

PROCES INFLACJI W OKRESIE POLSKIEJ TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Procesy inflacyjne w Polsce mają znacznie dłuższą genezę, niż postępująca transformacja systemowa. Samo pojęcie inflacji było już doskonale znane społeczeństwu gospodarki socjalistycznej. Zwracano także uwagę na jej specyfikę, czyli dualny charakter. Polegał on na występowaniu obok inflacji otwartej również inflacji tłumionej. Pierwsza podobnie jak to jest w krajach o gospodarkach rynkowych, związana była z ogólnym wzrostem poziomu cen, natomiast to druga, wyrażała typowe dla gospodarek centralnie planowanych niedobory. Miało to zresztą niebagatelny wpływ na politykę stabilizacyjną początkowego okresu transformacji, która musiała rozwiązać nie tylko sprawę stabilizacji poziomu cen, ale jednocześnie eliminację niedoborów.¹

Dzisiaj *inflacja* definiowana jest jako: „proces wzrostu ogólnego poziomu cen” lub jako: „rozciągnięty w czasie proces topnienia realnej wartości jednostki pieniężnej”.² *Nowa Encyklopedia PWN* podaje, że jest to: „stały wzrost przeciętnego poziomu cen. Przeciętny poziom cen jest konstrukcją statystyczną, którą w pewnym przybliżeniu można traktować jako średnią ważoną cen wybranego koszyka dóbr i usług konsumpcyjnych, wtedy miarą inflacji jest wskaźnik cen detalicznych. Wskaźnik ten wyraża zmiany przeciętne poziomu cen, które gospodarstwa domowe płacą za dobra i usługi. Procentowy wzrost wskaźnika cen detalicznych w skali roku (stopa inflacji) jest najczęściej stosowanym miernikiem inflacji. Stopa inflacji zależy nie tylko od procentowych zmian cen pewnej liczby różnych dóbr i usług, lecz także od znaczenia przydanego każdemu dobru i każdej usłudze, odpowiadającego ich udziałowi w całkowitych wydatkach przeciętnego gospodarstwa domowego”.³

W Polsce procesy inflacyjne prezentowane są właśnie przy użyciu wskaźnika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych w ciągu dwunastu miesięcy. Wskaźnik ten uzyskuje się na podstawie obserwacji zmian około 1700 cen wytypowanych towarów i usług notowanych w 310 rejonach na terenie całej Polski. W obliczeniach tego wskaźnika stosuje się system wag opracowany wcześniej na podstawie struktury wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych w roku poprzednim.

Wskaźnik ten wykorzystywany jest obecnie przez bank centralny do ustalania celów inflacyjnych na dany rok kalendarzowy. Decyzja o wykorzystywaniu wskaźnika do ustalania celu inflacyjnego oraz stopnia jego

¹ Szerzej na ten temat pisze: G. Kołodko, D. Gotz-Kozierkiewicz, E. Skrzyszewska-Paczek, *Gospodarka postsocjalistyczna*, Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa 1991, s. 65-66.

² *Encyklopedia Biznesu*, red. W. Pomykało, Wydawnictwo Fundacji Innowacja, Warszawa 1995, tom I.

³ *Nowa Encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, Tom 3, s. 52-53.

realizacji wynika przede wszystkim z faktu, że taka miara inflacji stosowana jest powszechnie w polskiej gospodarce od początku okresu transformacji i jest najsilniej zakorzeniona w świadomości społeczeństwa spośród różnych wskaźników wzrostu cen.

Wskaźnik ten jest podstawą do podejmowania przez rząd i bank centralny odpowiednich kroków, które mają na celu sukcesywnie ograniczać inflację. Konsekwentna polityka pieniężna to tylko jeden z aspektów większego procesu, natomiast dążenie do ograniczenia inflacji to podstawa dalszego rozwoju naszej gospodarki. Współcześnie jest to zresztą standard w praktyce krajów o stabilnej gospodarce rynkowej. Stabilność cen jest też jednym z fundamentów długofalowego i szybkiego rozwoju gospodarki. Stwarza ona bowiem najlepsze środowisko dla podejmowania trafnych decyzji przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, gdyż:

