Krzysztof M. Księżopolski

FINANSOWY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO POLSKI W DOBIE KRYZYSU STREFY EUROATLANTYCKIEJ

Słowa kluczowe:
kryzys finansowy, EURO, Polska, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo finansowe, OFE, OZE

O finansowym wymiarze bezpieczeństwa ekonomicznego

Bezpieczeństwo ekonomiczne to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek oraz utrzymanie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw[1]. Ocena poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego polega na analizie podstawowych wskaźników rozwojowych, takich jak: dochód narodowy, dochód narodowy na jednego mieszkańca, siła nabywcza – na niezmienionym lub wyższym poziomie oraz udział w światowej sile nabywczej. Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego jest jednym z czterech wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego, takich jak: wymiar surowcowo-energetyczny, żywnościowy i dostępu do czystej wody[2]. Wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego są ze sobą logicznie powiązane i umożliwiają całościową analizę bezpieczeństwa ekonomicznego dowolnego państwa. Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego pojawiają się w wyniku procesu ekonomizacji bezpieczeństwa powodując podejmowanie działań o charakterze niestandardowym, takich jak np. zamrażanie aktywów prywatnych czy ograniczenia w wymienialności walut. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego skutkuje

[1] Patrz szerzej: K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 39-54; K. M. Księżopolski*, Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 28, K. Księżopolski, K. Pronińska (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne w ujęciu politologicznym. Wybrane zagadnienia*., Warszawa 2012, s. 175-180.
[2] Patrz szerzej. K. M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 36-51.

zagrożeniem suwerenności, integralności terytorialnej państwa. Niniejsze opracowanie stawia sobie za cel analizę finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie światowego kryzysu, czyli od jego wybuchu w 2008 roku do dnia dzisiejszego. Temat jest niezwykle aktualny, ponieważ pierwszy raz od wybuchu kryzysu Polska zaczęła bezpośrednio odczuwać jego efekty w postaci znaczącego spowolnienia gospodarczego. Istotny wpływ na stan finansowego wymiaru bezpieczeństwa Polski wywiera jej członkostwo w Unii Europejskiej.

Uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

W 2009 roku, pierwszym roku kryzysu, PKB 26 państw członkowskich Unii Europejskiej spadło, tylko Polska zanotowała dodatni poziom tego wskaźnika. Najmocniej spadek PKB odczuły państwa nadbałtyckie, które zanotowały dwucyfrowy spadek tego wskaźnika (Estonia – 14,2%, Litwa – 14,7% , Łotwa –17,7%), widoczny był on również w wiodących gospodarkach Unii, takich jak Niemcy, Francja i Włochy (Niemiec o 5 %, Francji o 3,3 % oraz Włoch o 5,5 %). Tej tendencji poddała się również gospodarka Stanów Zjednoczonych, która w 2009 roku spadła o 2,7%. W strefie euro spadek PKB wyniósł4,2%, a dla całej gospodarki światowej 3,4 %[3].Polska w tym czasie zanotowała wzrost PKB o 1,6%. Podobnie jak gospodarki Chin, Brazylii czy Indii. Efektem spadku PKB było przyspieszenie spadku siły nabywczej Unii Europejskiej w światowym PKB, który nie został powstrzymany przez przyjęcie nowych członków po 2004 roku. W roku 2000 państwa Unii Europejskiej dysponowały 24,91% udziałem w światowej sile nabywczej per capita, po dekadzie było to już tylko 20,46%. W omawianym okresie spadek udziału wyniósł ponad 4,5%, co w ujęciu procentowym oznacza 20% spadek wartości tego wskaźnika. Prognozy podawane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pokazują, iż ta tendencja w następnych latach będzie się pogłębiać (w roku 2013 do poziomu 18,85%)[4]. Polska nie poddaje się tej

[3] Global Economic Prospects 2010, Volume 1, Summer 2010, s. 69.
[4] Źródło: *IMF World Economic Outlook Database*, October 2012, 20.04.2013.

europejskiej tendencji, notując w 2000 roku procentowy udział w globalnej sile nabywczej na poziomie 0,94%, w roku 2012 – 0,97 %[5].

Tabela nr 1: Procentowy udział państw UE w globalnej sile nabywczej (PPP).

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	*2013*
Austria	0,55	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	*0,42*
Belgia	0,66	0,59	0,57	0,56	0,55	0,53	0,52	0,51	*0,49*
Bułgaria	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	*0,12*
Cypr	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	*0,03*
Czechy	0,38	0,38	0,39	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	*0,34*
Dania	0,36	0,32	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25	*0,25*
Estonia	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	*0,03*
Finlandia	0,30	0,28	0,28	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	*0,23*
Francja	3,62	3,28	3,10	3,02	2,95	2,85	2,80	2,72	*2,64*
Niemcy	5,07	4,38	4,26	4,18	4,00	3,96	3,94	3,86	*3,76*
Grecja	0,49	0,48	0,48	0,46	0,45	0,41	0,37	0,34	*0,32*
Węgry	0,29	0,30	0,28	0,28	0,26	0,25	0,25	0,24	*0,23*
Irlandia	0,27	0,28	0,28	0,27	0,26	0,24	0,24	0,23	*0,23*
Włochy	3,32	2,89	2,71	2,61	2,49	2,41	2,34	2,22	*2,13*
Łotwa	0,04	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	*0,05*
Litwa	0,07	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	*0,08*
Luxemburg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	*0,05*
Malta	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	*0,01*
Holandia	1,12	1,01	0,98	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	*0,83*
Polska	0,94	0,91	0,93	0,96	0,98	0,97	0,98	0,97	*0,96*
Portugalia	0,44	0,38	0,36	0,35	0,34	0,33	0,32	0,30	*0,28*
Rumunia	0,32	0,36	0,37	0,39	0,37	0,34	0,34	0,33	*0,33*
Słowacja	0,14	0,15	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	*0,16*
Słowenia	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	*0,07*
Hiszpania	2,13	2,08	2,03	1,99	1,93	1,84	1,78	1,70	*1,62*
Szwecja	0,56	0,53	0,52	0,50	0,48	0,49	0,49	0,48	*0,47*
Wielka Brytania	3,51	3,42	3,29	3,17	3,07	2,98	2,90	2,80	*2,73*
Suma	24,91	23,03	22,29	21,82	21,07	20,46	20,07	19,42	*18,85*

Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

[5] Tamże.

