

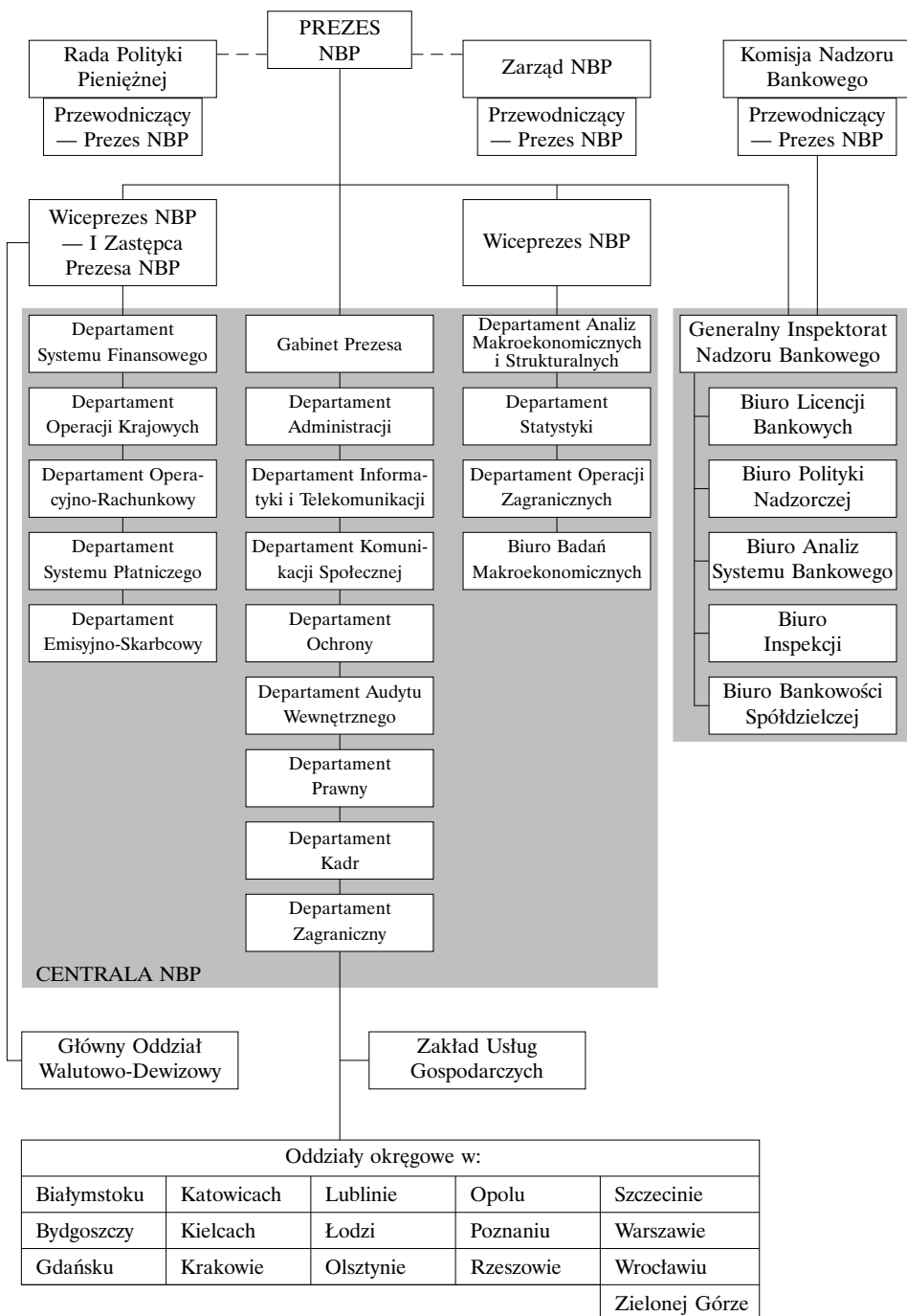
Polityka gospodarcza

Pod redakcją Henryka Ćwiklińskiego

Wydanie czwarte
zmienione i uzupełnione

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2004

11.3. Wnioski w zakresie nowoczesnej polityki gospodarczej na poziomie lokalnym	195
ZAGADNIENIA PRAKTYCZNE	197
11.4. Ocena warunków prowadzenia oraz skuteczności lokalnej polityki gospodarczej w Polsce	197
ANEKS	210
12. Przesłanki i sposoby wspierania małej i średniej przedsiębiorczości	212
12.1. Kryteria zaliczenia przedsiębiorstwa do klasy małych i średnich przedsiębiorstw	212
12.2. Polityczne przesłanki wspierania MSP — potrzeba tworzenia klasy średniej	213
12.3. Przesłanki cywilizacyjne	214
12.4. Przesłanki ekonomiczne	215
12.5. Przesłanki szczególnej dbałości o rozwój MSP w warunkach transformacji systemowej w Polsce	217
12.6. Wzrost znaczenia MSP w gospodarce Polski w okresie transformacji	218
12.7. Cele polityki rządu wobec MSP	219
12.8. Sposoby wspierania rozwoju MSP	219
13. Przyczyny załamania się państwowo-monopolistycznego systemu gospodarowania w Polsce	224
13.1. Charakterystyka doktrynalna systemu	224
13.2. Charakterystyka strukturalna systemu gospodarki państwowo- -monopolistycznej	229
13.3. Czynniki koniunkturalne przypieczętujące skutki chronicznej niewydolności systemu	234
13.4. Próba podsumowania	235
14. Transformacja systemu gospodarczego Polski	237
14.1. Przezwyciężenie inflacji połączonej z niedoborami	237
14.2. Kierunki i sposoby długofalowych przekształceń strukturalnych	240
14.3. Zarys najważniejszych efektów transformacji	243
14.4. Polityka pieniężna w Polsce w latach 1998–2003 jako element stabilizacji makroekonomicznej	252
14.5 Przerwanie procesów transformacyjnych przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej	267
15. Integracja Polski z Unią Europejską	280
15.1. Wpływ stowarzyszenia z UE na gospodarkę polską w latach dziewięćdziesiątych XX wieku	280