- niska inflacja podlega mniejszym wahaniom, przez co staje się przez to bardziej przewidywalna, w związku z tym przy mniejszej niepewności co do przyszłych cen przedsiębiorstwa mogą łatwiej planować swoją działalność i lepiej wybierać projekty inwestycyjne,
- gdy ceny są stabilne, przedsiębiorstwa więcej inwestują, a inwestycje mogą być bardziej efektywne, co jest głównym źródłem zwiększenia dobrobytu,
- gdy ceny są stabilne, dochody ludzi nie tracą siły nabywczej, co jest szczególnie ważne dla osób niezamożnych, gdyż wysoka inflacja zwiększa tylko różnicowanie dochodów i majątku oraz powoduje różnorakie patologie społeczne,
- ponadto ludzie nie marnują swojego czasu i sił na zabezpieczanie się przed spadkiem wartości pieniądza, a całą swoją energię mogą skierować na pracę,
- inflacja zwiększa również faktyczne obciążenia podatkowe,⁴
- wysoka inflacja deformuje również informacyjną funkcję cen, prowadząc do nieefektywnej alokacji zasobów; podmioty gospodarcze mają wtedy trudności z ustaleniem, czy dany wzrost ceny odzwierciedla ogólny wzrost cen, czy też jest następstwem zmiany w cenach relatywnych,
- wysoka inflacja ogranicza też rolę kredytu i skraca jego horyzont, a wysokie nominalne stopy procentowe tworzą istotną barierę dla kredytobiorców.⁵

Wzrost stopy inflacji, o czym była mowa wcześniej, można było obserwować już od połowy lat osiemdziesiątych. Jednak dopiero w drugiej połowie 1989r stopa inflacji zaczęła wykazywać bardzo szybką tendencję wzrostową, nazywaną ówczasie hiperinflacją⁶. I tak, w lutym 1990 r., inflacja mierzona

⁴ Fragment z przemówienia Prezesa Narodowego Banku Polskiego, prof. Leszka Balcerowicza, w Sejmie, maj 2000.

⁵ Zob. M. Dąbrowski, *Polityka ograniczania inflacji w krajach transformujących się (wybrane zagadnienia)*, „Bank i Kredyt” nr 7, lipiec-sierpień 1999.

⁶ Por. G. Kołodko, D. Gotz-Kozierkiewicz, E. Skrzyszewska-Paczek, op. cit., s. 66. Autorzy Ci twierdzą, że użycie określenia hiperinflacja w kontekście polskiej inflacji jest uzasadnione.

dwunastomiesięcznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych osiągnęła maksymalne, czterocyfrowe rozmiary i wynosiła 1275%. Pociągnęło to za sobą skrajne niezrównoważenie gospodarki, recesję oraz wzrost zadłużenia zagranicznego.

Podsumowując powyższe rozważania można powiedzieć, że sytuacja wyjściowa w 1989 r., czyli poprzedzająca procesy transformacji, charakteryzowała się:

- źle funkcjonującym systemem nakazowo-rozdzielczym oraz
- wadliwą strukturą gospodarki z nasilającą się inflacją przechodzącą w hiperinflację, nierównowagą gospodarczą, czego wyrazem było występowanie niedoborów, recesji oraz dużego zadłużenia zagranicznego.

Za najważniejsze przyczyny inflacji w polskiej gospodarce uważa się m.in.:

- ciągły wzrost globalnego popytu, wyprzedzający wzrost możliwości podaży gospodarki, co związane jest z odziedziczoną strukturą aparatu produkcyjnego i samej produkcji, strukturą własnościową i instytucjonalną oraz wysokim stopniem monopolizacji,⁷ jak i
- deficytem budżetowym będący najczęstszym i najsilniej działającym źródłem nadającym gospodarce stałą tendencję inflacyjnej.⁸

Inflacja szczególnie na początku przemian ustrojowych była zjawiskiem niekorzystnym dla gospodarki. Dlatego tak ważne jest przeciwdziałanie jej szkodliwym skutkom. W tej sytuacji opracowano i przyjęto do realizacji radykalny program zmian, w którym ważną rolę przypisano polityce pieniężnej banku centralnego. Jego głównym celem, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, było stopniowe obniżanie inflacji. Stworzono, w związku z tym program stabilizacyjny, który wdrażany był od początku 1990 r. i sprowadzał się do:

- zrównoważenia budżetu oraz zasadniczego ograniczania, a wielu przypadkach zniesienia dotacji państwa. Na równoważenie budżetu wpłynąć także miała dyscyplina fiskalna, polegająca na zakazie zaciągania nieoprocentowanego kredytu na pokrycie deficytu w banku centralnym,
- liberalizacji cen i zmiany cen względnych, zwłaszcza nośników energii, usług komunikacyjnych i mieszkaniowych oraz produktów dotowanych,
- kontroli wzrostu płac nominalnych przy mechanizmie częściowej ich indeksacji,
- wprowadzenia wewnętrznej wymiennalności złotego i ujednoczenia kursu walutowego, który miał odgrywać rolę stabilizatora całego programu,

Pod warunkiem jednak, że będzie pamiętać się, że w Polsce miała ona charakter indywidualny i stąd też wynikała jej gwałtowność, nieregularność i krótkotrwałość.