Kryzys spowodował, że Unia Europejska jako całość nie zachowuje komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw tworzącymi nowe ośrodki wzrostu. Zgodnie z definicją bezpieczeństwa ekonomicznego taka sytuacja oznacza, iż bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej jest zagrożone. Jednak poziom zagrożeń był różny w zależności od kraju. Opisana powyżej tendencja negatywnie wpłynęła na bezpieczeństwo ekonomiczne jednego z członków Unii Europejskiej, jakim jest Polska.

W pierwszych latach kryzysu Polska była określana jako zielona wyspa, czyli jedyny kraj w Unii Europejskiej o wzroście gospodarczym. Na ten stan wpłynęło wiele czynników. Po pierwsze, napływ środków europejskich przeznaczonych przede wszystkim na rozwój infrastruktury, po drugie polityka płynnego kursu walutowego, po trzecie, niski stopień powiązania z europejskim systemem bankowym, po czwarte incydentalne stosowanie przez system bankowy instrumentów pochodnych. Istotny wpływ na zachowanie stabilności systemu finansowego Polski miała również duża wiarygodność premiera rządu RP Donalda Tuska, który umiejętnie podkreślał stabilność i wypłacalność systemu bankowego oraz zadeklarował wprowadzenie euro w Polsce do 2012 roku. Deklaracje te, choć formułowane na wyrost, sprawiły, iż ludzie nie szturmowali banków, chcąc wypłacić zgromadzone środki. Tym samym udało się uniknąć najgorszego masowego wycofywania wkładów poza system bankowy, inflacji, czego konsekwencją byłby upadek banków i znaczące strukturalne problemy z płynnością tego sektora. Jednak negatywne efekty kryzysu były odczuwalne poprzez praktyczne zamarcie funkcjonowania rynku międzybankowego. Kryzys zaufania spowodował, iż banki nie chciały sobie pożyczać pieniędzy na rynku międzybankowym. 4 października 2008 roku Narodowy Bank Polski przyjął *Pakiet Zaufania,* który umożliwiał bankom uzyskanie płynności na dłuższy okres czasu. Efekty tych działań były widoczne dopiero pod koniec maja 2009 roku, dzięki obniżeniu przez NBP wielkości rezerwy obowiązkowej do poziomu 3%. Od końca maja 2009 roku

obserwujemy powolne obniżanie się poziomu spreadów[6] na rynku międzybankowym oraz zmniejszenie dynamiki ich zmian.

Zawirowania na rynkach światowych wpływały negatywnie na stabilność kursów walutowych. Polska złotówka stała się przedmiotem spekulacji największych banków inwestycyjnych (patrz wykres nr 1,2,3).

Wykres nr 1. Średni kurs dolara do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.

Źródło: http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx, 4.07.2013.

W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 100 % do poziomu 3,91USD/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008 – wrzesień 2009 do poziomu 2,8USD/PLN. W następnych miesiącach i latach można obserwować dużą zmienność, ale jednak znacznie mniejszą niż tę wywoływaną impulsem pierwotnym, czyli wybuchem kryzysu w Stanach Zjednoczonych. Jednak zmiany kursu dochodzące do 20 % w czasie miesiąca nie były niczym szczególnym.

[6] Różnica między kursem sprzedaży, a kupna, w tym przypadku oprocentowaniem pożyczką, a lokatą.

Wykres nr 2. Średni kurs euro do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.

Źródło: http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx, **4.07.2013.**

W przypadku euro zmiany kursu walutowego również były niezwykle dynamiczne. W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 70% do poziomu 4,91EUR/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008– wrzesień 2009 do poziomu 3,9EUR/PLN. Po tym okresie złotówka w stosunku do euro zachowywała się stabilnie, choć w ostatnim kwartale 2011 roku stała się znowu przedmiotem spekulacji, ponieważ banki inwestycyjne sądziły, iż rząd będzie starał się wzmocnić złotówkę, aby polepszyć wskaźniki długu i deficytu budżetowego. Problem liczenia deficytu został rozwiązany poprzez wprowadzenie innej metodologii, polegającej na zastosowaniu średniej ze średnich kursów walutowych ogłoszonych przez Narodowy Bank Polski, a nie, jak do tej pory, na podstawie kursu z ostatniego dnia roboczego w roku budżetowym.

Wykres nr 3. Średni kurs franka szwajcarskiego do złotówki w okresie styczeń 2008 – lipiec 2013.

Źródło: http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/archa.ascx, 4.07.2013.

W przypadku franka szwajcarskiego zmiany kursu walutowego również były niezwykle dynamiczne. W okresie lipiec – grudzień 2008 roku złotówka osłabiła się o prawie 100% do poziomu 3,31CHF/PLN, aby następnie umocnić się w okresie grudzień 2008 – wrzesień 2009 do poziomu 2,6CHF/PLN. Po tym okresie złotówka powoli się osłabiała, dochodząc w lipcu 2011 roku do poziomu 3,96 PLN/CHF. Po lipcu 2011 roku kurs pozostaje stabilny odchylając się do 10%od poziomu3,50PLN/CHF.

Wahania kursu walutowego złotówki w stosunku do dolara, euro i franka szwajcarskiego charakteryzowały się dużą zmiennością i dynamiką. W celu ograniczenia poziomu kursu i dynamiki zmian premier na konferencji prasowej stwierdził, iż złotówka jest zbyt słaba (przy kursie 4,88 za euro) i nakazał

przeprowadzenie wymiany poprzez rynek walutowy środków pochodzących z Unii Europejskiej. Działania te podjął Bank Gospodarki Krajowej – BGK, skutecznie ograniczając spekulacje na rynku złotówki. Działania te pokazały rynkowi, iż nie tylko NBP może dokonywać interwencji, ale spekulanci mają przeciwko sobie rząd posiadający efektywne mechanizmy administracyjnego i ekonomicznego wpływu na rynek. Problemy z płynnością na rynku międzybankowym czy dużą niestabilnością kursu walutowego są klasyczne dla państw funkcjonujących w warunkach kryzysu. Ten mechanizm był obserwowany już podczas wcześniejszych kryzysów w połowie lat 90., np. w Meksyku, Korei Południowej czy Indonezji.

