

Ryszard Michalski  
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

## **POLITYKA GOSPODARCZA POLSKI W OKRESIE ZABURZEŃ FINANSOWYCH I PRZEMIAN STRUKTURALNYCH W GOSPODARCE EUROPEJSKIEJ I ŚWIATOWEJ**

### **Streszczenie**

Druga dekada XXI wieku to okres ostrych zaburzeń finansowych oraz istotnych przemian strukturalnych w gospodarce europejskiej i światowej. W gospodarkach wielu krajów utrzymywały się tendencje stagnacyjne w połączeniu z tzw. *lowflation* a nawet deflacją. Po globalnym kryzysie finansowym i ekonomicznym lat 2008-2009 i kryzysie strefy euro lat 2010-2013 pojawiła się groźba trzeciej rundy kryzysu światowego, tym razem obejmującego głównie państwa „wschodzących rynków” i rozwijające się. Kryzys europejskiej unii walutowej wymusił nieortodoksyjne działania władz i organów Unii Europejskiej, zwłaszcza Europejskiego Banku Centralnego, spowodował zasadnicze przeorientowanie polityki gospodarczej państw strefy euro i przede wszystkim zapoczątkował szereg istotnych zmian organizacyjno-regulacyjnych, których wprowadzanie potrwa przez najbliższe kilka lat.

Polska polityka gospodarcza w małym stopniu dostosowywała się do zachodzących w świecie zmian, koncentrując się na kwestiach wewnętrznych. Dzięki dużej redukcji deficytu sektora finansów publicznych, głównie za sprawą ograniczenia wydatków budżetowych, w połowie 2015 roku udało się zakończyć procedurę nadmiernego deficytu po sześciu latach jej obowiązywania. Wciąż otwarta pozostaje kwestia reformy systemu podatkowego, który jest mocno przestarzały, pełen niespójności i luk. W ostatnich latach zarysowuje się tendencja do wzrostu znaczenia polityki fiskalnej, mimo kłopotów rządu z utrzymaniem dyscypliny budżetowej kraju. Dla realizacji ambitnych obietnic wyborczych roku 2015, oznaczających *de facto* odejście od polityki zaciskania pasa, kwestia zasadniczej reformy i podwyższenia podatków – z wyjątkiem pośrednich – staje się coraz bardziej ewidentna. Z kolei polityka pieniężna mocno traci na efektywności tak ze względu na ewidentne błędy jej autorów, jak i na fakt, że od lat nie potrafi sobie poradzić z sytuacją ogólnej nadpłynności systemu bankowego. Wymaga to nie tylko zmian instytucjonalnych, ale i przewartościowania samej koncepcji polityki monetarnej i jej głównego celu.

W najbliższych latach przed polskimi władzami staje ważne zadanie ograniczenia skali nierównowagi tak wewnętrznej, jak zewnętrznej i tym samym zmniejszenia stopnia uzależnienia naszego kraju od napływu oszczędności zagranicznych.

**Słowa kluczowe:** kryzys strefy euro, konsolidacja fiskalna, poluzowanie ilościowe, deficyt i dług publiczny, *policy mix*, nierównowaga płatnicza, zadłużenie zagraniczne.

**Kody JEL:** E44, E51, E58, E62, F34, F36, G01, G28, H6

1. W połowie drugiej dekady XXI wieku utrzymywały się tendencje stagnacyjne w gospodarkach wielu krajów w połączeniu z tzw. lowflation a nawet deflacją<sup>1</sup>. Co gorsza, po globalnym kryzysie finansowym i ekonomicznym lat 2008-2009 i kryzysie strefy euro lat 2010-2013 pojawiła się groźba trzeciej rundy kryzysu światowego, tym razem obejmującego głównie państwa „wschodzących rynków” i rozwijające się (por. tabela 1). Nowym zjawiskiem nabierającym cech strukturalnej trwałości jest wyraźne obniżenie stopy wzrostu międzynarodowego handlu towarami, które wynika nie tylko ze spowolnienia tempa światowego wzrostu gospodarczego i związanego z tym spadku cen surowców, ale także z nawrotu praktyk protekcjonistycznych w wielu krajach. Jednocześnie zmienia się struktura handlu światowego – rośnie w nim udział usług, natomiast spada znaczenie dóbr inwestycyjnych, zwłaszcza maszyn i urządzeń, w związku z osłabieniem procesów inwestycyjnych w krajach rozwiniętych.

**Tabela 1. Zmiany sytuacji gospodarczej świata, gospodarek rozwiniętych (GR) oraz wschodzących rynków i gospodarek rozwijających się (WRiGRs) w latach 2007-2015 (w %)**

Wyszczególnienie	Zmienna	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Świat	Zmiana PGB w cenach stałych	5,650	3,022	-0,051	5,410	4,224	3,463	3,278	3,411	3,090
Świat	Udział inwestycji w PGB	24,942	24,869	22,755	23,999	24,711	24,877	24,799	25,045	24,903
Świat	Średnioroczna stopa inflacji	4,266	6,305	2,672	3,676	5,051	4,078	3,658	3,231	2,778
Świat	Zmiana wolumenu importu dóbr i usług	8,061	3,061	-10,68	12,271	7,159	2,654	3,269	3,601	2,910
Świat	Zmiana wolumenu eksportu dóbr i usług	7,877	2,962	-10,22	12,470	6,969	2,904	3,505	3,377	2,751
GR	Zmiana PKB w cenach stałych	2,756	0,161	-3,408	3,079	1,733	1,203	1,157	1,831	1,879
GR	Udział inwestycji w PKB	23,330	22,670	19,549	20,384	20,841	20,769	20,589	20,794	20,705
GR	Udział w PKB oszczędności krajowych brutto	22,528	21,145	19,174	20,300	20,792	21,184	21,405	21,686	21,892

<sup>1</sup> O stanie gospodarki światowej i jej składowych wyczerpująco traktuje World Economic Outlook Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2016 roku pod wiele mówiącym tytułem *Too Slow for Too Long* (2016).

GR	Średnioroczna stopa inflacji	2,196	3,441	0,168	1,543	2,707	1,996	1,380	1,371	0,273
GR	Zmiana wolumenu importu dóbr i usług	5,310	0,409	-11,67	11,433	5,048	1,081	2,165	3,528	4,292
GR	Zmiana wolumenu eksportu dóbr i usług	7,049	2,044	-11,24	12,029	5,878	2,284	2,981	3,535	3,367
GR	Deficyt sektora finansów publicznych	-1,123	-3,466	-8,728	-7,600	-6,258	-5,418	-3,655	-3,232	-2,954
GR	Dług publiczny brutto	71,387	78,175	91,307	97,626	101,72	105,90	104,75	104,61	104,8
WRiGRs	Zmiana PKB w cenach stałych	8,569	5,756	2,969	7,424	6,294	5,270	4,914	4,598	3,983
WRiGRs	Udział inwestycji w PKB	29,066	29,807	29,870	30,967	31,528	31,664	31,469	31,697	31,486
WRiGRs	Udział w PKB oszczędności krajowych brutto	32,509	33,021	31,082	32,110	32,927	32,811	32,071	32,195	31,390
WRiGRs	Średnioroczna stopa inflacji	6,463	9,205	5,047	5,609	7,100	5,823	5,500	4,689	4,712
WRiGRs	Zmiana wolumenu importu dóbr i usług	15,425	9,528	-8,499	14,042	11,357	5,601	5,220	3,728	0,506
WRiGRs	Zmiana wolumenu eksportu dóbr i usług	9,721	4,919	-8,240	13,350	8,986	3,965	4,363	3,119	1,724
WRiGRs	Deficyt sektora finansów publicznych	0,867	0,825	-3,739	-1,981	-0,931	-1,124	-1,717	-2,470	-4,507
WRiGRs	Dług publiczny brutto	37,347	35,300	39,642	38,413	37,555	37,752	39,105	41,036	45,095