15.2. Wzrost konkurencyjności gospodarki jako zasadniczy cel polskiego członkostwa w UE	286
15.3. Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU)	290
15.4. Strategia Lizbońska	293



Rys. 7. Schemat organizacyjny NBP (2003 r.)

Źródło: Materiały informacyjne NBP.

System minimalnych rezerw obowiązkowych jest także pośrednim instrumentem polityki pieniężnej²¹. Polega on na zobowiązaniu banków komercyjnych do utrzymywania określonych kwot jako rezerwy w stosunku do zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów.

Początkowo rezerwy te miały na celu ochronę depozytariuszy przed ryzykiem utraty płynności przez banki handlowe, lecz współcześnie funkcję tę przejął system ubezpieczeń i reasekuracji. W praktyce polityki gospodarczej ostatnich lat można zaobserwować tendencje do ograniczania roli tego instrumentu na skutek upowszechniania przekonania, że jest to narzędzie parapodatkowe, bez którego istnienia można się obyć (np. Kanada)²². W krajach Unii Europejskiej instrument ten jest stosowany, ale jego znaczenie jest tam marginalne (w 2003 roku stopa rezerw obowiązkowych wynosiła w „Eurosystemie” nie więcej niż 2%)²³. W Polsce w latach dziewięćdziesiątych minimalne rezerwy obowiązkowe były jednym z podstawowych instrumentów kontroli pieniężnej, pomimo wprowadzenia podstaw systemu reasekuracji (Bankowy Fundusz Gwarancyjny)²⁴. Pozwalały one wtedy na hamowanie nadmiernego przyrostu masy pieniądza, a wykorzystywanie w tym celu operacji otwartego rynku było w latach dziewięćdziesiątych dla NBP drogą bardziej kosztowną. Znacząca obniżka stóp rezerw obowiązkowych w Polsce nastąpiła dopiero latem 1999 roku²⁵. Po kolejnych redukcjach poziomu stóp minimalnych rezerw obowiązkowych jesienią 2003 roku wynosił on 3,5%. Zmiany poziomu stóp rezerw obowiązkowych w Polsce (w latach 1990–2003) zilustrowano w tablicy 4.

