

Warszawa, 20 lipca 2004 r.

Wystąpienie Leszka Balcerowicza, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, w debacie sejmowej w sprawie „Sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej w 2003 roku” oraz „Sprawozdania z działalności Narodowego Banku Polskiego w 2003 roku”

1. Wprowadzenie.

1.1. Korzyści ze stabilności cen.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo!

Społeczne koszty inflacji są znane ludziom od stuleci.

- W XII w. czeski kronikarz Kosmas pisał: „Żadna klęska, żadna zaraza ani śmiertelność, ani spustoszenie przez nieprzyjaciół całej ziemi łupiestwem i pożarami więcej by nie zaszkodziły ludowi Bożemu niż częstsza zmiana i zdradliwe pogarszanie monety. Jakaż zaraza albo jakaż piekielna czarownica niemiłosierniej ogałaca, gubi i osłabia chrześcijan niż oszustwo władcy w monecie?”.
- Zaś w XVI w. Mikołaj Kopernik wymieniał "spodlenie monety" jako główną - obok "niezgody, śmiertelności i niepłodności ziemi" - przyczynę upadku państw.

Chodziło wtedy o psucie pieniądza przez władców w tempie kilku proc. rocznie. Takie były możliwości wyznaczone przez jego kruszcowy charakter.

Uporczywie wysoka inflacja w czasach pokoju jest zjawiskiem świeżej daty. Dopiero w XX wieku, kiedy pieniądz na trwałe został oderwany od kruszcu, jego ilość można – przez druk banknotów i zapisy na kontach bankowych - zwiększać gwałtownie i praktycznie w nieskończoność. Polska doświadczyła takiej katastrofy na początku lat dwudziestych i ponownie w 1989 roku.

Socjalizm zostawił w Polsce w owym roku – mówiąc językiem Mikołaja Kopernika – „spodlony” pieniądz. Rozbicie finansów publicznych doprowadziło do gwałtownej emisji pieniądza - jego masa wzrosła o 615 proc., a to – do wybuchu cen, które rosły w tempie 20-40 proc. miesięcznie. Ta sytuacja była w jaskrawym kontraście z relatywną stabilnością makroekonomiczną, jaka panowała wówczas w b. Czechosłowacji i na Węgrzech. Polska miała pod tym względem dużo gorsze warunki startu niż wymienione kraje. Na tym m. in. tle należy oceniać stabilność cen i pozycję polskiego złotego w 2003 roku.

Dlaczego stabilność cen jest tak pożądana, a wysoka inflacja – tak społecznie szkodliwa? Przypomnę tylko niektóre powody:

- Przy niskiej inflacji ruchy konkretnych cen informują o zmianie zapotrzebowania na poszczególne dobra; przy wysokiej - ceny przestają dostarczać takiej ważnej informacji. W warunkach stabilności cen można więc lepiej kalkulować i trafniej wybierać projekty inwestycyjne. W efekcie, niska inflacja sprzyja wzrostowi produktywności pracy i kapitału - najcenniejszej dźwigni zwiększania dobrobytu.
- Im niższa jest inflacja, tym mniej środków finansowych tracą przedsiębiorstwa wskutek określonych rozwiązań podatkowych. Jeżeli odpisy amortyzacyjne – jak to często bywa – są liczone od ceny, po jakiej kupiło się maszynę, a potem w wyniku inflacji ceny porównywalnych maszyn rosną, to nagromadzone z tytułu odpisów środki nie starczą na zakup nowego urządzenia, gdy poprzednie już się zużyło. A więc stabilność cen zwiększa finansową zdolność przedsiębiorstw do inwestowania. I odwrotnie – wysoka inflacja nakłada na przedsiębiorstwa niewidoczny, podstępny podatek – podatek inflacyjny.

- Ten podstępny podatek związany z wysoką inflacją dotyka także gospodarstwa domowe, szczególnie biedniejsze. Ludzie ubożsi mają dużo mniejsze możliwości niż zamożni, aby uchronić przed inflacją swoje skromne oszczędności. Zapewniając społeczeństwu niską inflację, działa się więc szczególnie w interesie jego biedniejszej części. Takie znaczenie stabilności cen potwierdzają liczne badania naukowe.
- Niska inflacja jest znacznie mniej zmienna niż wysoka. Można więc lepiej przewidywać przyszłe ceny. To ogranicza żywiołowy przepływ dochodów między oszczędzającymi a pożyczającymi. Podział dochodu w większym stopniu zależy od decyzji ludzi, a w mniejszym – od uruchamianych przez nieodpowiedzialną politykę zaburzeń monetarnych.
- Wreszcie, jeżeli udaje się utrzymać niską inflację przez dłuższy czas, to zyskuje się psychologiczną „premię wiarygodności”. Dzięki doświadczeniu ludzie oczekują, że także w przyszłości ceny będą stabilne. Takie masowe przekonania sprawiają, że przejściowy wzrost cen niektórych dóbr, np. ropy naftowej, w mniejszym stopniu przenosi się na inne ceny i może być łatwiej neutralizowany niż w społeczeństwie, które ma w świeżej pamięci wyższą inflację. Oprocentowanie kredytów – nie tylko nominalne, ale i realne - może być niższe, bo mniejszy jest narzut na jego cenę za ryzyko wzrostu inflacji. Te społeczne korzyści biorą się z zaufania ludzi, że raz osiągnięta stabilność cen będzie trwała, tzn. nie zostanie podważona przez lekkomyślne działania lub zaniechania tych, którzy odpowiadają za warunki życia w kraju.

We wrześniu 1998 roku Rada Polityki Pieniężnej pierwszej kadencji uznała za strategiczny cel sprowadzenie inflacji poniżej 4 proc. w 2003 r. Dążąc do jego osiągnięcia, Rada przyjmowała kolejne roczne cele pomocnicze. Cel inflacyjny na 2003 rok ustalono na 3 proc. z przedziałem odchyień +/-1 pkt proc.