Osłabienie złotówki oraz jej duża zmienność negatywnie wpłynęły na tysiące gospodarstw domowych, które zaciągnęły kredyty hipoteczne denominowane w obcej walucie. Spóźnione działania regulatora Komisji Nadzoru Finansowego – KNF, ograniczającego dostępność kredytów walutowych dla konsumentów indywidualnych, odcisnęło piętno na tysiącach gospodarstw domowych, negatywnie wpływając na finansowy wymiar bezpieczeństwa. Tezę o spóźnionych działaniach KNF w tej sprawie potwierdza raport przygotowany przez Najwyższą Izbę Kontroli – NIK. W raporcie czytamy: *nie w pełni skuteczne były natomiast działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007-2008 w warunkach złagodzenia przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej*[7]. Brak tych decyzji istotnie wpływa na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski.

Problem polega na tym, iż akcja kredytowa w walutach obcych dotyczyła przede wszystkim kredytów hipotecznych. Spowodowało to sytuację, w której większość kredytów hipotecznych denominowanych we franku szwajcarskim dzisiaj nie ma zabezpieczenia w nieruchomościach, które zostały za nie kupione, ponieważ w wyniku osłabienia złotówki wzrosła wartość kredytu w przeliczeniu na złotówki. Jednocześnie od 2008 roku obserwujemy spadek cen nieruchomości. W samym

[7] *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego*, NIK 2010, s. 6.

2008 roku ceny mieszkań spadły o 9,8%. Od 2008 roku ceny mieszkań na koniec roku notowały wartość ujemną[8]. W zależności od miasta średnia cena nieruchomości od 2008 roku spadła nawet o 40%[9]. Oznacza to, iż kredytobiorcy nie mają możliwości wycofania się z kredytu poprzez sprzedaż nieruchomości, ponieważ nie pokrywają one kosztów spłaty zobowiązania. W ten sposób wiele mieszkań jest nietransakcyjnych, ponieważ ich sprzedaż oznaczałaby konieczność dokonania dopłaty dla kupującego. W istotny sposób fakt ten wpływa na ryzyko ponoszone przez banki. W celu przeciwdziałania spadkowi cen mieszkań rząd uruchomił program *Rodzina na swoim*, który przyczynił się do spowolnienia dynamiki zmian, ale nie do jej odwrócenia. Na ten cel przeznaczono 1,5 mld PLN.

Duża niestabilność kursu walutowego wpływała na eksport i import dóbr pochodzących z zagranicy. Polski eksport stał się bardziej konkurencyjny, czego efektem była poprawa stanu bilansu płatniczego. W 2007 roku deficyt ten wyniósł – 6.231%, w 2008 roku – 6.603%, a w 2009 roku – 3.985% PKB. Dzięki osłabieniu kursu walutowego złotówki, poprzez poprawę konkurencyjności cenowej, udało się powtrzymać spadek eksportu wynikający ze spadku popytu w państwach Unii Europejskiej.

Istotnym uwarunkowaniem bezpieczeństwa ekonomicznego Polski są jej powiązania handlowe z państwami Unii. Widoczne jest w sferze handlowej. W okresie minionych kilku lat udział Europy w eksporcie Polski systematycznie się zmniejszał – z 91,1% w 2008 r., do 89,6% w roku 2011. W 2011 r. polski eksport towarowy na rynki europejskie osiągnął wartość 122,4 mld euro i był o 13,1% wyższy niż rok wcześniej[10]. Eksport do Niemiec wyniósł 35.664 mld euro w 2012 roku, co

[8] Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2012 r, NBP 5 lipca 2012r. http://nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_03_2012.pdf , www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan.xls oraz http://www.hotmoney.pl/O-tyle-w-ciagu-roku-spadly-ceny-mieszkan-a29004. 29.04.2013.

[9] Tamże.

[10] Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2012, Raport o stanie handlu zagranicznego*, Warszawa 2012, s. 39.

w porównaniu z 2011 oznaczało przyrost o 113,5%[11]. Za pogłębienie ujemnego salda z Rosją w 97% odpowiadało pogorszenie stanu zrównoważenia w pozycji produktów mineralnych, które tradycyjnie dominują w polskim przywozie z tego rynku. W rezultacie dynamicznego wzrostu cen ropy naftowej wartość importu produktów mineralnych osiągnęła poziom 13,5 mld euro w 2012 roku, czyli o 34% wyższy niż przed rokiem. Deficyt obrotów bieżących zwiększył się z 10 mld euro do 13,4 mld euro[12]. Fakt ten pokazuje, iż ceny ropy naftowej i gazu ziemnego wpływają na stan bilansu płatniczego, a w konsekwencji również na kurs walutowy *ergo* stabilność systemu finansowego w Polsce. Tempo wzrostu gospodarczego państw UE, które odpowiadają za ok. 80% polskiego eksportu, wyhamowało z 2% w 2010 r. do 1,6%, czyli do poziomu wolniejszego niż prognozowano w I połowie 2011 r. Jeszcze szybciej spowolnił unijny popyt wewnętrzny, tj. do wzrostu o 0,6% wobec 1,5% w 2011 roku. Przełożyło się to na spowolnienie tempa wzrostu unijnego importu, który jest główną determinantą zewnętrznego popytu na towary z Polski, tj. z 9,5% w 2010 r. do 2% w 2011r[13]. Kierunki powiązań gospodarczych Polski z innymi państwami Unii Europejskiej oznaczały, iż spowolnienie i spadek PKB w tych krajach, jak również spadek udziału Unii Europejskiej w światowej sile nabywczej, powoduje znaczne spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego oraz trudności w utrzymaniu stabilnego systemu finansowego.