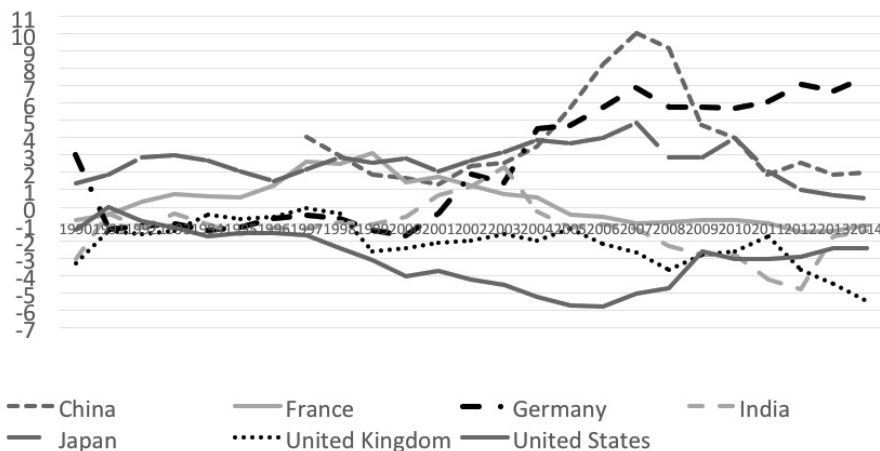
Źródło: IMF Database (2016).

Sytuację polityczno-gospodarczą świata w ostatnich latach dodatkowo charakteryzuje szereg niekorzystnych zjawisk i procesów, wśród których należy wymienić:

- narastanie nierówności dochodowych zarówno w ramach poszczególnych krajów, jak między nimi,
- zmiany klimatyczne w wyniku globalnego ocieplenia,
- terroryzm międzynarodowy, zwłaszcza islamistyczny,
- zaostrzenie zbrojnych konfliktów lokalnych i regionalnych,
- pogarszające się trendy demograficzne wielu państw,
- nieuchronność ruchów migracyjnych.

Wciąż nierozwiązanym problemem pozostaje nierównowaga zewnętrzna wielu krajów i ich ostry podział na kraje strukturalnie nadwyżkowe i deficytowe (porównaj wykres 1).

**Wykres 1. Salda obrotów bieżących w relacji do PKB w największych gospodarkach świata w latach 1990-2014 (w %)**



Źródło: dane MFW.

2. Również stan Unii Europejskiej (UE) po Wielkiej Recesji podlega poważnym zaburzeniom i daleko idącym przemianom strukturalnym, mającym im przeciwdziałać. Niewątpliwie największe zagrożenie dla dalszego funkcjonowania europejskiej integracji stanowi groźba Brexitu – wyjścia Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych w wyniku ogólnokrajowego referendum<sup>2</sup>, co w przeciwieństwie do powstrzymanego dużym nakładem środków Grexitu (przymusowego opuszczenia strefy euro i przypuszczalnie Unii przez Grecję) może dać asumpt do nasilenia tendencji odśrodkowych i dalszej dezintegracji europejskiego ugrupowania. Erozję solidarności unijnej i rozlewanie się nastrojów populistyczno-nacjonalistycznych znacząco zaostriżył kryzys migracyjno-humanitarny roku 2015. Co godne odnotowania, brak utrwalonej tożsamości europejskiej i narastanie eurosceptycyzmu ujawniły się nie tylko w nowych państwach członkowskich, takich jak Czechy czy Węgry, lecz także w krajach starej Unii – poza Wielką Brytanią najsilniej w Holandii, Austrii, Włoszech i Finlandii. Towarzyszy temu obserwowany od kilku lat kryzys przywództwa europejskiego – osłabienie (niektórzy mówią wręcz o końcu) tandemu francusko-niemieckiego.

Niejako naturalną konsekwencją kilku ostatnich kryzysowych lat stała się niekwestionowana przez nikogo dominacja Niemiec, zwłaszcza w strefie euro, z ich największą, najbardziej konkurencyjną i produktywną w Europie gospodarką. Zewnętrznym wyrazem tej dominacji jest triumf niemieckiego modelu

<sup>2</sup> Niezależnie od wyniku brytyjskiego referendum w tej sprawie, gospodarkę Zjednoczonego Królestwa czeka w najbliższych latach ostry program konsolidacji fiskalnej ze względu na szybko powiększający się dług publiczny brutto, który w latach 2007-2014 w relacji do PKB wzrósł ponad dwukrotnie (z 43,6% do 89,4%).

gospodarczego – generalna akceptacja przez państwa członkowskie Unii konsensusu berlińskiego z 2012 roku, który można opisać w poniższych punktach:

- promowanie eksportu przez rozwój innowacji i technologii,
- niskie opodatkowanie przedsiębiorstw,
- utrzymywanie niskiej inflacji,
- rozbudowa infrastruktury produkcyjnej,
- pokój społeczny na szczeblu wytwórczym dzięki współpracy kadr zarządzających i pracowników,
- zapewnienie niskiego jednostkowego kosztu pracy i jej mobilności,
- stwarzanie korzystnych warunków dla biznesu.

Co ważne, Niemcom udało się narzucić praktycznie wszystkim krajom unijnym politykę zaciskania pasa (*austerity measures*) w postaci konsolidacji fiskalnej jako remedium antykryzysowe. Zdecydowany kurs na przywrócenie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej restrykcyjnymi środkami fiskalnymi i budżetowymi stoi w ostrej sprzeczności z potrzebą podtrzymywania czy tym bardziej pobudzania wzrostu gospodarczego. Dlatego w całej Unii nasilają się kontrowersje co do konsekwencji bezwzględnej konsolidacji fiskalnej dla stopnia aktywności gospodarczej, a w strefie euro w odniesieniu do wysokości stóp procentowych i poziomu kursu wspólnej waluty europejskiej. Francja i kraje Południa uważają, że w warunkach słabego wzrostu niskie stopy procentowe i osłabianie kursu euro służą poprawie konkurencyjności gospodarek a przez wspieranie eksportu i tym samym wewnętrznej wytwórczości sprzyjają ochronie miejsc pracy. Niemcy wraz z państwami twardego jądra Unii wskazują na negatywne konsekwencje niskich stóp procentowych dla procesów oszczędzania i – co za tym idzie – inwestowania<sup>3</sup>. Ze względu na rozwinięty, wysoce konkurencyjny sektor eksportowy nie obawiają się mocnego euro, wskazując jednocześnie na inflacyjne skutki jego niskiego kursu. Z kolei, mając o wiele lepszą sytuację w swych finansach publicznych, nie widzą zagrożeń dla tempa wzrostu ze strony zaostrzenia dyscypliny finansowej. Tymczasem Francja czy Włochy ze stosunkowo wysokim długiem publicznym i deficytem budżetowym (por. tabela 2 i wykres 2) oraz wobec ogromnych trudności z jego zmniejszeniem stoją na stanowisku, że usilne równoważenie finansów publicznych przy stagnacyjnym popycie zagranicy nieuchronnie musi prowadzić do ograniczenia popytu wewnętrznego i tym samym przekłada się na ograniczenie krajowej aktywności gospodarczej.