Gdy Rada rozpoczynała swoją pracę, inflacja wynosiła 14 proc. Na koniec 2003 roku spadła do 1,7 proc. Strategiczny cel polityki pieniężnej został w 2003 roku osiągnięty. Inflacja znalazła się natomiast pod koniec tego roku nieco poniżej dolnej granicy celu pomocniczego.

2. Główne czynniki wyjaśniające nie trafienie w cel inflacyjny.

2.1. Ceny kontrolowane.

Ta niewielka różnica – 0,3 pkt proc. - została w całości spowodowana wolniejszym od zakładanego wzrostem cen kontrolowanych, np. cen energii elektrycznej, gazu, ciepłej wody, na które polityka pieniężna nie ma większego wpływu. Zwiększyły się one o 2,3 proc. Rada przygotowywała założenia polityki pieniężnej na 2003 rok w połowie 2002 roku, a wtedy przewidywano, że ceny kontrolowane wzrosną o 3,6-4,8 proc. Prognoza o takiej skali podwyżek była zgodna z dostępnymi założeniami do ustawy budżetowej na 2003 rok.

Gdyby sprawdziły się prognozy wzrostu cen kontrolowanych, to inflacja w grudniu 2003 roku wyniosłaby 2-2,3 proc., a więc mieściłaby się w przedziale dopuszczalnych odchyleń od celu inflacyjnego na 2003 rok.

2.2. Otoczenie zewnętrzne a inflacja.

Do niższego wzrostu cen przyczynił się także wolniejszy niż przewidywano wzrost gospodarczy głównych partnerów handlowych Polski. Według prognoz Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i OECD, które były dostępne w połowie 2002 roku, PKB w krajach strefy euro miał zwiększyć się w 2003 roku o 2,9 proc., a w tym w Niemczech o 2,5-2,7 proc. Faktyczne tempo wzrostu PKB w strefie euro wyniosło 0,5 proc., a w Niemczech -0,1 proc. To obrazuje trudności prognozowania w krajach o dłuższej przecież historii gospodarki rynkowej niż nasza.

Gdyby wzrost gospodarczy u naszych głównych partnerów handlowych był zgodny z pierwotną prognozą, to – przy takiej samej polityce pieniężnej w Polsce – silniejszy popyt zewnętrzny doprowadziłby zarówno do szybszego wzrostu PKB, jak i do wyższej inflacji.

3. Polityka pieniężna.

3.1. Podstawowe dane dotyczące polityki pieniężnej w latach 1998-2003.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

W 1998 roku, gdy Rada Polityki Pieniężnej pierwszej kadencji rozpoczynała swoją pracę, podstawowa stopa banku centralnego wynosiła 24 proc. Gdy Rada kończyła swoją misję, stopa ta wynosiła 5,25 proc. W ciągu sześciu lat podstawowa stopa procentowa NBP spadła więc ponad czteroipółkrotnie; o połowę więcej niż w Czechach i ponad dwukrotnie więcej niż na Węgrzech. Realnie, tzn. po wyłączeniu skutków inflacji, obniżyła się ona blisko trzykrotnie - z prawie 9 do 3,5 proc. Średnie realne oprocentowanie kredytów złotych dla przedsiębiorstw spadło w tym czasie ponad czterokrotnie - z ponad 15 do poniżej 3,5 proc., natomiast przeciętne realne oprocentowanie złotych kredytów mieszkaniowych prawie dwukrotnie - z 10,5 do poniżej 6 proc. Jest oczywiście i odwrotna strona medalu, a mianowicie – przeciętne realne oprocentowanie depozytów gospodarstw domowych obniżyło się z około 5 do nieco ponad 1 proc., a przedsiębiorstw - z blisko 9 do około -1 proc.

3.2. Kształt polityki pieniężnej w 2003 roku.

W 2003 roku Rada Polityki Pieniężnej dokonała sześciu obniżek stóp procentowych NBP. Wszystkie zostały przeprowadzone w I półroczu. Podstawową stopę - stopę referencyjną - zredukowano z 6,75 do 5,25 proc. W drugim półroczu stopy procentowe pozostały niezmienione.

Za obniżkami stóp procentowych w I półroczu 2003 r. przemawiało utrzymywanie się - przy niskiej inflacji - czynników ograniczających jej przyszły wzrost:

- Oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych były niskie. Ludzie spodziewali się, że wzrost cen w perspektywie roku wyniesie wyraźnie poniżej 2 proc.
- Większość miar inflacji bazowej, czyli wskaźników oczyszczonych z oddziaływania czynników, na które bank centralny nie ma większego wpływu, wykazywała lekką tendencję spadkową.
- Utrzymywała się silna dyscyplina płac w przedsiębiorstwach.
- Kredyt dla firm zwiększał się powoli.

Z drugiej strony, do zwiększenia przyszłej inflacji mogły się przyczynić:

- coraz szybszy wzrost gotówki w obiegu,
- wysokie ceny ropy na rynkach światowych i możliwość ich dalszej zwyżki oraz
- odradzający się popyt.

W ocenie Rady Polityki Pieniężnej początkowa faza ożywienia gospodarczego nie zwiększała presji na wzrost cen na tyle, by mógł on zagrozić osiągnięciu celu inflacyjnego w 2004 roku.

3.3. Czynniki utrudniające prowadzenie polityki pieniężnej.

3.3.1. Gwałtowne pogorszenie się stanu finansów państwa.

Panie Marszałku, Wysoki Sejmie!

Polityka pieniężna w 2003 roku była prowadzona, podobnie jak w dwóch wcześniejszych latach, przy złym stanie finansów publicznych, co utrudniało stabilizację inflacji na niskim poziomie.

W najnowszej historii Polski rządzący dwukrotnie doprowadzili do załamania finansów własnego państwa z katastrofalnymi skutkami dla gospodarki. Pierwszy dramat rozegrał się w latach 70-tych, kiedy to boom finansowany przez zagraniczne kredyty doprowadził w latach 80-tych do krachu i bankructwa Polski. Z takim balastem startowała III Rzeczpospolita, nie było go np. w byłej Czechosłowacji. Dług zagraniczny udało się zredukować o połowę, od reszty spłacamy kapitał i odsetki. Drugie załamanie finansów naszego państwa miało miejsce w pierwszej połowie 1989 roku. Gwałtownie powiększany deficyt doprowadził wtedy – jak wspominałem – do przyspieszonego drukowania pieniędzy i – w efekcie – do galopującej inflacji.