Czynnikiem negatywnie oddziałującym na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski są problemy strefy euro, do której przystąpienia Polska zobowiązała się na mocy Traktatu Akcesyjnego. Jak najszybsze wstąpienie do strefy euro było postrzegane jako gwarancja rozwoju gospodarczego oraz pełnego włączenia się po 1989 roku do strefy dobrobytu i wzrostu strefy euroatlantyckiej. Część ekspertów zwraca również uwagę na wymiar geostrategiczny takiej decyzji[14].

[11] Tamże, s. 40.
[12] Tamże, s. 43.
[13] Tamże, s. 10.
[14] R. Kuźniar, *Albo wchodzimy do strefy euro do 2016 roku, albo będziemy w II lidze*, TOK FM, 18.10.2012.

Dzisiejsze problemy strefy euro kładą się cieniem nad czasem wstąpienia do strefy euro. Z drugiej strony jednak nie jest prowadzony dyskurs polityczny dotyczący możliwej alternatywy wobec euro. Problemem jest kwestia warunków przystąpienia do strefy euro, ponieważ na dzień dzisiejszy pozostawanie w ERM II przez okres 2 lat jest zachętą dla spekulantów i spowodować może poważne negatywne konsekwencje dla Polski.

Działania państw w celu ratowania strefy euro pokazały, iż brak jest zdecydowanych, szybkich decyzji, programów i działań, a ratowanie państw opiera się na narzucaniu im bardzo restrykcyjnych działań w zakresie finansów publicznych, takich jak cięcie wydatków socjalnych i przyspieszona prywatyzacja, co do tej pory było stosowane w krajach pozaeuropejskich. Warunkiem pomocy może być tak jak w przypadku Cypru nałożenie opodatkowania na wkłady zgromadzone w systemie bankowym. A zatem jeden z aksjomatów polskiej polityki – wprowadzenie euro – jest coraz bardziej zagrożony, zarówno w zasadności realizacji, jak i przez wątpliwe poparcie społeczne. Problemy strefy euro występowały już przed kryzysem. W 2003 roku na mocy TWE Komisja zwróciła się do Rady o wezwanie Francji i Niemiec do podjęcia działań mających zredukować ich deficyt budżetowy, wynoszący w 2002 roku dla Niemiec 3,7% PKB, a dla Francji 3,2% PKB. W 2005 roku łączny poziom zadłużenia państw Unii Europejskiej w stosunku do PKB wyniósł 47,65%, w 2006 roku 44,13%, jednak w 2010 roku poziom ten wzrósł do poziomu 60,89%, a w 2012 roku do 64,57%[15]. Kryzys 2008 roku spowodował konieczność ratowania systemu bankowego, co powodowało wzrost zadłużenia, np.: rząd francuski ratował bank Dexia, niemiecki Hypo Real Estate, a rządy krajów Beneluxu Fortis Bank. Władze Wielkiej Brytanii udzieliły pomocy 8 instytucjom finansowym: Abbey, Barclays, HBOS, HSBC Bank plc, Lloyds TSB, Nationwide Building Society, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered, łącznie na kwotę 1,162 bln funtów brytyjskich, co stanowiło 31% ich PKB[16]. Łączna

[15] *IMF World Economic Outlook Database*, October 2012, 20.04.2013.
[16] *HM Treasury Annual Report and Accounts 2010-11*, July 2011 – National Audit Office – http:/www.hm-treasury.gov.uk/press_100_08.html, 22.04.2013.

pomoc dla systemu bankowego osiągnęła poziom 4,1 bln euro, czyli 1/3 PKB Unii Europejskiej[17]. Wiele państw europejskich ratowało przedsiębiorstwa, wspierając zakupy sprzętu domowego i mebli(Włosi)[18] czy też oferując zniżki przy zakupie samochodów(Niemcy wspierający Opla, a Francuzi PSA)[19].

Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Polski

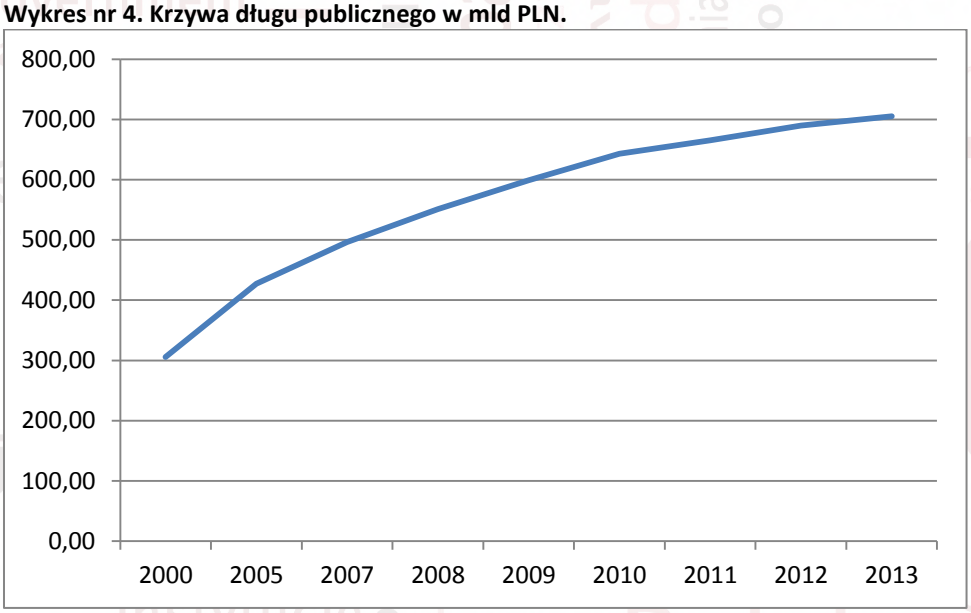
Zagrożenia dla finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego to te pochodzące ze sfery zewnętrznej oraz te wewnętrzne. Polska ma niewielki wpływ na swoją sferę zewnętrzną, w związku z powyższym jest zmuszona do zastosowania strategii dostosowawczych i antycypujących zagrożenia, co w dużym stopniu jest utrudnione z powodu braku zintegrowanej polityki w tym zakresie oraz słabości administracji publicznej. Zagrożenia wewnętrzne są łatwiejsze do analizy i diagnozy oraz do podejmowania efektywnych działań. Problemy te znane od lat za sprawą kryzysu finansowego w większości stały się zagrożeniami bezpieczeństwa, których rozwiązanie wymaga pilnych działań.