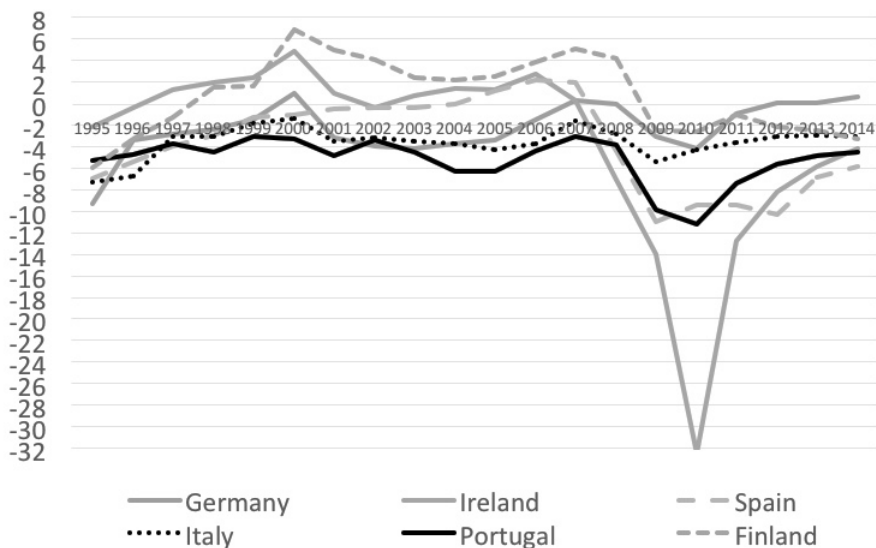
<sup>3</sup> Czołowi politycy i ekonomiści RFN (m.in. minister finansów W. Schaeuble) zarzucają obecnemu kierownictwu Europejskiego Banku Centralnego celową politykę niskich, a nawet ujemnych stóp procentowych, faworyzującą problematyczne kraje Południa.

**Tabela 2. Dług publiczny brutto w relacji do PKB w wybranych krajach strefy euro w latach 2007-2014 (w %)**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austria	64,8	68,5	79,7	82,4	82,2	81,6	80,8	84,3	86,2
Belgia	87,0	92,5	99,6	99,7	102,3	104,1	105,2	106,5	106
Cypr	53,9	45,1	53,9	56,3	65,8	793	1022	108,2	108,9
Estonia	3,7	4,5	7,0	6,6	5,9	9,5	9,9	10,4	9,7
Francja	64,4	68,1	79,0	81,7	85,2	89,6	92,4	95,4	95,8
Grecja	103,1	109,4	126,7	146,2	172,1	159,6	177,7	180,1	176,9
Hiszpania	35,5	39,4	52,7	60,1	69,5	85,4	93,7	99,3	99,2
Irlandia	23,9	42,4	61,8	86,8	109,1	120,1	120	107,5	93,8
Litwa	15,9	14,6	29	36,2	37,2	39,8	38,8	40,7	42,7
Łotwa	8,4	18,7	36,6	47,5	42,8	41,4	39,1	40,8	36,4
Niemcy	63,7	64,9	72,4	81,0	78,3	79,6	77,2	74,7	71,2
Portugalia	68,4	71,7	83,6	96,2	111,4	126,2	129,0	130,2	129,0
Włochy	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,1	129	132,5	132,7

Źródło: jak w tabeli 1.

**Wykres 2. Deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB wybranych krajów strefy euro w latach 1995-2014 (w %)**

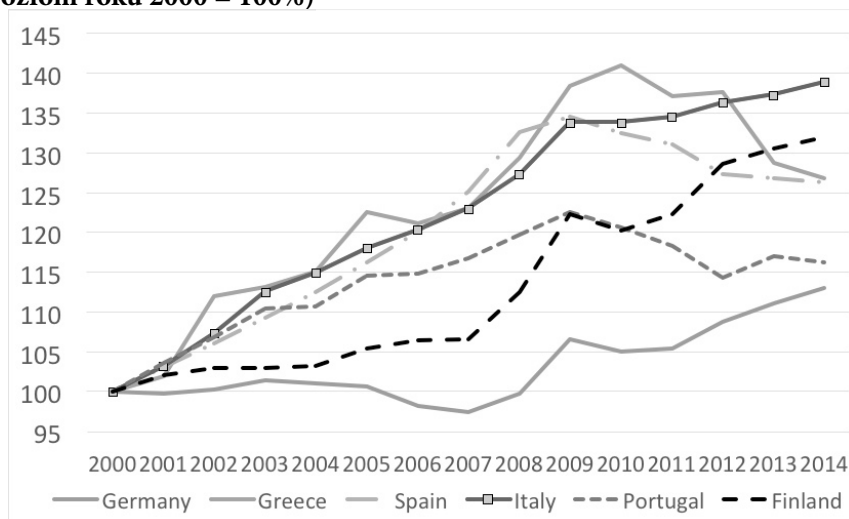


Źródło: jak w wykresie 1.

3. Różnice stanowisk odnośnie do wymogów konsolidacji fiskalnej dowodzą głębokiego pęknięcia strefy euro na dwie grupy krajów: bogatą, oszczędną i zdyscyplinowaną Północ z prawie pełnym zatrudnieniem, której niekwestionowanym liderem są Niemcy, oraz o wiele słabsze ekonomicznie i bardziej zadłużone Południe pogrążone w głębokiej stagnacji czy nawet recesji, którego rzecznikiem

nie chce być Francja, a nie mogą się nim stać Włochy czy Hiszpania znajdujące się od lat w politycznym chaosie. Wszystko to sprzyja stopniowemu pogłębianiu syndromu Europy dwóch prędkości. Globalny kryzys finansowo-gospodarczy lat 2008-2009 i zapaść strefy euro lat 2010-2013 nie tylko z całą ostrością obnażyły brak homogeniczności i zróżnicowanie konkurencyjności międzynarodowej państw członkowskich (por. wykres 3), ale także zaostrzyły podziały między nimi i doprowadziły do pojawienia się na dużą skalę procesów dywergencji realnej i nominalnej, które w czarnym scenariuszu mogą przeistoczyć się w dezintegrację, a nawet rozpad strefy euro, a co za tym idzie, również Unii Europejskiej.

**Wykres 3. Jednostkowe koszty pracy w wybranych państwach strefy euro (poziom roku 2000 = 100%)**



Źródło: jak w wykresie 1.

W celu przeciwdziałania i zapobiegania w przyszłości zjawiskom kryzysowym na początku drugiej dekady XXI wieku w UE podjęto program daleko idących zmian w nadzorze mikro- i makroekonomicznym, w zakresie koordynacji polityk budżetowych (w tym fiskalnych), mechanizmach kontrolno-dyscyplinujących oraz sposobach pomocy dla krajów przeżywających trudności ekonomiczne. Proces reform został rozpisany na wiele lat, a ich wdrażanie postępuje w powolny, zbiurokratyzowany sposób z racji ograniczeń traktatowych, silnego wpływu cyklu politycznego i szoków zewnętrznych<sup>4</sup>. Niemniej należy podkreślić, że podjęte reformy zaczynają przynosić pozytywne rezultaty. Sytuacja gospodarcza strefy euro stopniowo się poprawia (por. tabela 3), przede wszystkim na polu równowagi zewnętrznej (por. wykres 4) i dyscypliny płacowej (por. wykres 5).

<sup>4</sup> O programie podjętych reform i możliwych kierunkach ewolucji UE traktuje Rozdział I monografii Michalski i in. (2015, s. 7-37).