Po takich doświadczeniach finanse publiczne powinny stać się w Polsce obiektem szczególnej troski. Niestety, od 2001 roku ich stan wyraźnie się pogarsza. Deficyt

fiskalny, czyli ta część wydatków państwa, która nie ma pokrycia w jego dochodach, wzrósł z 3 proc. PKB w 2000 roku do ponad 5,5 proc. PKB przeciętnie w latach 2001-2003. W br., mimo przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki, deficyt przekroczy prawdopodobnie 7 proc. PKB, jeżeli liczyć go według metodologii stosowanej w poprzednich latach – czyli porównywalnej.

Aby sfinansować szybko rosnące wydatki, trzeba było zaciągać długi. W 2000 roku dług publiczny wyniósł około 40 proc. PKB. W 2003 roku przekroczył 50 proc. PKB - pierwszy próg ostrożnościowy z ustawy o finansach publicznych. Drugi próg, czyli 55 proc. PKB, może zostać przekroczony w tym roku. Łamanie ustawowo ustalonych ograniczeń obniża wiarygodność państwa, które je ustanowiło, a to ma swoją wysoką społeczną cenę, którą dodatkowo zwiększają inne skutki:

Szczególnie szybko rósł dług zagraniczny zaciągany przez państwo. Jego udział w całym długu publicznym zwiększył się w 2003 roku o prawie 1,5 pkt proc. i przekroczył 40 proc. Za granicą zaciągnięto nowe długi na sumę 1,1 mld euro. Ale zagraniczni wierzyciele nabyli też dużą część skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju. Wartość posiadanych przez nich obligacji wzrosła - drugi rok z rzędu - o 10 mld zł; przekroczyła 40 mld zł i była prawie dwupółkrotnie wyższa niż na koniec 2000 roku. Zaciąganie rosnącego długu u wierzycieli zagranicznych coraz silniej uzależnia Polskę od zewnętrznego kapitału portfelowego, który łatwo może odpłynąć. Jego nagła ucieczka w wielu krajach zakończyła się kryzysem.

Dług wewnętrzny w istotnej mierze przypadał na krajowe banki. Sektor finansów publicznych zwiększył tam swoje zadłużenie w latach 2001-2003 o blisko 49 mld zł.,

tzn. o 82 proc. nominalnie i o 71 proc. realnie. W latach 1998-2000 dług publiczny w bankach zwiększył się o 7 mld, co oznaczało nominalny wzrost o 14 proc. i realny spadek o 12 proc. Dług publiczny w bankach obniżył się wówczas z 73 do 50 proc. łącznej wielkości kredytów dla firm. Natomiast w końcu 2003 roku dług budżetu w bankach wzrósł do 84 proc. owego kredytu.

Duży deficyt w finansach publicznych i jego skutek – narastający dług publiczny zagrożą stabilności cen na kilka sposobów.

Po pierwsze, od długu trzeba płacić odsetki - tym większe, im bardziej spada wiarygodność kraju w miarę narastania zadłużenia. Rosnące odsetki wypychają inne wydatki państwa i rodzą presję na wzrost podatków. Jedno i drugie jest politycznie nieprzyjemne. Dlatego wysoki dług publiczny rodzi u niektórych pokusę, aby pozbyć się go przez dodruk pieniądza. Takie zwiększenie masy pieniądza prowadzi do wzrostu inflacji. Wydatki publiczne są wówczas pokrywane przez podstępny podatek inflacyjny.

Ten groźny mechanizm jest znany od stuleci. W 1776 roku Adam Smith, ojciec nowoczesnej ekonomii, mając na myśli amerykańskie kolonie, pisał: „[rządy] w razie nadzwyczajnych potrzeb państwowych emitują pieniądz papierowy na pokrycie wydatków publicznych, aby następnie, kiedy kolonii przychodzi to bez trudu, wykupywać go po stopniowo obniżającej się cenie. W r. 1747 [zarząd prowincji Zatoki Massachusetts] spłacił w ten sposób większość długów publicznych za jedną dziesiątą wartości weksli, jakie wystawiono dla ich zabezpieczenia”. Można więc powtórzyć za Stanleyem Fischerem, wybitnym amerykańskim ekonomistą, „Twierdzenie (...), że inflacja zawsze i wszędzie stanowi zjawisko pieniężne, jest

prawdziwe. Jednak państwo nie drukuje pieniędzy bez przyczyny. Zwykle drukuje je dla sfinansowania deficytu w finansach publicznych. Można sobie wyobrazić gwałtowny wzrost masy pieniądza, który nie byłby spowodowany nie zrównoważonymi finansami państwa, ale jest to sytuacja nieprawdopodobna. Stąd też, gwałtowna inflacja jest prawie zawsze zjawiskiem fiskalnym”. Po bolesnych doświadczeniach z drukowaniem pieniądza w celu pokrycia skutków nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej kraje demokratyczne znalazły rozwiązanie: niezależny bank centralny, któremu powierza się konstytucyjną rolę strażnika wartości pieniądza. Nie jest przypadkiem Szanowni Państwo, że ataki na taki bank nasilają się w miarę psucia finansów państwa. Staje się on bowiem wówczas coraz bardziej niewygodną przeszkodą na drodze do przerzucenia skutków tego psucia – na wartość pieniądza, gdy nie zgadza się, aby do zepsutych finansów państwa dołączył zepsuty pieniądz.