⁷ Problematyka podstawowych źródeł inflacyjności zaprezentowana w: M. Nasiłowski, *Transformacja systemowa w Polsce*, Wyd. Key Text, Warszawa 1995, s. 117-119.

⁸ *Encyklopedia Biznesu*, red. Pomykało W., Wyd. Fundacja Innowacja, Warszawa 1995, tom I.

- otwartej polityki pieniężnej, gdyż polityka pieniężna była jednym z najważniejszych elementów programu stabilizacyjnego i zapewnić miała:
 - po pierwsze, ścisłą kontrolę podaży pieniądza, aby hamować popyt i obniżyć inflację,
 - po drugie, wpływać na tempo zmian podaży pieniądza przez stopy procentowe, które jako przewyższające stopę inflacji, miały sprzyjać wzrostowi skłonności do oszczędzania i ograniczania oczekiwań inflacyjnych.⁹

W trakcie budowy gospodarki rynkowej od roku 1989, który był początkiem kryzysu polityczno-gospodarczego w Polsce, dzięki programowi stabilizacyjnemu osiągnięto pierwsze sukcesy. Począwszy od 1992 r. nastąpił szybki wzrost gospodarczy połączony ze spadkiem inflacji. Postępowała prywatyzacja i restrukturyzacja gospodarki, a procesom tym towarzyszył rozwój wielu segmentów i instytucji transformującej się gospodarki. Nastąpiło przyspieszenie reform systemowych w zakresie decentralizacji struktur państwa, finansów publicznych, systemu emerytalno-rentowego i ochrony zdrowia oraz restrukturyzacji gospodarki. Zaczynał być widoczny wzrost koniunktury na rynku.

Tym wszystkim pozytywnym procesom towarzyszyły jednak zjawiska zdecydowanie negatywne, takie jak np. widoczny od przełomu lat 1995/1996 zbyt szybki wzrost popytu wewnętrznego w stosunku do PKB, spowodowany szybkim wzrostem płac realnych i akcji kredytowej oraz relatywnie wysokim deficytem budżetowym. W efekcie gospodarka rozwijała się w warunkach szybko narastającego deficytu obrotów towarowych i bieżących bilansu płatniczego. Dalsze utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego zostało uwarunkowane zmniejszeniem nierównowagi zewnętrznej.

Warunki, w których NBP realizował politykę pieniężną w okresie 1989-1997, można podzielić na dwie kategorie: obiektywne i subiektywne.

Podstawowym, obiektywnym uwarunkowaniem omawianego okresu było to, że NBP prowadził politykę w sytuacji wyjątkowej niepewności, wynikającej ze zmian związanych z transformacją systemową. Drugim obiektywnym uwarunkowaniem wewnętrznym był niski wyjściowy stopień monetyzacji w Polsce, który oznaczał przede wszystkim wyższy wpływ deficytu budżetowego na inflację.¹⁰ Dlatego też podstawowym celem polityki tamtego okresu było dalsze ograniczanie procesów inflacyjnych, dających się zauważyć w polskiej gospodarce. Były one w dużej mierze rezultatem szybszego wzrostu popytu wewnętrznego (konsumpcyjnego, inwestycyjnego, rządowego) w stosunku do PKB. Sytuacja taka była powodem zwiększenia restrykcyjności polityki banku centralnego, mającej na celu zahamowanie dynamiki popytu wewnętrznego, jako głównego czynnika powodującego inflację. W efekcie podjętych

⁹ Cały program stabilizacyjny szczegółowiej został zaprezentowany w: G. Kołodko, D. Gotz-Kozierkiewicz, E. Skrzyszewska-Paczek, op. cit., s. 71-75.

¹⁰ J. Osiński, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w okresie 1993-1997. Doświadczenia i możliwość wykorzystania w przyszłości wniosków z nich płynących*, „Bank i Kredyt” nr 7-8, lipiec-sierpień 2000.

działań spadła ona w roku 1998 do poziomu jednocyfrowego i wynosiła 9,9%. Tak niską inflację notowano po raz pierwszy od wielu lat.