**Tabela 3. Zmiany wskaźników sytuacji gospodarczej strefy euro w latach 2007-2015 (w %)**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zmiana PKB w cenach stałych	3,051	0,469	-4,542	2,061	1,595	-0,876	-0,296	0,886	1,638
Udział inwestycji w PKB	23,955	23,572	20,372	20,984	21,557	20,081	19,555	19,525	19,552
Udział w PKB oszczędności krajowych brutto	24,398	22,937	20,833	21,487	22,331	22,253	22,417	22,639	23,225
Średnioroczna stopa inflacji	2,165	3,343	0,317	1,614	2,724	2,499	1,347	0,431	0,033
Zmiana wolumenu importu dóbr i usług	6,716	0,326	-11,48	9,354	4,142	-1,251	1,331	4,247	5,875
Zmiana wolumenu eksportu dóbr i usług	7,364	0,787	-12,64	10,856	6,357	2,327	2,256	3,901	5,093
Deficyt sektora finansów publicznych	-0,636	-2,157	-6,259	-6,174	-4,161	-3,658	-2,965	-2,582	-2,040
Dług publiczny brutto	64,859	68,471	78,272	83,978	86,610	91,257	93,402	94,481	93,175

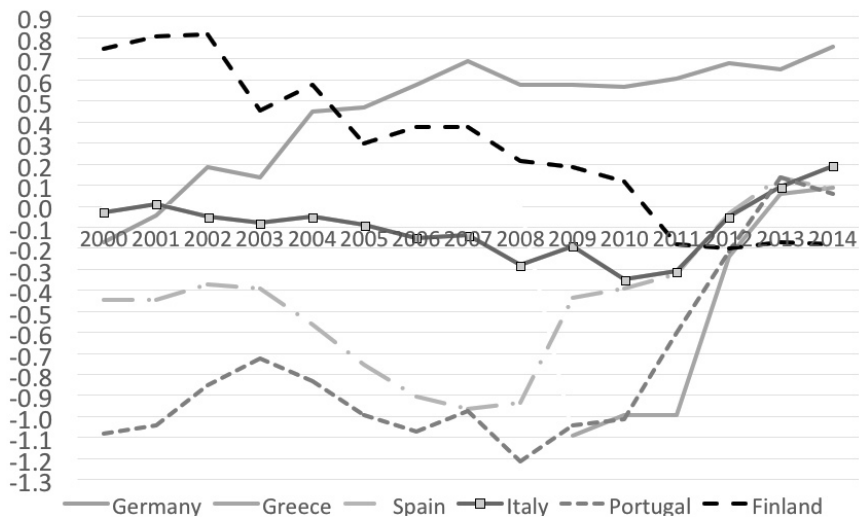
Źródło: jak w tabeli 1.

Na załamanie koniunktury przełomu lat 2008-2009 państwa członkowskie strefy euro odpowiedziały najpierw zwiększeniem wydatków budżetowych oraz mocno spóźnionym i ograniczonym poluzowaniem wspólnej polityki pieniężnej, ale już w kolejnych latach przeszły do polityki zacieśnienia fiskalnego, połączonej od 2012 roku z wyraźnym luzowaniem polityki monetarnej. Niespójność *policy mix* w postaci mieszanki represyjnej polityki budżetowej i ekspansywnej polityki monetarnej sprawiła, że strefa euro jako całość w latach 2012-2013 ponownie wpadła w recesję.

Poszczególne państwa członkowskie strefy euro, przede wszystkim kraje śródziemnomorskie plus Irlandia (tzw. PIIGS albo mniej pejoratywnie GIPSI od pierwszych liter angielskich nazw państw dotkniętych zapaścią finansową lat 2010-2013), na skutek długoletniej nadmiernie ekspansywnej, nieliczącej się ani z wewnętrznymi możliwościami, ani z ograniczeniami zewnętrznymi polityki makroekonomicznej, a zwłaszcza wobec braku należytej dyscypliny fiskalnej dopuściły do pojawienia się dużych nierównowag, które przerodziły się w kryzys zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego tych krajów. Aby przetrwać tę sytuację, kraje deficytowe zostały zmuszone do zwiększenia swych oszczędności i rozwijania eksportu. Oba te zadania okazały się niezwykle trudne do osiągnięcia w społeczeństwach nawykłych do wysokich standardów konsumpcji i opieki socjalnej, w tym do życia ponad stan (na kredyt). Mimo to w ostatnich paru latach obserwujemy także w krajach problematycznych większą dyscyplinę płacową, wyraźną mobilizację oszczędności wewnętrznych i intensyfikację wysiłku eksportowego, co prowadzi do poprawy salda ich obrotów bieżących.

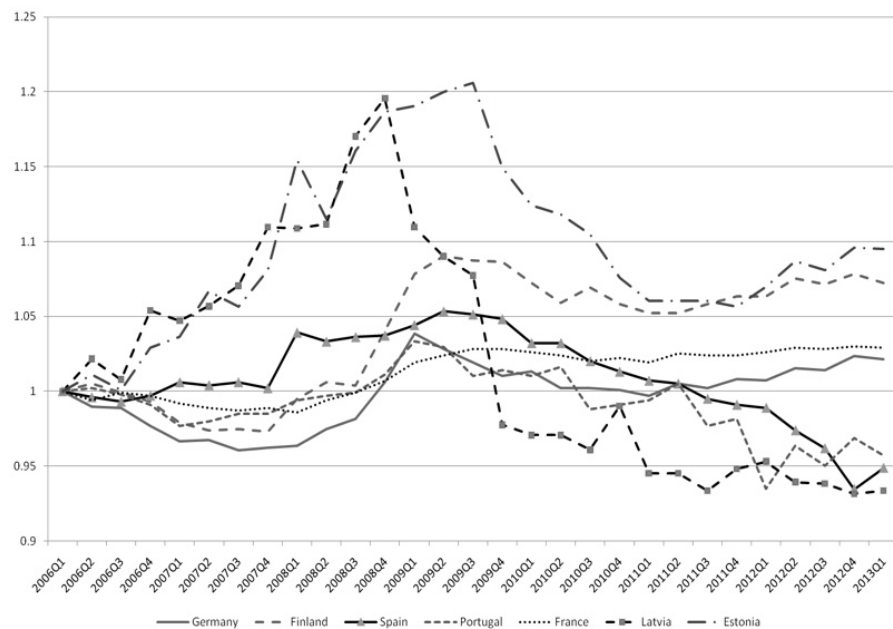


**Wykres 4. Salda obrotów bieżących w relacji do PKB wybranych państw strefy euro w latach 2000-2014 (w %)**



Źródło: jak w wykresie 1.

**Wykres 5. Kształtowanie się poziomu płac w wybranych państwach strefy euro w latach 2006-2013 (poziom I kwartału 2006 = 100%)**



Źródło: jak w wykresie 1.