Po drugie, zwiększanie deficytu finansów publicznych zagraża stabilności cen także wtedy, gdy nie ma ryzyka dodruku pieniądza, bo nie pozwala na to niezależny bank centralny. Wzrost deficytu bowiem z jednej strony często pobudza popyt, a z drugiej na różne sposoby hamuje wzrost zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw, m. in. ograniczając ich dostęp do kredytu. Gdy popyt przewyższa zdolności wytwórcze firm, to podbija ceny i/lub wylewa się za granicę, zwiększając import. Ideologia bezkrytycznego pobudzania gospodarki, to ideologia powolnego i niestabilnego wzrostu, zagrożenia drożyzną i nierównowagi w handlu zagranicznym.

Po trzecie, chore finanse publiczne mogą podsycać presję na wzrost cen przyczyniając się do osłabienia kursu waluty krajowej. Spadek kursu w reakcji na

chorobę finansów publicznych jest często przesunięty w czasie. W jej wcześniejszym stadium kurs może się nawet wzmacniać, bo coraz wyższy procent, na który zapożycza się państwo, przyciąga kapitał portfelowy. Ale rynki finansowe prędzej czy później wyceniają ryzyko chorych finansów publicznych. Ich reakcja w formie odpływu kapitału za granicę prowadzi do osłabienia kursu – tym głębszego, im większy był wcześniejszy jego napływ i wywołane tym wzmocnienie kursu. Odkładając naprawę finansów własnego państwa wprowadza się więc do społeczeństwa i jego gospodarki rosnącą niepewność co do przyszłej zewnętrznej wartości krajowego pieniądza, a to nie sprzyja – mówiąc najdelikatniej - długofalowym decyzjom inwestorów.

Choroba finansów publicznych nie tylko – jak widać - utrudnia walkę z inflacją, ale i na inne sposoby szkodzi rozwojowi gospodarki.

W skrajnym przypadku państwo wchodzi w pułapkę zadłużenia, co spotkało Polskę w latach 70-tych. Taka katastrofa budżetu załamuje finanse ludzi i przedsiębiorstw, a to prowadzi do załamania produkcji i gwałtownego wzrostu bezrobocia.

Uporczywy deficyt i rosnący dług publiczny, nawet jeżeli nie kończy się załamaniem gospodarki, to systematycznie dławi jej rozwój. Pochłania bowiem część prywatnych oszczędności, które mogłyby i powinny finansować inwestycje przedsiębiorstw. W konkurencji z państwowym pożyczkobiorcą przedsiębiorcy są zwykle na straconej pozycji.

Wzrost gospodarki jest dławiony nie tylko przez deficyt, ale i przez to, co stanowi jego główne źródło, a mianowicie - przez nadmierne wydatki publiczne. Ich duży udział w PKB hamuje, a nie pobudza długofalowy rozwój nawet, jeżeli nie prowadzi do narastania zadłużenia państwa:

- Po pierwsze, wydawanie pieniędzy publicznych poprzedza zazwyczaj mniej staranny rachunek niż wydawanie pieniędzy prywatnych.
- Po drugie, zasadnicza część wydatków publicznych - wydatki socjalne często zamykają ludzi w pułapce rozmaitych uzależnień. Zmniejszają gotowość do poszukiwania pracy, a uruchamiając presję do nadużyć, nierzadko trafiają do osób, które nie wymagają wsparcia. Wedle ostatnich szacunków Banku Światowego połowa z wydatków socjalnych w Polsce (z wyłączeniem wydatków na emerytury) trafia do rodzin, które albo nie są biedne, albo otrzymują od państwa więcej niż potrzeba do utrzymania się powyżej progu ubóstwa.
- Po trzecie, duże wydatki budżetu wymagają wysokich podatków, a te dodatkowo ograniczają gotowość ludzi do pracy i do oszczędzania oraz redukują zdolność i skłonność firm do rozwoju, który daje zatrudnienie.

Nie jest przypadkiem, że ogromnym wydatkom budżetowym towarzyszy w Polsce wyjątkowo niski odsetek pracujących wśród ludzi w wieku 15-64 lata. Wynosi on niewiele ponad 50 proc - w Europie niższy wskaźnik zatrudnienia jest tylko w Turcji i w Bułgarii. Oznacza to, że na jednego pracującego przypada niemal jedna niepracująca osoba w wieku produkcyjnym. Najbardziej szkodzi się ludziom, gdy dzieli się bogactwo, którego jeszcze nie ma, albo owoce wzrostu, który nie zdołał się utrwalić.

Niektórzy ze zwolenników doktryny: „im więcej wydatków budżetowych, tym więcej dobrobytu”, czyli doktryny pobudzania powołują się na przykłady dzisiejszych zamożnych krajów, aby uzasadnić tezę, że duży udział tych wydatków w PKB nie szkodzi, a nawet sprzyja rozwojowi. To jest przykład błędnego wnioskowania. Ten udział w okresie, kiedy kraje rozwinięte dopiero budowały swoją zamożność, był znacznie niższy niż obecnie w Polsce, a w miarę ekspansji państwa socjalnego, rozwój tych krajów stawał się coraz wolniejszy.

W latach sześćdziesiątych wydatki publiczne w krajach OECD wynosiły przeciętnie 29,4 proc. PKB, czyli o jedną trzecią mniej niż obecnie w Polsce, a gospodarki tych krajów rosły w tempie ponad 4 proc. rocznie. W latach siedemdziesiątych owe wydatki zwiększyły się do 37,5 proc. PKB, a dynamika rozwoju spadła do 2 proc. W latach osiemdziesiątych nastąpił dalszy wzrost wydatków do 44,5 proc. PKB i dalszy spadek tempa wzrostu do 1,7 proc. W latach dziewięćdziesiątych wydatki sięgnęły 46,3 proc., czyli mniej więcej tyle co w o wiele biedniejszej Polsce, a dynamika rozwoju wyniosła 1,5 proc. Ekspansja państwa socjalnego nie jest, oczywiście, jedynym powodem spadku tempa wzrostu w krajach rozwiniętych, ale - jak pokazuje wiele badań naukowych - jest to czynnik istotny.

