

³⁴ Government of Canada, Government Procurement Rules, *Letter from Canada to the United States and Mexico*, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/text-texte/15-L-02.aspx?lang=eng>

³⁵ MARCAN (MARKetplace CANada) – przedsięwzięcie władz federalnych, prowincji i terytoriów powstałe na mocy ustawy o handlu wewnętrznym Kanady.

³⁶ The Treasury Board of Canada Secretariat, *2013 Purchasing Activity Report*, http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/con_data/par-13-rpa-eng.asp [dostęp: 10.12.2015].

³⁷ Komisja, Europejska, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_pl.htm [dostęp: 10.12.2015].

³⁸ R. Duffy, *What's Wrong with CETA? Plenty*, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1 June 2012; <https://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/whats-wrong-ceta-plenty#sthash.q88Afnv0.uU2zhv3J.dpuf>

³⁹ OECD, *Government at a glance. Procurement spending*, 2013.

⁴⁰ Por. Komisja Europejska – Komunikat prasowy, „Komisja Europejska pragnie uczciwych reguł gry dla przedsiębiorstw europejskich na międzynarodowym rynku zamówień publicznych”. 21.3.2012 r. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-268_pl.htm [dostęp: 15.12.2015]

⁴¹ Canada GDP Growth Data, <https://www.quandl.com/collections/canada/canada-gdp-growth> [dostęp: 15.12.2015]

⁴² Public Works and Government Services Canada, *Integral to the Economy, Integral to Procurement: 2012 Study of Participation of Small and Medium Enterprises in Federal Procurement*, January 2013.

⁴³ Analiza oparta jest na roboczej wersji tekstu umowy CETA udostępnionej na stronie internetowej Komisji Europejskiej we wrześniu 2014 r. w języku angielskim. Cytowane w artykule postanowienia umowy w języku polskim stanowią tłumaczenie własne autorki.

⁴⁴ *Joint Report on the EU-Canada Scoping Exercise*, 5 March 2009.

⁴⁵ R. Duffy, *What's Wrong With CETA? Plenty*, op. cit.

⁴⁶ European Commission, *CETA – Summary of the final negotiating results*, December 2014.

⁴⁷ Odszkodowanie umożliwi klauzula ISDS (klauzula rozstrzygania sporów na linii inwestor-państwo).

⁴⁸ *Technical Summary of Final Negotiated Outcomes Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*, 10.11.2014; <http://international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/understanding-comprendre/technical-technique.aspx?lang=eng#p4>

⁴⁹ S. Sinclair, S. Trew, H. Mertins-Kirkwood (red.), *Making Sense of the CETA. An analysis of the final text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement. Public Procurement*, 25 September 2014.

⁵⁰ Por. *Sprawozdanie Komisji dotyczące negocjacji w sprawie dostępu przedsiębiorstw Wspólnoty do rynków państw trzecich...*, op. cit., s. 19.

GOSPODARKA I FINANSE

NADZÓR NAD RÓWNOWAGĄ MAKROEKONOMICZNĄ W UNII EUROPEJSKIEJ Z PUNKTU WIDZENIA GOSPODARKI POLSKIEJ

Ewelina Szczech-Pietkiewicz*

Motto:

„Before the crisis there was this prevailing paradigm in macroeconomic analysis that, if you keep your fiscal house in order and if you keep inflation low and stable, you ensure overall macroeconomic stability; you do not have to worry about anything else. The crisis taught us that this paradigm no longer holds. It taught us that there are some other imbalances... that are a threat to overall macroeconomic stability.”

(M. Larch, DG Economic and Financial Affairs,
Komisja Europejska na posiedzeniu Komitetu
Europejskiego Izby Lordów)

Jednym z efektów kryzysu finansowego i gospodarczego, jaki dotknął kraje Unii Europejskiej po 2007 r., było

wprowadzenie rozwiązań ułatwiających szybkie i skuteczne diagnozowanie i rozwiązywanie problemów oraz wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE. Rozwiązania te zostały zawarte (przede wszystkim) w aktach prawnych składających się na tzw. sześciopak (pięć rozporządzeń i dyrektywa). Ostatni kryzys gospodarczy udowodnił bowiem, że system kontroli fiskalnej określony w pakcie stabilności i wzrostu (PSW), pozbawiony elementów kontroli nad innymi politykami gospodarczymi państw UE, jest niewystarczającą ochroną przed rozlewaniem się i pogłębianiem zjawisk kryzysowych. System egzekwowania paktu stabilności i wzrostu również okazał się nie w pełni skuteczny. Zatem, oprócz aktów prawnych wprowadzających zmiany w PSW, wdrożono także nową procedurę kontroli zakłóceń równowagi makroekonomicznej, której celem jest wzmocnienie nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich UE.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie systemu nadzoru nad równowagą makroekonomiczną Unii Europejskiej oraz sposobu jego realizacji w krótkim okresie jego obowiązywania. Szczególny nacisk położono na przedstawienie tego zagadnienia z perspektywy gospodarki polskiej – zarówno poprzez ocenę samego systemu w kontekście interesu narodowego, jak i realizacji systemu w Polsce.

Charakterystyka systemu nadzoru nad równowagą makroekonomiczną

Akty prawne regulujące nadzór nad równowagą makroekonomiczną gospodarek krajów członkowskich UE to:

- ☞ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania¹,
- ☞ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro².

Wprowadzenie systemu nadzoru nad równowagą makroekonomiczną ma swoją podstawę w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). System ten uzupełnia procedurę wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 3 i 4 TFUE) w zakresie korygowania i zapobiegania nadmiernym nierównowagom makroekonomicznym. Jest on jednocześnie elementem tzw. semestru europejskiego, tj. rocznego cyklu nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich UE.

System nadzoru nad równowagą makroekonomiczną oraz wykrywania i korygowania nierównowag składa się z następujących elementów:

- 1) ostrzegania;
- 2) procedury nadmiernych zakłóceń równowagi (*Excessive Imbalance Procedure* – EIP),
- 3) egzekwowania procedury wraz z możliwością nałożenia sankcji (dotyczy to tylko krajów strefy euro).

Schemat procedury nadzoru wraz z harmonogramem przedstawiono na rys. 1.

