


**Gabriela Szewczuk**

---

 [orcid.org/0000-0002-9900-8349](https://orcid.org/0000-0002-9900-8349)

# **Gospodarcze implikacje polityki rządu podjętej w reakcji na COVID-19 w świetle makroekonomii i finansów publicznych**

---

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, inflacja, dług publiczny

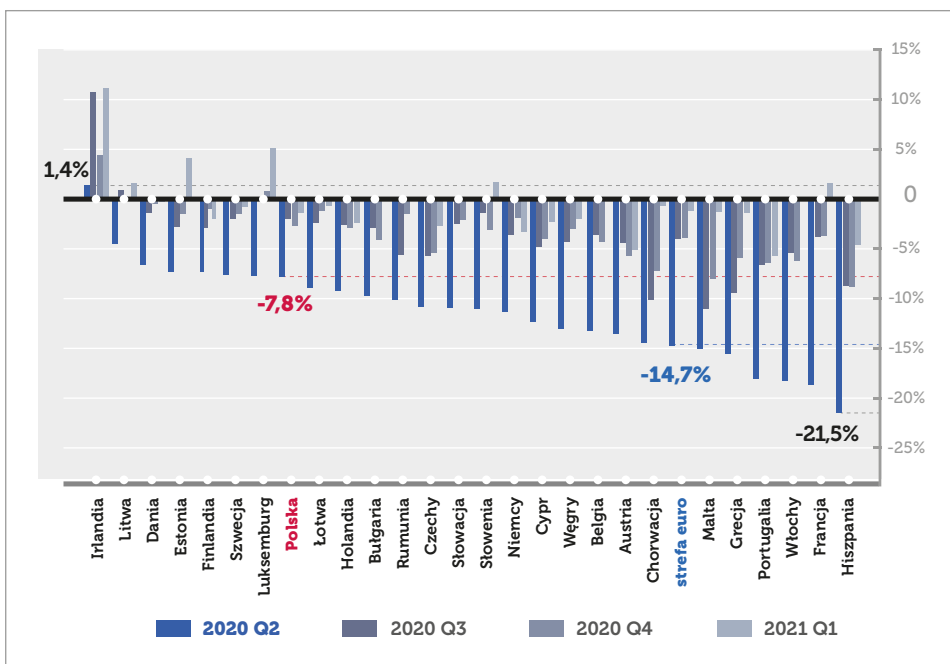
Analizę sytuacji ekonomicznej państwa wypada rozpocząć od oceny makroekonomicznej. W niniejszym rozdziale, w celu przedstawienia stanu gospodarki polskiej w obliczu polityki prowadzonej przez rząd w reakcji na COVID-19, podjęto się dokonania analizy podstawowych zjawisk z zakresu makroekonomii i finansów publicznych, w tym produkcji krajowej, poziomu zatrudnienia, poziomu cen, płac i deficytu publicznego. Wyniki analizy stanowią mogą przesłankę do ewaluacji słuszności polityki gospodarczej państwa i jej korekty w przyszłości.

## **1. Względnie dobry stan gospodarki polskiej na tle państw europejskich**

Na wstępie trzeba zauważyć, że gospodarka Polski w obliczu kryzysu spowodowanego epidemią COVID-19 – a także wobec towarzyszącego mu wprowadzenia wielu ograniczeń praw i wolności przez władze państwowe – utrzymała względnie dobrą sytuację gospodarczą i osiągnęła lepsze wyniki niż większość państw członkowskich Unii Europejskiej. Wartość procentowej zmiany PKB względem analogicznego okresu roku poprzedniego w II kwartale 2020 roku – a więc w okresie po wprowadzeniu

pierwszych ograniczeń swobody funkcjonowania społeczeństwa i prowadzenia działalności gospodarczej – wyniosła -7,8. Wynik ten uplasował Polskę, znacznie powyżej unijnej mediany (-10,95%) i średniego wyniku państw strefy euro (-14,7%), na 8. miejscu w Unii Europejskiej.

**Wykres 1. Procentowa zmiana kwartalnego PKB względem analogicznego kwartału roku poprzedniego od II kwartału 2020 roku do I kwartału 2021 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej – rosnąco według wartości 2020 Q2<sup>1</sup>.**

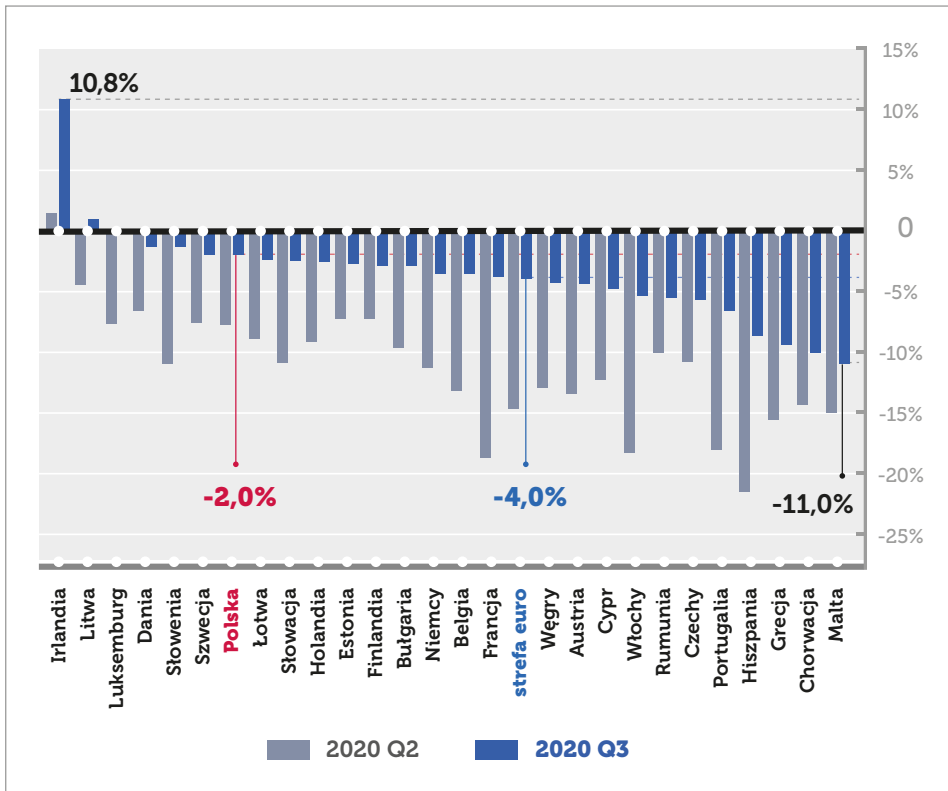


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *GDP and main aggregates – selected international quarterly data* [NAIDQ\_10\_GDP\_\_custom\_1449337].