Operacje otwartego rynku stanowią kolejny, pośredni instrument polityki pieniężnej. Polegają one na kupnie bądź też sprzedaży papierów wartościowych przez

²¹ Instrument ten nosi pewne cechy bezpośredniości, gdyż jego stosowanie wiąże się z administracyjnym nakładaniem na banki określonych powinności. Mimo to rezerwę obowiązkową uznaje się powszechnie za instrument parametryczny (pośredni), gdyż stopy tej rezerwy są na ogół jednolite dla wszystkich banków i nie dotyczą bezpośrednio stosunków między bankami i ich klientami. Zob.: P. Szpunar, *op. cit.*, s. 68–69.

²² Szerzej: M. Kowalska, *Znikający parapodatek*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 40, s. 5.

²³ Generalnie, stopa rezerwy obowiązkowej na poziomie 2% obejmowała depozyty, papiery dłużne i papiery rynku pieniężnego o terminie zapadalności do 2 lat. Pozostałe pozycje objęte były zerową stawką lub nie były w ogóle objęte rezerwą obowiązkową.

²⁴ Wydaje się, że w pierwszych latach transformacji polskiej gospodarki system minimalnych rezerw obowiązkowych miał istotne znaczenie, m.in. ze względu na powolny rozwój rynku krótkoterminowych papierów wartościowych i słabość tzw. operacji otwartego rynku (omówionych w dalszej części tego rozdziału). Sytuacji tej nie zmieniło istotnie utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, który miał przejąć jedną z funkcji rezerw obowiązkowych, związaną z gwarantowaniem depozytów. Składka na ten fundusz dodatkowo obciążała banki, a redukcja poziomu stóp rezerw obowiązkowych z opóźnieniem zrekompensowała te koszty. Warto jednakże wskazać na skuteczność stosowania przez NBP tego instrumentu w latach dziewięćdziesiątych, dzięki czemu zredukowano nadmierną akcję kredytową banków (a zatem podaż pieniądza). Po kilku obniżkach stóp rezerw obowiązkowych (lata 1999–2003), NBP podjął kroki w celu stopniowego zrównania tej stopy z poziomem obciążeń banków w Unii Europejskiej (pod koniec 2003 roku wynosiła ona 3,5%).

²⁵ RPP podjęła wtedy decyzję o redukcji stóp rezerw obowiązkowych w zamian za ustępstwa banków komercyjnych w kwestii zakupu przez nie mało atrakcyjnych papierów wartościowych od NBP. Można uznać ten kompromis za przykład specyficznego wykorzystania przez NBP **uzupełniających instrumentów perswazyjnych**, stosowanych w trakcie prowadzonych wcześniej negocjacji.

Tablica 7
 Udział dochodów podatkowych
 w PKB w 1996 r. (przykład)

Kraj	% PKB
Dania	51,3
Szwecja	49,7
Belgia	46,5
Finlandia	46,5
Francja	44,5
Czechy	44,3
Holandia	44,0
Luksemburg	44,0
Polska	42,7
Austria	42,4
Norwegia	41,5
Grecja	41,4
Włochy	41,3
Niemcy	39,2
Węgry	39,2
Nowa Zelandia	38,2
Kanada	37,2
Wielka Brytania	35,3
Hiszpania	34,0
Szwajcaria	33,9
Irlandia	33,8
Portugalia	33,8
Islandia	31,2
Australia	30,7
Japonia	28,5
Stany Zjednoczone	27,5
Turcja	22,5
Korea	22,3
Meksyk	16,0
Kraje UE	41,8
Kraje OECD	37,4

Źródło: *OECD in Figures*. 1998 Edition. „Supplement to The OECD Observer”, No. 212, June/July 1998, s. 48–49.