4. Mimo niekwestionowanych sukcesów reformatorskich i dokonań transformacyjnych ostatnich dekad, zwłaszcza przyspieszonej modernizacji gospodarki i społeczeństwa dzięki członkostwu w Unii Europejskiej, polityka ekonomiczna Polski wciąż pozostaje w kręgu utrwalonych od lat mitów i fałszywych koncepcji, które wpływają na jej efektywność i skuteczność. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się przekonanie, że na tle innych krajów Polska wyróżnia się swą specyfiką, pozostając swego rodzaju samotną wyspą na oceanie wrogiego otoczenia. Tego typu myślenie można traktować jako przejaw wywodzącej się z tragicznych doświadczeń historii swoistej powstańczej mentalności Polaków. Jednak uleganie syndromowi „oblężonej twierdzy” niesie ze sobą postawy nieufności wobec obcych i niechęć do przyswajania cudzych rozwiązań i osiągnięć, spowalniając procesy otwierania się na świat. Koncentruje uwagę krajowych podmiotów gospodarujących na sprawach i rynkach lokalnych, utrudniając ich ekspansję za granicą. Tym samym ogranicza wykorzystanie możliwości, które daje współpraca międzynarodowa w dziedzinie transferu technologii, innowacji i kapitału w coraz bardziej globalizującej się gospodarce. Syndrom ten poniekąd tłumaczy słabości rozwojowe polskiego kapitału i produkcji. Pozostaje ściśle związany z niedostatkami kapitału społecznego – dominującą wiarą w działanie indywidualne, a nie kolektywne.

Dla elit polskiego życia publicznego ostatnich dekad charakterystyczne jest dążenie do wielkiej zmiany jako odpowiedź na rozliczne wyzwania dynamicznie zmieniającego się świata. Zazwyczaj „wielka zmiana” rozpoczyna się od zera – bez oglądania się na przeszłość – i skutki podejmowanych działań w bliższej i dalszej przyszłości są słabo rozpoznane. Na ogół nie liczy się z istniejącymi ograniczeniami i jest połączona z przecenianiem własnych możliwości. Tymczasem każda zmiana kosztuje i wymaga odpowiedniego przygotowania, zwłaszcza w dziedzinie doboru kadroki. Niestety, w okresie transformacji nie udało się w Polsce zbudować w sektorze publicznym zdrowego systemu kształcenia oraz wyłaniania elit kierowniczych, który byłby oparty na wiedzy, kompetencjach i doświadczeniu. Tak krytykowany za czasów realnego socjalizmu mechanizm negatywnej selekcji nie został przewyciężony, a wręcz przeciwnie – uległ nawet spotęgowaniu, powodując zjawiska przypadkowości wielu karier. Paradoksalnie, w znacznej mierze stało się tak za sprawą demokratyzacji ustroju kraju po roku 1989, która w powszechnej opinii utrwaliła przeświadczenie, iż niezależnie od meritum „śpiewać każdy może” oraz że większość ma zawsze rację. Stąd też zapewne bierze się nieumiejętność korzystania z fachowego doradztwa czy wręcz awersja do korzystania ze środowisk eksperckich. Skoro eksperci są mało ważni, nieuchronnie następuje atrofia i pogorszenie jakości zaplecza doradczego na różnych szczeblach władzy publicznej. Najpoważniejszym jednak ograniczeniem, z jakim boryka się polska polityka gospodarcza, jest zakorzeniony w tradycji historycznej niechętny stosunek obywateli – tak przedsiębiorców, jak i konsumentów – do instytucji państwa. W szczególności dla większości Polaków

państwo i jego organy jawią się jako mało pożądanym, a nawet zbędny uczestnik życia gospodarczego, gdy realizują swe funkcje imperium czy tym bardziej dominium. Funkcje właścicielskie państwa w gospodarce są przy tym najczęściej kwestionowane w związku ze słabościami managementu przedsiębiorstw sektora publicznego, niekiedy nadmiernie upolitycznionego i niedostatecznie opartego na kryteriach merytorycznych.

Wszystkie wyżej wymienione uwarunkowania mają negatywny wpływ na skuteczność i efektywność polityki ekonomicznej, utrudniając przewyższanie narosłych od lat wyzwań. Do najważniejszych problemów stojących przed polską gospodarką należy zaliczyć:

- słabość strategicznego centrum gospodarczego, przejawiającą się wielością ośrodków decyzyjnych i brakiem należytej koordynacji między nimi, która skutkuje zmniejszoną przewidywalnością prowadzonej polityki gospodarczej;
- brak sanacji finansów publicznych, co oznacza utrzymywanie się wysokiego deficytu sektora finansów publicznych i szybkie powiększanie długu publicznego, mimo wzrostu gospodarki, połączone z wysokim kosztem jego obsługi;
- narastanie nierówności dochodowych i majątkowych oraz niesprawiedliwości podatkowej, co przekłada się na niekorzystny stan nastrojów społecznych;
- niesprawność sądownictwa, zwłaszcza gospodarczego, przesadzającą o klimacie inwestycyjnym, warunkach prowadzenia biznesu i stosunku obywateli do państwa;
- niedostateczny poziom wydatków publicznych (na ochronę zdrowia, edukację, naukę i szkolnictwo wyższe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, kulturę narodową) przy ciągłych próbach ich ograniczania;
- zapaść demograficzną, grożącą narastaniem perturbacji na rynku pracy, przy utrzymywaniu się dużej emigracji i niezdecydowanej polityce proimigracyjnej;
- niski poziom oszczędności i inwestycji krajowych, skutkujący dużym uzależnieniem od zagranicznych inwestorów bezpośrednich i portfelowych;
- nierozstrzygniętą kwestię przystąpienia kraju do strefy euro, co wymaga utrzymywania olbrzymich, kosztownych rezerw walutowych dla zapewnienia wymiennalności waluty narodowej;
- niestabilność i niewydolność wszystkich trzech filarów systemu emerytalnego, a zwłaszcza zamieszanie wokół granicznego wieku emerytalnego;
- zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego, w tym ciągłości dostaw energii elektrycznej ze względu na rysujący się niedostatek mocy elektrowni, które są oparte głównie na węglu, oraz wysoki koszt energii dla wszystkich jej użytkowników;

- niedostatki ochrony środowiska, które oznaczają pogarszającą się jakość powietrza, gleb i wód z poważnymi konsekwencjami zdrowotnymi;
- mały dynamizm i niską innowacyjność gospodarki.

5. Po sześciu latach obowiązywania procedury nadmiernego deficytu, wobec pomyślnych rokowań co do kształtowania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2015 i w latach następnych, procedura ta została w czerwcu 2015 roku wobec Polski zdjęta. Trwałe zejście deficytu finansów publicznych poniżej granicy 3% udziału w PKB byłoby ułatwione w przypadku osiągnięcia w najbliższych latach tempa wzrostu gospodarczego powyżej 4% średniorocznie. Jest to jednak zadanie trudne do osiągnięcia wobec wolnego wzrostu gospodarczego naszych partnerów w Unii Europejskiej, od którego uzależniony jest poziom polskiego eksportu, a tym samym stopień aktywności gospodarczej kraju. W grę wchodzi dodatkowo dodatkowe uwarunkowania, takie jak prospołeczne przesunięcie wydatków budżetowych po wyborach końca 2015 roku, możliwości finansowania wynikającego stąd zwiększonego deficytu sektora finansów publicznych w zależności od sytuacji na międzynarodowych rynkach finansowych oraz przebieg polityki pieniężnej, w tym kursowej Narodowego Banku Polskiego (NBP). Zwiększona niepewność wokół Polski, wynikająca z ekspansywnej polityki nowych władz, skutkuje w 2016 roku odpływem kapitału i znacznym osłabieniem kursu złotego. Wiele wskazuje na to, że o finansowanie zewnętrzne będzie w przyszłości coraz trudniej takiemu krajowi jak Polska – wolno rozwijającemu się, z obciążonym dużym ryzykiem inwestowania peryferiów Unii Europejskiej. Wobec konieczności finansowania pokaźnych deficytów tak wewnętrznych, jak zewnętrznych przez wiele krajów świata, w tym rozwiniętych, i związanej z tym nieuchronnej zwyczajki stóp procentowych na rynkach finansowych prawdopodobnie wystąpi silny efekt tzw. *crowding out* – wypychania z rynku pożyczkowego słabszych państw. Będzie temu również sprzyjało stopniowe odchodzenie przez najważniejszy bank centralny świata – System Rezerwy Federalnej od jego polityki niskich stóp procentowych.