Natomiast w III kwartale 2020 roku Polska znalazła się już w samej czołówce państw członkowskich Unii: wynik -2,0% postawił nas na 5. miejscu *ex aequo* ze Szwecją, zaraz po Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Danii i Słowenii (przy czym Dania i Słowenia, ze zmianą PKB -1,4%, znalazły się wspólnie na 4. miejscu). Zależliśmy się zatem w czołówce państw, w których produkcja krajowa doświadczyła najmniejszych spadków w obliczu kryzysu i restrykcji mających ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa COVID-19.

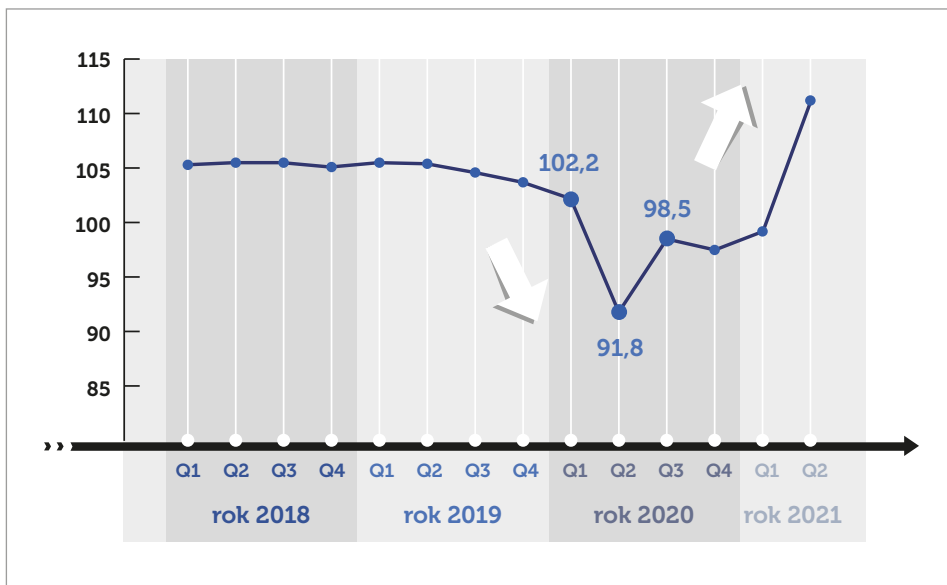
1 Dane wyrównane sezonowo i kalendarzowo.

Wykres 2. Procentowa zmiana kwartalnego PKB względem analogicznego kwartału roku poprzedniego w II i III kwartale 2020 roku w państwach członkowskich Unii Europejskiej – rosnąco według wartości 2020 Q3<sup>2</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *GDP and main aggregates – selected international quarterly data* [NAIDQ\_10\_GDP\_\_custom\_1449337].

Wykres 3. Dynamika realna produktu krajowego brutto niewyrównanego sezonowo (ceny średnioroczne roku poprzedniego), przy podstawie analogiczny okres roku poprzedniego = 100.

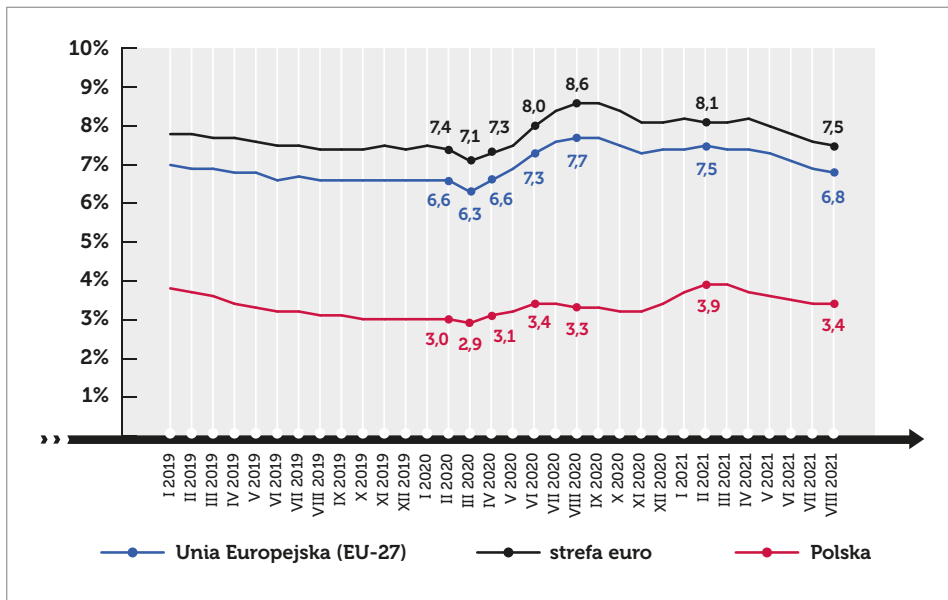


Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Informacja w sprawie zaktualizowanego kwartalnego szacunku PKB za 2020 i I i III kwartał 2021 r.*