Ad 1. Mechanizm ostrzegawczy ma za zadanie wykrywać zaburzenia w równowadze makroekonomicznej z wyprzedzeniem, tak aby nieprawidłowości te nie odbiły się negatywnie na gospodarkach państw członkowskich. Tę część systemu nadzoru można uznać za prewencyjną – analiza wykonana z wykorzystaniem instrumentów systemu działa jak „system wczesnego ostrzegania” i dotyczy niepokojących objawów w polityce gospodarczej poszczególnych krajów. W tym etapie analiza wykonywana jest na podstawie tabeli wskaźników (*scoreboard*), zawierającej długookresowe mierniki ekonomiczne (Tabelę wskaźników wraz z ich wartościami dla Polski zamieszczono na końcu niniejszego artykułu). Wyniki (wskaźniki) wraz z ich interpretacją, opracowane w formie Raportu mechanizmu ostrzegawczego (*Alert Mechanism Report* – AMR) przez Komisję Europejską, przekazywane są Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu (EFC). AMR stanowi podstawę do zidentyfikowania krajów, które następnie mają być poddane bardziej szczegółowemu przeglądowi (*in-depth review*) i zbadaniu, czy wskazane problemy mogą zagrażać równowadze makroekonomicznej UE, czy są jedynie powierzchowne i krótkotrwałe. Rekomendacje Komisji Europejskiej przedstawione w trakcie takiego przeglądu powinny być przez państwo członkowskie uwzględnione w jego programie reform.

Z punktu widzenia wykrywania zjawisk mogących zagrozić stabilności gospodarczej UE szczególnie istotny jest fakt, iż AMR zawiera nie tylko analizy przygotowane dla poszczególnych państw członkowskich, ale także wyniki badania gospodarki Unii i strefy euro jako całości. Szerokie spojrzenie nie tylko na pojedyncze zaburzenia, ale także na ich przyczyny i potencjalne skutki wydaje się wyjątkowo korzystne, biorąc pod uwagę skalę efektu „*spill-over*” podczas ostatniego kryzysu (rozszerzenie się negatywnych zjawisk nie tylko na kolejne kraje, ale także na kolejne branże).

Ad 2. W przypadku, gdy pogłębiony przegląd gospodarki kraju zakończy się wnioskiem, że wykryte nierównowagi faktycznie są nadmierne, stosowana jest procedura nadmiernych zakłóceń równowagi (EIP). EIP jest zatem elementem korygującym omawianego systemu. W przypadku konieczności zastosowania tej procedury, Rada – po uzyskaniu zalecenia Komisji – może przyjąć rekomendacje i nakazać podjęcie działań naprawczych. Zalecenie to musi wskazywać na charakter zakłóceń i ich skutki, określać zestaw działań naprawczych oraz termin, w którym kraj poddany procedurze musi przedłożyć plan działań korygujących. Plan taki musi być przedłożony przez państwo członkowskie w ciągu dwóch miesięcy (okres ten może być przedłużony o kolejne dwa miesiące w przypadku, gdy Rada uzna zakres działań uwzględnionych w planie za niewystarczający). Komisja nadzoruje realizację planu korygującego nierównowagi. Na tej podstawie albo uzna ona, że procedura naprawcza jest w toku (wtedy procedura zostaje zawieszona), albo zamknie procedurę.

Ad 3. Skuteczność systemu nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi zagwarantować mają środki służące egzekwowaniu korekty nadmiernych nierównowag. Co istotne, sankcje mogą być stosowane wyłącznie w stosunku do państw, które są członkami strefy euro. Mogą one przyjąć formę oprocentowanego depozytu lub grzywny.

Złożenie oprocentowanego depozytu dotyczy sytuacji, gdy Rada uzna, że państwo poddane EIP nie podjęło zaleconych przez nią działań. Natomiast grzywna może być stosowana w dwóch przypadkach:

- ☞ gdy Rada dwukrotnie wydała zalecenia w ramach tej samej procedury EIP, jednak państwo nadal przedstawia niewystarczający plan działań korygujących,
- ☞ gdy państwo dwukrotnie przedstawia plan działań korygujących, które jednak są niezgodne z zaleceniami Rady.

Oprocentowany depozyt lub roczna grzywna mogą wynosić 0,1% PKB państwa poddawanego procedurze.

Można zatem powiedzieć, że procedura nadzoru nad równowagą makroekonomiczną (*Macroeconomic Imbalance Procedure* – MIP) składa się z części prewencyjnej i korygującej, co jest strukturą analogiczną do procedury nadmiernego deficytu.

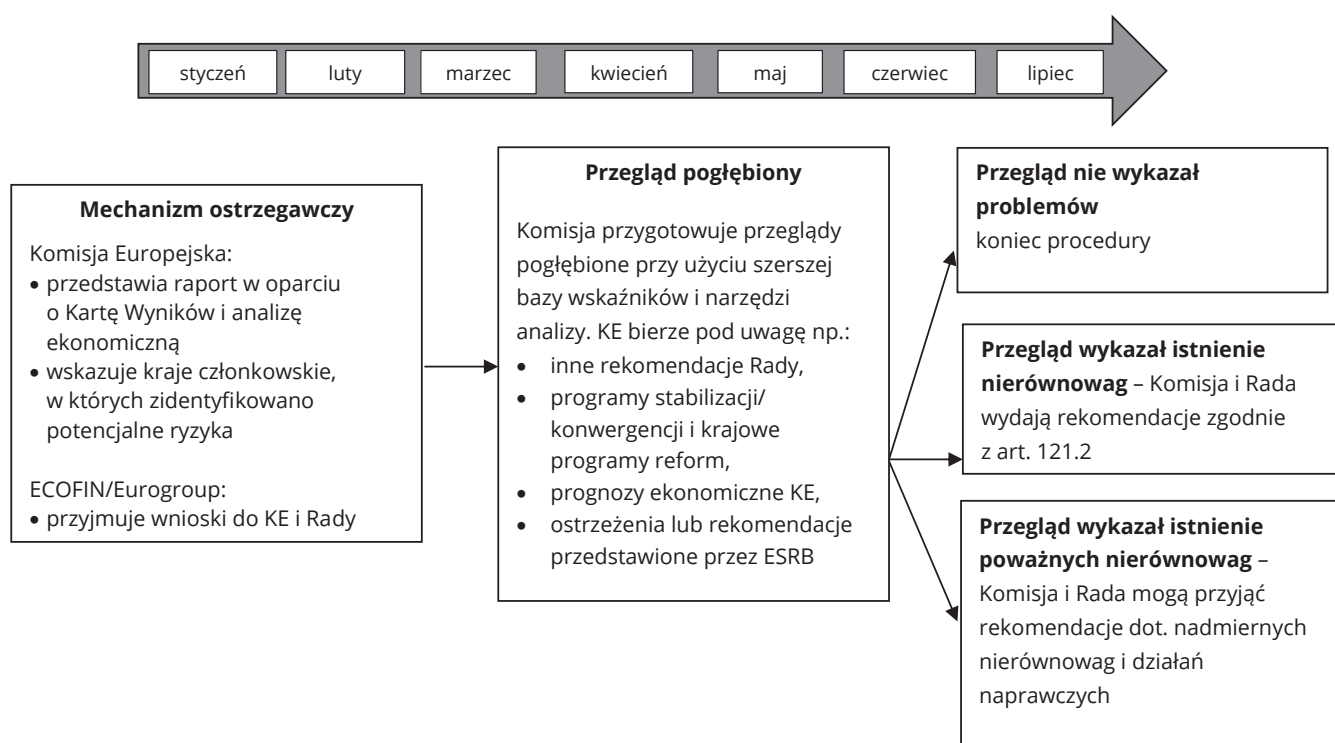
Tak skonstruowany system ma na celu umożliwienie wczesnego wykrywania potencjalnych problemów makro-

