

Ryszard Barczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: ryszard.barczyk@ue.poznan.pl
ORCID: 0000-0002-9875-4403

Zuzanna Urbanowicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: zuzanna.urbanowicz@ue.poznan.pl
ORCID: 0000-0002-2701-6390

DZIAŁANIA STABILIZACYJNE W GOSPODARCE POLSKIEJ W OKRESIE PANDEMII COVID-19

DOI: 10.15611/pn.2021.3.01

JEL Classification: E60, E61, E63, E65

© 2020 Ryszard Barczyk, Zuzanna Urbanowicz

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Barczyk, R. i Urbanowicz, Z. (2021). Działania stabilizacyjne w gospodarce polskiej w okresie pandemii COVID-19. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 65(3).

Streszczenie: Epidemia COVID-19 rozpoczęła się w grudniu 2019 r. w Wuhan w Chinach, a następnie wirus SARS-CoV-2 rozprzestrzenił się po całym świecie. Wielowymiarowe konsekwencje pandemii, widoczne w szczególności w sferze gospodarczej, wywołały spadek aktywności koniunkturalnej. Podejmowane w naszym kraju działania stabilizacyjne powinny być zbieżne z oddziaływaniem w warunkach zmian koniunktury generowanych przez czynniki wynikające z systemu ekonomicznego. Celem pracy jest próba oceny skuteczności fiskalnych i pieniężnych narzędzi w stabilizowaniu sytuacji makroekonomicznej Polski w okresie pandemii. W artykule przedstawiono cele i instrumenty polityki stabilizacji. Następnie omówiono tzw. tarcze antykryzysowe, a także podjęto próbę pomiaru ich skuteczności w zakresie stabilizacji makroekonomicznej polskiej gospodarki. W zakończeniu sformułowano najważniejsze wnioski.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, polityka pieniężna, polityka stabilizacji, inflacja, bezrobocie, pandemia.

1. Wstęp

Epidemia COVID-19 rozpoczęła się w grudniu 2019 r. w Wuhan, a następnie wirus Sars-CoV-2 w szybkim tempie rozprzestrzenił się na świecie. Pierwsze zakażenia w Polsce pojawiły się na początku marca 2020 r. Konsekwencje epidemii COVID-19 są wieloaspektowe. Szczególną rolę odgrywają w sferze gospodarki, w której obserwuje się głęboki spadek aktywności gospodarczej. Geneza tego załamania jest egzogeniczna i wynika z uwarunkowań biologiczno-medycznych. Podejmowane działania stabilizacyjne powinny być jednak zbieżne z oddziaływaniem w warunkach zmian koniunktury generowanych przez czynniki wynikające z systemu ekonomicznego.

Celem artykułu jest próba oceny przyjętych w gospodarce polskiej narzędzi fiskalnych i pieniężnych służących do stabilizowania sytuacji makroekonomicznej w naszym kraju w okresie występowania koronawirusa. W pracy przedstawiono cele i instrumenty polityki stabilizacji, omówiono cele i stabilizacyjne narzędzia fiskalne oraz pieniężne składające się na tzw. tarcze antykryzysowe wprowadzone w gospodarce polskiej do walki z negatywnymi konsekwencjami koronawirusa, przeprowadzono próbę pomiaru ich skuteczności w zakresie stabilizacji oraz podjęto próbę oceny skuteczności dotychczasowych działań stabilizacyjnych.

2. Cele i narzędzia stabilizacji makroekonomicznej w gospodarkach rynkowych

Jednym z ważniejszych zadań państwa jest prowadzenie polityki stabilizacji makroekonomicznej. Obejmuje ona ogół przedsięwzięć, których zamiarem jest dążenie do tworzenia i utrzymywania warunków równowagi ogólnogospodarczej, tj. łagodzenie skutków występowania krótko- i średniookresowych zmian aktywności gospodarczej lub przeciwdziałanie im. Polityka stabilizacji nie ma zapobiegać występowaniu fluktuacji gospodarczych, ale sprawiać, aby oscylacje znosiły się, a nie wzajemnie wzmacniały (Despres, Friedman, Hart, Samuelson i Wallace, 1975, s. 41-42).

Głównym celem polityki stabilizacji jest osiągnięcie równowagi makroekonomicznej. W tym przypadku chodzi nie tylko o zapewnienie ogólnej równowagi między efektywnym popytem i globalną podażą na rynku dóbr i usług z zachowaniem równowag cząstkowych, ale także o przeciwdziałanie skutkom kumulacyjnych procesów w gospodarce, pod względem zarówno utrzymania wysokiej stopy wzrostu gospodarczego, jak i zapobiegania występowaniu zbyt głębokim załamaniom, a także o oddziaływanie na dynamikę wzrostu i proporcje podaży czynników produkcji (Barczyk, 2004, s. 16).