Sytuacja gospodarcza w kraju nie wpłynęła też znacznie na podniesienie poziomu bezrobocia. Choć naturalnie pojawiły się spadki zatrudnienia, były one stosunkowo niewielkie, a nawet nieznacznie mniejsze niż średnia w Unii Europejskiej i strefie euro. Udział osób bezrobotnych w sile roboczej według metodologii Eurostatu (bezrobocie BAEL<sup>3</sup>) w kwietniu 2020 roku wyniósł w Polsce 3,1% i był jedynie o 0,2 punktów procentowych wyższy od poziomu bezrobocia w marcu 2020 roku (zob. wykres 4). Do czerwca 2020 roku bezrobocie wzrosło do 3,4%, jednak w kolejnych miesiącach stopniowo się obniżało i zaczęło znów wzrastać dopiero w listopadzie 2020 roku. Warto zauważyć, że w III kwartale 2020 roku, kiedy w Polsce udział bezrobotnych w całkowitej sile roboczej ustabilizował się, w Unii Europejskiej i strefie euro poziom bezrobocia wciąż wzrastał, a w sierpniu 2020 był odpowiednio o 1,4 oraz 1,5 punktu procentowego wyższy niż w marcu – w Polsce bezrobocie w sierpniu przekroczyło poziom z marca jedynie o 0,4 punktu procentowego. Najwyższy poziom od początku epidemii COVID-19 osiągnęło jednak w lutym 2021 roku, kiedy to bezrobotni stanowili 3,9% siły roboczej. Jednakże ostatecznie w zestawieniu ze zmianami poziomu bezrobocia z ostatnich dwóch dekad (zob. wykres 5) wzrosty te można uznać za nieznaczne.

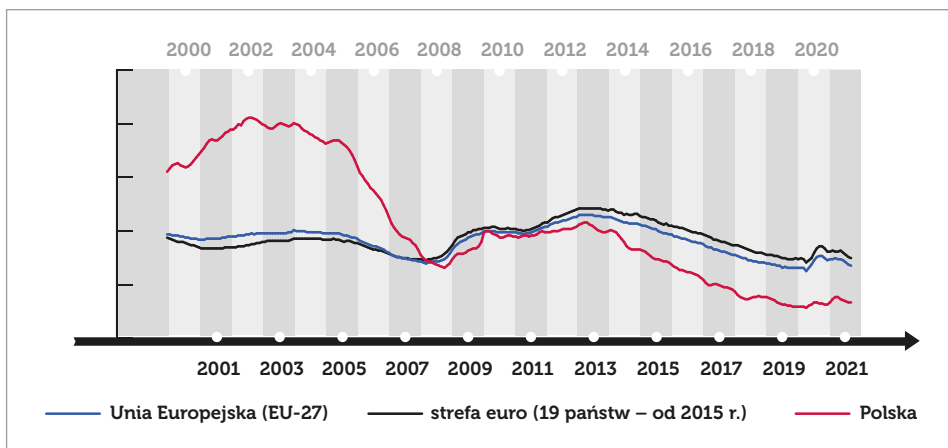
3 Wskaźnik, którego metodologia opiera się na badaniu ankietowym przeprowadzonym wśród gospodarstw domowych. Za osobę bezrobotną uznaje się jedynie osobę, która nie podejmowała aktywności zarobkowej w tygodniu wykonywania badania, aktywnie poszukuje pracy i wykazuje gotowość do jej podjęcia w przeciągu dwóch tygodni po przeprowadzeniu badania – w opozycji do bezrobocia rejestrowanego, kwalifikującego jako bezrobotnych wszystkie osoby zarejestrowane w urzędzie pracy.

Wykres 4. Poziom bezrobocie w Polsce, Unii Europejskiej i strefie euro, jako udział osób bezrobotnych w sile roboczej, w latach 2019–2021<sup>4</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Unemployment by sex and age - monthly data [une\_rt\_m]*.

Wykres 5. Poziom bezrobocie w Polsce, Unii Europejskiej i strefie euro, jako udział osób bezrobotnych w sile roboczej, w latach 2000–2021<sup>5</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Unemployment by sex and age - monthly data [une\_rt\_m]*.

4 Dane wyrównane sezonowo.

5 Jw.

Niemniej jednak trzeba zauważyć, że utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia jest wprost powiązane z wysokimi wydatkami publicznymi na programy tzw. tarcz antykryzysowych, które były odpowiedzią rządu na spadający popyt, nierentowność przedsiębiorstw, negatywne wyniki finansowe i zagrożenie zupełnym załamaniem gospodarki, które z kolei były efektem lockdownu. Wspomniane wydatki były więc odpowiedzią władz państwowych na wprowadzone przez te same władze ograniczenia i restrykcje i miały pomóc przedsiębiorcom w utrzymaniu jak największej liczby miejsc pracy poprzez pokrycie ponoszonych przez nich kosztów, w tym również kosztów płac. Działanie to stworzyło iluzję braku problemów finansowych przez wykorzystanie środków publicznych do utrzymywania zatrudnienia na poziomie wyższym niż wymagałyby tego realna produkcja i sprzedaż. Dofinansowywanie nierentownych miejsc pracy – przy jednoczesnym utrzymywaniu ograniczeń, które nie pozwalały na przywrócenie ich rentowności – jest jednak rozwiązaniem o niezwykle ograniczonej perspektywie czasowej. W długim okresie będzie tylko pogłębiać finansowe problemy państwa i gospodarki, a ostatecznie przyczyni się do zubożenia społeczeństwa. Jednocześnie trzeba zauważyć, że nadmierny poziom wydatków publicznych wpływa na wzrost inflacji (zagadnienie to rozwinęto w podpunkcie 3), a więc można powiedzieć, że ukryty podatek inflacyjny jest kosztem krótkookresowego utrzymania miejsc pracy. Trzeba przy tym jednak dodać, że wprowadzone programy antykryzysowe przyczyniły się do utrzymania zatrudnienia w czasie największego spadku aktywności gospodarczej, spowodowanego wprowadzonymi przez ustawodawcę restrykcjami, co umożliwiło dynamiczne odbicie aktywności gospodarczej w okresie rozluźnienia obostrzeń. Przedsiębiorcy bowiem nie musieli szukać pracowników i dopełniać formalności związanych z ich zatrudnieniem w okresie dynamicznie wzrastającego popytu na towary i usługi. Tego rodzaju działanie ma niebagatelne znaczenie, w szczególności w kontekście obowiązujących w Polsce nieelastycznych rozwiązań z zakresu prawa pracy.