Jeśli chodzi o finansowanie zadłużenia publicznego, od kilku lat uderza w nim wzrost znaczenia krajowych podmiotów niefinansowych przy jednoczesnym obniżeniu roli polskiego sektora bankowego tak w wyrażeniu względnym, jak i bezwzględnym<sup>5</sup>. Jednak w finansowaniu długu SP dominują inwestorzy zagraniczni. Zarówno z punktu widzenia kryterium miejsca emisji, jak i rezydencji ich udział osiągnął w 2014 roku szczyt (łącznie aż 58,6%), by spaść o 0,5 p.p. w 2015 roku i mocniej w 2016 roku (o około 4 p.p.)<sup>6</sup>. Inwestorzy zagraniczni kupują papiery skarbowe, nominowane zarówno w walutach obcych, jak i w zło-

<sup>5</sup> Sytuację może zmienić działanie wprowadzonego w 2016 roku podatku bankowego, który zwalnia spod obciążeń zakupy bonów i obligacji skarbowych.

<sup>6</sup> <http://www.finance.mf.gov.pl> [dostęp: 31.05.2016].

tych, powodowani ich wysoką rentownością, która ulega fluktuacji w czasie w zależności nie tylko od czynników krajowych. Utrzymywanie się dominującej roli kapitału zagranicznego w finansowaniu polskiego długu, który od początku obecnej dekady finansuje ponad 50% zadłużenia Skarbu Państwa, trudno uznać za pozytywny objaw przede wszystkim ze względu na niebezpieczeństwo nagłej zmiany sentymentu inwestorów zagranicznych względem ekspozycji w Polsce i wynikającej stąd możliwości wycofania ich kapitałów za granicę. Nie jest to sytuacja zdrowa z punktu widzenia stabilności polskich finansów publicznych. Poza zwiększonym ryzykiem nagłego wycofania się zagranicznych inwestorów portfelowych z polskiego rynku, świadczy także o błędnej, nadmiernie restrykcyjnej polityce stóp procentowych władz monetarnych kraju, preferującej interesy inwestorów zagranicznych. Płatności odsetkowe związane z długiem publicznym najlepiej określają rzeczywisty ciężar długu publicznego i od kilku już lat utrzymują się na bardzo wysokim poziomie z wyraźną tendencją do wzrostu, zbliżając się do 2% rocznego PKB.

6. W ostatnich latach w polskim *policy mix* wyraźnie rysuje się tendencja do wzrostu znaczenia polityki fiskalnej, mimo kłopotów rządu z utrzymaniem dyscypliny budżetowej kraju. Tendencja ta stanowi bezpośrednią konsekwencję globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego, w trakcie którego doszło do znacznego wzrostu długu publicznego, oraz pokryzysowych wysiłków mających na celu konsolidację fiskalną. Ta ostatnia miała na celu nie tylko przywrócić równowagę wewnętrzną, ale przede wszystkim poprawić sytuację na rachunku obrotów bieżących (por. tabela 4). Z kolei polityka pieniężna mocno straciła na efektywności tak ze względu na ewidentne błędy jej autorów, jak i na fakt, że od lat nie potrafi sobie poradzić z sytuacją ogólnej nadpłynności systemu bankowego, która drastycznie obniża skuteczność stosowanego instrumentarium monetarnego. Konsekwencją wąsko rozumianej dbałości o stabilność pieniądza krajowego jest utrzymująca się od lat, trudna do racjonalnego uzasadnienia nadmierna restrykcyjność polskiej polityki pieniężnej, która wraz z obniżaniem się cen paliw i żywności przyczyniła się do wystąpienia od połowy 2014 roku uporczywej deflacji<sup>7</sup>.

Wbrew powszechnej opinii, zwłaszcza krajowych elit biznesowych, politycznych i medialnych, która jest składową fałszywej świadomości podatkowej Polaków („Polska krajem wysokich podatków”; „im niższe podatki, tym lepiej”; wiara w rzekome przewagi płaskiego, tzw. liniowego podatku dochodowego nad jego progresją), Polska jest krajem niskiego średniego opodatkowania. W 2015 roku średni udział w PKB obciążeń podatkowych (bez składek przypisanych umownie) wyniósł w Polsce 32,5% (w 2014 roku 32,1%) wobec 39,1% (tyle samo w 2014 roku) w całej UE, utrzymując się od kilku lat o co najmniej 6 p.p. poniżej średniej unijnej (*Wieloletni plan finansowy... 2016*, s.55). Co gorsza, polski system podatkowy jest mocno przestarzały, pełen niespójności i luk, a przez to

<sup>7</sup> Więcej na ten temat patrz: Michalski (2015, s. 45-56).

mało wydajny i niesprawiedliwy. W dotychczas podejmowanych próbach jego reformy uderza połowiczność czy wręcz minimalistyczny i kosmetyczny charakter proponowanych zmian systemowych w dziedzinie dochodów państwa. Tymczasem dla realizacji ambitnych obietnic wyborczych roku 2015, oznaczających *de facto* odejście od polityki zaciskania pasa, kwestia podwyższenia podatków – z wyjątkiem pośrednich – staje się coraz bardziej oczywista, a nawet paląca. Tymczasem w Polsce wciąż panuje z gruntu fałszywe przekonanie, iż ograniczanie deficytu i długu publicznego przez wzrost podatków wiązałoby się w dłuższej perspektywie ze znacznie bardziej negatywnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego niż cięcie wydatków. Co godne podkreślenia, ani teoria ekonomii, ani badania empiryczne nie dostarczają przekonującego dowodu na istnienie bezpośredniego związku między obniżką obciążeń fiskalnych, zwłaszcza podatków dochodowych, a przyspieszaniem tempa wzrostu gospodarczego, które jest wynikiem działania wielu czynników rozmaitej natury, często nieuchwytnych statystycznie. Uderza przy tym abstrahowanie od skutków popytowych zmian zachodzących w systemie podatkowym. Empirycznie zauważa się pozytywną korelację między wysokością podatków dochodowych a rozrostem „szarej strefy” (gospodarki nieformalnej) oraz negatywną między skalą obciążeń podatkami pośrednimi, w tym akcyzą, a poziomem konsumpcji. Z reguły występuje też *trade-off* między wysokością obciążeń podatkowych i rozmiarami bazy podatkowej.

**Tabela 4. Zmiany wskaźników sytuacji gospodarczej Polski w latach 2007-2015 (w %)**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zmiana PKB w cenach stałych	7,202	3,920	2,634	3,699	5,009	1,562	1,265	3,334	3,637
Udział inwestycji w PKB	24,800	24,313	20,210	21,317	22,444	20,996	18,988	20,266	20,376
Udział w PKB oszczędności krajowych brutto	18,410	17,556	16,122	15,916	17,267	17,281	17,701	18,224	19,910
Średnioroczna stopa inflacji	2,492	4,217	3,450	2,583	4,267	3,700	0,900	-0,025	-0,933
Zmiana wolumenu importu dóbr i usług	15,788	9,386	-12,384	14,012	5,809	-0,275	1,681	10,003	5,955
Zmiana wolumenu eksportu dóbr i usług	10,187	7,013	-6,283	12,864	7,861	4,582	6,087	6,391	6,538
Deficyt sektora finansów publicznych	-1,851	-3,630	-7,318	-7,527	-4,851	-3,690	-4,019	-3,302	-2,926
Dług publiczny brutto	44,183	46,612	49,809	53,327	54,367	53,954	55,943	50,437	51,289
Udział w PKB salda obrotów bieżących	-6,389	-6,756	-4,089	-5,401	-5,177	-3,716	-1,286	-2,042	-0,466

Źródło: jak w tabeli 1.