Osiągnięcie tak sformułowanego celu ogólnego oznacza stan idealny, w którym występuje optymalna sytuacja w gospodarce. Jest on jednak stosunkowo mało przydatny w prowadzonej polityce gospodarczej. Podejmując próbę zbliżenia go do warunków rzeczywistości gospodarczej, można stwierdzić, że zadaniem polityki

stabilizacji jest dążenie do tego, aby w warunkach systemu rynkowego osiągnąć wysoki i zrównoważony wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia, stabilną wartość pieniądza, a w warunkach gospodarki otwartej – równowagę w kontaktach z zagranicą. W ten sposób uzyskuje się tzw. czworokąt celów stabilizacyjnych, uzupełniany często o dodatkowe cele. Wśród nich można wyróżnić: sprawiedliwy podział dochodu narodowego i kapitału, równowagę ekologiczną (Mussel i Pätzold, 2012, s. 22) i zrównoważony wynik budżetu państwa (Kołodko, 1993, s. 46). Wielu ekonomistów jest zdania, że w gospodarce zamkniętej najważniejszą rolę stabilizacyjną odgrywają wysoki poziom zatrudnienia oraz stabilizacja wartości pieniądza (Cassel i Thieme, 1997, s. 96). Gwarantuje to osiąganie równowagi ogólnogospodarczej. Przedstawione cele polityki stabilizacji makroekonomicznej łączą się i splatają z zamierzeniami polityki gospodarczej oraz tworzą nie zawsze spójny system celów. Często się uważa, że powstaje „magiczny” wielokąt celów, stanowiący pewną koncepcję teoretyczną, ponieważ osiągnięcie wszystkich z nich jest niejednokrotnie utrudnione, a wręcz niemożliwe. Przedstawiona hierarchia celów polityki stabilizacji jest jedynie pewnym zabiegiem porządkującym te analizy i jest uwarunkowana nie tylko przez dominującą w danym kraju koncepcję teoretyczną, lecz także przez konkretne warunki, w jakich działa gospodarka.

W Polsce wśród wykorzystywanych stabilizacyjnych instrumentów polityki pieniężnej stosuje się (Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia..., 2005, poz. 938):

- operacje otwartego rynku,
- operacje depozytowo-kredytowe,
- rezerwę obowiązkową.

Operując wymienionymi instrumentami, Narodowy Bank Polski (NBP) dąży do wyznaczenia takiego poziomu stóp procentowych w gospodarce, który zmaksymalizuje prawdopodobieństwo osiągnięcia założonego celu inflacyjnego (NBP, b.d.).

Drugą grupę narzędzi polityki stabilizacji stanowią instrumenty fiskalne, które w wąskim ujęciu obejmują (Owsiak, 2005, s. 361):

- wydatki budżetowe na zakup dóbr i usług,
- dynamikę i strukturę wydatków transferowych,
- zmiany w sferze polityki podatkowej.

Polityka wydatków budżetowych odgrywa istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, że bezpośrednio determinuje zmiany popytu na dobra nie tylko konsumpcyjne, ale i inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są warunkowane przez wydatki osobowe i socjalne, a w części – przez wydatki transferowe. Wydatki te mają jednakże głównie charakter społeczny i w niskim stopniu wpływają na zmiany aktywności gospodarczej, a siła ich wpływu na popyt konsumpcyjny istotnie zależy od krańcowej skłonności do konsumpcji. Popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje. Wpływ ten jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Jednak w prowadzonej polityce stabilizacji istnieją pewne

bariery (Pätzold, 1991, s. 152). Stabilizującym gospodarkę elementem wydatków budżetowych są także transfery do poszczególnych podmiotów gospodarczych. Ten instrument polityki fiskalnej jest bardziej elastyczny w działaniu niż wydatki inwestycyjne. Możliwości ich zwiększania są jednakże ograniczone sytuacją budżetową państwa. Polityka podatkowa, wykorzystywana jako instrument stabilizacji, jest w gospodarce rynkowej skierowana na dochody konsumentów i inwestorów lub na ich aktywność gospodarczą. Jej wpływ na dochody konsumentów jest jednak pośredni i może on być realizowany przez wprowadzenie dodatkowych obciążeń lub zwolnień podatkowych lub przez zmiany stawek podatkowych od nabywanych dóbr konsumpcyjnych, np. podatku od wartości dodanej lub akcyzy. Czynniki te najczęściej określają chęć lub zdolność kupna, a ich wpływ na popyt konsumpcyjny zależy m.in. od końcowej skłonności do oszczędzania. Przez politykę podatkową organy państwa mogą również wpływać na popyt na dobra inwestycyjne. Ważnym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Tak zwane nietrwałe premie inwestycyjne obejmują jedynie firmy, które osiągają zyski, natomiast trwałe premie dotyczą wszystkich firm bez względu na uzyskany wynik finansowy.