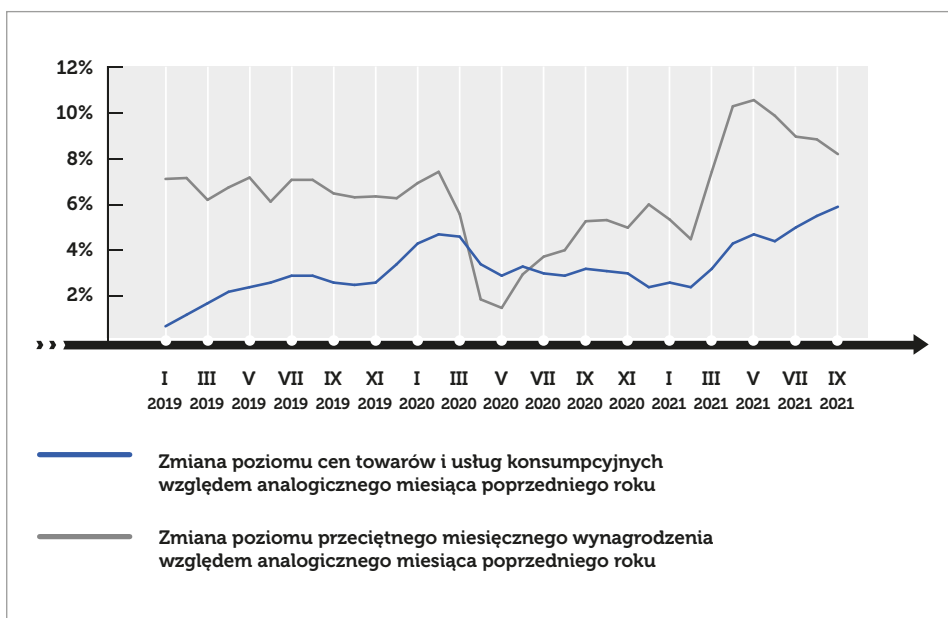
## **2. Negatywne zjawiska w obszarze finansów publicznych: problem inflacji i długu publicznego**

Mimo umiarkowanej, a na tle pozostałych państw europejskich – nawet korzystnej, sytuacji makroekonomicznej w pierwszych miesiącach epidemii COVID-19, obecnie można zaobserwować pewne zjawiska w obszarze finansów publicznych, które są silnie powiązane z polityką gospodarczą państwa, a które należy ocenić negatywnie.

Początkowi epidemii towarzyszyła dezinflacja (spadek tempa inflacji). Od marca 2020 roku tempo zmiany przeciętnego poziomu cen, które na przełomie lat 2019 i 2020 znacznie przekroczyło cel inflacyjny NBP i osiągnęło wartość aż 4,5%, zaczęło bardzo

szybko spadać, by już w maju osiągnąć poziom poniżej 3%. Od początku 2021 roku poziom inflacji jednak znów systematycznie wzrasta, zmniejszając realną wartość zarobków i moc nabywczą gospodarstw domowych. W ostatnich miesiącach tempo wzrostu inflacji zbliża się coraz bardziej do tempa wzrostu przeciętnego poziomu wynagrodzeń, niejako „zjadając” wartość wzrostów płac, choć teoretycznie jeszcze tempa wzrostu średnich zarobków nie przekracza. Jednak biorąc pod uwagę, że przeciętny poziom wynagrodzenia (czy to w gospodarce krajowej, czy w sektorze przedsiębiorstw) znacznie przewyższa zarobki większości obywateli – faktyczną „przeciętną” wartość dochodów znacznie lepiej odzwierciedlałaby mediana wynagrodzeń lub wysokość wynagrodzenia w podziale na zawody i sektory<sup>6</sup> – należy przyjąć, że gospodarstwa domowe, w których nominalna wartość dochodów rośnie szybciej niż inflacja, należą do nielicznej mniejszości.

**Wykres 6. Tempo zmiany poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych w zestawieniu z tempem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (zmiana r/r, względem analogicznego miesiąca roku poprzedniego), w okresie od stycznia 2019 roku do września 2021 roku.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1982 roku* oraz GUS, *Wyównania sezonowe - przeciętne zatrudnienie i przeciętne miesięczne wynagrodzenie*.

<sup>6</sup> Wskaźniki mediany wynagrodzeń oraz poziomu zarobków w podziale na zawody i sektory zatrudnienia są publikowane przez GUS w dwuletnim interwale, na dzień publikacji raportu najnowsze dostępne statystyki z tego zakresu pochodzą z 2018 roku.

Wyjątkowo negatywnie na sytuację finansową gospodarstw domowych wpływa fakt, że wzrost inflacji przejawia się przede wszystkim w cenach dóbr podstawowych, charakteryzujących się bardzo niską elastycznością cenową popytu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego we wrześniu 2021 roku – przy wartości ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych względem września poprzedniego roku, utrzymującym się na poziomie 5,9% – wzrost cen pieczywa wyniósł 7,2%; warzyw – 10%; wód mineralnych i źródlanych – 8,2%; mięsa drobiowego 17,5%; tłuszczu roślinnych – 11%. Oprócz żywności do kategorii dóbr i usług o bardzo wysokim wskaźniku inflacji, w przypadku których gospodarstwa domowe nie mogą pozwolić sobie na znaczne obniżenie ich konsumpcji, zaliczyć trzeba także wywóz śmieci (we wrześniu 2021 roku wzrost o 19,7% r/r), gaz (9,2%), energię elektryczną (9,5%) i ceny paliw do prywatnych środków transportu (28,6%)<sup>7</sup>. Natomiast według wstępnej informacji sygnałnej Głównego Urzędu Statystycznego wzrost cen w październiku 2021 (względem analogicznego miesiąca poprzedniego roku) wyniósł już 6,8%, przy czym przeciętny poziom cen nośników energii podniósł się o 10,2%, a wzrost cen paliw do prywatnych środków transportu wyniósł aż o 33,9%<sup>8</sup> więcej.

