle przyjętych priorytetów i działań w sferze polityki gospodarczej. Od tego wariantu strategicznego polityki gospodarczej najtrudniej jest w praktyce odejść i wymaga on podjęcia najbardziej złożonych działań transformacyjnych systemu ekonomicznego.

2. Integracja gospodarcza a kryteria konwergencji z Maastricht

Modele ogólne polityki gospodarczej można odnieść do procesów integracji gospodarczej państw i towarzyszących tym procesom celów strategicznych. B. Balassa podzielił procesy integracyjne gospodarek rynkowych na pięć etapów⁵: budowę strefy wolnego handlu, ustanowienie unii celnej, ustanowienie wspólnego rynku, ustanowienie unii walutowej i gospodarczej, stworzenie unii politycznej. Model B. Balassy wykazuje typowo deterministyczne cechy. Praktyka polityki gospodarczej dowodzi jednak, że ścieżka integracji gospodarek rynkowych nie musi przebiegać koniecznie przez te pięć etapów, a wiele z nich można pominąć. Integrację w kontekście równoważenia dwóch gospodarek rynkowych zaprezentował R. Mundell. Wymienił on pięć elementów oddziaływania na równowagę gospodarczą w ramach integracji gospodarek dwóch państw⁶. Teorię optymalnego obszaru walutowego uzupełnił R.I. McKinnon, zwracając uwagę na kluczowe znaczenie polityki monetarnej i fiskalnej mającej przede wszystkim stworzyć stabilne warunki systemowe gospodarki⁷. Dyskusja teoretyczna nad kryteriami optymalnego obszaru walutowego doprowadziła do wyodrębnienia podstawowych czynników determinujących taki obszar⁸. Czynniki te w dłuższym czasie powinny spowodować, że dany obszar integracji gospodarczej będzie spełniał kryteria gospodarki zrównoważonego wzrostu. Podobny charakter oddziaływania mają tzw. kryteria konwergencji z Maastricht. Są one podstawą formalną Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), której efektywność wymaga stabilności gospodarczej i stosunkowo wysokiej zbieżności systemów ekonomicznych państw wchodzących w skład tej unii. Kryteria te dotyczą pięciu obszarów⁹. Dodatkowym wymogiem formalnym jest zapewnienie niezależności banku centralnego.

Analiza wypełnienia przez Polskę wspomnianych kryteriów zbieżności stanowić może element oceny polskiej polityki gospodarczej w kontekście modelu gospodarki, do jakiego dąży ta polityka.

⁵ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen and Unin, London 1964, cyt. za: M. Lachowicz, *Koncepcja wspólnych obszarów walutowych*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 2, s. 4 i dalsze.

⁶ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, vol. 51, no 4, s. 275-531, cyt. za: M. Lachowicz, wyd. cyt., s. 5-7.

⁷ R.I. McKinnon, *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1963, vol. 53, no 4, s. 717-725.

⁸ M. Lachowicz, wyd. cyt., s. 13-14.

⁹ Szerzej: M. Pronobis, *Polska w strefie euro*, C.H. Beck, Warszawa 2008, r. 1 i 2.

3. Wskaźniki makroekonomiczne polskiej gospodarki w świetle kryteriów zbieżności

Traktat akcesyjny zobowiązuje Polskę do implementacji kryteriów konwergencji z Maastricht. W programie konwergencji z grudnia 2008 r. jako za cel ogólny polityki gospodarczej rządu przyjęto w średnim okresie stworzenie warunków do szybkiego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie odporności gospodarki na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne¹⁰. Program ten uwzględnia ocenę Europejskiego Banku Centralnego (EBC) zawartą w rocznym raporcie z maja 2008 r.¹¹ Formalnie rząd wytyczył docelowy model polskiej gospodarki jako wariant „wzrostu zrównoważonego”.

Deficyt sektora finansów publicznych

Według oficjalnych sprawozdań rządu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2007 i 2008 miał wynieść odpowiednio¹²: 2,0% PKB oraz 2,7% PKB. Prognozy zmian tego wskaźnika na najbliższe lata zawarto w tab. 1.

Tabela 1. Wyniki sektora instytucji rządowych i samorządowych (kod ESA: EDP B9)

| Wyszczególnienie | 2007 (mld zł) | 2007 (proc. PKB) | 2008 (proc. PKB) | 2009 (proc. PKB) | 2010 (proc. PKB) | 2011 (proc. PKB) |
|---|------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych | -23,2 | -2,0 | -2,7 | -2,5 | -2,3 | -1,9 |
| Podsektor centralny | -37,2 | -3,2 | -3,6 | -2,7 | -2,5 | -2,1 |

Źródło: *Program konwergencji – aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, s. 39.