Ograniczenia subiektywne odnieść można głównie do zakresu niezależności banku centralnego oraz zakresu koordynacji polityki rządu i NBP. W tym bowiem okresie organy wykonawcze i ustawodawcze ingerowały zarówno w sferę ustalania celów polityki banku centralnego, jak i instrumentów jej realizacji.¹¹

Kolejnym uwarunkowaniem, w jakich NBP prowadził swoją politykę, był kierunek i sposób prowadzenia polityki przez rząd. W omawianym okresie polityka ta nie sprzyjała skutecznej realizacji celu polityki pieniężnej. Rząd reagował też negatywnie na większość propozycji wysuwanych przez NBP (m.in. dotyczących ograniczenia deficytu budżetowego oraz sposobu jego finansowania, itp.).

Miało to poważny wpływ na strategię realizacji polityki pieniężnej, przyjętą przez NBP.

Bank centralny, chcąc zrealizować swój ustawowy cel, jakim jest walka z inflacją, musiał opracować długofalowy sposób działania. Strategii takich w całym okresie przekształceń ustrojowych przygotowano kilka.

W początkowym okresie transformacji, czyli w latach 1990-1991, była to strategia kontroli kursu walutowego. Sztynny kurs walutowy odegrał wówczas czołową rolę w tłumieniu inflacji. Jednak o potrzebie odejścia od niego przesądziła jego nieskuteczność w ograniczeniu tempa wzrostu cen. W latach 1992-1997 bank centralny stosował strategię elastyczną, której podstawowym celem, obok celów cząstkowych, takich jak ustalanie stóp procentowych i podaży pieniądza, było obniżanie inflacji.¹² Od 1998 r. polityka pieniężna realizowana jest jednak w nowych ramach prawnych i instytucjonalnych.¹³ Konstytucja¹⁴ wraz z Ustawą o Narodowym Banku Polskim określają na nowo organy banku centralnego i ich kompetencje. Powołany został także nowy organ, a mianowicie Rada Polityki Pieniężnej, co było zresztą związane z dostosowaniem wymogów prawa polskiego do standardów obowiązujących w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, w których decyzje w sprawie polityki pienięż-

¹¹ Informacje na temat instrumentów banku centralnego zaprezentowane zostały w: D. Tymczoko D. *Instrumenty interwencji banku centralnego na rynku pieniężnym*, „Materiały i studia NBP”, z. 102, maj 2000.

¹² Więcej informacji na ten temat prezentuje Z. Polański, *Polityka pieniężna w Polsce w drugiej połowie lat 90. Bieżące problemy i strategiczne wyzwania*, „Materiały i studia NBP”, z. 72, luty 1998.

¹³ Zmiany te są skutkiem uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie 17 października 1997, oraz dwóch ustaw z dnia 29 sierpnia 1997 r., a mianowicie Ustawy o NBP i Prawie bankowym. Dzięki tym regulacjom zwiększyła się niezależność NBP w kształtowaniu polityki pieniężnej. Jedną z istotniejszych zmian w tym kierunku był zapis w Ustawie o NBP, że „podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen”. Ustęp 2 art. 3 dopuszcza wprawdzie możliwość wspierania przez NBP polityki gospodarczej rządu, ale tylko wtedy, kiedy „nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Bezwzględna nadrzędność celu stabilizacji cen jest więc wyraźnie podkreślona.

¹⁴ Ciekawym uzupełnieniem poruszanej kwestii może być artykuł: J. Krzyżewski, *Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Bank i Kredyt”, nr 4, kwiecień 2000.

nej podejmowane są kolektywnie, a nie jednoosobowo, przez prezesa banku centralnego.

To właśnie nowopowstała Rada w celu zwiększenia przejrzystości polityki pieniężnej i wyjaśnienia celów NBP w dłuższym okresie, we wrześniu 1998 r. RPP przyjęła *Średniookresową strategię Polityki Pieniężnej na lata 1999-2003*, w której przedstawiła swoje zamierzenia w zakresie kształtowania polityki pieniężnej, podając horyzont czasowy dłuższy niż jeden rok. W dokumencie tym stwierdza się, że „strategicznym celem polityki pieniężnej jest obniżenie inflacji poniżej 4% do końca roku 2003”.¹⁵ Przyjęcie takiego celu inflacyjnego¹⁶ oznacza stabilizację tempa wzrostu cen w końcu przyszłego roku. Pozwoliłoby to, zdaniem RPP, na trwałą redukcję oczekiwań inflacyjnych i stworzyłoby korzystne warunki dla dalszego obniżania inflacji.