Prowadzona dotychczas przez Bank Centralny ekspansywna polityka pieniężna tworzyła środowisko sprzyjające wzrostowi przeciętnego poziomu cen, między innymi przez długotrwałe utrzymywanie niskich stóp procentowych – prowadzące do zwiększenia akcji kredytowej, kreacji pieniądza bankowego i generalnego popytu – oraz przez skup rządowych papierów wartościowych, dokonywany w ramach bezpośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorców i kolejnych tzw. tarcz antykryzysowych, powodujący zwiększenie podaży pieniądza w agregacie M0, tj. bazie monetarnej, i ergo deprecjację waluty krajowej. Aktualnie obserwowany wzrost przeciętnego poziomu cen znacznie przekracza obowiązujący od 2003 roku cel inflacyjny NBP, tj. 2,5% – mający realizować zobowiązanie NBP do utrzymywania stabilnego poziomu cen, wynikające z art. 227 ust. 1 Konstytucji RP<sup>9</sup> oraz art. 3 ust. 1. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim<sup>10</sup> – uwzględniając nawet odchylenie od tej wartości w wysokości 1 punktu procentowego dopuszczane przez Radę Polityki Pieniężnej<sup>11</sup>.

7 GUS, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych we wrześniu 2021 r.*, Informacje sygnałne, 15 października 2021 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_we\\_wrzesniu\\_2021\\_r\\_.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_we_wrzesniu_2021_r_.pdf), dostęp: 23 października 2021 r.

8 GUS, *Szybki szacunek wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w październiku 2021 r.*, Informacje sygnałne, 29 października 2021 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki\\_szacunek\\_wskaźnika\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_w\\_pazdzierniku\\_2021\\_r\\_.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki_szacunek_wskaźnika_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_w_pazdzierniku_2021_r_.pdf), dostęp: 3 listopada 2021 r.

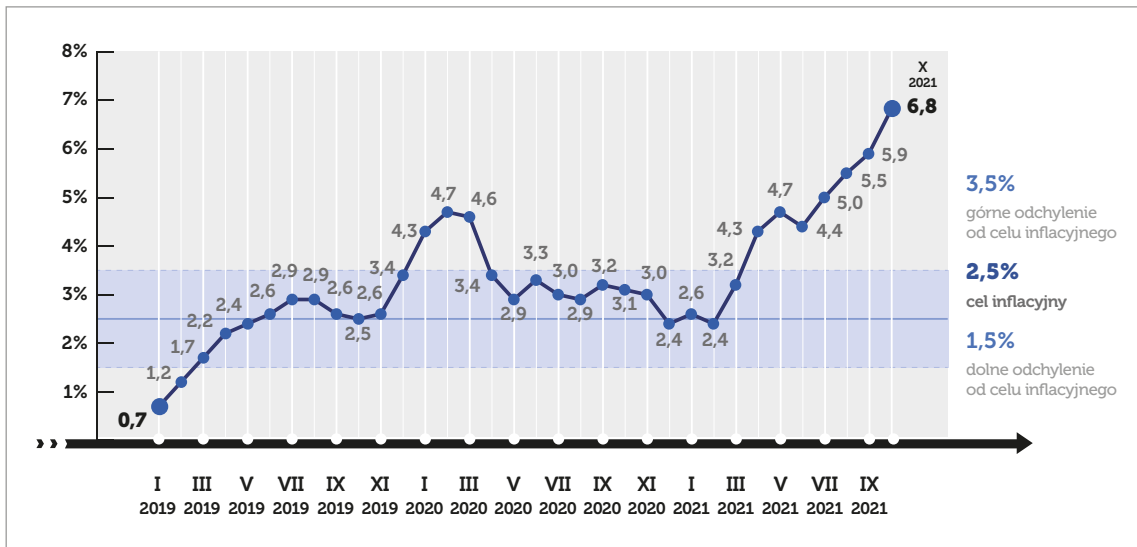
9 „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza” (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.).

10 „Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP” (Dz. U. z 2019 r. poz. 1810 oraz z 2020 r. poz. 568).

11 NBP, Rada Polityki Pieniężnej, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2021*, Warszawa 2020, s. 4, [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia\\_pp\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia_pp_2021.pdf), dostęp: 23 października 2021 r.



Wykres 7. Zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %) w okresie od stycznia 2019 do października 2021<sup>12</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Miesięczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1982 roku*.