Uwarunkowania zewnętrzne w postaci powiązania Polski z innymi państwami Unii Europejskiej w istotny sposób wpłynęły na jej finansowy wymiar. Polska na tle innych państw Unii Europejskiej zastosowała prawidłową politykę niezwiększania deficytu budżetowego i pobudzania gospodarki, ponieważ decydujące znaczenie dla jej wzrostu gospodarczego ma sytuacja w innych państwach Unii Europejskiej, a w szczególności w Niemczech. Polska nie musiała również ratować swojego systemu finansowego poprzez jego dokapitalizowanie, co wynikało ze stosunkowo słabego jego powiązania z systemem europejskim i światowym. Również stosunkowo mało popularne instrumenty pochodne nie były powszechnie stosowane. Niektóre firmy chciały wywierać presję na rząd w czasie dynamicznych zmian kursu walutowego,

[17] A.Sutton, K. Lannoo C. Napoli, *Bank State Aid in the Financial Crisis Fragmentation or Level Playing Field?* A CepsTask Force Report, October 2010, s. 11.
[18] *Włoski rząd zachęca do kupowania aut,* PAP, 06.02.2009.
[19] *Pomogli bankom, czas na producentów aut*, „Rzeczpospolita", 17.11.2008.

prosząc o pomoc. Minister gospodarki podchodził do tych próśb z przychylnością, lecz premier słusznie uznał, iż taka pomoc byłaby nie uzasadniona. Wprowadził zasadę, iż rząd będzie pomagał tylko i wyłącznie obywatelom, a nie instytucjom, co oznaczało, iż nie będą one mogły wykorzystywać zjawiska nadużycia (*moral hazard*) opisanego przez Paula Krugmana. Taka polityka spowodowała stosunkowo mały przyrost wydatków rządowych w walucie krajowej w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. W wyniku kryzysu w Polsce przyrost wydatków rządowych wzrósł z 496,43 mld PLN do 690 mld PLN w 2012 roku (patrz wykres nr 4).

Wykres nr 4. Krzywa długu publicznego w mld PLN.

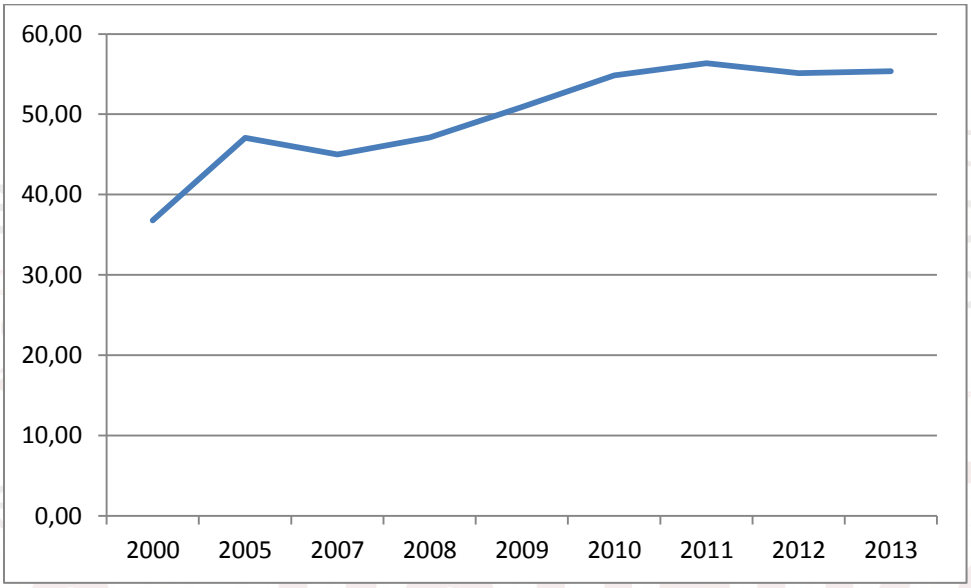


Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

Między 2000 rokiem a 2011 średni przyrost wydatków w państwach Unii Europejskiej wyniósł 50%. W Niemczech przyrost ten jest wręcz symboliczny, bo tylko 20%, z kolei w Rumunii wyniósł aż 700 %, a w Polsce 120 %. Wzrost PKB w 2000 – 2012 spowodował, iż mimo wartościowego przyrostu długu publicznego zarówno wskaźnik wielkości długu publicznego, jakiego procentowy udział w stosunku do PKB pozostawał po pierwotnym impulsie wzrostowym w 2008 roku na stabilnym poziomie (patrz wykres nr 5). Trzeba jednak brać pod uwagę, iż mimo podejmowanych przez ministra finansów działań nie udało się obniżyć długu publicznego poniżej poziomu

50 % PKB, co świadczy o słabości polskiej gospodarki i zbyt mało efektywnej polityki rządu.

Wykres nr 5. Wielkość deficytu budżetowego w Polsce jako % PKB.



Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012, 20.04.2013.

Od roku 2000 do 2007 obserwujemy spadek średniego poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej z 50,3% do 44,1%. Kryzys tę tendencję odwrócił, powodując między 2007 a 2011 rokiem przyrost długu publicznego do poziomu 64,4% PKB. Średni procentowy przyrost zadłużenia między 2007-2011 rokiem dla wszystkich państw Unii Europejskiej wyniósł 31,6%. W poszczególnych państwach przyrosty te były bardzo różne. W Bułgarii w tym okresie zredukowano ten wskaźnik o 20%, w Szwecji o 4%, pozostałe państwa zanotowały przyrosty. Niemcy, Malta, Węgry i Włochy w okolicach 10%, a powyżej 60% - Irlandia, Luksemburg, Łotwa i Grecja. W przypadku Polski nastąpił przyrost zadłużenia o 20,15%, czyli znacznie poniżej średniego poziomu w Unii Europejskiej. Istotny wpływ na wskaźniki zadłużenia miała decyzja rządu o skierowaniu części składki z OFE do ZUS, czyli sfery finansów publicznych. Ograniczenie wielkości środków przekazywanych do OFE w 2012 roku do poziomu 2,3% zmniejszyło księgowo wartość długu publicznego. Działania te miały

charakter niestandardowy, co potwierdza tezę o ekonomizacji OFE *ergo* zagadnienie to jest dzisiaj zagadnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego[20].