Dane rządowe wskazywały, że wskaźnik dotyczący deficytu budżetowego w najbliższych latach miał być utrzymany poniżej zaleceń zawartych w traktacie z Maastricht. Nie ma być to stan pełnej równowagi budżetowej, ale mieścić się on ma poniżej progu 3%. Fakt ten jest o tyle istotny, że w poprzednich latach Polska objęta była decyzją Rady UE w sprawie nadmiernego deficytu budżetowego przekraczającego 3% PKB¹³ (jeszcze w 2006 r. deficyt budżetowy w Polsce miał wartość 3,8% PKB). Najnowsze korekty wskaźnika deficytu tego sektora wskazują na 3,9% PKB w 2008 r., a zatem znacznie powyżej poziomu granicznego. Przedstawione prognozy mogą być zatem nie w pełni adekwatne do przyszłej sytuacji gospodarki polskiej wobec narastających w 2009 r. impulsów kryzysowych płynących z zewnętrznych

¹⁰ *Program konwergencji – aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008, s. 6 i dalsze.

¹¹ *Raport o konwergencji*, EBC, Frankfurt Am Main 2008, s. 52-53.

¹² *Program konwergencji...*, s. 39.

¹³ *Raport o konwergencji...*, s. 52.

gospodarek. Można się spodziewać, że w 2009 r. utrzymanie wskaźnika deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB stanowić będzie krytyczne wyzwanie dla rządu polskiego (według prognoz ekonomicznych Komisji Europejskiej deficyt w Polsce w 2009 r. może wynieść 3,6% PKB¹⁴) i tegoroczny raport EBC o konwergencji zawierać może sugestie dla Komisji Europejskiej w sprawie otwarcia procedury nadmiernego deficytu.

Generalnie można podsumować ten obszar stabilizacji jako niespełniony w praktyce, choć w warunkach światowego kryzysu gospodarczego władze wykazują obecnie sporą determinację w kierunku jego realizacji.

Zadłużenie sektora publicznego

Dług instytucji publicznych w Polsce w ostatnich latach spełniał kryterium konwergencji z Maastricht. Prognozy rządowe zakładają utrzymanie tego stanu przez najbliższe lata (tab. 2). Jak wynika z tab. 2, sytuacja w sferze długu publicznego ma spełniać wymogi traktatu z Maastricht, jednakże nie jest to stan równowagi w tej sferze. Optymistycznym akcentem jest determinacja rządu w zakresie systematycznej poprawy tego wskaźnika w przyszłości.

Tabela 2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (proc. PKB)

| Wyszczególnienie | 2007 r. | 2008 r. | 2009 r. | 2010 r. | 2011 r. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sektor instytucji rządowych i samorządowych | 44,9 | 45,9 | 45,8 | 45,5 | 44,8 |

Źródło: *Program konwergencji...*, s. 16.

Poziom cen

Zarówno raport Europejskiego Banku Centralnego, jak i polski program rządowy wskazują na wypełnianie tego kryterium konwergencji w ostatnich latach, a także umiarkowanie pozytywnie rokują na najbliższy okres (tab. 3). Wskaźnik ten nie oznacza pełnej równowagi cenowej, ale daje szansę na zbliżenie się do tego stanu. Pozornie paradoksalnie utrzymywaniu niskiego poziomu inflacji sprzyjał światowy

Tabela 3. Poziom wzrostu cen konsumpcyjnych w Polsce

| Wyszczególnienie | 2007 r. | 2008 r. | 2009 r. | 2010 r. | 2011 r. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (<i>The Harmonised Index of Consumer Prices – HICP</i>) | 2,6 | 4,2 | 2,9 | 2,5 | 2,5 |

Źródło: *Program konwergencji...*, s. 37.

¹⁴ A. Więckowska, *Komisja Europejska grozi Polsce karami za deficyt*, <http://www.psz.pl/>, 23.04.2009.

wy kryzys gospodarczy skutecznie hamujący presję płacowo-cenową. Należy jednak wskazać na zagrożenie wzrostem poziomu inflacji od 2010 r., kiedy to presja deflacyjna z powodu światowego kryzysu gospodarczego zacznie słabnąć. W tym kontekście kluczowe znaczenie powinno odgrywać strategiczne podejście instytucji monetarnych do kwestii długofalowej stabilizacji cenowej.

Można uznać, że wskazany wskaźnik sprzyjał równoważeniu polskiego systemu gospodarczego i należałoby utrzymywać go w wyznaczonych ramach. W tym kontekście negatywnie ocenić można wstępne dane statystyczne za marzec 2009 r., które wskazują na wysokość wskaźnika CPI w Polsce na poziomie 3,6% (górną granicę strategii polityki pieniężnej NBP wynosi 3,5%), a wstępne szacunki Eurostatu wskazują HICP na poziomie 4,0%. Jeżeli porówna się to ze średnim poziomem inflacji w strefie euro (0,6% w marcu 2009 r.¹⁵), to widać wyraźnie pojawiające się zagrożenie nie tylko nierównowagą w sferze monetarnej, ale także dyskusyjny kurs strategicznych działań Rady Polityki Pieniężnej w ostatnich miesiącach (fala obniżek stóp procentowych).