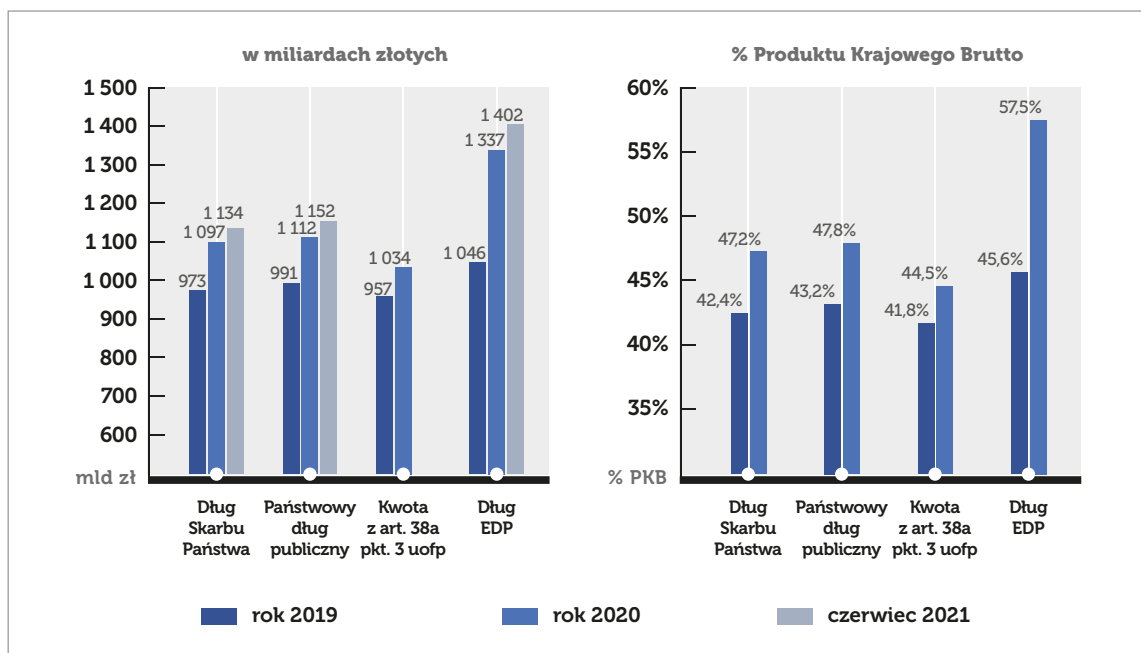
Drugim zagadnieniem, które warto poruszyć w kontekście finansów publicznych, po wysokiej stopie inflacji, jest wysokość długu publicznego, którego wartość znacznie wzrosła od początku epidemii COVID-19. Wzrost ten jest szczególnie widoczny w kategorii długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (także: *general government*), tj. długu państwowego obliczanego metodologią Unii Europejskiej<sup>13</sup> – w 2019 roku wyniósł on 1 046 mld zł, natomiast zaledwie w przeciągu 18 miesięcy wzrósł do 1 402 mld zł (zob. wykres 8 – kategoria „EDP”). Warto przy tym zwrócić uwagę, że w czasie gdy dług *general government* powiększył się o 356 mld zł, wartość państwowego długu publicznego wyliczanego według definicji krajowej, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: *ustawa o finansach publicznych*)<sup>14</sup>, wzrosła jedynie o 161 mld zł.

12 Wartość wskaźnika za październik 2021 podano na podstawie szybkiego szacunku wskaźnika cen towarów i usług GUS zawartego w informacji sygnałnej z dnia 29 października 2021 r. Zob. GUS, *Szybki szacunek...*, dz. cyt., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki\\_szacunek\\_wskaźnika\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_w\\_pazdzierniku\\_2021\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki_szacunek_wskaźnika_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_w_pazdzierniku_2021_r..pdf), dostęp: 3 listopada 2021 r.

13 Metoda, według której wylicza się dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (także: *general government*), służy ujednoliceniu metodologii ustalania długu państwowego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz realizacji paktu stabilności i wzrostu z 17 czerwca 1997 roku, który w swojej części prewencyjnej określa kryteria konwergencji gospodarek państw członkowskich. Zgodnie z jego ustaleniami deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie powinien przekroczyć 3% PKB, a wartość całkowitego długu sektora *general government* nie powinna przekraczać 60% PKB – przekroczenie tych wartości uruchamia procedurę nadmiernego deficytu wobec państwa członkowskiego (EDP, *Excessive deficit procedure*).

14 Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 (Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

Wykres 8. Wysokość długu publicznego w okresie od stycznia 2019 do czerwca 2021.



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*, Warszawa 2021, s. 7.

Różnica między długiem *general government* a państwowym długiem publicznym to efekt wyliczenia tego ostatniego na podstawie zamkniętego katalogu podmiotów przynależących do sektora finansów publicznych, zawartego w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Katalog ten nie obejmuje nie tylko Krajowego Funduszu Drogowego, ale także nowo powstałego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz transakcji przeprowadzanych w ramach Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju. Natomiast katalog jednostek przynależących do sektora instytucji rządowych i samorządowych, zdefiniowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, jest katalogiem otwartym. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych kwalifikuje się jednostkę, która nie stanowi odrębnej jednostki instytucjonalnej lub jest oddzielną jednostką instytucjonalną, kontrolowaną przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, i nie prowadzi działalności rynkowej<sup>15</sup>. Zatem

15 Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej jest sprawdzana głównie za pomocą zwykłego kryterium ilościowego, tzn. jeżeli wskaźnik przychodów ze sprzedaży do kosztów produkcji wynosi powyżej 50%, jednostka ta z zasady jest rynkowa. Jednakże, w celu podjęcia decyzji dotyczącej tego, czy producent, który działa pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych, jest jednostką rynkową, należy uwzględnić również kryteria jakościowe. Zob. Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*, Warszawa 2021, s. 49-55, <https://www.gov.pl/attachment/ea5d1792-1423-443f-8dc9-20d8ce3924f7>, dostęp: 23 października 2021 r.

wykorzystanie zamkniętego katalogu podmiotów, przynależących do sektora finansów publicznych w art. 9 ustawy o finansach publicznych, prowadzi do powstania dysonansu między długiem formalnym, ustawowym, a realnym zadłużeniem jednostek kontrolowanych przez sektor instytucji publicznych. Takie ujęcie sektora publicznego prowadzi do zmniejszenia transparentności rzeczywistego stanu finansów publicznych państwa, co jest szczególnie istotne, biorąc pod uwagę, że procedury sanacyjne przewidziane w rozdziale 3 ustawy o finansach publicznych, mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, uzależnione są właśnie od zamkniętego katalogu definicji ustawowej. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 roku wyniósł 57,5% PKB, podczas gdy państwowy dług publiczny już jedynie 47,8% PKB. Pierwsza z tych wartości przekracza wartość progu ostrożnościowego zawartego w art. 86 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym podejmuje się odpowiednie procedury sanacyjne, jeżeli wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto jest większa od 55%, a mniejsza od 60%. Natomiast sytuacja, w której wartość długu publicznego przekroczyłaby 60% produktu krajowego brutto, oznaczałaby już naruszenie art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej, co z kolei pociągałoby rząd do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, ujętej w art. 198 Konstytucji RP.