Państwo, realizując politykę podatkową, może także dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje w okresie niskiej aktywności gospodarczej (Teichmann, 1988, s. 247-251).

3. Polityka stabilizacji makroekonomicznej w Polsce w okresie pandemii

Po zakończeniu światowego kryzysu finansowego gospodarka polska osiągnęła w I kw. 2012 r. dolny punkt zwrotny. Dał on początek fazie wysokiej dynamiki wzrostu cyklu koniunkturalnego. Faza wzrostowa zakończyła się w II kw. 2018 r., ponieważ wówczas dynamika PKB i konsumpcji osiągnęły wartości maksymalne, a w działalności inwestycyjnej maksymalna dynamika wystąpiła trzy kwartały później. Zmiany cen dóbr i usług konsumpcyjnych zaczęły wykazywać w I kw. 2019 r. powolny wzrost, stopa bezrobocia na rynku pracy zmniejszyła się aż do III kw. 2019 r.

W grudniu 2019 r. w Chinach wybuchła epidemia COVID-19, która szybko rozprzestrzeniła się po świecie. Pod koniec I kw. 2020 r. w Polsce pojawiły się pierwsze zakażenia koronawirusem, wprowadzono *lockdown*, a rząd Polski przygotował tzw. tarcze antykryzysowe.

3.1. Tarcze antykryzysowe i pakiety finansowe

Tarcza antykryzysowa 1.0 to pakiet rządowych ustaw przyjęty na początku marca 2020 r., który miał chronić Polskę przed kryzysem wywołanym przez pandemię koronawirusa. Bazował on na pięciu filarach (Ustawa zw. z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 z dnia 31 marca..., 2020):

- ochronie miejsc pracy i bezpieczeństwie pracownika (maksymalne nakłady – 30 mld zł),
- finansowaniu przedsiębiorstw (maksymalne nakłady – 74,2 mld zł),
- ochronie zdrowia (maksymalne nakłady – 7,5 mld zł),
- wzmocnieniu systemu finansowego (maksymalne nakłady – 70,3 mld zł),
- inwestycjach publicznych (maksymalne nakłady – 30 mld zł).

Pierwsza tarcza miała stabilizować gospodarkę i dać jej impuls inwestycyjny, a całkowite nakłady finansowe zaplanowano na kwotę około 212 mld zł (10% PKB naszego kraju). Wartość planowanego wsparcia miała wynosić:

- gotówkowy komponent rządowy – 67 mld zł,
- płynnościowy komponent rządowy – 75,5 mld zł,
- płynnościowy pakiet NBP – około 70 mld zł.

Pierwszy filar tarczy przewidywał m.in.:

- dopłaty do pensji w przypadku zagrożonego miejsca pracy, postępu lub obniżenia wymiaru pracy,
- pomoc dla osób samozatrudnionych na umowę o dzieło lub zlecenia (80% minimalnego wynagrodzenia),
- dodatkowy zasiłek opiekuńczy dla dzieci do 8 lat,
- odroczenie terminu spłaty kredytu bankowego o trzy miesiące.

W ramach drugiego filaru, obejmującego finansowanie przedsiębiorstw, przewidywano m.in.:

- bezzwrotną pożyczkę dla firm, które utrzymują stałe zatrudnienie,
- automatyczny kredyt obrotowy,
- program gwarancji kredytowych dla mikro-, małych i średnich firm,
- program Kapitał dla Bezpieczeństwa i Wzrostu Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR).

Filar trzeci, obejmujący ochronę zdrowia, służył wsparciu służby zdrowia w zakresie:

- walki z koronawirusem,
- tworzenia nowych kanałów informacyjnych w służbie zdrowia,
- budowy infrastruktury medycznej,
- cyfryzacji systemu opieki zdrowotnej.

Kolejny filar dotyczył wzmocnienia systemu finansowego. W jego skład weszły dwa pakiety:

- pakiet regulujący Komitetu Nadzoru Finansowego (KNF) i Ministerstwa Finansów (MF), dotyczący obniżenia buforów kapitałowych lub rekomendacji Komitetu Stabilności Finansowej, zmniejszenia wymogów kapitałowych lub płynnościowych banków,
- pakiet finansowy NBP, poprawiający płynność w sektorze bankowym i obniżający bazowe stopy procentowe oraz stopy rezerwy obowiązkowej.