ekonomicznych oraz rozwiązywanie ich, zanim zagrożą równowadze ekonomicznej całego ugrupowania. Doświadczenie ostatniego kryzysu gospodarczego pokazało, jak groźne dla całej UE mogą być kryzysy w branży bankowej, „bańki spekulacyjne” lub nagła utrata konkurencyjności występujące tylko w jednym kraju członkowskim. Analiza kryzysu gospodarczego, w szczególności zaś jego przyczyn, wskazuje, że w latach go poprzedzających czynniki takie, jak niskie koszty finansowe czy swoboda przepływu kapitału, dały impuls do nieoptymalnej alokacji zasobów w długim okresie. Czynniki te stały się też pożywką dla wzrostu poziomu konsumpcji, którego nie można było utrzymać (bez wzrostu produktywności). I mimo, że wcześniejsze ana-

lizy Komisji Europejskiej wskazywały już na tego typu nieprawidłowości, to ówczesne regulacje nie zakładały regularnego, systematycznego nadzoru oraz – co istotne – pozbawione były systemu sankcji. Tę lukę (w nadzorze nad politykami gospodarczymi) ma wypełnić system nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi. Analiza ostatniego kryzysu wskazuje, że nadzór ograniczony do polityki fiskalnej nie pozwalał zaobserwować wczesnych oznak spowolnienia gospodarczego. Szeroki zakres analizy, uwzględniający nierównowagi zewnętrzne i wewnętrzne, oraz elastyczność mechanizmu, pozwalają zatem sądzić, że nowy system będzie bardziej efektywny.

Rys. 1

Schemat systemu nadzoru nad równowagą makroekonomiczną



Źródło: Eurostat, *Macroeconomic imbalances procedure (MIP) – frequently asked questions (FAQ)*, s. 13, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/16624/6180184/FAQ+-+MIP+-+04-02-2015/67e680af-e8ea-4531-a16b-95a9e1eb713d> [dostęp: 28.8.2015].

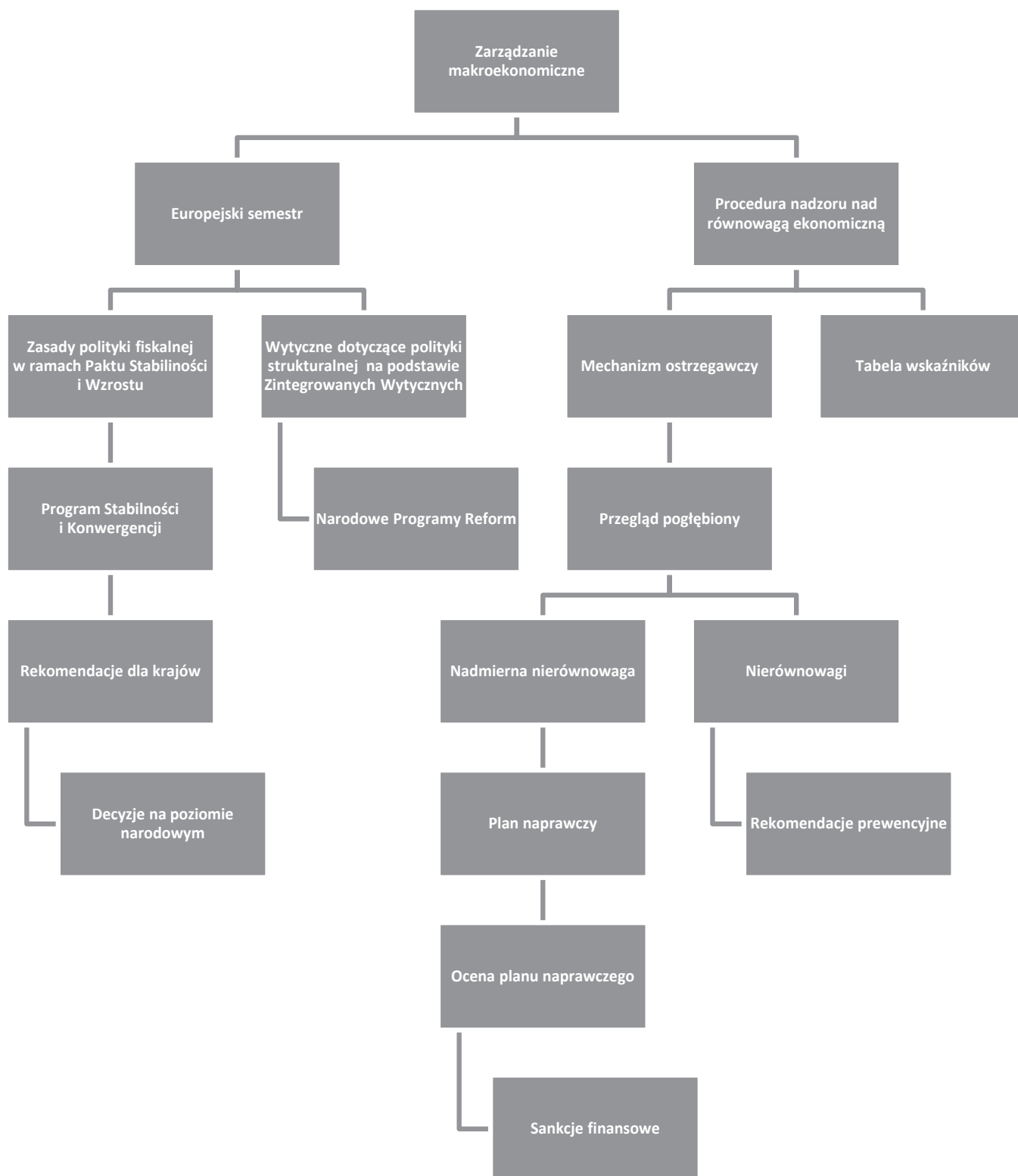
Nadzór nad równowagą makroekonomiczną jest częścią nowego zarządzania ekonomicznego (*economic governance*) w Unii Europejskiej. W ramach zarządzania jest on więc skoordynowany z semestrem europejskim (por. rys. 2). MIP jest jednak procedurą, która ma większą efektywność i możliwość faktycznego wpływania na polityki gospodarcze państw członkowskich. Elementy, które mogą zwiększyć skuteczność MIP, to system sankcji, procedura odwrotnego głosowania i średniookresowy cel dla deficytu, uzupełnione o nowe rozwiązania zawarte w pakcie fiskalnym.