#### Art. 216 Konstytucji RP

***Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.***

Warto też zauważyć, że wspomniany wyżej wysoki poziom inflacji – na który składają się niski poziom stóp procentowych i zwiększanie podaży pieniądza w drodze skupu rządowych papierów wartościowych przez Narodowy Bank Polski – przyczynia się do spadku realnej wartości długu publicznego. Są to z pewnością okoliczności korzystne z punktu widzenia instytucji i jednostek zwiększających zadłużenie państwa polskiego. W kontekście długoterminowej stabilności systemu finansowego i finansów publicznych, a także w świetle konsekwencji, jakie dla uczestników gospodarki niesie wysokie tempo wzrostu poziomu cen, warto jednak rozważyć, czy obrany kierunek działań jest zasadny. Wydaje się, że utrzymanie stabilnych warunków gospodarczych będzie wymagać raczej powstrzymania dalszego wzrostu zadłużenia i znacznego ograniczenia poziomu wydatków publicznych, przy jednoczesnym ograniczeniu trendów inflacyjnych. Natomiast najlepszym sposobem na eliminację potrzeby wspierania przedsiębiorczości

za pomocą środków publicznych (czyli na eliminację dalszego zadłużania – jako że państwo nadwyżkowych środków publicznych nie posiada) będzie zapewnienie warunków swobodnego podejmowania działalności gospodarczej, w których uczestnicy rynku będą mogli samodzielnie wypracowywać dobre wyniki finansowe. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z przytaczanym już uprzednio art. 227 ust. 1 Konstytucji RP „Narodowy Bank Polski odpowiada przede wszystkim za wartość polskiego pieniądza”, natomiast według art. 3 ust. 1. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim może on wspierać politykę gospodarczą rządu o tyle, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP, jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen.

### 3. Skutki utrzymywania wysokiej inflacji

Istnieje szereg powodów, dla których politycy mogą chcieć utrzymywania się wysokiej inflacji przy jednoczesnym niskim poziomie stóp procentowych<sup>16</sup>. Taka sytuacja powoduje dewaluację długu, zmniejsza koszty jego obsługi, pozwala na utrzymanie niskich kosztów zadłużania się, zwiększa dochody budżetowe i nominalny poziom produktu krajowego brutto, a także pozwala krótkookresowo zmniejszać poziom bezrobocia<sup>17</sup> (choć w sytuacji wprowadzonych ograniczeń w okresie pandemii COVID-19 należy raczej mówić o postrzymywaniu wzrostu bezrobocia). Ukryty podatek inflacyjny (rozumiany jako wzrost realnych przychodów państwa, którego źródłem jest spadek realnej wartości nominalnego zadłużenia państwa, przy stałym poziomie produkcji i stałym dochodzie realnym<sup>18</sup>) może być w takim wypadku postrzegany także jako koszt krótkookresowego utrzymania miejsc pracy. Szacowany wzrost dochodów z podatków w 2021 roku to 9,2 mld zł<sup>19</sup>. Są to dodatkowe środki transferowane od obywateli do państwa, których wysokość wymyka się normalnej procedurze legislacyjnej. Trzeba przy tym wskazać, że utrwalenie się oczekiwań inflacyjnych sprawi, że odwrotna zależność między poziomem inflacji i poziomem bezrobocia, zwizualizowana za pomocą krzywej Phillipsa, przestanie działać<sup>20</sup>.

Lockdowny wprowadzane w wielu państwach świata przyczyniły się do przerwania łańcuchów dostaw i wzrostu kosztów transportu<sup>21</sup>. Dodatkowym czynnikiem jest

16 Od 29 maja 2020 roku do 7 października 2021 roku stopa referencyjna utrzymywana była na historycznie niskim poziomie 0,1%. Zob. NBP, *Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998-2021*, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm), dostęp: 28 października 2021 r.

17 Zob. A.W. Phillips, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, „*Economica*”, nr 100 (1958), s. 283-299.

18 Zob. D. Begg i in., *Makroekonomia*, Warszawa 2014, s. 271.

19 Dane przekazane przez wiceministra finansów Sebastiana Skuzę podczas debaty w Senacie na temat nowelizacji budżetu państwa na rok 2021. Cyt. za: A. Cieślak-Wróblewska, *Ile kasa państwa zyskuje na inflacji*, 12 października 2021 r., <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art19004981-ile-kasa-panstwa-zyskuje-na-inflacji>, dostęp: 28 października 2021 r.

20 Zob. N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Makroekonomia*, Warszawa 2009, s. 380-381.

21 J. Cox, *Fed Chair Powell calls inflation 'frustrating' and sees it running into next year*, 29 września 2021 r., <https://www.cnn.com/2021/09/29/fed-chair-powell-calls-inflation-frustrating-and-sees-it-running-into-next-year.html>, dostęp: 28 października 2021 r.

aktualnie obserwowany (IV kwartał 2021 roku) tzw. kryzys energetyczny, który może przyczynić się do utrwalenia inflacji na wysokim poziomie poprzez drastyczny wzrost cen energii<sup>22</sup>. Obserwowany w Polsce wzrost cen wynika także z faktu, iż całe branże zostały w nagły sposób czasowo wyłączone z możliwości zarobkowania, przy jednoczesnym braku możliwości zabezpieczenia pokrycia niektórych kategorii zobowiązań. Takie działanie władz wymusiło konieczność zwiększenia przychodów przez poszkodowanych przedsiębiorców po ponownym otwarciu gospodarki. Powyższe czynniki przesądzają, że o ile możliwy jest spadek tempa wzrostu cen, o tyle nierealne jest pojawienie się deflacji (długotrwały spadek cen w gospodarce). Oznacza to, że ceny nadal będą rosnąć (choć w kolejnych latach zapewne wolniej), co może doprowadzić do utrwalenia siły nabywczej konsumenta (dochodu realnego) na poziomie niższym niż przed pandemią. Wystąpienie tego skutku wypadałoby zaliczyć do kosztów przyjętego modelu walki z pandemią.