Każdy system podatkowy poza zapewnieniem odpowiednich dochodów budżetowych spełnia istotne funkcje redystrybucyjne przez działanie mechanizmu wydatkowego. W zależności od swej konstrukcji podatki mogą pozytywnie wpływać na rozmiary ogólnego popytu, jeśli prowadzą do przesuwania siły nabywczej od podmiotów o niskiej skłonności do wydatku konsumpcyjnego czy inwestycyjnego do podmiotów o skłonności wysokiej. Przeciwdziała to narastaniu rozwarstwienia dochodowego, które samo w sobie szkodzi pokojowi społecznemu i procesom sprawnego gospodarowania.

Problem dobrego systemu opodatkowania, a zwłaszcza jego właściwej struktury z punktu widzenia podziału na podatki majątkowe, pośrednie (od konsumpcji) i dochodowe, jest bardzo istotny dla jakości polityki gospodarczej. Trudno więc zrozumieć, dlaczego w naszym kraju zamiast rzetelnej debaty podatkowej mamy do czynienia z głośno manifestowanym samozadowoleniem władz z niskiego poziomu bezpośredniego opodatkowania, neoliberalnymi uzurpacjami na temat rzekomej wyższości tzw. podatku liniowego nad podatkami progresywnymi i postulatami dalszego obniżania podatków jako sposobu przyspieszania wzrostu gospodarczego bez oglądania się na rozmiary zbieranych podatków. Należy pamiętać, że uprawianie polityki niskich podatków przy braku innych dochodów w kraju o niskiej ogólnej skłonności do oszczędzania i ograniczonej bazie podatkowej jest niczym innym jak przejadaniem przyszłości oraz nakładaniem podatku na przyszłe pokolenia, bez wiedzy i zgody przyszłych podatników.

7. Polski system podatkowy wymaga daleko idącej przebudowy z racji swego skomplikowania, wielu niekonsekwencji i niedostatecznej wydajności. W przypadku podatków dochodowych i majątkowych uderza mała liczba i niska wysokość ich stawek (szczególny przykład CIT i PIT oraz obciążeń z tytułu dziedziczenia majątku). Co więcej, dopiero niedawno podniesiono na forum publicznym, że w Polsce od lat kwota wolna od obciążenia podatkiem od dochodów osobistych utrzymuje się na zdumiewająco niskim poziomie 3091 zł, a więc kilkakrotnie niższym niż w większości krajów Unii Europejskiej. Jego stawki mocno uprzywilejowują najlepiej zarabiających podatników, co prowadzi w końcowym rozrachunku do spadku popytu krajowego, a także do zwiększenia skali nierównowagi budżetowej. W przeciwieństwie do krajów rozwiniętych w polskim poborze podatków systematycznie rośnie rola podatków pośrednich<sup>8</sup>, o czym świadczą podwyższone z początkiem 2011 roku stawki podatku od towarów i usług (VAT), które mają być utrzymane co najmniej do końca 2016 roku, oraz stopniowe podwyższanie stawki akcyzy. (Paradoksalnie mimo podniesionych stawek od

<sup>8</sup> Gwoli ścisłości, jest to tendencja wspólna dla wszystkich krajów, w których występują trudności ze zbieraniem danin publicznych, czy to ze względu na słabość aparatu skarbowego i niedoskonałości ordynacji podatkowej, czy to wobec oporu społecznego, często skutecznie podsycanego przez stronicznych polityków i mass media.

kilku lat obserwujemy znaczny spadek wydajności podatku od towarów i usług). Śladowe udziały w polskim systemie podatkowym mają natomiast najnowsze typy podatków w postaci obciążeń ekologicznych czy danin od transakcji finansowych, szybko zyskujące na znaczeniu w świecie. Postulowane od lat wprowadzenie podatku katastralnego wciąż pozostaje na papierze mimo złożonego ponad dekadę temu w Sejmie projektu stosownej ustawy.

Głównym wyzwaniem stojącym przed polską polityką fiskalną i budżetową w najbliższych latach staje się taka przebudowa budżetu państwa, by z jednej strony jego wydatki nabrały bardziej prospołecznego i jednocześnie prorozwojowego charakteru, a z drugiej – by doszło do trwałego ograniczenia deficytu budżetowego i tym samym potrzeb pożyczkowych państwa dzięki zwiększeniu dochodów budżetu i racjonalizacji jego wydatków. Doświadczenia wielu krajów, w tym obserwowane w ostatnich latach trudności z równowagą płatniczą peryferyjnych państw strefy euro, pokazują, że dla niezakłóconego, trwałego wzrostu gospodarczego niezbędne jest obniżenie deficytu sektora finansów publicznych do takich rozmiarów, które nie powodują nadmiernego przyrostu jego zadłużenia. Dlatego kluczową sprawą także dla Polski staje się dalsze obniżanie deficytu strukturalnego finansów publicznych.

Reforma podatków ściśle wiąże się z ważnym zadaniem istotnego ograniczenia skali nierównowagi bilansu płatniczego i tym samym zmniejszenia stopnia uzależnienia naszego kraju od napływu oszczędności zagranicznych. W pierwszej kolejności musi się to odbyć przez poważne powiększenie rozmiarów oszczędności krajowych dzięki racjonalnemu zwiększeniu dochodów podmiotów krajowych wskutek aktywnej polityki fiskalnej (redystrybucyjnej) władz gospodarczych. Z tego punktu widzenia Program 500+, uruchomiony na wiosnę 2016 roku, należy uznać za mechanizm nie tylko zwiększający dochody polskich rodzin, ale także wymuszający gruntowną przebudowę budżetu państwa. Warto w szczególności podkreślić, iż bez skutecznego mechanizmu odpowiednio dużych własnych dochodów budżetowych Polska nie ma szans na przywrócenie równowagi czy tym bardziej na sanację swych finansów publicznych, w interesie przyspieszenia długofalowego rozwoju gospodarczego. Priorytetowym zadaniem staje się przy tym takie podniesienie komponentu krajowego w wydatkach rozwojowych ogółem, by po roku 2020 w ramach nowej perspektywy finansowej możliwe było zastąpienie nieuchronnego zmniejszenia finansowania inwestycji ze źródeł Unii Europejskiej środkami własnymi<sup>9</sup>.