Z państw mających wysokie wskaźniki zadłużenia następuje odpływ kapitału. Takie zjawisko wystąpiło w Hiszpanii, gdzie między czerwcem 2011 a czerwcem 2012 roku odpływ wyniósł 269 mld euro, czyli 27% PKB, z kolei z Włoch w analogicznym okresie odpłynęło 235 mld euro, czyli 15% PKB dla Włoch[21]. W przypadku Polski, po początkowej obawie przed finansowaniem długu publicznego środkami pochodzącymi z zagranicy i odpływie kapitału, można obserwować stały wzrost wartości portfela obligacji skarbowych posiadanych przez inwestorów zagranicznych. W październiku 2012 r. wartość portfela wyniosła 186,3 mld zł i była o 18,9 mld zł wyższa niż na koniec maja 2012 r. Również w tym okresie wzrosła wartość portfela obligacji skarbowych posiadanych przez banki zagraniczne o 4,5 mld zł do poziomu 25,6 mld zł[22]. Niepokojem może jednak napawać fakt, iż napływający kapitał lokował się w instrumenty finansowe o krótkoterminowych terminach zapadalności, co świadczy o jego spekulacyjnym charakterze.

O dobrej ocenie sytuacji gospodarczej w Polsce świadczy również przyrost rezerw walutowych. Po początkowym spadku rezerw pod koniec 2008 roku i w pierwszym miesiącu 2009 do poziomu 59 mld $, rezerwy systematycznie wzrastały i osiągnęły w kwietniu 2013 roku poziom 109 mld $.

[20] Na temat procesu ekonomizacji patrz szerzej: K. M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 52-56.
[21] *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, October 2012.IMF, s. 27.
[22] Raport o stabilności systemu finansowego, Grudzień 2012, s. 27.

Tabela nr 2. Poziom rezerw walutowych w Polsce(mln USD).

Miesiące lata	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień
2013	**108005**	**107091**	**108870**	**109094**								
2012	**100319**	**101894**	**99727**	**102809**	**98215**	**101388**	**102279**	**103524**	**105768**	**105931**	**107534**	**108915**
2011	**95743**	**103534**	**106631**	**111988**	**107608**	**109146**	**106667**	**106991**	**100340**	**102681**	**98665**	**97866**
2010	**85087**	**85144**	**85232**	**88577**	**86493**	**85459**	**93154**	**93077**	**98640**	**99722**	**96564**	**93514**
2009	**59252**	**61896**	**61251**	**64089**	**67907**	**67119**	**71528**	**75817**	**78165**	**83678**	**85100**	**79591**
2008	**68564**	**72505**	**76966**	**79084**	**78901**	**82544**	**84961**	**81599**	**74226**	**63847**	**63392**	**62180**

Źródło: Narodowy Bank Polski – www.nbp.pl, 5.05.2013.

Również stabilna ocena sytuacji finansowej Polski była widoczna w ocenach trzech największych agencji ratingowych. Moody's oceniał ryzyko Polski na A 2, S&P na A-, Fitch na A, a oceny te istotnie odbiegały od przyznanych krajom mającym problemy w sferze gospodarczej, jak Hiszpania czy Węgry. Również pozytywnie nastrajają niskie poziomy notowanych CDS[23] dla Polski, niższe poziomy mają np. Niemcy i Stany Zjednoczone. W maju CDS dla polskich obligacji 5-letnich były notowane na poziomie 80 punktów bazowych, dla Niemiec 40, a Hiszpanii 212 punktów bazowych.

Dużym problemem dla Polski jest utrzymywanie właściwego poziomu stóp procentowych oraz, tak jak na całym świecie, ograniczony wpływ polityki stóp procentowych na gospodarkę. Inflacja w Polsce ma swoje źródło w wysokich kosztach importowanej ropy naftowej oraz gazu. W swoim komunikacie z dnia 8 lutego 2012 roku Rada Polityki Pieniężnej stwierdziła, iż *wciąż wysokie ceny surowców na rynkach światowych oraz efekty wcześniejszego osłabienia kursu złotego będą czynnikami podtrzymującymi podwyższoną dynamikę cen*[24]. Wynegocjowane porozumienie z Rosją o obniżeniu cen gazu ziemnego, jak również spadek cen ropy naftowej na rynku, spowodowały zmniejszenie wydatków na importowane surowce

[23] CDS – Credit Default Swap.
[24] Komunikat po posiedzeniu RPP z dnia 7-8 lutego 2012 r., http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/files/rpp_2012_02_08.pdf,29.04.2013.

z rekordowego poziomu 19 mld $ w 2008 roku do 14 mld $ w 2012 roku[25]. Jako jeden z czynników spowodował on zmniejszenie inflacji, która w 2008 roku wynosiła 4,215%[26] do poziomu 1% w kwietniu 2013 roku. Dało to pole do kolejnych obniżek stopy procentowej. Zmniejszenie wysokości stopy procentowej powoduje zmniejszenie ryzyka tzw. złych kredytów, co stanowi istotne zagrożenie dla funkcjonowania systemu bankowego w Polsce. Zgodnie z raportem o stabilności systemu finansowego, wydanym w grudniu 2012 roku, wyniki sektora bankowego nie zmieniły się w porównaniu z tymi z roku poprzedniego. W raporcie czytamy, iż w 2012 roku *większość banków zwiększyła fundusze własne, a średnie współczynniki wypłacalności banków ustabilizowały się i pozostają na wysokim poziomie, pomimo podniesienia przez KNF wagi ryzyka dla walutowych kredytów mieszkaniowych*[27]. Również zgodnie z danymi umieszczonymi w raporcie banki posiadają kapitały wystarczające do zaabsorbowania skutków spowolnienia gospodarczego i utrzymania wymogów adekwatności kapitałowej na wysokim poziomie. Wskazano, iż zagrożeniem dla funkcjonowania banków może być wypłata dywidend oraz zbyt duże zaangażowanie w kredyty w walutach obcych[28]. Wartym podkreślenia jest fakt, iż autorzy raportu wskazują, że banki są w stanie na tym etapie zaabsorbować niewielkie spowolnienie gospodarcze, a poszczególne banki w tym względzie są zróżnicowane[29]. Oznacza to, iż długotrwałe obniżenie dynamiki wzrostu PKB jak również jego spadek może stanowić istotny problem dla stabilności systemu bankowego.