Ostatni filar tarczy był związany z inwestycjami publicznymi. W ramach Funduszu Inwestycji Publicznych miały być podejmowane wydatki na infrastrukturę, mo-

dernizację szkół i szpitali, na tzw. transformację energetyczną i cyfrową, biotechnologię i farmację oraz na ochronę środowiska.

Ponieważ poszczególne podmioty gospodarcze przyjęły tarczę 1.0 z nieufnością, zwłaszcza w kwestii warunków organizacyjnych, form i wysokości pomocy i świadczeń pieniężnych, rząd w kwietniu 2020 r. przygotował tarczę 2.0. Najważniejsze rozwiązania przyjęte w tym pakiecie zakładały zwiększenie pomocy finansowej dla osób samozatrudnionych, pracujących w ramach umowy o dzieło lub umowy-zlecenia. Wydłużono także okres wypłaty dodatkowego zasiłku opiekuńczego dla rodziców dzieci do 8 lat. Wprowadzono zasiłek dla rodziców objętych obowiązkiem kwarantanny, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją. Uproszczono system pomocy społecznej dla osób pozostających w odosobnieniu ze względu na podejrzenie choroby zakaźnej lub całkowitą niezdolność do pracy. Wydłużono terminy ważności odroczeń całkowitej niezdolności do pracy. Przesunięto okresy opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

Wszystkie rozwiązania przyjęte w naszym kraju okazały się niewystarczające, dlatego kontynuowano prace prowadzące do modyfikacji wprowadzonych rozwiązań. Polegały one na przyjęciu w maju 2020 r. tarczy 3.0 i tarczy 4.0 w czerwcu 2020 r. Tarcza 3.0 wprowadziła zmiany w 47 istniejących ustawach i dotyczyła m.in.:

- warunków przyznawania świadczenia postojowego,
- rozszerzenia warunków wpłat składek na ZUS,
- warunków przyznawania mikropożyczek.

Z kolei w tarczy 4.0 dopuszczono m.in. następujące rozwiązania:

- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych,
- uproszczenie postępowania restrukturyzacyjnego,
- określenie zasad wykonywania pracy zdalnej,
- oddanie prezesowi UOKIK kontroli nad rynkiem przejść.

W ramach działań stabilizacyjnych przyjęto także tarczę finansową, będącą częścią tarczy antykryzysowej, realizowaną przez PFR i skierowaną do mikrofirm (zatrudniających od 1 do 9 osób), małych i średnich przedsiębiorstw (zatrudniających od 10 do 249 osób) oraz firm dużych (zatrudniających powyżej 250 osób). Jej celem było utrzymanie miejsc pracy. Planowane środki w ramach tego projektu wynosiły prawie 100 mld zł, z czego nawet 60 mld zł stanowiły środki bezzwrotne.

Finansowanie mikrofirm w wysokości maksymalnej 25 mld zł zaplanowano wypłacać w formie subwencji, przy czym maksymalna kwota mogła wynieść 324 tys. zł. Pomoc ta zależała od skali spadku przychodów, liczby zatrudnionych (średnio 70-90 tys. zł). Przyjęto, że 75% wartości subwencji może być bezzwrotne, a 25% będzie zwrotne, jeżeli działalność będzie kontynuowana w ciągu 12 miesięcy od udzielenia pomocy. Ponadto dodatkowe 50% subwencji będzie również bezzwrotne, jeżeli przedsiębiorstwo utrzyma średnie zatrudnienie w okresie 12 miesięcy. Pozostała kwota subwencji powinna być zwrócona w okresie pięciu lat. Otrzymana pomoc finansowa mogła być wykorzystana na pokrycie kosztów działalności,

a zwłaszcza na wynagrodzenia pracowników, 25% zaś mogło być przeznaczone na przedterminową spłatę kredytu.

Maksymalna wartość programu dla firm małych i średnich mogła wynieść 50 mld zł, a zakładana kwota środków bezzwrotnych – 32 mld zł, przy czym 75% subwencji mogło być bezzwrotne, w tym 37,5% – w zależności od straty na sprzedaży, a dodatkowo 37,5% – na utrzymanie istniejącego zatrudnienia w okresie 12 miesięcy. Kwota subwencji mogła wynieść 4, 6 lub 8% sprzedaży w skali roku, a maksymalna kwota subwencji – 3,5 mld zł (średnio 19 mln zł).