Wprowadzony system nadzoru nad równowagą makroekonomiczną jest jak dotąd różnie oceniany. Instytucje

finansowe (np. NBP³, EBC⁴) doceniają MIP głównie ze względu na przejrzystość systemu; niektórzy analitycy (np. M. Buti⁵) oceniają go pozytywnie za możliwość wykrywania problemów na bardzo wczesnym etapie. Nie brakuje jednak głosów krytycznych. Marek Dąbrowski⁶ oraz Izba Lordów⁷ wskazują na wąskie podejście, gdzie bilans obrotów bieżących jest operacyjnie utożsamiony z równowagą makroekonomiczną. D. Gros⁸ podkreśla, że „właściwy” poziom konkurencyjności, który MIP ma zapewnić, jest niemożliwy do wskazania, a także, iż różnorodność objawów kryzysu w krajach UE może spowodować konflikt między działaniami poszczególnych państw a wspólnym rynkiem. Inny nurt

Rys. 2

System nadzoru nad równowagą makroekonomiczną i europejski semestr



Źródło: D. Bobeva, *The new EU Macroeconomic Imbalances Procedure and its Relevance for the Candidate Countries*, "Journal of Central Banking Theory and Practice", no. 1/2013, s. 73.

krytyki prowadzony jest w odniesieniu do samej struktury mechanizmu⁹.

Krytyce poddawane są różne kwestie związane zarówno z konstrukcją systemu, jak i jego implementacją. W dalszej części przedstawiamy próbę oceny MIP z punktu widzenia korzyści i wyzwań dla Polski.

Wdrożenie systemu nadzoru nad równowagą makroekonomiczną w Polsce

W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska opublikowała Raport ostrzegawczy (AMR), jako pierwszy etap procedury nadzoru nad równowagą makroekonomiczną na rok 2016¹⁰. Zawarta w nim analiza sytuacji w Polsce wskazywała przede wszystkim następujące fakty¹¹:

- ☞ W poprzednich rundach procedury sytuacja makroekonomiczna Polski nie wykazywała żadnych niepokojących oznak nierównowagi. Rezultaty aktualnej analizy ilościowej dowodzą, że niektóre wskaźniki przekraczają wielkości zakładane dla równowagi.
- ☞ W części równowagi zewnętrznej i konkurencyjności międzynarodowej – międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto jako odsetek PKB (*Net International Investment Position* – NIIP) osiągnęła -67,4% (przy zakładanej dla równowagi wielkości -35%). Komisja wskazuje jednak, że dług zagraniczny netto jest znacząco niższy niż NIIP, gdyż istotną część zagranicznych zobowiązań stanowią zagraniczne inwestycje bezpośrednie.
- ☞ W części równowagi wewnętrznej wielkość stopy bezrobocia osiągnęła poziom dopuszczalny przez procedurę.
- ☞ Deficyt obrotów bieżących po raz pierwszy od czasu przeprowadzania analiz w ramach MIP obniżył się w Polsce na tyle, aby zmieścić się w zakładanym dla równowagi zakresie (-2% przy docelowej wartości z przedziału -4/+6% PKB). Wartość ta stale ulega poprawie dzięki stabilnej wielkości eksportu.
- ☞ Wartość eksportu pozostaje w zakładanym przedziale, głównie ze względu na konstrukcję poddawanego analizie wskaźnika. W procedurze nadzoru makroekonomicznego bada się bowiem zmianę procentową w ciągu pięciu ostatnich lat; straty z lat poprzednich zostały zatem wyrównane przez zyski z 2013 i 2014 r.
- ☞ Zadłużenie sektora prywatnego jest na jednym z najniższych poziomów w UE. Przyczyną tego zjawiska może być zmniejszona w stosunku do okresu przed 2007 r. wartość kredytów udzielanych przez branżę bankową (która *nota bene* określona została jako dokapitalizowana, płynna i zyskowna).
- ☞ Dług publiczny pozostaje na stabilnym poziomie, znacznie zredukowanym dzięki jednorazowemu przeniesieniu aktywów z drugiego filara systemu emerytalnego do budżetu centralnego w 2014 r.

Na podstawie przytoczonych danych liczbowych, Komisja uznała, że sytuacja makroekonomiczna Polski nie wymaga przejścia do kolejnego etapu MIP, tj. przeglądu pogłębionego. Rekomendowane jest jednak długoterminowe utrzymanie dobrego trendu w zakresie rachunku obro-

tów bieżących. Zauważona została też poprawa wyników rynku pracy.

W oparciu o wyniki AMR z 2015 r., 18 państw członkowskich zostało wskazanych do przeprowadzenia przeglądu pogłębionego w lutym 2016 r.: Austria i Estonia po raz pierwszy, a pozostałe 16 krajów już po raz kolejny. Przeglądem nie zostaną objęte: Dania, Polska, Litwa, Łotwa, Czechy i Słowacja.

Poprzednie rekomendacje (*Country Specific Recommendations* – CSR)¹², przyjęte przez Radę w czerwcu 2015 r. zawierały następujące wnioski:

- ☞ 9 krajów członkowskich nie było zagrożonych nierównowagami makroekonomicznymi (w grupie tej znalazła się Polska, poza tym również: Dania, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Austria i Luksemburg),
- ☞ 6 krajów wykazywało nierównowagi, które wymagały monitoringu i planu działania (Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, Belgia, Holandia i Rumunia),
- ☞ w 5 państwach członkowskich nierównowagi wymagały stanowczego planu działania i szczegółowego monitoringu (Irlandia, Hiszpania, Niemcy, Słowenia i Węgry),
- ☞ 6 krajów wykazywało nadmierne nierównowagi makroekonomiczne (Portugalia, Francja, Włochy, Chorwacja, Malta i Bułgaria),
- ☞ 2 kraje członkowskie nie zostały poddane analizie ze względu na objęcie ich programem dostosowań makroekonomicznych (Grecja i Cypr).