Podatki stanowią około 85–90% dochodów publicznych, podczas gdy dochody niepodatkowe nie przekraczają 10–15% całości dochodów budżetowych⁶. Różne jest znaczenie podatków bezpośrednich (podatki od dochodów i zysków) oraz pośrednich (podatki konsumpcyjne) jako źródła dochodów budżetowych. Podatki bezpośrednie w krajach OECD stanowiły średnio 35%, w krajach Unii Europejskiej 33% ogółu dochodów podatkowych w 1996 r. Najwyższy, bo ponad 55%, udział w przychodach podatkowych ogółem miał podatek od dochodów i zysków w Danii (58%), wysoki, bo ponad 40%, w Szwecji, Kanadzie i USA, najniższy zaś (17%) we Francji. Podatki pośrednie stanowiły w krajach OECD średnio 32%, w krajach Unii Europejskiej 31% dochodów podatkowych. Najniższy poziom obciążeń z tego tytułu notowały Japonia, USA i Szwajcaria (15–18%), najwyższy zaś Meksyk, gdzie obciążenia z tego tytułu stanowiły 56% dochodów podatkowych. To źródło dochodów było również istotne w Portugalii, Korei, Grecji, Irlandii i na Węgrzech (ponad 40% dochodów podatkowych). Składki na ubezpieczenia społeczne, których wysokość sięgała średnio 22% ogólnej wartości dochodów podatkowych w krajach OECD i 27% w krajach Unii Europejskiej, znajdują się na trzecim miejscu pod względem znaczenia w przychodach podatkowych. Ich udział w ogólnej wartości dochodów podatkowych był zróżnicowany, od 3% w Danii, 8% w Korei, 17% w Wielkiej Brytanii, Kanadzie, do ponad 35% w Holandii, Niemczech i 40% we Francji. Pozostałe źródła dochodów podatkowych stanowiły około 8% ogółu podatków⁷.

Wydatki budżetowe wyznaczają zakres i strukturę zadań finansowanych z funduszy publicznych. W budżecie stanowią pozycję kluczową, gdyż są podstawą określania środków niezbędnych do ich sfinansowania. Wydatki budżetowe klasyfikować

⁶ W Polsce w 1991 roku dochody podatkowe stanowiły 78%, niepodatkowe 22% ogółu dochodów budżetowych. Por. S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa*, PWE, Warszawa 1993, s. 220 oraz *Mały rocznik statystyczny 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 294.

⁷ Dane za 1996 rok. Dla porównania: w Polsce w tymże roku podatki bezpośrednie stanowiły około 31%, podatki pośrednie 35%, składki na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne 31% całości dochodów podatkowych. *OECD in Figures*. 1998 Edition, s. 48–49.

Tabela 24

Instrumenty polityki pieniężnej w 1998 roku
(stan na koniec miesiąca)

