

**Andrzej PRUSEK**

## **NOWA ZRÓWNOWAŻONA POLITYKA ROZWOJU W POLSCE W OKRESIE ŚWIATOWYCH TURBULENCJI EKONOMICZNYCH, SPOŁECZNYCH I MILITARNYCH**

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest wykazanie, że najbardziej skutecznym sposobem przezwycięzania turbulencji społecznych, pandemicznych, ekonomicznych i militarnych jest prowadzenie nowej polityki zrównoważonego rozwoju, w tym zwłaszcza polityki społecznej, pieniężnej i budżetowej, a także wynikających z nich działań i instrumentów polityki rozwoju.

**Słowa kluczowe:** polityka równoważonego rozwoju, zrównoważona polityka pieniężna i budżetowa, turbulencje społeczno-ekonomiczne i militarne, nowe instrumenty antykryzysowe i rozwojowe.

### **A NEW SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY IN POLAND DURING WORLD ECONOMIC, SOCIAL AND MILITARY TURBULENCES**

### **Summary**

The aim of the article is to show that the most effective way to overcome social and pandemic, economic and military turbulences is to pursue a sustainable development policy, in particular social, monetary and budgetary policies and the resulting development policy measures and instruments.

**Key words:** sustainable development policy, sustainable monetary and fiscal policy, socio-economic and military turbulences, new anti-turbulent and development instruments.

### **Wprowadzenie**

Celem artykułu jest przedstawienie zarysu czteroaspektowej zrównoważonej polityki rozwoju, prowadzonej w Polsce w warunkach dynamicznie zmieniających się uwarunkowań ekonomiczno-energetycznych i inflacyjnych, społeczno-pandemicznych oraz zagrożeń militarnych. Te turbulentne uwarunkowania rozwojowe wymagają zastosowania niestandardowych instrumentów nowej polityki zrównoważonego rozwoju. Nowe polityki rozwoju muszą być zatem dostosowane do nowej rzeczywistości (Prusek, 2020, s. 43-58). Szczególne znaczenie dla prowadzenia zrównoważonego rozwoju w warunkach turbulentnych posiadają dwie polityki, tj. pieniężna i budżetowa, które determinują możliwości zmian we wszystkich czterech obszarach rozwoju i dlatego zostały szerzej omówione.

### **1. Cele polityki zrównoważonego rozwoju**

Polityka zrównoważonego rozwoju jest nową dyscypliną interdyscyplinarną o demokratycznych zasadach dokonywania wyboru w odniesieniu do tego: co produkować, aby zaspokoić potrzeby społeczeństwa, jak produkować, żeby była ona efektywna, innowacyjna i konkurencyjna na rynku unijnym i światowym, a jednocześnie sprzyjała rozwojowi społecznemu i przeciwdziałała nadmiernej polaryzacji dochodowo-majątkowej,

nie niszczyła środowiska naturalnego, a tym samym zdrowia społeczeństwa, jak również w jaki sposób ją rozmieścić, aby stworzyć ład przestrzenny i by nie dochodziło do konfliktu między tymi wszystkimi funkcjami rozwojowymi. Rozwój zrównoważony powinien być zatem rozwojem zintegrowanym, harmonijnym, kompleksowym oraz holistycznym, który bierze pod uwagę wszystkie obszary i aspekty rozwoju, a mianowicie: społeczny, ekonomiczny, ekologiczny i terytorialny (przestrzenny).

Głównym zadaniem zrównoważonego rozwoju jest więc wyważenie celów rozwoju poszczególnych jego obszarów, nie zaś instrumentów ich realizacji. Cele rozwoju zrównoważonego są najważniejsze i nadrzędne w stosunku do instrumentów polityki rozwoju. Instrumenty poszczególnych polityk mogą być zróżnicowane i kształtować się na różnym poziomie, co uzależnione jest to od warunków wewnętrznych i zewnętrznych, w których realizowana jest polityka rozwoju. W warunkach stabilnego rozwoju stosuje się standardowe instrumenty polityk rozwoju, a w warunkach szoków systemowych lub turbulencji pandemicznych, militarnych, ekonomicznych i społecznych mogą, a nawet powinny, być one niestandardowe, nowatorskie i dostosowane do aktualnej sytuacji.

W rozwoju zintegrowanym szeroko rozumiane cele społeczne są w hierarchicznym drzewie celów rozwoju najważniejsze, gdyż dotyczą człowieka i jego potrzeb. Znaczenie i ranga pozostałych grup celów rozwoju wynika z tego, że ich realizacja warunkuje zaspokojenie potrzeb człowieka. Polityka społeczna w warunkach turbulentnych powinna być zatem holistyczna w celu: zwiększenia możliwości ochrony zdrowia społeczeństwa i jego sytuacji ekonomicznej, w tym zwłaszcza warstw najuboższych, a jednocześnie ochrony miejsc pracy oraz produkcji w podmiotach gospodarczych, jak również utrzymania dochodów pracowników, pracodawców i dochodów sektora publicznego, krajowego oraz samorządowego.