W czasie kryzysu OFE nie wykazały ponadprzeciętnej odporności na kryzys. Trzeba podkreślić, iż w pierwszym okresie kryzysu OFE odegrały rolę stabilizacyjną na Giełdzie Papierów Wartościowych oraz w finansowaniu długu publicznego. Z punktu widzenia założeń bezpieczeństwa ekonomicznego tego typu instytucje rynku

[25] Źródło: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, April 2013.
[26] Tamże.
[27] Raport o stabilności systemu finansowego, NBP, Grudzień 2012, s. 7.
[28] Tamże, s. 7.
[29] Tamże, s. 73.

finansowego wraz z bankami odgrywają niezwykle istotną rolę, umożliwiając stabilne przechowywanie oszczędności. W okresie od 31 marca 2008 do 31 marca 2011 roku średnia rentowność funduszy wyniosła 15,4%, co nie było zadowalającym wynikiem. Przeprowadzona w tym samym czasie analiza 242 funduszy inwestycyjnych działających w Polsce pokazuje, iż 181 z nich wykazuje wyższą rentowność, oczywiście ryzyko dla nich było różne. Funduszami inwestycyjnymi, które mają podobny poziom ryzyka jak OFE, są fundusze pieniężne. W tym wypadku na 24 fundusze rynku pieniężnego 13 z nich wykazało wyższą rentowność niż OFE w omawianym okresie. Inwestycje w fundusze pieniężne charakteryzują się działaniem na płynnym rynku obarczonym niskim poziomem ryzyka. W pierwszym okresie kryzysu, kiedy nastąpił spadek indeksów na Giełdzie Papierów Wartościowych – GPW, OFE również podążyły za tym trendem, nie chroniąc oszczędności polskich emerytów. Wynikało to ze złych regulacji, które zostały narzucone OFE, uniemożliwiających zawieranie transakcji zabezpieczających instrumentami pochodnymi swoich pozycji. Oznaczało to, iż posiadały one otwartą pozycję i nie mogły szybko sprzedać swoich aktywów nie powodując pogłębienia spadków na Giełdzie Papierów Wartościowych. Pułapka płynności spowodowała, iż nie były one w stanie ochronić oszczędności swoich klientów. Poza tym uniemożliwiono funduszom dokonywanie inwestycji za granicą powyżej 5% ich aktywów, pogłębiając pułapkę płynności, uniemożliwiając geograficzną dywersyfikację portfela *ergo* zamykając możliwość lokowania kapitałów na rynkach zagranicznych gwarantujących w omawianym okresie większą stopę zwrotu, np. Chiny, Indie, Brazylia. Nieadekwatne regulacje administracyjne powodują, iż w tej sytuacji trudno nie zgodzić się z ministerstwem finansów, iż taniej jest przesunąć strumień pieniędzy z funduszy do ZUS. Na rentowność inwestycji OFE wpływają opłaty pobierane przy wpłacaniu środków do funduszy i za zarządzanie. Decyzja o wysokości opłat była decyzją polityczną, zbyt preferencyjną dla OFE, tym samym zaszkodziła przyszłym emerytom i bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa. Nie ustalono sposobu wypłat oraz ewentualnych opłat za wypłatę środków, których

domagają się OFE. Przez całe lata nikt nie zwracał uwagi na konieczność dostosowania regulacji dotyczących OFE do zmieniającej się sytuacji zewnętrznej, jak np. integracji rynków finansowych w Unii Europejskiej, nowych zagrożeń i wewnętrznej konieczności ustalenia systemu wypłat świadczeń. Projekt OFE jako produkt *szkoły chicagowskiej* właściwie realnie zaprzeczał swoim liberalnym założeniom, co widoczne jest w regulacjach administracyjnych dotyczących lokowania środków w kraju, strukturze aktywów i wysokości opłat. Skłania to do stwierdzenia, iż konieczność zmian w OFE jest niezbędna. Rząd może znacjonalizować OFE, czyli wykorzystać środki w nich zgromadzone w celu zredukowania poziomu zadłużenia o 350 mld dol., czyli 38% jego obecnego poziomu.

Pozytywnie na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego wpływa deklaracja z 22 maja 2013 roku o intensyfikacji działań w celu zwalczania rajów podatkowych, które wpływają na ograniczenie przychodów budżetów państw Unii Europejskiej. Taka tendencja była już widoczna w zaproponowanym pakiecie pomocowym dla Cypru oraz w działaniach podejmowanych w ramach OECD, aby to zagadnienie rozwiązać. OECD działa na rzecz zwalczania rajów podatkowych od 1998 roku z dość dobrą skutecznością, doprowadzając do stworzenia standardowych umów międzynarodowych, które wykorzystuje również Polska.

Wnioski

Zakłócenia gospodarcze wynikające ze światowego kryzysu finansowego, który wybuchł w 2008 roku, nie przeniosły się na system finansowy w Polce. Z tej perspektywy można powiedzieć, iż Polska mimo kryzysu zachowała swoje bezpieczeństwo ekonomiczne. Wynikało to ze słabej integracji sektora finansowego w Polsce z analogicznymi sektorami w Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych, ale również z dopływu środków europejskich na inwestycje strukturalne i nie tylko. Umożliwiło to stabilizację kursu walutowego i stanowiło, obok racjonalnego zachowania konsumentów nie wycofujących wkładów z systemu bankowego, klucz do

przetrwania pierwszego negatywnego impulsu zewnętrznego. Polsce udało się również utrzymać deficyt budżetowy na odpowiednim, zadowalającym poziomie, jak również przyzwoity poziom długu publicznego. Kryzys finansowy pokazał także, iż wewnętrzna sytuacja sfery finansów oraz odpowiednie działania władz nadzorczych odgrywają kluczową rolę w stabilizacji systemu finansowego, a co za tym idzie również całej gospodarki.