Polska zatem także wówczas znalazła się w grupie dziewięciu krajów, w których nie występowało ryzyko nierównowagi makroekonomicznej. Warto dodać, że ta grupa krajów obejmowała w większości kraje Europy Środkowo-Wschodniej¹³. Polska, jak dotąd (od rozpoczęcia pierwszej procedury wraz z opublikowaniem AMR w lutym 2012 r.), nie została jeszcze poddana głębszemu przeglądowi, co można uznać za oznakę ogólnie dobrej i stabilnej sytuacji makroekonomicznej.

Bardziej szczegółowych wniosków może dostarczyć analiza rekomendacji zawartych w ocenie polskiego „Krajowego Programu Reform. Europa 2020” (KPR), dokonywana przez KE corocznie w ramach semestru europejskiego. Procedura ta – jak wspomniano wyżej – jest wraz z MIP częścią zarządzania ekonomicznego w Unii Europejskiej, choć może się odznaczać nieco mniejszą efektywnością, ze względu na charakter zalecenia. Do głównych problemów makroekonomicznych Polski zaliczono:

- ☞ odejście od stopniowej reformy systemu emerytalnego, zapoczątkowanej w 1999 r., co w krótkim okresie pozwoli na osiągnięcie celu w dziedzinie zadłużenia publicznego, niemniej w długim okresie – wobec zjawiska „starzejącego się społeczeństwa” – stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych;
- ☞ brak reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników i górników, niosący następujące potencjalne zagrożenia: wysokie zatrudnienie w nieefektywnych branżach, obciążenia budżetu ze względu na dotowanie składek z innych dochodów publicznych, podatność systemu na nadużycia;

☞ na rynku pracy główne wyzwanie stanowi duże wykorzystanie umów cywilnoprawnych i nietypowych umów o pracę, ze względu na wyższe koszty związane ze stałym stosunkiem pracy oraz sztywnym systemem sądownictwa pracy. Ponadto, wskazano na niedopasowanie kwalifikacji osób młodych do wymagań rynku pracy oraz niski poziom uczestnictwa w systemie uczenia się przez całe życie. Innym problemem jest niski poziom uczestnictwa kobiet w rynku pracy, głównie na skutek braku rozwiązań z zakresu opieki nad dziećmi i osobami chorymi i starszymi.

Odpowiednio do diagnozy KE zaleciła Polsce: przeprowadzenie korekty budżetowej na poziomie 0,5%, rozpoczęcie zmian w systemach emerytalnych rolników i górników, ograniczenie wykorzystywania niestandardowych umów o pracę oraz zmiany ułatwiające inwestycje w infrastrukturę kolejową.

Analiza potencjalnych skutków systemu zarządzania ekonomicznego – ze szczególnym uwzględnieniem interesu Polski

System nadzoru nad równowagą makroekonomiczną jest z założenia dość elastyczny. Motywacją do takiej jego konstrukcji był fakt, iż przyszłe potencjalne kryzysy gospodarcze – przed którymi MIP ma chronić – mogą być odmienne od ostatniego i w zasadzie nie jest możliwe przewidzenie ich charakteru. W związku z tym dobór wskaźników do analizy w ramach MIP podyktowany był zawarciem w nich szerokiego *spectrum* zagadnień makroekonomicznych, w oparciu o wiedzę i badania polityki gospodarczej oraz konkurencyjności gospodarek. Prawdopodobnie, podobna motywacja była podstawą nieprzyjęcia definicji zjawiska „nierównowagi makroekonomicznej”. Ogólnie, nierównowaga makroekonomiczna występuje, gdy zagrożone jest utrzymanie trendu rozwoju gospodarki, widoczne są zagrożenia związane ze stabilnością gospodarki, w tym stabilnością finansową. Takie nierównowagi mogą objawiać się deficytem lub nadwyżką w obrotach bieżących, choć zdaje się, że nie jest intencją Komisji Europejskiej, aby nierównowaga odnoszona była do tego jednego zagadnienia, a raczej oznaczała bardziej przekrojowe spojrzenie na zależności makroekonomiczne. Analiza dokumentów Komisji i Rady, dotyczących nadzoru nad równowagą makroekonomiczną, pozwala stwierdzić, że gospodarka zrównowazona to taka, w której:

- ☞ występuje niska inflacja,
- ☞ zachowana jest równowaga między konsumpcją a oszczędnościami, co zapewnia długotrwały rozwój dzięki inwestycjom,
- ☞ źródła wzrostu są zróżnicowane pod względem branż oraz terytorialnie,
- ☞ bilans obrotów handlowych jest utrzymany na stabilnym poziomie,
- ☞ rynek nieruchomości zapewnia dostępność do mieszkań, domów i lokali,
- ☞ branża finansowa gwarantuje rozwój innych branż, choć tylko w granicach, których przekroczenie nie

zagroza jej samej (np. gdy zbyt wysoki poziom zobowiązań zapewnia finansowanie innym branżom, choć jednocześnie jest niewskazany dla samej branży finansowej).

Powyższa definicja jest wynikiem własnej analizy autorki ze względu na fakt, iż instytucje tworzące i realizujące MIP nie podały jednoznacznie określenia równowagi i nierównowagi makroekonomicznej.

Elastyczne podejście do zjawiska nierównowagi makroekonomicznej i dobór wskaźników podyktowany był zapewne także faktem, iż ocenie w MIP poddawane powinny być w zasadzie nie same wartości w sposób niemal mechaniczny, ale raczej polityki i działania, które do takich nierównowag doprowadziły lub mogą doprowadzić. W związku z tym, w analizie niezbędne jest uwzględnienie specyfik gospodarek różnych krajów oraz powiązania pomiędzy poszczególnymi gospodarkami (np. finansowe, handlowe, ale także historyczne i kulturowe).

Zaskakujący oczywiście wydaje się brak wśród wskaźników indeksu wzrostu cen (wskaźnika inflacji), choć z drugiej strony jest on jednym z kryteriów konwergencji oraz analizowany jest w europejskim semestrze. Wydaje się jednak, że stabilność cen jest jednym z głównych wskaźników stabilności makroekonomicznej.