Długoterminowe stopy procentowe

Kolejny wskaźnik konwergencji dla polskiej gospodarki dotyczący wysokości stóp procentowych także spełniał warunki brzegowe (tab. 4).

Tabela 4. Poziom długoterminowych stóp procentowych w Polsce

| Wyszczególnienie | 2007 r. | 2008 r. | 2009 r. | 2010 r. | 2011 r. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Długookresowe stopy proc. (średniorocznie) | 5,5 | 6,1 | 6,3 | 5,8 | 5,5 |

Źródło: *Program konwergencji...*, s. 38.

Wydaje się, że prognozy stóp procentowych na rok 2009 mogą być przeszacowane wobec presji rynkowej spowodowanej światowym kryzysem finansowym. Na początku 2009 r. można było zaobserwować politykę obniżania stóp procentowych zarówno w Polsce, jak i w krajach strefy euro. Wobec takiego trendu możliwe jest, że stopy procentowe ukształtują się w tym roku na poziomie niższym od prognozowanego, co podtrzymywać może wcześniej wspomniany impuls inflacyjny.

Kurs walutowy

Polityka kursu walutowego w Polsce od 2001 r. oparta jest na jego płynności. Perspektywa wejścia do ERM II (*European Exchange Rate Mechanism II*), wyrażenie podkreślona przez polski rząd, jesienią 2008 r. spowodowała falę ataków spekulacyjnych wspartych chaosem spowodowanym kryzysem na międzynarodowych rynkach walutowych.

¹⁵ Komunikaty NBP i Eurostatu, kwiecień 2009 r.

Średnie kursy miesięczne euro do złotego w 2009 r. zmieniały się dosyć intensywnie (tab. 5). Wydaje się, że polityka kursu walutowego stanowi w najbliższym czasie największe wyzwanie dla polityki stabilizacyjnej. Dwuletnia perspektywa usztywnienia kursu złotego w ramach ERM II stanowić może zachętę dla sektora finansowego do podejmowania kolejnych ataków spekulacyjnych na tę walutę.

Tabela 5. Zmiany średniego kursu euro
(w złotych)

| Miesiąc | 2009 |
|---------|---------|
| I | 4,2181 |
| II | 4,6442 |
| III | 4,6237 |
| IV | 4,4498* |

* Kurs NBP na dzień 29 kwietnia 2009 r.

Źródło: bazy danych NBP, kwiecień 2009 r.

Formalnie wskaźniki konwergencji dla polskiej gospodarki, poza wskaźnikiem deficytu budżetowego, wypadają umiarkowanie korzystnie. Biorąc pod uwagę najnowsze negatywne wskaźniki w obszarze poziomu cen, można uznać, że gospodarka polska znajduje się w fazie stopniowego odchodzenia od stanu równowagi i wobec tego należałoby podjąć strategiczne decyzje mające trwale zrównoważyć polski system gospodarczy w najbliższych latach.

4. Podsumowanie

Analiza teoretycznych i empirycznych aspektów modelu polskiej polityki gospodarczej wskazuje na jej kształt, który strategicznie powinien się kierować ku modelowi „gospodarki zrównoważonego wzrostu”. Wobec kryteriów konwergencji z Maastricht w wielu obszarach zaobserwować można było jednak nadal strategiczne czynniki determinujące umiarkowany „wzrost w warunkach niestabilności”. Wobec takiego trendu celem strategicznym polskiej polityki gospodarczej powinno być nie tylko doraźne spełnienie kryteriów zbieżności w celu akcesji do strefy euro, ale także długofalowa stabilizacja makroekonomiczna stanowiąca podstawę konkurencyjności naszej gospodarki.

Literatura

- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, George Allen and Unwind, London 1964.
Bąk H., Marciniak Z., Michalski R., Roasati D., *Wstęp do polityki gospodarczej*, IKiCHZ, Warszawa 1990.

- Lachowicz M., *Koncepcja wspólnych obszarów walutowych*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 2.
- Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994.
- McKinnon R.I., *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1963, vol. 3, no 4.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, vol. 51, no 4.
- Polityka gospodarcza*, red. H. Ćwikliński, UG, Gdańsk 2004.
- Program konwergencji – aktualizacja 2008*, Warszawa, grudzień 2008.
- Pronobis M., *Polska w strefie euro*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Raport o konwergencji*, EBC, Frankfurt Am Main 2008.
- Więckowska A., *Komisja Europejska grozi Polsce karami za deficyt*, <http://www.psz.pl/>, 23.04.2009.

MACROECONOMIC STABILIZATION IN POLAND AND CRITERIONS OF PARTICIPATION IN EURO AREA

Summary

Polish economic policy often has a short-run perspective. In order to establish long-run development, economic policy needs the strategic dimension. In the 2009 Polish economic system is still not balanced. In the strategic perspective Polish economic policy shall focus on criterions of convergence, but it will stress the role of the general macroeconomic stabilization too.