Duże wydatki publiczne w krajach OECD nie tylko hamowały rozwój, ale i nie szły w parze z poprawą wskaźników społecznego dobrobytu, takich jak średnia oczekiwana długość życia, śmiertelność niemowląt, poziom wykształcenia społeczeństwa, sprawność wymiaru sprawiedliwości, czy jakość infrastruktury transportowej. Jak wynika z badań opublikowanych przez Europejski Bank Centralny, kraje rozwinięte o

najniższym udziale wydatków publicznych w PKB osiągnęły – średnio – lepsze wskaźniki jakości życia niż te, w których ten udział był wyższy.

Uzdrowienie finansów publicznych konieczne dla uratowania długofalowego wzrostu polskiej gospodarki, nie musi oznaczać jego spowolnienia na krótszą metę. Przeciwnie, jeżeli zdecydowanie ogranicza się nadmierne wydatki publiczne, to wówczas ludzie podejmują decyzje dające niemal natychmiastowe przyspieszenie gospodarcze, bo nie muszą się obawiać, że poprawa stanu finansów państwa jest tylko przejściowa i wkrótce powróci ich choroba. Dzięki temu, uruchamiają się następujące nie-keynesowskie mechanizmy:

- Redukcja wydatków publicznych pozostawia więcej pieniędzy dla przedsiębiorstw i konsumentów.
- Przywrócenie równowagi w finansach państwa usuwa niepewność na rynkach finansowych, co zmniejsza oprocentowanie i zwiększa dostępność kredytu.
- Zmniejszone ryzyko finansowe kraju pobudza napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich.
- Ograniczenie wydatków płacowych w sektorze publicznym wzmacnia dyscyplinę płac w przedsiębiorstwach, a to podnosi ich konkurencyjność i zwiększa zyski, z których można finansować inwestycje.
- Krajowi inwestorzy przestają się obawiać, że w przyszłości będą musieli płacić wyższe podatki. Poprawia to ocenę opłacalności projektów i w efekcie odblokowuje inwestycje.
- Wreszcie, z tego samego powodu konsumenci mogą być bardziej skłonni do nowych zakupów.

Drogę radykalnego uzdrowienia swoich finansów obrała m. in. Irlandia w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i z chorego człowieka Europy przeistoczyła się w gospodarczego tygrysa. Z krajów naszego regionu ten sukces powtórzyły ostatnio państwa nadbałtyckie. W latach 2000-2001 ograniczyły one wydatki publiczne o 5-7 proc. PKB, a ich gospodarka rosła w tym czasie od 5 do ponad 7 proc. rocznie. W Polsce na opór natrafia program, który miałby zmniejszyć deficyt o 1-2 proc. PKB w perspektywie trzech lat.

Panie Marszałku, Wysoki Sejmie!

Bez uzdrowienia finansów publicznych nie da się utrzymać w Polsce szybkiego wzrostu gospodarki. Ale za chore finanse państwa polskie społeczeństwo już płaci. Brak jasnych perspektyw ich szybkiej poprawy przy rosnącym długu publicznym zwiększa ryzyko inwestowania w skarbowe papiery wartościowe, a to podbija ich rentowność. Agencje ratingowe już obniżyły ocenę zdolności Polski do obsługi krajowego długu publicznego. Od wiosny 2003 roku różnica między rentownością np. 10-letnich obligacji w naszym kraju i w Niemczech uległa prawie potrojeniu. Na przełomie kwietnia i maja 2003 roku wynosiła nieco ponad 1 pkt proc., a obecnie około 3. W tym samym czasie u naszych sąsiadów, gdzie wprowadzano programy uzdrowienia finansów publicznych – na Słowacji narzut ten był mniejszy niż 1 pkt proc., a na Litwie spadł z prawie 2 pkt proc. do poniżej 0,5 pkt proc. W Polsce koszty obsługi tylko tego długu, który został zaciągnięty na wyższy procent do 30 czerwca br., będą – do momentu jego spłaty – wyższe wskutek zwiększonych odsetek łącznie o 2,6 mld zł w cenach bieżących. Taki rachunek już został wystawiony polskiemu

społeczeństwu wskutek odwlekania uzdrowienia finansów publicznych. Jeśli utrzyma się duży deficyt budżetu, to obciążenia naszej przyszłości będą nadal rosły.

Utrzymywanie wysokiego deficytu, mimo szybkiego wzrostu gospodarki, jest Szanowni Państwo jak palenie ognia w lesie w upalne lato pożyczonymi banknotami. Najlepiej było takiego ognia nie rozpalać, ale jeżeli już płonie, najrozsądniejsze co można zrobić, to szybko go ugasić.

3.5. Polityka pieniężna – podsumowanie.

Panie Marszałku, Wysoki Sejmie!

W ostatnich latach udało się sprowadzić inflację do niskiego poziomu. W ten sposób od strony monetarnej został położony fundament pod przyszły szybki rozwój. Ale niska inflacja nie jest żadnemu społeczeństwu dana raz na zawsze. Pokazuje to sytuacja w br. i reakcja obecnej Rady Polityki Pieniężnej.

Kończąc omawianie polityki pieniężnej, pozwolę sobie przytoczyć słowa Johna Maynarda Keynesa: „[Inflacja] jest formą opodatkowania, której ludziom najtrudniej uniknąć. Ten podatek może być nałożony nawet przez najsłabsze państwo, które nie potrafi wyegzekwować niczego innego”.

Wysoka inflacja jest objawem słabego państwa. Ale silne państwo to nie tylko niska inflacja. To także dobre prawo, sprawny wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwo, to

szeroki zakres wolności dobrze chronionej przez państwo, to zdrowe finanse i niskie podatki, to wszystko, co sprzyja długofalowemu rozwojowi. Silne państwo tworzy warunki, w których ludzie odnajdują możliwości i bodźce do porządnej pracy, do twórczości, do innowacji i – dzięki temu – poprawiają standard swojego życia i międzynarodową pozycję własnego kraju. Wiele zostało do zrobienia, aby takie państwo w Polsce zbudować.