Doświadczenie ostatniego kryzysu gospodarczego pozwala wysnuć dwa wnioski na temat doboru wskaźników do tabeli MIP. Po pierwsze, wskaźnik międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto (NIIP) uwzględnia wszystkie przepływy inwestycyjne pomiędzy krajami zarówno te dotyczące np. inwestycji w infrastrukturę lub innowacje (czyli faktycznie podnoszące konkurencyjność kraju), jak i te o charakterze spekulacyjnym. O ewentualnych ryzykach związanych z dużą aktywnością spekulacyjną świadczyć może rozwój wydarzeń w czasie kryzysu i prób jego hamowania. Po drugie, wśród wskaźników znalazł się indeks dotyczący zmian cen nieruchomości. Wnioskować można, że jego uwzględnienie jest wynikiem obserwacji ostatniego kryzysu gospodarczego, którego jedną z przyczyn były spekulacje na rynku nieruchomości. Niemniej, to bardziej dostępność zasobów mieszkaniowych, a nie zmiany cen nieruchomości świadczą o stabilności i dojrzałości gospodarki. Ponadto, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że kolejny ewentualny kryzys może mieć swoje źródło w innych zjawiskach.

Z punktu widzenia Polski, dobór wskaźników wydaje się być dość zadowalający. Wśród wskaźników nierównowagi zewnętrznej i konkurencyjności zastrzeżenia może budzić jedynie miernik ULC, tj. nominalne jednostkowe koszty pracy. Jego zmiana w okresie trzyletnim nie może przekroczyć 12% (9% dla krajów strefy euro). Dla Polski i innych krajów, gdzie wzrost produktywności czynnika pracy, a w dalszej konsekwencji wzrost kosztów pracy jest konieczny, bardziej adekwatne byłoby porównanie np. ze średnią dla krajów UE niż samo jego tempo.

Charakter zmian w gospodarce polskiej warunkuje również wstrzeźliwą ocenę uwzględnienia intensywności akcji kredytowej wśród wskaźników równowagi wewnętrz-

nej. Wartość przepływów kredytów w sektorze prywatnym nie może, zgodnie z MIP, wynosić więcej niż 14% PKB. Biorąc pod uwagę strukturę finansowania sektora prywatnego w Polsce (zwłaszcza przedsiębiorstw małych i średnich), gdzie przeważającym źródłem są środki własne, a kredyt stanowi ok. 20% finansowania, wzrost przepływów kredytowych jest jak najbardziej pożądany. Dlatego zasadne byłoby podniesienie progów 14% PKB lub wprowadzenie minimum finansowania z rynku. Ponadto, wskaźnik nie wprowadza różnic w finansowaniu pochodzącym z branży bankowej i z rynku kapitałowego, którego zwiększenie wydaje się korzystne z punktu widzenia pożądanych zmian w gospodarce Polski. Ogólnie, wskaźniki używane w MIP do oceny stabilności makroekonomicznej krajów nie stymulują rozwoju rynku kapitałowego, który w Europie kontynentalnej jest w dużej mierze kontrolowany przez branżę bankową. Rozwój rynku kapitałowego (poczynając od jego wyróżnienia spośród innych rynków finansowych) w różnym zakresie w Polsce i w innych krajach UE, byłby więc pozytywną zmianą przyczyniającą się do utrwalenia stabilności makroekonomicznej.

Ogólnie można więc stwierdzić, że wybór większości wskaźników użytych w tabeli oceny nie budzi wątpliwości z punktu widzenia interesu polskiego. Niemniej, można odnieść wrażenie, że mierniki te oraz ich poziomy alarmowe dostosowane są raczej do specyfiki gospodarek krajów rozwiniętych. W przypadku krajów doganiających, w tym Polski, zasadne byłoby wprowadzenie innych progów alarmowych bądź dostosowanie punktów odniesienia do tempa zmian w gospodarkach o niższym poziomie rozwoju.

Uznanie nadwyżki w bilansie płatniczym za objaw nierównowagi może również budzić dyskusję nad systemem nadzoru nad równowagą makroekonomiczną (zagadnienie nadwyżki w bilansie płatniczym jako objawu nierównowagi). W debacie często wskazuje się nad przykład Niemiec jako kraju podnoszącego swoją pozycję konkurencyjną poprzez zwiększanie konkurencyjności eksportu. Na skutek reform na rynku pracy (w tym dotyczących płac), koszty pracy w Niemczech – relatywnie do kosztów pracy w innych krajach UE – zmniejszyły się. Fakt ten, w połączeniu z tradycyjnie silną pozycją Niemiec w eksporcie wyrobów przemysłowych, pomógł znacznie podnieść wartość eksportu niemieckiego przy jednoczesnym wyhamowaniu wzrostu popytu wewnętrznego. W konsekwencji Niemcy utrzymują nadwyżkę bilansu płatniczego, niemniej mechanizm tworzenia tej nadwyżki w dyskusji nad MIP bywa kwestionowany i porównywany do strategii przerzucania kosztów na innych (*beggar-thy-neighbour policy*). Kwestia ta ma niebagatelne znaczenie dla Polski, dla której Niemcy są tradycyjnie najważniejszym partnerem handlowym. W przypadku, gdyby system nadzoru nad równowagą makroekonomiczną sprowadzał się w swoim wymiarze operacyjnym jedynie do gwarantowania zbilansowanej pozycji płatniczej, należałoby ze szczególną uwagą obserwować mechanizmy do niej prowadzące u naszych partnerów handlowych. Przy tym zagadnieniu ponownie bardzo istotne wydaje się zagwarantowanie, aby MIP brał pod uwagę nie tylko ilościową analizę wskaźników, ale także działania podjęte

w celu ich uzyskania. W ten sposób nacisk w procesie byłby położony na przeglądy pogłębione i wynikające z nich wnioski, a nie jedynie na ilościowe wyniki zawarte w tabeli wyników. Zatem, nadwyżka w bilansie płatniczym uzyskana na podstawie wzrostu kwalifikacji pracowników lub innowacyjności, a przez to wzrostu produktywności, jest pożądana, podczas gdy nadwyżka osiągnięta przez celowe zmniejszanie popytu wewnętrznego, przerzucanie kosztów na innych lub – w przypadku krajów spoza strefy euro – dewaluacji waluty, powinna być podstawą do wprowadzenia procedury nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej (EIP). Niewątpliwie, i leży to także w interesie Polski, konieczne jest także poddanie analizie zależności (np. finansowych) między gospodarkami krajów z nadwyżką a tymi z deficytem.