Okazało się również, iż samo członkostwo w strefie euro nie gwarantuje bezpieczeństwa, a wręcz odwrotnie, nieodpowiednio i pospiesznie przygotowane wejście do strefy euro, jak w przypadku Grecji, może powodować dramatyczne skutki dla bezpieczeństwa ekonomicznego, czego konsekwencją jest utrata suwerenności. Przykład Cypru wskazał również, iż państwa strefy euro mogą liczyć na pomoc, jednak wymagane są działania podatkowe w istotny sposób naruszające prawa obywatelskie, m.in. prawo własności. Polska w pierwszym okresie kryzysu okazała się odporna na zakłócenia zewnętrzne, kryzys spowodował jednak uwidocznienie się istotnych problemów występujących w jej gospodarce, takich jak: błędnie skonstruowany system OFE, brak dostatecznego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji finansowych, zaniechanie reformy systemu emerytalnego, zbyt duże uprzywilejowanie niektórych grup zawodowych, zbyt mały potencjał rodzimego przemysłu, który umożliwia globalną ekspansję na rynki zagraniczne. Powiązanie z Unią Europejską spowodowało zależność od koniunktury gospodarczej w państwach starej Unii Europejskiej, w tym w szczególności z Niemcami. Istotnym problemem jest dostęp do tanich i zdywersyfikowanych źródeł energii, ich wysoka cena powodowała problemy z inflacją w Polsce, zmuszając Radę Polityki Pieniężnej do utrzymywania wysokich stóp procentowych. Pokazuje to, iż do zagadnień bezpieczeństwa ekonomicznego należy podchodzić w sposób zintegrowany, polegający na całościowej analizie zagrożeń i ich skutków.

Administracja publiczna, mimo ogromnego wysiłku włożonego w absorpcję środków pochodzących z Unii Europejskiej, okazała się niezdolna do generowania

nowoczesnych projektów mogących poprawić konkurencyjność gospodarki. Koncentrowano się na projektach infrastrukturalnych wykorzystujących prosty mechanizm mnożnikowy. Wynegocjowanie z państwami Unii Europejskiej, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020, w których Polska pozostaje beneficjentem netto, pozwala na optymistyczne myślenie o perspektywie rozwoju Polski w najbliższych latach. Jednak cały czas wysoki poziom zadłużenia oraz powolność wprowadzenia zmian wewnętrznych stanowią istotne zagrożenie dla zachowania bezpieczeństwa ekonomicznego. Podejmowane przez rząd działania, zmierzające do pobudzenia rozwoju małych i średnich firm w ramach programu *Inwestycje Polskie* oraz inwestowanie w wydobycie gazu łupkowego, przy jednoczesnej realizacji budowy gazoportu, umożliwią zapewnienie tanich źródeł energii. Pytaniem otwartym pozostaje stanowisko rządu w sprawie rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce. Stworzenie energetyki prosumenckiej może stanowić alternatywę dla przechowywania oszczędności przez obywateli w systemie bankowym, który, jak pokazał 2008 r., jest podatny na zawirowania. Idea Green Economy jest uznawana jako pomysł rozwoju gospodarczego na świecie przez organizacje międzynarodowe, jak również rządy wielu państw. W Polsce jedyny taki dokument został przygotowany przez NGO[30], a nie przez rząd, co wskazuje na zbyt konserwatywne analizowanie możliwości poprawy konkurencyjności gospodarki. Dylematy dotyczą również strefy euro, czyli kiedy i na jakich warunkach Polska powinna do tej strefy wejść. Ważnym dylematem dla rządu jest odpowiedź na pytanie, co dalej z OFE. Obecnie środki zgromadzone przez OFE stanowią ostatnią linię obrony przez zagrożeniem finansowego wymiaru bezpieczeństwa. Nacjonalizacja OFE obarczona jest dużym kosztem społecznym i politycznym. Wpisuje się w podobne działania podejmowane na Węgrzech przez rząd Orbana, czy też zastosowane przez Trojkę w ratowaniu Cypru. Mimo wszystko taki scenariusz w Polsce jest to mało prawdopodobny.

[30] M. Bukowski (red.), *Raport 2050.pl Podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, Warszawa 2013.

Finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego jest stabilny, choć nie pozbawiony problemów. Czynnikiem odgrywającym zasadniczą rolę w kształtowaniu się poziomu bezpieczeństwa jest kurs walutowy. Istotną rolę odgrywa również dynamika PKB, co powinno być pochodną rządowych planów i strategii rozwojowych.

Krzysztof M. Księżopolski – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Ośrodka Analiz Politologicznych UW

Abstrakt

W artykule przedstawiono analizę finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego Polski w dobie światowego kryzysu, czyli od jego wybuchu w 2008 roku do dnia dzisiejszego. Wskazano na uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, między innymi na członkostwo w Unii Europejskiej. Przedstawiono negatywny wpływ dużej zmienności kursu walutowego na bezpieczeństwo. Uznano, iż czynnik ten ma i będzie miał istotny wpływ na sytuację w Polsce z powodu dużej ilości kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, a udzielonych przez banki. Konkluzją analizy jest stwierdzenie, iż Polsce udało się zachować finansowy wymiar bezpieczeństwa zarówno bezpośrednio po kryzysie 2008 roku, jak i dzisiaj.

FINANCIAL DIMENSION OF POLAND'S ECONOMIC SECURITY DURING THE ECONOMIC CRISIS IN EURO-ATLANTIC ZONE

Abstract

The paper gives an analysis of the financial dimension of Poland's economic security during the economic crisis in Euro-Atlantic zone. Membership in the European Union and the high exchange rate volatility are crucial determinants of Poland's economic security. It is considered that this factor plays and will play a significant impact on the situation in Poland due to the large amount of mortgages denominated in foreign

currencies and granted by the banks. Conclusion of the analysis is that Poland has managed to maintain security after the financial crisis in 2008 and today.