Na marginesie należy wskazać także na koszty spowalniania inflacji jako potencjalne dalsze straty gospodarcze, wynikające pośrednio z przyjętych na całym świecie, w tym w Polsce, metod minimalizowania ilości zakażeń Sars-CoV-2. Cenę dezinflacji w przeliczeniu na 1 punkt procentowy spadku inflacji wyraża współczynnik poświęcenia (*sacrifice ratio*). Jego wielkość ukazuje liczbę punktów procentowych rocznej produkcji utraczonych w trakcie obniżania inflacji o 1 punkt procentowy<sup>23</sup>. Jednak ze względu na możliwe przeprowadzenie dezinflacji bez kosztów<sup>24</sup> zagadnienie to nie będzie dalej rozwijane.

## 4. Konkluzje

Gospodarka polska w obliczu kryzysu spowodowanego epidemią COVID-19 utrzymała względnie dobrą sytuację gospodarczą, prześcigając wręcz większość państw członkowskich Unii Europejskiej i strefy euro, o czym świadczą korzystne wskaźniki produkcji krajowej i zatrudnienia. Stosunkowo wysokiej dynamice PKB i niskiemu bezrobociu towarzyszył jednak najwyższy od 2001 roku poziom inflacji oraz znaczny wzrost wydatków publicznych, przyczyniający się do dalszego pogłębienia długu publicznego. Polityka monetarna i budżetowa prowadzona przez rząd od marca 2020 roku nie sprzyjała spełnianiu jej podstawowego celu, jakim jest utrzymywanie stabilnego poziomu cen.

22 PAP, Glapiński: wzrost cen prądu dotknie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, 7 października 2021 r., <https://www.wnp.pl/energetyka/glapiński-wzrost-cen-prądu-dotknie-przedsiębiorstwa-i-gospodarstwa-domowe,497863.html>, dostęp: 28 października 2021 r.

23 N.G. Mankiw, M.P. Taylor, dz. cyt., s. 392–394.

24 Zob. T. Sargent, *The End of Four Big Inflations*, [w:] *Inflation: Causes and Effects*, Chicago 1982, red. R.E. Hall, s. 41–98; N.G. Mankiw, M.P. Taylor, dz. cyt., s. 394–395.

## Bibliografia

---

### Literatura

- » Begg D. i. in., *Makroekonomia*, Warszawa 2014.
- » GUS, *Szybki szacunek wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w październiku 2021 r.*, Informacje sygnałne, 29 października 2021 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki\\_szacunek\\_wskaznika\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_w\\_pazdzierniku\\_2021\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/8/66/1/szybki_szacunek_wskaznika_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_w_pazdzierniku_2021_r..pdf), dostęp: 3 listopada 2021 r.
- » GUS, *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych we wrześniu 2021 r.*, Informacje sygnałne, 15 października 2021 r., [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki\\_cen\\_towarow\\_i\\_uslug\\_konsumpcyjnych\\_we\\_wrzesniu\\_2021\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5464/2/119/1/wskaźniki_cen_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych_we_wrzesniu_2021_r..pdf), dostęp: 23 października 2021 r.
- » Mankiw N.G., Taylor M.P., *Makroekonomia*, Warszawa 2009.
- » Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/attachment/ea5d-1792-1423-443f-8dc9-20d8ce3924f7>, dostęp: 23 października 2021 r.
- » NBP Rada Polityki Pieniężnej, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2021*, Warszawa 2020, [https://www.nbp.pl/polityka\\_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia\\_pp\\_2021.pdf](https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/zalozenia/zalozenia_pp_2021.pdf), dostęp: 23 października 2021 r.
- » Phillips A.W., *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, „Economica”, nr 100 (1958).
- » Sargent T., *The End of Four Big Inflations*, [w:] *Inflation: Causes and Effects*, red. R. E. Hall, Chicago 1982.

### Akty prawne

- » Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.).
- » Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
- » Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1810).
- » Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

### Źródła internetowe

- » Cieślak-Wróblewska A., *Ile kasa państwa zyskuje na inflacji*, 12 października 2021 r., <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art19004981-ile-kasa-panstwa-zyskuje-na-inflacji>, dostęp: 28 października 2021 r.

- » Cox J., *Fed Chair Powell calls inflation 'frustrating' and sees it running into next year*, 29 września 2021 r., <https://www.cnbc.com/2021/09/29/fed-chair-powell-call-s-inflation-frustrating-and-sees-it-running-into-next-year.html>, dostęp: 28 października 2021 r.
- » NBP, *Podstawowe stopy procentowe NBP w latach 1998-2021*, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy\\_archiwum.htm](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy_archiwum.htm), dostęp: 28 października 2021 r.
- » PAP, *Glapiński: wzrost cen prądu dotknie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe*, 7 października 2021 r., <https://www.wnp.pl/energetyka/glapski-wzrost-cen-pradu-dotknie-przedsiębiorstwa-i-gospodarstwa-domowe,497863.html>, dostęp: 28 października 2021 r.



### The economic implications of government policy in response to COVID-19 in the light of macroeconomics and public finances

**Key words:** public finance, inflation, national debt

#### Summary

This chapter means to evaluate the state of Polish economy – and thus the effects and adequacy of public policies introduced at the time of Coronavirus pandemic – from the perspective of macroeconomy and public finance. The categories of domestic production, employment, inflation and public expenses are hence presented. Analysis has found the level of GDP and employment in fairly good state and not much affected by the global crisis, especially in comparison to the Euro Area and other member states of European Union, which have for most part fared worse than Poland. Nonetheless, the state of public finance, strictly tied to the monetary and budget policies, does not prove the same, showing very high levels of inflation and growing public debt, which are the result of regular expansion of the monetary base and public expenses, as well as of the low policy rates. The author stresses the destabilizing effect the introduced economic policies have on public finance and price stability, which are primarily disadvantageous for the Polish taxpayer.