Firmy duże, zatrudniające więcej niż 250 osób, mogły uzyskać maksymalnie 25 mld zł (zakładana wysokość środków bezzwrotnych to 12 mld zł), przy czym możliwe były trzy formy finansowania:

- finansowanie płynnościowe (w postaci pożyczek lub obligacji na okres dwóch lat, maksymalnie do 1 mld zł),
- finansowanie preferencyjne (w postaci pożyczek na okres trzech lat, częściowo bezzwrotnych, zależnie od wysokości straty finansowanej i utrzymywania zatrudnienia o wartości do 750 mln zł na podmiot),
- finansowanie inwestycyjne w postaci instrumentów kapitałowych, które państwo będzie mogło objąć w firmie w postaci udziałów na zasadach rynkowych lub w ramach pomocy publicznej o wartości do 1 mld zł na daną firmę.

W czasie tzw. drugiej fali koronawirusa w naszym kraju przyjęto kolejne rozwiązania stabilizacyjne; były nimi: tarcza branżowa Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz tarcze antykryzysowe 5.0 – we wrześniu 2020 r., 6.0 – w grudniu 2020 r., a także tarcza 7.0, która weszła w życie w lutym 2021 r. Ponadto w styczniu 2021 r. PFR zaakceptował tarczę finansową 2.0, która objęła wsparciem 38 branż gospodarki, a wartość dofinansowania wyniosła 35 mld zł. Wszystkie te rozwiązania, kierowane głównie do mikrofirm i przedsiębiorstw małych, wprowadzały m.in. zwolnienia z płacenia składek ZUS, dodatkowe jednorazowe świadczenia postojowe oraz wypłatę dotacji w wysokości 5000 zł dla tych jednostek. Regulacje te rozszerzały także liczbę branż gospodarki polskiej, które również miały dostęp do pomocy finansowej państwa.

Jak wynika z analizy programów stabilizacyjnych realizowanych w okresie pandemii w gospodarce polskiej, ich nadrzędnym celem było niedopuszczenie do gwałtownego wzrostu bezrobocia, tj. ograniczenie dynamiki powiększania nierównowagi podażowej na rynku pracy. Jednocześnie działania rządu polegały na poprawie sytuacji finansowej poszczególnych podmiotów – na zahamowaniu dynamiki spadku dochodów rozporządzalnych konsumentów, zwłaszcza osób tracących pracę, oraz poprawie płynności przedsiębiorstw i zmniejszeniu szybkości ich bankructw. Efektem podjętych inicjatyw powinno być hamowanie szybkości spadku PKB. Inne cele stabilizacyjne nie były formułowane, zwłaszcza jeżeli chodzi o inflację, wynik budżetu państwa czy osiągnięcie równowagi makroekonomicznej w relacjach zagranicznych.

W opisanych programach dominowały narzędzia fiskalne, polegające głównie na zwiększeniu wydatków na subwencje dla konsumentów, a także działania inwe-

stycyjne w sektorze publicznym lub na ochronę zdrowia, zwłaszcza w walce z koronawirusem. Oznacza to, że w podejmowanych inicjatywach zdecydowanie mniejszą uwagę zwrócono na stronę dochodową budżetu. Doprowadziło to do szybkiego wzrostu deficytu budżetowego w relacji do PKB i do wzrostu wysokości długu publicznego. Stosunkowo mniejsze znaczenie miały instrumenty stosowane przez bank centralny, których cele stanowiły obniżenie wysokości stóp procentowych, oraz gwarantowanie działalności kredytowej banków komercyjnych. Bank centralny zwracał relatywnie mało uwagi na prowadzenie polityki antyinflacyjnej.

Reakcje poszczególnych podmiotów gospodarczych na wprowadzane rozwiązania legislacyjne były często negatywne, gdyż działania były niedopracowane i spóźnione, a wsparcie finansowe było niewystarczające, w szczególności w porównaniu z innymi krajami UE. Na takie cechy działań stabilizacyjnych wskazują także częste modyfikacje już przyjętych aktów prawnych.