4. Stabilność systemu bankowego.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo!

Drugim, podstawowym obszarem aktywności Narodowego Banku Polskiego są działania na rzecz stabilności systemu bankowego, który jest w Polsce główną częścią systemu finansowego. System finansowy odgrywa zasadniczą rolę we współczesnej gospodarce: mobilizuje oszczędności, wpływa na wybór projektów inwestycyjnych i na sposób prowadzenia firm, zapewnia obsługę płatności.

Badania naukowe prowadzone w ostatnich latach wykazują, że rozwój sektora finansowego jest ważną siłą rozwoju całej gospodarki. Ten pozytywny wpływ polega przede wszystkim na zwiększaniu jej efektywności. Zewnętrzne finansowanie firm przez banki lub rynek kapitałowy zwiększa efektywność inwestycji i prowadzenia przedsiębiorstw.

W świetle tych wyników pojawia się pytanie: co sprzyja, a co przeszkadza rozwojowi systemu finansowego? Otóż ten rozwój – w wyjątkowo dużym stopniu – opiera się na racjonalnym, czyli opartym na kalkulacji, zaufaniu.

Po pierwsze, chodzi o zaufanie ludzi do pieniądza. W sytuacji, w której jego wartość nie jest stabilna są oni mniej skłonni do utrzymywania w nim swoich oszczędności. A to właśnie z oszczędności finansowych pochodzi kapitał dla przedsiębiorstw. Obniżanie inflacji i jej utrzymywanie na niskim poziomie jest więc ważnym działaniem na rzecz rozwoju systemu finansowego i – dzięki temu – na rzecz rozwoju całej gospodarki.

Po drugie, chodzi o to, aby inwestorzy finansowi, czyli dostawcy kapitału: posiadacze wkładów oszczędnościowych, banki, udziałowcy spółek, rozmaite fundusze inwestycyjne, mogli mieć racjonalne zaufanie, że odzyskają swoje pieniądze z odpowiednią nadwyżką. To z kolei zależy od poziomu ochrony prawnej inwestorów. Im mniejsze i słabiej chronione przez państwo są ich uprawnienia, tym mniej dostępny i droższy jest kapitał dla krajowych przedsiębiorców, bo ryzyko utraty pieniędzy podbija cenę kapitału dla wszystkich, którzy go potrzebują. Jego dostępność i koszt, zwłaszcza dla małych firm, zależą w dużym stopniu od zakresu transakcji zabezpieczonych, tzn. opartych na takich instytucjach prawnych, jak zastaw, cesja, przewłaszczenie. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju zbadał w 2003 r., jak sytuacja w dziedzinie tych transakcji wygląda w krajach posocjalistycznych, przyznając im noty od 1 do 10 punktów. Najlepiej wypadły Węgry, Łotwa, Słowacja, Czechy, Litwa i Estonia, uzyskując oceny powyżej 8 punktów. Polska z oceną poniżej 4 punktów uplasowała się w końcu zestawienia; gorsze wskaźniki uzyskały tylko Armenia, Turkmenistan, Uzbekistan, Azerbejdżan oraz Bośnia i Hercegowina. Zła ocena Polski wynika nie tyle z kiepskiej jakości

prawa, ile z jego powolnego egzekwowania przez instytucje wymiaru sprawiedliwości i windykacji należności.

W Polsce sektor bankowy jest największym segmentem krajowego systemu finansowego - w 2003 roku aktywa banków stanowiły 77 proc. aktywów całego systemu finansowego. Szczególna pozycja banków w polskim systemie finansowym sprawia, że ich sytuacja podlega stałej i wnikliwej ocenie Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego i Komisji Nadzoru Bankowego. Trzeba jednak podkreślić, że żaden nadzór bankowy nie zastąpi fachowości i odpowiedzialności właścicieli i zarządów banków.

W latach 2001-2002 system bankowy w Polsce przeszedł sprawdzian odporności. Pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowało wtedy pewne obniżenie jakości portfela kredytowego. Banki utworzyły rezerwy celowe na pokrycie strat oraz wykorzystwały posiadane zabezpieczenia prawne. Rok 2003 przyniósł pozytywne zmiany – ożywienie gospodarcze i poprawę sytuacji przedsiębiorstw. Zjawiska te nie znalazły jeszcze odbicia w głębszym spadku udziału kredytów zagrożonych w aktywach banków, ale powstrzymały tendencje do pogarszania się jakości portfela kredytowego i przyczyniły się do poprawy sytuacji finansowej banków.

Banki wykazały się odpornością na mniej korzystne warunki gospodarcze i słabszą sytuację finansową swoich klientów dzięki odpowiedniemu poziomowi kapitałów własnych. Należyte wyposażenie banków w ten kapitał powodowało, że mimo znacznego obciążenia kosztami tworzenia rezerw celowych, sektorowi bankowemu nie groziło niebezpieczeństwo niewypłacalności, ani zachwiania jego równowagi.

Współczynnik wypłacalności w 2003 r. był o ok. 5 punktów procentowych wyższy od wymaganego ośmioprocentowego minimum.

W minionym roku Narodowy Bank Polski prowadził następujące główne działania na rzecz stabilności systemu bankowego:

- Pracownicy Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego badali na bieżąco sytuację w poszczególnych bankach i w całym sektorze bankowym. Nadzór realizowano w formie bezpośrednich inspekcji oraz przez analizę sprawozdawczości. GINB sprawował szczególny nadzór nad bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji finansowej.
- Narodowy Bank Polski uczestniczył w pracach nad nowymi regulacjami unijnymi – dyrektywami dotyczącymi wprowadzenia w życie ustaleń II porozumienia bazylejskiego, tzw. nowej umowy kapitałowej oraz sprawowania efektywnego nadzoru, systemu ocen banków, harmonizacji praktyk nadzorczych.
- Narodowy Bank Polski zaproponował nowe regulacje ostrożnościowe. Wspomnę tu tylko o regulacji najważniejszej z punktu widzenia funkcjonowania banków, dotyczącej klasyfikacji kredytów do kategorii ryzyka, co było wynikiem porozumienia zawartego między Narodowym Bankiem Polskim, Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Związkiem Banków Polskich. Zmniejszyła ona restrykcyjność klasyfikacji należności, wydłużyła dopuszczalne okresy opóźnień spłaty zadłużenia oraz umożliwiła przyjmowanie najlepszych zabezpieczeń prawnych jako podstawy oceny jakości

kredytu. Nowy system zawiera też zachęty dla banków do przyspieszenia egzekucji przeterminowanych należności.