8. W opozycji do wiodących banków centralnych krajów rozwiniętych, które utrzymywały i utrzymują swe stopy procentowe na historycznie niskich poziomach, niekiedy bliskich zera, często poniżej stóp inflacji, preferując luźną politykę monetarną (*quantitative easing*), polska Rada Polityki Pieniężnej (RPP) na powrót prowadzi od początku 2012 roku politykę dodatniej realnej stopy referencyjnej

<sup>9</sup> W tę stronę zdają się zmierzać postanowienia *Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* wicepremiera M. Morawieckiego z lutego 2016 roku



i to nieustannie rosnącej (z krótką przerwą w połowie 2013 roku) (Albiński, Polański 2015, s.82), pozostawiając rządowi całą troskę o utrzymywanie i utrwalanie wzrostu gospodarczego. Główną przesłanką twardej polityki pieniężnej w Polsce jest nie tyle mocno wyolbrzymiane zagrożenie przyspieszeniem inflacji, ile kwestia prestiżu – próba zwiększenia wpływu na gospodarkę przez bank centralny oraz obrona partykularnych interesów sektora bankowego. Skuteczność stosowania stóp procentowych jako panaceum na kontrolowanie procesów inflacyjnych<sup>10</sup> jest mocno ograniczona wszędzie tam, gdzie inflacja ma charakter kosztowy, a nie popytowy, tzn. wynika z szoków podaźowych, a nie z nadmiaru popytu w gospodarce. Również w Polsce kształtowanie cen nabiera coraz bardziej egzogenicznego charakteru, wynikając nie tyle z nadmiernego popytu, ile ze zmian kosztów z racji zmieniających się cen surowców, zwłaszcza energii, często pochodzących z importu. W związku z tym pojawia się coraz więcej głosów, iż uporczywe, zbyt jednostronne trzymanie się średniookresowego celu inflacyjnego, ustalonego na nierealistycznie wysokim poziomie, przynosi więcej szkody niż pożytku w dziedzinie stymulowania wzrostu ekonomicznego, tworzenia miejsc pracy, budowy proeksportowej struktury gospodarki czy uzdrowienia finansów publicznych. Na początku lipca 2013 roku stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego spadła do 2,5% (Sprawozdanie...2014, s.12). Co musiało dziwić, RPP ogłosiła wtedy zakończenie cyklu obniżek stóp procentowych, argumentując to rzekomym wyczerpaniem przestrzeni do dalszego ich obniżania. I rzeczywiście, stopa podstawowa na tym poziomie wraz z innymi stopami banku centralnego była utrzymywana przez kolejne piętnaście miesięcy mimo szybko postępującej deflacji. W jej rezultacie w lipcu 2014 roku polska gospodarka wpadła w deflację, mierzoną CPI, która wbrew oczekiwaniom wielu obserwatorów okazała się uporczywą, trwającą ponad dwa lata przypadłością. Wymusiła ona dwie kolejne obniżki stopy referencyjnej na początku października 2014 roku i marca 2015 roku – obie po 50 p.p. Towarzyszyło im zmniejszenie rozpiętości pomiędzy stopami lombardową i depozytową z +/-1,5 do +/-1 p.p. wokół stopy referencyjnej. Osiągnięte poziomy stóp zaliczają się do najniższych w ostatnim ćwierćwieczu, co w świecie polskiej polityki i mass mediów często było i jest przesadnie akcentowane jako swego rodzaju rekord czy wręcz „historyczne minimum”. W świetle praktyki ostatnich lat czołowych banków centralnych świata takie stwierdzenia brzmią co najmniej niepoważnie, podobnie jak zapewnienia o wyczerpaniu się przestrzeni do dalszych obniżek. Wobec prognozowanej na najbliższe lata niskiej inflacji tym bardziej trudno zakładać nieuchronność podwyżek stóp procentowych NBP<sup>11</sup>. Ewentualne zacieśnienie polityki pieniężnej stoi zresztą w jawnej sprzeczności

<sup>10</sup> Od 1998 roku w Polsce realizowana jest – jak dotąd z wątpliwą skutecznością i, co gorsza, przy olbrzymich kosztach społecznych – strategia bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI). Strategia BCI okazała się wyraźnie niedostosowana do polskich warunków a nawet szkodliwa dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W świetle utrzymującej się od lipca 2014 roku deflacji stała się wręcz anachronizmem.

<sup>11</sup> Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że w warunkach małej, otwartej gospodarki, takiej jak polska, zwiększanie restrykcyjności polityki pieniężnej w porównaniu z głównymi partnerami gospodarczymi sprzyja wzmocnieniu kursu waluty krajowej.

z potrzebą przeciwdziałania deflacji oraz konsolidacji finansów publicznych zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Z kolei w warunkach utrzymującej się od lat strukturalnej nadpłynności polskiego systemu bankowego trudno oczekiwać znaczącego poluzowania zasad polityki. Wszystko to stawia przed nowo wybraną Radą Polityki Pieniężnej czwartej kadencji wiele wyzwań związanych z koniecznością wypracowania bardziej spójnego *policy mix* i zmian instytucjonalnych oraz przewartościowania samej koncepcji polityki monetarnej. W szczególności zachodzi pilna potrzeba ponownego przemyślenia podstawowego celu polityki pieniężnej wobec coraz bardziej egzogenicznego charakteru zachodzących od kilku lat procesów inflacyjnych. Zamiast koncentracji na osiągnięciu nierealistycznego celu inflacyjnego władze monetarne powinny poświęcać więcej uwagi stabilności systemu finansowego kraju.

## Bibliografia

- Albiński P., Polański Z. (red.) (2015), *Dylematy polityki makroekonomicznej w warunkach kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Michalski R. (2015), *Polska polityka pieniężna w roku 2014 – déjà vue* „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula”, nr 43(5).
- Michalski R., Sawicki J., Błaszczuk D.J., Prandecki K. (2015), *W stronę zrównoważonego rozwoju*, AFiBV, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej na rok 2013* (2014), NBP/RPP, Warszawa.
- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016-2019* (2016), Rada Ministrów, Warszawa.
- World Economic Outlook (2016), *Too Slow for Too Long*, IMF, Washington.

## Poland's Economic Policy in the Period of Financial Turbulences and Structural Changes in the European and World's Economies

### Summary

The second decade of the XXI century is a period of sharp financial turbulences and substantial changes in the world's and European Union's economies. In many countries, stagnant tendencies persist in conjunction with the so-called lowflation, and even deflation. After the global financial and economic crisis of 2008-2009 and the turmoil of the euro area in the years 2010-2013, there is a danger of the third round of crisis, this time touching mainly upon emerging markets and developing countries. The Economic and

Monetary Union's crisis has brought about unorthodox actions of the European Union's authorities and organs, especially of the European Central Bank, reoriented thoroughly the European economic policy and caused launching of organisational and regulatory changes which will be implemented within a few next years.

The Polish fiscal and monetary policy has to a lesser extent adjusted to the global changes, being focused on domestic issues. Thanks to the fall in the deficit, mainly due to budgetary expenditures mitigation, it was possible in the mid-2015 to close down the Excessive Deficit Procedure having been valid for previous six years. Nevertheless, there is still open the question of tax system overhaul because the present Polish taxation is quite outdated, full of inconsistencies and loopholes. In the last years, the role of fiscal policy has been on rise despite the government's problems with maintaining the budgetary discipline. To fulfil ambitious election promises of the year 2015, which have de facto meant an abandonment of fiscal consolidation, an evident need arises to reform entirely the tax system and to increase taxes, except for indirect ones. On the other hand, the monetary policy is losing its efficacy not only because of obvious mistakes of policy makers but also due to the persistence of over-liquidity in the home banking system. It requires not only institutional changes but also an essential reorientation of the monetary policy's concept and main objective.

In the years to come, the state authorities must diminish the scale of internal and external disequilibria and this way to alleviate the dependence of Poland on foreign savings.

**Key words:** crisis of the euro area, fiscal consolidation, quantitative easing, public deficit and debt, policy mix, balance of payments disequilibrium, foreign debt.

**JEL codes:** E44, E51, E58, E62, F34, F36, G01, G28, H6

Artykuł nadesłany do redakcji w maju 2016 roku.

© All rights reserved

Afiliacja:

dr hab. Ryszard Michalski

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wydział Biznesu i Stosunków Międzynarodowych

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

tel.: 22 457 23 00

e-mail: r.michalski@vistula.edu.pl