3.2. Realizacja wybranych celów stabilizacyjnych w Polsce w okresie pandemii

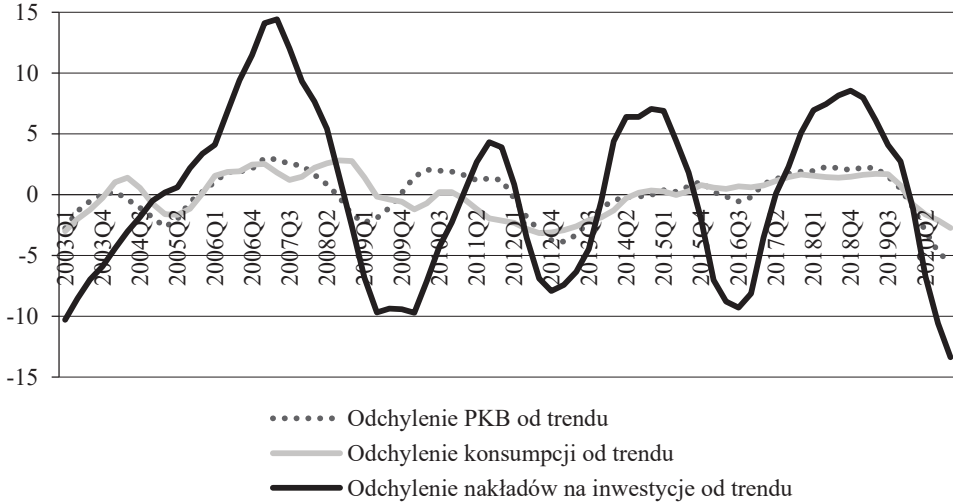
Analiza stopnia realizacji celów stabilizacyjnych w okresie pandemii w Polsce została przeprowadzona na tle dłuższego przedziału czasowego – od I kw. 2003 r. do I kw. 2021 r. Z dostępnych szeregów czasowych, które ukazują wymierne efekty w obszarze stabilizacji makroekonomicznej, do analizy przyjęto następujące wskaźniki ze sfery realnej oraz nominalnej:

- indeksy dynamiki PKB, spożycia i nakładów brutto na środki trwałe w cenach stałych w ujęciu kwartalnym (analogiczny okres roku poprzedniego = 100), które przedstawiają proces wzrostu gospodarczego i występujące wahania koniunkturalne¹,
- kwortalne dane stóp bezrobocia rejestrowanego, których zmiany obrazują równowagę na rynku pracy,
- indeksy dynamiki cen dóbr i usług konsumpcyjnych w ujęciu kwartalnym (analogiczny okres roku poprzedniego = 100), które przedstawiają stopień realizacji celu inflacyjnego NBP.

Analiza szeregów czasowych powinna się opierać na prawidłowo przygotowanych danych empirycznych. Z tego powodu materiał źródłowy w przekrojach kwartalnych poddano dekompozycji. Z wyjściowych szeregów danych, tj. indeksów dynamiki PKB, spożycia, nakładów brutto oraz stóp bezrobocia i indeksów dynamiki inflacji, usunięto wahania sezonowe i przypadkowe przez wykorzystanie stosowanej oraz zalecanej przez Eurostat procedury TRAMO/SEATS. Następnie dla szeregów PKB, spożycia, nakładów oraz bezrobocia wyznaczono kierunek zmian za pomocą oszacowania linii trendu. W kolejnym kroku dla tych szeregów czasowych obliczono odchylenia wartości empirycznych od ich linii trendu. W przypadku indeksu in-

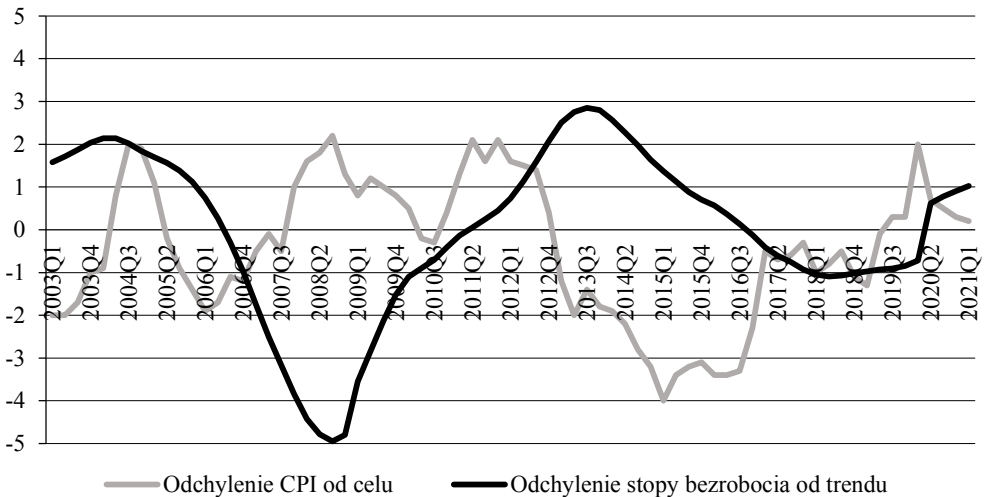
¹ W przypadku tych indeksów analizą objęto okres I kw. 2003 r.-IV kw. 2020 r. ze względu na brak danych za I kw. 2021 r. w momencie przygotowywania artykułu.

flacji obliczono jego odchylenia od założonego celu inflacyjnego NBP, czyli inflacji na poziomie 2,5%. Na tej podstawie dokonano próby oceny procesów stabilizacji w obszarze wzrostu gospodarczego (rys. 1), rynku pracy i inflacji (rys. 2).