5. Zarządzanie rezerwami walutowymi.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo!

Przejdę teraz do trzeciej ważnej dziedziny działalności Narodowego Banku Polskiego - zarządzania oficjalnymi rezerwami dewizowymi.

Narodowy Bank Polski kieruje się tu trzema zasadami:

- osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa inwestowanych środków,
- utrzymanie niezbędnego stopnia płynności, zapewniającego sprawną realizację zobowiązań płatniczych Polski,
- oraz – przy powyższych 2 ograniczeniach - uzyskanie maksymalnych dochodów przy zachowaniu powyższych zasad.

Zapewnieniu wysokiego stopnia bezpieczeństwa i płynności rezerw służy system limitów zaangażowania inwestycyjnego, dotyczący struktury walutowej, ratingu kredytowego emitentów papierów wartościowych na świecie oraz czasu trwania lokat.

W ramach przyjętych limitów struktura walutowa rezerw zarządzanych przez Narodowy Bank Polski w 2003 roku zawierała trzy waluty: dolara amerykańskiego, euro i funta szterlinga. Strategia inwestycyjna w 2003 roku opierała się na

prognozach dotyczących sytuacji na rynku papierów wartościowych. Zgodnie z nią w pierwszej połowie 2003 roku utrzymywano wyższy udział papierów wartościowych o dłuższych terminach do wykupu, gdyż dawały one najwyższą stopę zwrotu. Po gwałtownej przecenie tych papierów w lipcu 2003 roku, zmniejszono ich udział w portfelach ze względu na spadek ich wartości. Postępowanie to okazało się trafne, gdyż w drugim półroczu papiery te dawały najniższą dochodowość spośród wszystkich instrumentów inwestycyjnych.

Taka strategia pozwoliła na osiągnięcie w 2003 roku dochodu z inwestowania rezerw w wysokości 1,0 mld USD (3,7 mld zł). Uzyskany dochód stanowił ponad 90 proc. zysku Narodowego Banku Polskiego przekazanego do budżetu państwa.

Poza dochodem z inwestowania rezerwy dewizowe, przynoszą inne ważne społeczne korzyści.

Po pierwsze, wspierają stabilność kursu złotego. Nawet największe rezerwy nie są oczywiście w stanie zastąpić dobrej polityki gospodarczej. Mogą natomiast łagodzić efekty różnych nieoczekiwanych wstrząsów.

Po drugie, odpowiedni poziom rezerw ma duże znaczenie dla wiarygodności finansowej kraju. Przy takim samym deficycie handlowym i zadłużeniu zagranicznym im większe są rezerwy dewizowe, tym mniejsze jest postrzegane ryzyko inwestycji w walucie danego kraju. Brak wystarczających rezerw przy niekorzystnym układzie innych czynników, może spowodować ucieczkę kapitału, drastyczny wzrost rynkowych stóp procentowych i gwałtowne osłabienie wartości krajowego pieniądza.

Efekty takiego zdarzenia odczułaby cała gospodarka: zadłużenie w walutach obcych stanowiło pod koniec 2003 roku około 60 proc. całego zadłużenia przedsiębiorstw (nie licząc zagranicznych kredytów kupieckich), około 30 proc. długu gospodarstw domowych i 35 proc. zadłużenia sektora finansów publicznych. Wysoki poziom rezerw, umacniając wiarygodność kraju, umożliwia państwu i prywatnym podmiotom gospodarczym zaciąganie pożyczek zagranicznych przy niższym oprocentowaniu niż w sytuacji, gdy poziom rezerw jest postrzegany przez potencjalnych wierzycieli jako zbyt niski. Jak wynika z badań międzynarodowych, poziom rezerw jest jedną z wielkości wpływających na tzw. premię za ryzyko, czyli dodatkowe oprocentowanie, jakiego żądają inwestorzy za udzielenie pożyczki rządowi lub firmom danego kraju. Im wyższy jest poziom rezerw, tym, do pewnego punktu, niższa jest żądana premia za ryzyko i tym niższe są koszty obsługi zadłużenia zagranicznego. Przy obecnym poziomie tego zadłużenia spadek wiarygodności finansowej wynikający z uszczuplenia rezerw, mógłby nasz kraj wiele kosztować.

Na koniec 2003 roku oficjalne aktywa rezerwowe NBP wyniosły 34,2 mld USD i były o 4,4 mld USD wyższe niż rok wcześniej. Ten wzrost wynikał głównie ze wzmocnienia kursu euro wobec dolara, bowiem w euro była utrzymywana duża część naszych rezerw oraz z dochodu osiągniętego z ich inwestowania.

Z praktyki banków centralnych wynika, że uznawany za bezpieczny poziom rezerw walutowych dla krajów mniej rozwiniętych przekracza równowartość sześciomiesięcznego importu, a ich relacja do krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego kraju powinna wynosić co najmniej 100 proc. Na koniec 2003 r. rezerwy walutowe Narodowego Banku Polskiego pokrywały równowartość 5,3

miesiący importu, zaś poziom naszych rezerw do krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego wynosił 176 proc. W sytuacji zwiększonego ryzyka inwestorzy zagraniczni mogą jednak żądać zwrotu części zadłużenia długoterminowego, np. sprzedając polskie obligacje skarbowe. Dlatego trzeba również uwzględnić stosunek rezerw dewizowych do całego długu zewnętrznego. W 2003 r. rezerwy walutowe pokrywały ok. 32 proc. owego długu. Było to wyraźnie więcej niż w krajach, gdzie wystąpiły w ostatnich latach kryzysy walutowe takich jak Rosja, Argentyna czy Brazylia, ale mniej niż w większości krajów naszego regionu, które w tym roku przystąpiły do Unii Europejskiej. Wyższy niż Polska poziom tej miary zanotowały Czechy (88 proc.), Słowenia (82 proc.), Słowacja (64 proc.) i Litwa (40 proc.). Z kolei pod względem innego miernika: stosunku rezerw dewizowych do PKB, Polska z 16 proc. sytuowała się na poziomie Węgier, znacznie poniżej Słowacji (36 proc.), Czech (31 proc.) i Litwy (19 proc.). W sumie można uznać, że rezerwy walutowe Narodowego Banku Polskiego osiągnęły pewien próg bezpieczeństwa dla kraju.