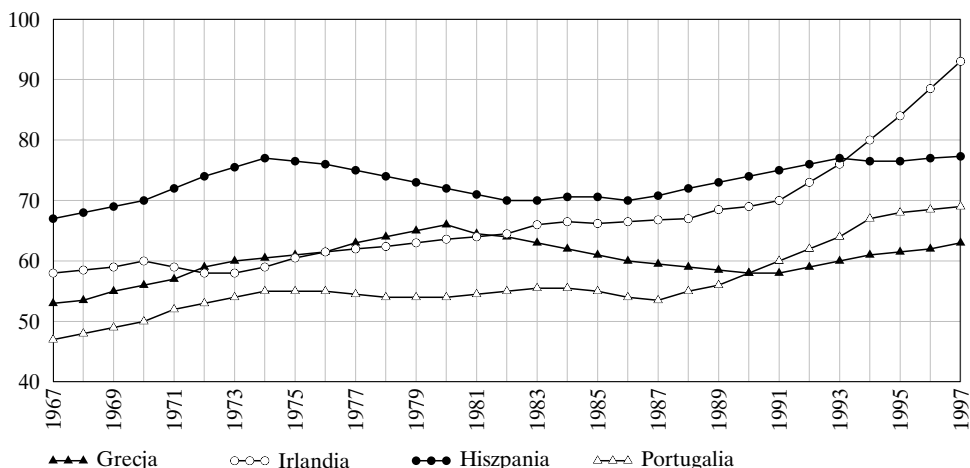
Wyszczególnienie	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Stopa kredytu refinansowego (w rachunku kredytu)	28,0	28,0	28,0	28,0	27,0	27,0	25,0	25,0	25,0	23,0	23,0	21,0
(na finansowanie inwestycji centralnych)	27,0	27,0	27,0	27,0	26,0	26,0	24,0	24,0	24,0	22,0	22,0	20,0
Stopa redyskontowa weksli	24,5	24,5	24,5	24,5	23,5	23,5	21,5	21,5	21,5	20,0	20,0	18,25
Stopa kredytu lombardowego	27,0	27,0	27,0	27,0	26,0	26,0	24,0	24,0	24,0	22,0	22,0	20,0
Stopa rezerwy obowiązkowej												
— od wkładów złotych	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
— płatnych na żądanie	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
— terminowych	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
— od wkładów walutowych	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
— płatnych na żądanie	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
— terminowych	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,65	0,65	0,5	0,5	0,5	0,5
Stopa dewaluacji (miesięczna)												
Minimalna stopa rentowności 28-dniowych operacji otwartego rynku	23,5	24,0	24,0	23,0	21,5	21,5	19,0	19,0	18,0	17,0	17,0	15,5

Źródło: Materiały informacyjne NBP, Warszawa 1999.

15.2. Wzrost konkurencyjności gospodarki jako zasadniczy cel polskiego członkostwa w UE

Podstawowym celem działań integracyjnych jest szybsze zbudowanie efektywnej gospodarki rynkowej i zwiększenie tempa rozwoju gospodarczego.

W teorii ekonomii funkcjonuje pojęcie **realnej konwergencji** w myśl którego kraje integrujące się zaczynają reprezentować podobny poziom ryzyka inwestycyjnego, podobne stają się warunki instytucjonalne i prawne, podobne warunki prowadzenia działalności gospodarczej i konkurencji, co z czasem powoduje zbliżenie się tych krajów do siebie w poziomie rozwoju i wielkości PKB *per capita*. Model ten wydaje się pasować do istoty integracji w ramach Unii Europejskiej. Tak więc **zasadniczym celem członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego i wzrostu zamożności jednostek do poziomu porównywalnego z tym, jaki istnieje w krajach gospodarczo rozwiniętych. Wiąże się to jednak z koniecznością częściowego zrzeczenia się samodzielności w prowadzeniu polityki gospodarczej kosztownymi dostosowaniami zasad funkcjonowania gospodarki w wielu obszarach do standardów UE i w tych warunkach dążenia do ekonomicznego sukcesu**²³.



Rys. 9. Realna konwergencja średnio rozwiniętych krajów UE (PKB *per capita* w stosunku do średniej UE wg parytetu siły nabywczej)