Rys. 1. Odchylenie indeksów PKB, spożycia i nakładów brutto na środki trwałe od linii trendu w Polsce w okresie od I kw. 2003 r. do IV kw. 2020 r.

Źródło: obliczenia własne w programie GRETL na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 2. Odchylenie stopy bezrobocia od trendu oraz inflacji od celu inflacyjnego w Polsce w okresie od I kw. 2003 r. do I kw. 2021 r.

Źródło: obliczenia własne w programie GRETL na podstawie danych GUS-u.

Na podstawie analizy wykresu na rys. 1 można wyciągnąć wniosek, że wzrost gospodarczy w Polsce w analizowanym okresie postępował w sposób względnie stabilny. Na wykresie widoczne są wahania odchyleń, ale ich wzrosty lub spadki mieszczą się w określonym paśmie wahań – charakter tych wahań nie jest ani wybuchowy, ani tłumiący. Przyglądając się jednak okresowi pandemii koronawirusa, można dostrzec wyraźnie spowolnienie aktywności gospodarczej pod koniec 2019 r., odchylenia wszystkich trzech indeksów osiągają bowiem wartości ujemne. Widoczny jest spadek konsumpcji oraz inwestycji, przy czym spadek tych ostatnich jest wyraźnie większy. Dane potwierdzają zatem obawy, że proponowane przez rząd programy pomocowe w zbyt małym stopniu wspierały aktywność inwestycyjną i skupiały się przede wszystkim na podtrzymaniu popytu konsumpcyjnego w naszej gospodarce. Na drugim wykresie, dotyczącym rynku pracy, widoczna jest postępująca stabilizacja. Wahania stóp bezrobocia zdają się mieć charakter tłumiący – są coraz mniejsze. Dane z rynku pracy nie wskazują na duże zakłócenia równowagi w okresie pandemii, co wynika z faktu, że skorzystanie z proponowanych przez rząd tarcz antykryzysowych było i jest warunkowe, tzn. wymusza utrzymanie dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Jeśli zaś chodzi o inflację, to można zauważyć naprzemienne okresy wychylania się poza dozwolone pasmo wahań przyjęte przez NBP. Cel inflacyjny NBP stanowi inflacja na poziomie 2,5% z możliwym odchyleniem o 1%, czyli cel uznaje się za osiągnięty, jeśli inflacja osiąga poziom od 1,5 do 3,5%. Na wykresie przedstawiono odchylenia wskaźnika cen od poziomu 2,5%. Gdyby zatem wykres był linią prostą na poziomie 0 lub odchylenia kształtowałyby się na poziomie ± 1 pp., oznaczałoby to wypełnienie założonego celu przez NBP. Widoczne są jednak naprzemienne okresy silniejszych wychyleń poza dozwolony przedział. Amplituda tych wahań nie jest jednak zbyt wysoka, co oznacza, że inflacja nie osiągnęła poziomów wyższych niż inflacja pełzająca, którą traktuje się jako względnie bezpieczną dla stabilności gospodarki w całym okresie analizy, czyli także w okresie pandemii. Niemniej niektórzy ekonomiści wyrażają obawy w obliczu stosunkowo wysokiej dynamiki cen w otoczeniu utrzymywania stóp procentowych banku centralnego na historycznie niskim poziomie w naszym kraju oraz zapowiedzi dalszego utrzymania ekspansywnego charakteru tej polityki oraz kontynuowania wspierania gospodarki polskiej przez rząd pieniędzmi z krajowego i unijnego budżetu.

Pełna ocena konsekwencji pandemii COVID-19 w Polsce będzie możliwa dopiero w przyszłości, ponieważ walka z jej negatywnymi skutkami gospodarczymi nie została zakończona.

4. Zakończenie

Polityka stabilizacji prowadzona w gospodarce polskiej w okresie występowania pandemii COVID-19 jedynie w części była i jest zbieżna z działaniami podejmowanymi w okresie zmian fazy cyklu koniunkturalnego. Podobieństwo jest fragmentaryczne, gdyż narzędzia fiskalne lub pieniężne nie oddziałują w sposób bezpośredni

na genezę załamania aktywności gospodarczej, która ma charakter egzogeniczny. Działania te jedynie pośrednio determinują źródła spadku, koncentrując się na ekonomicznych skutkach i formach ich przewyciężenia. Przyjmowane w tym czasie cele stabilizacyjne są skoncentrowane na dążeniu do równowagi na rynku siły roboczej, a jedynie pośrednio na sprawiedliwym podziale powstałego PKB, tj. na zagwarantowaniu dochodów konsumentów, zwłaszcza tych, którzy tracą pracę. W większym stopniu organy państwa dążą do zmniejszenia dynamiki spadku koniunktury, a zmniejszenie dynamiki procesów inflacyjnych, utrzymanie równowagi ekologicznej oraz właściwe kształtowanie relacji ekonomicznych z zagranicą praktycznie nie odgrywa istotnej roli.