Znaczenie rezerw walutowych zwiększy się w przyszłości. Nasz kraj czeka bowiem w drodze do euro dwuletnie doświadczenie w ramach europejskiego mechanizmu kursowego ERM2, w którym dla utrzymania kursu w przedziale wahań mogą być niezbędne interwencje banku centralnego na rynku walutowym. Wiarygodne, a więc skuteczne interwencje będą wymagały wysokiego poziomu rezerw dewizowych, który pozwoli zapobiegać ewentualnym atakom spekulacyjnym obliczonym na osłabienie kursu złotego.

6. Pozostałe obszary działalności NBP.

Panie Marszałku, Wysoka Izbo.

Już na koniec chciałbym wspomnieć o reformach, które NBP wprowadza w celu obniżenia kosztów funkcjonowania lub podniesienia jakości swoich działań.

- Narodowy Bank Polski systematycznie redukuje koszty swojej działalności. W 2003 roku zakończono restrukturyzację sieci ograniczając liczbę oddziałów terenowych z 49 do 16. W wyniku restrukturyzacji zatrudnienie spadło o ponad 17 proc. co, w połączeniu ze zmniejszeniem wydatków na administrację, pozwoli uzyskać oszczędności szacowane na 76 mln zł rocznie. Majątek likwidowanych jednostek terenowych rozdysponowano w następujący sposób: 17 nieruchomości wraz z wyposażeniem o wartości rynkowej 74 mln zł przekazano na rzecz Skarbu Państwa; 11 budynków przeznaczono na potrzeby sądów i Prokuratur Okręgowych, 4 na rzecz administracji centralnej, a 4 na rzecz administracji samorządowej.
- W 2003 roku NBP kontynuował działania na rzecz stabilności i rozwoju systemu płatniczego. Jednym z priorytetowych zadań w tej dziedzinie było przygotowaniu banku centralnego do uczestnictwa w systemie TARGET, umożliwiającym dokonywanie płatności transgranicznych pomiędzy krajami Unii Europejskiej. Przystąpienie do systemu pozwoli na usprawnienie obsługi płatności transgranicznych oraz obniżenie ich kosztów.

- W 2003 r. wprowadzono w Narodowym Banku Polskim nowoczesne zasady audytu wewnętrznego, mające na celu usprawnienie zarządzania w Narodowym Banku Polskim, w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem.
Dostosowania dotyczyły również rachunkowości, której zasady od 1 stycznia 2004 r. są zharmonizowane z zasadami stosowanymi przez banki centralne Europejskiego Systemu Banków Centralnych.
- Poprawiając obsługę swoich klientów, Narodowy Bank Polski zakończył wprowadzanie systemu bankowości elektronicznej u posiadaczy rachunków. W maju 2003 r. Narodowy Bank Polski uzyskał certyfikat jakości ISO 9001:2000 za obsługę rachunków bankowych z wykorzystaniem systemu bankowości elektronicznej.
- W ramach prowadzonej w 2003 roku działalności statystycznej przeprowadzono prace dostosowujące statystykę pieniężną, bankową i bilansu płatniczego do wymagań EBC i Eurostatu. Podjęto również przygotowania do rozszerzenia zakresu badań statystycznych, co umożliwi w przyszłości przeprowadzania dokładniejszych analiz sektora finansowego w Polsce.
- Wzorując się na najlepszych bankach centralnych świata, Narodowy Bank Polski rozwija działania służące upowszechnieniu wiedzy ekonomicznej i zrozumieniu zasad gospodarki rynkowej. W 2003 roku w projektach edukacyjnych Narodowego Banku Polskiego skierowanych do młodzieży wzięło udział ponad 35 tys. uczniów i studentów. Dzięki zaangażowaniu NBP październiku 2003 r. na

prawie 90 uczelniach wyższych rozpoczęło studia prawie 1600 stypendystów programu „Stypendia Pomostowe” - absolwentów szkół z małych miast i wsi.

We współpracy z mediami lokalnymi i centralnymi przygotowano ponad 40 projektów edukacyjnych na temat banków i instytucji finansowych w Polsce. W ich wyniku powstało 67 programów telewizyjnych, 645 audycji radiowych i liczne cykle artykułów w prasie.

7. Zakończenie.

Panie Marszałku, Wysoki Sejmie!

Art. 227 ust. 1 Konstytucji naszego kraju mówi „(...) Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”. Takie określenie misji polskiego banku centralnego wynika z ugruntowanego w teorii ekonomii i potwierdzonego przez światowe doświadczenie przekonania, że największym wkładem, jaki polityka pieniężna może wnieść w długofalowy rozwój, jest zdrowy pieniądz; za cenę drożyzny jeszcze nikt nie kupił dobrobytu. Aby pieniądz mógł zawsze cieszyć się zaufaniem ludzi, potrzebny jest stabilny system bankowy, wystarczające rezerwy walutowe, odstrasżające przed atakiem na kurs krajowej waluty, zdrowe finanse państwa.

Starając się zapewnić niską inflację, czuwając nad bezpieczeństwem systemu bankowego i zarządzając rezerwami walutowymi, Narodowy Bank Polski wypełnia zadanie, powierzone mu przez Konstytucję. W ten sposób wnosi swój wkład w rozwój naszej gospodarki i – wierzę głęboko - służy ludziom.