Z punktu widzenia interesu polskiego istotny wydaje się fakt, iż system sankcji w EIP stosowany może być jedynie wobec krajów należących do strefy euro. Z jednej strony zatem Polska nie może być obciążona karą finansowymi za niewywiązywanie się z zobowiązań systemu nadzoru, z drugiej jednak – tak skonstruowany mechanizm tworzy zagrożenie pogłębiania się różnic między krajami uczestniczącymi w walutowej części unii gospodarczej i walutowej (UGW), a tymi będącymi poza tą grupą. Co więcej, różnice te mogą przyjąć bardziej ostry charakter, bowiem państwa pozostające przy walutach narodowych nadal dysponują możliwością zmiany konkurencyjności eksportu poprzez zmianę kursu waluty, podczas gdy kraje strefy euro są tego mechanizmu pozbawione. Może to tworzyć pokusę do utrzymywania nadwyżki w obrotach bieżących kosztem partnerów handlowych, a jednocześnie zaostrzać antagonizmy na tym tle.

Powiązanie nadzoru nad równowagą makroekonomiczną i procesu semestru europejskiego jest dość luźne – obie procedury wchodzi w skład nowego zarządzania ekonomicznego UE. Niemniej, co najmniej zasadne wydaje się ściślejsze powiązanie obu mechanizmów. Za wnioskiem takim przemawia rola, jaką semestr odgrywa we wprowadzaniu reform strukturalnych, odnosząc się do szerszej perspektywy polityki gospodarczej. MIP, jakkolwiek wyposażony w sankcje, jest mechanizmem koncentrującym się na poszczególnych rynkach i branżach, podczas gdy semestr zapewnia całościowe spojrzenie na rozwój gospodarki kraju i uwzględnia jej strukturę. Zatem, wykorzystanie mechanizmu korygującego MIP w odniesieniu do analizy i rekomendacji semestru zwiększyłoby niewątpliwie efektywność obu systemów i pozwoliło uzyskać synergię między nimi. Nie należy bowiem zapominać, że to reformy strukturalne (a więc rekomendacje semestru europejskiego) są gwarantem stabilności makroekonomicznej.

Wnioski i rekomendacje

System nadzoru nad równowagą makroekonomiczną jest procedurą wprowadzoną jako rezultat ostatniego kryzysu gospodarczego i jako zabezpieczenie przed kolejnymi podobnymi wydarzeniami. Wprowadzony na podstawie

sześciu aktów prawnych (tzw. „sześciopak”) MIP ma na celu wykrywanie zagrożeń dla stabilności gospodarczej krajów UE zanim jeszcze zagrożenia te przybiorą formę faktycznego problemu i wpłyną na spadek koniunktury gospodarczej w jednym lub kilku krajach.

Z uwagi na swoją funkcję prewencyjną, nadzór nad równowagą makroekonomiczną musi mieć elastyczny charakter, tzn. szeroko diagnozować gospodarki państw członkowskich, ze względu na fakt, że kolejne kryzysy nie muszą być podobne do poprzednich pod względem przyczyn i przebiegu. Stąd podstawowe narzędzie oceny, tj. tabela wskaźników, obejmuje zagadnienia równowagi wewnętrznej i zewnętrznej oraz szerokie *spectrum* rynków i branż. Takie podejście jest niewątpliwie zaletą systemu MIP.

Inną pozytywną zmianą jest, prezentowane w systemie nadzoru, odejście od paradygmatu stabilności gospodarczej opartej na kontroli inflacji i polityki fiskalnej. Obserwacje dokonane w trakcie kryzysu pozwoliły zauważyć, że kontrola gospodarek jedynie pod względem zgodności

z kryteriami z Maastricht nie wystarczy do zapewnienia stabilności i odporności na dekoniunkturę. Jednocześnie pakt stabilności i wzrostu nie zapewnia wystarczająco szerokiego podejścia i przez to jest nieskuteczny w momencie, gdy kryzys finansowy przenosi się na gospodarkę realną. Zatem system MIP – opracowany na bazie doświadczeń z wdrażania PSW – jest systemem bardziej elastycznym pod względem analizowanych zagadnień, a jednocześnie wzmocnionym na wzór paktu (np. poprzez wprowadzenie sankcji).

Możliwości wpływania na zmiany w gospodarkach krajów UE mogłyby być jeszcze większe, gdyby MIP był ściślej powiązany z semestrem europejskim. To semestr bowiem wyposażony jest w mechanizmy, które pozwalają na wdrażanie reform strukturalnych, bez których niemożliwe jest skuteczne zapewnienie równowagi makroekonomicznej. Zatem, połączenie obu systemów: siły i jakości analitycznej MIP oraz strukturalnego podejścia semestru europejskiego pozwoliłoby prawdopodobnie uzyskać jeszcze skuteczniejszą ochronę przed groźbą kryzysu gospodarczego.

Tabela 1

Wskaźniki wchodzące w skład tablicy wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej – wartości dla Polski

			Wartości progowe	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zakłócenia równowagi w kategoriach zewnętrznych oraz konkurencyjności	Saldo obrotów bieżących (w % PKB)	średnia z 3 lat	-4%; 6%	-5,5	-5,5	-5,2	-4,7	-4,6	-3,3
		p.m.: poziom w danym roku	-	-6,5	-3,9	-5,1	-5,2	-3,5	-1,3
	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)		35%	-56,3	-58,8	-65,2	-62,7	-65,4	-68,0
	Realny efektywny kurs walutowy (42 kraje uprzemysłowione – deflator HICP)	zmiana w % w okresie 3 lat	+/- 5%; +/- 11%	14,0	-4,0	-1,4	-11,6	1,2	-4,3
		p.m.: zmiana w ujęciu rocznym	-	9,1	-14,7	6,0	-2,2	-2,4	0,2
	Udział w rynkach eksportowych	zmiana w % w okresie 5 lat	-6%	39,2	27,9	20,1	12,2	1,1	-0,4
		p.m.: zmiana w ujęciu rocznym	-	7,1	0,4	-2,5	-1,1	-2,2	6,6
Nominalne jednostkowe koszty pracy	zmiana w % w okresie 3 lat	9%; 12%	10,4	12,4	12,0	4,4	5,1	3,9	
	p.m.: zmiana w ujęciu rocznym	-	8,5	1,1	2,1	1,1	1,8	0,9	
Zakłócenia równowagi w kategoriach wewnętrznych	Ceny nieruchomości w przeliczeniu na ceny stałe, (zmiana w % w ujęciu rok do roku)		6%	n.d.	-5,4	-6,2	-5,4	-5,5	-4,4
	Przepływy kredytowe sektora prywatnego, w % PKB, dane skonsolidowane		14%	16,3	4,2	5,8	7,9	3,6	2,9
	Zadłużenie sektora prywatnego, w % PKB, dane skonsolidowane		133%	67,7	67,5	70,1	74,7	74,0	74,9
	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, w % PKB		60%	47,1	50,9	53,6	54,8	54,4	55,7
	Stopa bezrobocia	średnia z 3 lat	10%	10,2	8,3	8,3	9,2	9,8	10,0
		p.m.: średnia w danym roku	-	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3
Zadłużenie ogółem sektora finansowego, zmiana w % w ujęciu rok do roku		16,5%	6,9	9,2	13,3	4,8	10,4	7,6	

Źródło: Komisja Europejska, *Sprawozdanie krajowe – Polska 2015*, Bruksela, 26.2.2015 r., SWD(2015) 40 final, s. 11.