W gospodarce polskiej dominują głównie narzędzia fiskalne, związane z polityką wydatków budżetowych, a zdecydowanie mniejsze znaczenie mają działania w sferze podatków. Taka polityka prowadzi do wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego. Niestety działania po stronie wydatków determinują głównie dynamikę konsumpcji, a w mniejszym stopniu nakłady inwestycyjne. Organy państwa nie tworzą w zasadzie warunków do wzrostu inwestycji sektora prywatnego przez ograniczenie ryzyka ekonomicznego, politycznego czy społecznego. Jak można sądzić, w warunkach pandemii koronawirusa mniejszą rolę odgrywały narzędzia polityki pieniężnej. Bank centralny dążył do ułatwienia działalności kredytowej banków komercyjnych przez obniżkę wysokości stóp procentowych, wzrost podaży pieniądza na rynku czy rozszerzenie systemu gwarancji kredytowych, jednak relatywnie mniejszą uwagę zwracano na prowadzenie polityki antyinflacyjnej.

Jak wynika z relacji poszczególnych podmiotów, działania stabilizacyjne prowadzone w gospodarce polskiej były i są często niedopracowane, spóźnione, a wielkości absolutne pomocy finansowej są zbyt niskie, zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami UE. O tych cechach działań legislacyjnych świadczą także liczne nowelizacje przyjmowanych aktów prawnych.

Literatura

- Barczyk, R. (2004). *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Business Insider. (b.d). Pobrano z www.businessinsider.com.pl
- Cassel, D. i Thieme, H. J. (1997). *Einkommenspolitik. Kritische Analyse eines umstrittenen stabilitaetspolitischen Konzepts*. Koeln: Kiepenheuer & Witsch.
- Despres, E., Friedman, M., Hart, A. G., Samuelson, P. A. i Wallace, D. H. (1975). Problem niestabilności gospodarczej. W: A. Szeworski (oprac.), *Teoria i praktyka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*. Warszawa: PWE.
- Dobias, P. (1980). *Wirtschaftspolitik. Einfuehrung in ihre Grundlagen und Hauptprobleme*. Paderborn-Muenchen-Wien-Zuerich.
- Klump, R. (2013), *Wirtschaftspolitik: Instrumente, Ziele und Institutionen*. Muenchen: Pearson.
- Kołodko, G. W. (1993). *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*. Warszawa: Poltext.

- Mussel, G. i Pätzold, J. (2012). *Grundfragen der Wirtschaftspolitik*, Muenchen: Vahlen.
NBP. (b.d.) Pobrano z www.nbp.pl
- Orzechowski, H. (2020). EBOR: Recesja będzie łagodna. *Gazeta Wyborcza* (13.05.2020), s. 8.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Polska z najniższym spadkiem PKB w Unii i jednym z największych deficytów.* (b.d.) Pobrano z [Business insider.com.pl](http://Businessinsider.com.pl)
- Pätzold, J. (1991). *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik* (4. Auflage). Stuttgart: Paul Haupt Verlag.
- Teichmann, U. (1988). *Grundriss der Konjunkturpolitik*. Muenchen: Franz Vahlen.
- Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 140, poz. 938)
- Ustawa zw. z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 568)
- Wagner, H. (2014). *Stabilitaetspolitik: Theoretische Grundlagen und institutionelle Alternativen 10*. Muenchen: Oldenbourg.
- Welfens, P. J. J. (2019). *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Berlin: Springer Gabler.

MACROECONOMIC STABILIZATION IN POLAND DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: The COVID-19 outbreak began in December 2019 in Wuhan, China, and then the SARS-CoV-2 virus spread around the world. The multidimensional consequences of the pandemic, especially visible in the economic sphere, resulted in a decline in economic activity. The stabilization measures taken in our country should be generally consistent with the impact of changes in the economic situation generated by factors resulting from the economic system. The aim of the study is to evaluate the effectiveness of fiscal and monetary tools in stabilizing the macroeconomic situation in Poland during the pandemic. The first part of the article presents the goals and instruments of the stabilization policy. Then the so-called anti-crisis shields are presented as well as an attempt to measure their effectiveness in terms of macroeconomic stabilization of the Polish economy. The most important conclusions are formulated in the final part.

Keywords: fiscal policy, monetary policy, stabilization policy, inflation, unemployment, pandemic.