Takie decyzje Rady Polityki Pieniężnej spowodowane były przede wszystkim ożywieniem inflacji i niekorzystnymi danymi makroekonomicznymi w ostatnich miesiącach 1999 r., co zresztą było powodem kolejnego zaostrzenia polityki pieniężnej przez bank centralny. Efektem tych działań było jednak zatrzymanie wzrostu inflacji i to na dłużej.

Po silnych wahaniami w latach poprzednich, od 5,6% w lutym 1999 r., a potem do 11,6% w lipcu 2000 r., wystąpiła spadkowa tendencja w inflacji. W grudniu 2000 r. ceny były wyższe niż przed rokiem o 8,5%. Spadek wskaźnika był kontynuowany w pierwszym kwartale 2001 r. W marcu ubiegłego roku inflacja spadła do 6,2%. Krótkotrwała tendencja wzrostowa podwyższyła ten wskaźnik do 6,9% w maju, lecz od czerwca wystąpił ponowny trend spadkowy. W listopadzie 2001 r. wskaźnik ten wyniósł 3,6%,¹⁷ co oznacza że inflacja w 2001 r. była najniższa w całym okresie transformacji. Jest to ogromny sukces banku centralnego, wieńczący jego wieloletnią, konsekwentną politykę antyinflacyjną.

Przed nami jednak jeszcze długa „droga do Europy”, gdyż zgodnie z oficjalnym stanowiskiem Europejskiego Banku Centralnego pojęcie „stabilność cen” mieści się w przedziale od 0 do 2%. Spadkowa tendencja inflacji, dająca się zaobserwować od kilku lat, zdaniem ekonomistów powinna utrzymać się nadal. Jeśli te prognozy się potwierdzą, to zgodnie z oficjalnymi założeniami rządu Rzeczypospolitej Polskiej się, rok 2003 Polska powinna powitać już jako członek Unii Europejskiej

¹⁵ *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej*, NBP, Warszawa 1998.

¹⁶ Od roku 1998, zgodnie z opracowaną przez Radę Polityki Pieniężnej „Średniookresową strategią polityki pieniężnej na lata 1999-2003”, w Polsce obowiązuje strategia bezpośredniego celu inflacyjnego. Stosuje ją m.in. Europejski Bank Centralny oraz banki centralne m.in. Nowej Zelandii, Australii, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Szwecji oraz Chile, a z krajów naszego regionu np. w Czechach. Ostatnio taką strategię prowadzenia polityki pieniężnej przyjęły również Węgry.

¹⁷ *Raport roczny, za rok 1999, 2000 i III kw. 20001r.*, NBP.

Bibliografia:

1. Dąbrowski M., *Polityka ograniczania inflacji w krajach transformujących się (wybrane zagadnienia)*, „Bank i Kredyt” nr 7, lipiec-sierpień 1999.
2. *Encyklopedia Biznesu*, Pomykało W (red.), Wydawnictwo Fundacji Innowacja, Warszawa 1995.
3. Kołodko G., Gotz-Kozierkiewicz D., Skrzyszewska-Paczek E., *Gospodarka postsocjalistyczna*, Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa 1991.
4. Krzyżewski J., *Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Bank i Kredyt”, nr 4, kwiecień 2000.
5. Nasiłowski M., *Transformacja systemowa w Polsce*, Wyd. Key Text, Warszawa 1995.
6. *Nowa Encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
7. Osiński J., *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w okresie 1993-1997. Doświadczenia i możliwość wykorzystania w przyszłości wniosków z nich płynących*, „Bank i Kredyt” nr 7-8, lipiec-sierpień 2000.
8. Polański Z., *Polityka pieniężna w Polsce w drugiej połowie lat 90. Bieżące problemy i strategiczne wyzwania*, „Materiały i studia NBP”, z. 72, luty 1998.
9. *Raport roczny, za rok 1999, 2000 i III kw. 2001 r.*, NBP.
10. *Średniookresowa strategia polityki pieniężnej*, NBP, Warszawa 1998.
11. Tymczoko D., *Instrumenty interwencji banku centralnego na rynku pieniężnym*, „Materiały i studia NBP”, z. 102, maj 2000.