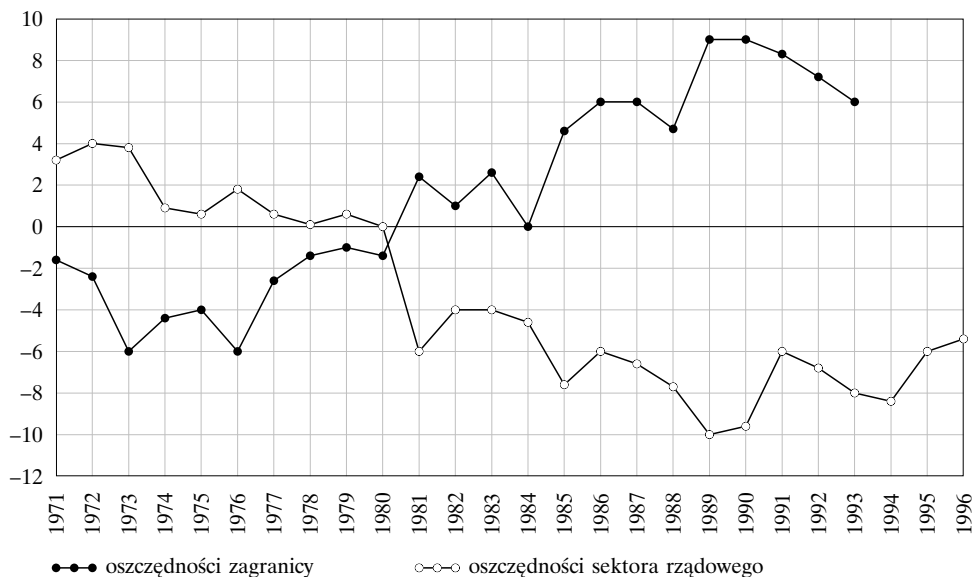
Źródło: W. Orłowski: *Polskie szanse w świetle doświadczeń krajów średnio rozwiniętych, wcześniej przyjętych do Unii Europejskiej*, w: *Polska wobec integracji z Unią Europejską i globalizacji gospodarki*, pod red. J. Winickiego, TEP, Warszawa 1999, s. 34.

Oczywiście, realna konwergencja jest tylko szansą, która pod pewnymi warunkami może zostać przez Polskę wykorzystana. Wskazują na to przypadki krajów uważanych za średnio rozwinięte (PKB na poziomie 60% średniego poziomu Unii),

²³ Te ograniczenia związane są z prowadzeniem w ramach Unii wspólnych polityk: rolnej, regionalnej i strukturalnej, handlowej, przemysłowej, konkurencji, transportowej, walutowej, społecznej, ochrony środowiska, ochrony konsumentów, badań i rozwoju.

W Grecji, w następstwie wzrostu redystrybucyjności, udział budżetu w PKB zwiększył się z 33% w momencie wstępowania do Unii do 55% dziesięć lat później. Wzrost wydatków publicznych finansowano przede wszystkim deficytem budżetowym, który wzrósł z 2% PKB w 1980 roku do niespotykanego w świecie poziomu 17–18% PKB w roku 1990. Rys. 11. udowadnia, że transfery unijne — w zamyśle mające służyć inwestycjom — w Grecji zużyte zostały przez rząd na powiększanie konsumpcji.

Sukcesy Irlandii zaczęły się w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, kiedy ponownie wzrastać zaczęła skłonność do oszczędzania (rys. 10.). Dzięki konsensusowi politycznemu co do konieczności naprawy gospodarki udział budżetu w PKB zmniejszył się z 55% do 40% PKB, a deficyt budżetowy spadł z 10% PKB do zera w ciągu zaledwie 2–3 lat²⁶. W kilka lat po rozpoczęciu reform Irlandia zaczęła osiągać blisko dziesięcioprocentowy wzrost PKB rocznie.



Rys. 11. Oszczędności sektora rządowego i oszczędności „zagranicy” w Grecji w latach 1971–1996 (w % PKB)

Źródło: W. Orłowski, *op. cit.*, s. 41.

W przypadku Irlandii (rys. 12.), w latach osiemdziesiątych, zaczęło napływać coraz mniej unijnych oszczędności. Kraj zaczął tracić wiarygodność. Sytuacja zmieniła się zasadniczo, gdy w omawianym kraju zastosowano program uzdrowienia finansów publicznych, prywatyzację gospodarki i tzw. nową politykę przemysłową, polegającą na wspieraniu przez państwo dziedzin nie budzących kontrowersji, takich jak zwiększanie kapitału ludzkiego. Irlandia zaczęła być postrzegana jako miejsce, gdzie warto lokować inwestycje bezpośrednie typu *high-tech*. Fakt, że zredukowano

²⁶ *Ibid.*, s. 39.