Warto też podkreślić, że najistotniejszym elementem MIP nie jest tabela wskaźników (*scoreboard*), a przeglądy pogłębione (*in-depth review*) i wynikające z nich wnioski. To bowiem podczas przeglądów możliwe jest ustalenie mechanizmów, które doprowadziły do uzyskania konkretnych wyników ilościowych. I tak, nadwyżka w obrotach bieżących jest zasadniczo pożądana z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej, niemniej – z punktu widzenia całej UE – nadwyżka uzyskana na koszt innych krajów jest niekorzystna. Dlatego też wskazane wydaje się przeprowadzanie pogłębionej corocznej analizy wskaźników ilościowych dla możliwie dużej liczby krajów.

Same wskaźniki ilościowe również mogłyby uwzględniać w większym stopniu specyfikę gospodarek krajów doganiających, zwłaszcza szybsze tempo zmian i rozwój rynków finansowych.

* Dr Ewelina Szczech-Pietkiewicz, Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. E-mail: eszcze@sgh.waw.pl

¹ DzUrz UE L nr 306/25 z 2011 r.

² DzUrz UE L nr 306/8 z 2011 r.

³ Narodowy Bank Polski. *Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w tzw. 6-paku*, Warszawa 2011.

⁴ European Central Bank. *Convergence Report May 2012*, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205en.pdf>, Luksemburg, 2012 [dostęp: 3.9.2015].

⁵ M. Buti, *Balancing Imbalances: Improving Economic Governance in the EU after the Crisis*, CESifo Forum, no. 2/2011, s. 3-11.

⁶ M. Dąbrowski, *Macroeconomic Surveillance within the EU*, CASE Network E-briefs, no. 13/2010.

⁷ House of Lords. *The future of economic governance in the EU*, London: The Stationary Office Ltd., 2011.

⁸ D. Gros, *How to deal with macroeconomic imbalances?*, CEPS Special Report, no. 69/November 2012, Centre for European Policy Studies, http://aei.pitt.edu/37843/1/SR_No_69_How_to_deal_with_macro_economic_imbalances.pdf [dostęp: 3.9.2015].

⁹ N. de Sadeleer, *The New Architecture of the EU Economic Governance: Meandering through an English style park or a classic French garden?*, "The European Financial Review", April 23, 2014.

¹⁰ European Commission, *Alert Mechanism Report 2016*, COM(2015), 691 final, 26.11.2015.

¹¹ Wartości liczbowe zawarte w AMR dotyczą roku 2013, czyli ostatniego pełnego roku przed wydaniem raportu.

¹² Należy zwrócić uwagę, że dane statystyczne dostarczane są z opóźnieniem, stąd rekomendacje dla Polski na rok 2016 mogą być sformułowane dopiero w roku 2018. Jednocześnie rok 2016 wydaje się być pierwszym po okresie zrównoważonego wzrostu, a zatem monitorowanie stanu równowagi gospodarczej w Polsce wydaje się wyjątkowo potrzebne. Wskazane byłoby więc uwzględnienie w systemie monitoringu również wskaźników wyprzedzających.

¹³ Por: A. Zoppè, *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure. State-of-play, August 2015*, DG Internal Policies, Economic Support Unit, European Parliament, PE 497.739.

ZIELONA GOSPODARKA

RYNEK SAMOCHODÓW ELEKTRYCZNYCH I HYBRYDOWYCH – STAN I PERSPEKTYWY ROZWOJU

Łukasz Ambroziak*

Globalny kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., boleśnie dotknął przemysł motoryzacyjny większości krajów świata. Symbolem kryzysu stały się problemy finansowe trzech amerykańskich koncernów produkujących pojazdy mechaniczne, tj. General Motors, Chryslera i Forda. Załamanie rynku pojazdów mechanicznych skłoniło wiele państw do udzielenia wsparcia firmom motoryzacyjnym. Najczęściej miało ono formę dopłat do zakupu nowych samochodów, w celu podtrzymania popytu. W niektórych przypadkach wsparcie otrzymywali producenci. Było ono przeznaczane na wspieranie innowacyjności oraz promocję pojazdów ekologicznych i miało służyć poprawie konkurencyjności firm branży motoryzacyjnej. Wśród instrumentów wsparcia znalazły się przede wszystkim

niskooprocentowane pożyczki i gwarancje kredytowe, przeznaczone na konstruowanie samochodów przyjaznych dla środowiska i ich produkcję, a także dofinansowanie branżowych centrów badawczo-rozwojowych. Kryzys gospodarczy stał się zatem stymulatorem zmian w branży. Ważnym katalizatorem innowacji były również coraz ostrzejsze normy emisji spalin przez pojazdy mechaniczne, wprowadzane przez rządy wielu państw.

Celem artykułu jest przedstawienie obecnej sytuacji na rynku samochodów elektrycznych i hybrydowych¹ oraz perspektyw rozwoju tego segmentu rynku motoryzacyjnego. Punktem wyjścia analizy jest omówienie tendencji w światowym przemyśle motoryzacyjnym (produkcji pojazdów mechanicznych)² w ostatnim dziesięcioleciu (2005-2014). Na tym tle zaprezentowano sytuację na rynku pojazdów elektrycznych i hybrydowych. Wskazano także czynniki sprzyjające rozwojowi ekologicznego segmentu przemysłu motoryzacyjnego oraz przeanalizowano perspektywy wzrostu sprzedaży pojazdów z alternatywnymi źródłami napędu. Opracowanie kończy próba odpowiedzi na pytanie, na ile samochód elektryczny jest ekologiczny.