Zrównoważony rozwój społeczny powinien polegać nie tylko na stwarzaniu warunków do fizycznego i ekonomicznego rozwoju człowieka, ale też do jego rozwoju edukacyjnego i intelektualnego, etycznego, społecznego i kulturalnego. Rozwój społeczny i kulturowy ma na celu generowanie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, które są fundamentem innowacyjności. Innowacyjność jest z kolei determinantą dalszego rozwoju we wszystkich jego obszarach. Bez szeroko rozumianego rozwoju społecznego nie jest zatem możliwy rozwój zarówno gospodarczy, ekologiczny, jak i terytorialny.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest ważny, ponieważ stwarza materialne możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych na coraz wyższym poziomie, tworzy znaczną część miejsc pracy dla społeczeństwa i jego dochody. Z drugiej strony rozwijanie i podtrzymywanie dalszego rozwoju gospodarczego uzależnione jest od jakościowo wyższego poziomu rozwoju społecznego, który generuje nowe innowacyjne rozwiązania naukowo-techniczne, społeczno-kulturalne, ekonomiczno-organizacyjne oraz prawne, które umożliwiają sprostanie nowym wyzwaniom rozwojowym. Ważne znaczenia miały głównie niedoceniane innowacyjne rozwiązania ekonomiczne i prawno-organizacyjne w Polsce w zakresie uszczelnienia dochodów budżetowych, które okazały się bardziej efektywne niż wszystkie polskie innowacje techniczne.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego człowieka oraz całej przyrody warunkuje mu zdrowe i zgodne z naturą życie oraz możliwości regeneracji jego sił witalnych do dalszej pracy, a także racjonalne korzystanie z zasobów środowiskowych, obecnie i w przyszłości, jak również zmniejsza koszty leczenia społeczeństwa. Ekologia słusznie zwraca uwagę na konieczność

trwałego i samopodtrzymywanego rozwoju (*sustainable development*), gdyż tylko on gwarantuje szanse rozwojowe przyszłym pokoleniom, a więc rozwój ludzkości. Ekologiczne kryteria rozwoju, chociaż są ważne i powinny być uwzględnione w zintegrowanym rachunku optymalizacyjnym, nie mogą mieć jednak zawsze charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych obszarów rozwoju zintegrowanego, gdyż nie są one same wystarczające do tego, aby rozwój był wszechstronnie zrównoważony.

Zrównoważony rozwój terytorialny jest ważny z tego powodu, że jego celem jest doprowadzenie do przestrzennego ładu w rozwoju. Ład przestrzenny oznacza bowiem racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza obszarów przemysłowych i rolniczych oraz całej sieci osadniczej ludności, obszarów ekologicznie chronionych o dużej wartości ekologicznej, a także szeroko rozumianej infrastruktury komunikacyjnej. Tylko w warunkach ładu przestrzennego możliwe jest zmniejszenie konfliktów między głównymi obszarami rozwoju. Ład przestrzenny ma zatem istotny wpływ na zintegrowany i holistyczny rozwój społeczeństwa oraz gospodarki.

Długofalowy i trwały, czyli samopodtrzymujący się i zintegrowany, rozwój nie jest możliwy bez:

- efektywnej i innowacyjnej gospodarki, która stale podnosi swoją efektywność gospodarowania zasobami naturalnymi oraz efektywność kapitału ludzkiego i społecznego, tworzy nowoczesną infrastrukturę gospodarczą i społeczną oraz wytwarza wysokiej jakości towary konsumpcyjne zaspokajające potrzeby konsumpcyjne ludności i środki produkcji dla gospodarki;
- sprawiedliwego rozwoju społecznego, zapewniającego demokrację, równość szans, ład instytucjonalny, demokratyczny system edukacji i nauki, inkluzję społeczną oraz niski poziom nierówności dochodowo-majątkowych;
- ładu terytorialnego, zapewniającego racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej w przestrzeni, zapewniającego równe szanse rozwoju dla wszystkich obszarów kraju i wszystkich obywateli;
- ładu ekologicznego, dbającego o racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych, tak aby mogły z nich korzystać kolejne pokolenia, a także o produkcję zdrowej żywności, ochronę jakości wody, powietrza oraz utrzymania unikalnego środowiska naturalnego i przyrodniczego.

Spełnienie tych czterech uwarunkowań stwarza możliwość prowadzenia długofalowej polityki zrównoważonego rozwoju oraz osiągnięcie i zwiększanie wysokiego poziomu życia społeczeństwa.

Z tych względów wszelkie decyzje w polityce rozwoju zrównoważonego powinny być wypadkową holistycznego rachunku społeczno-ekonomicznej, ekologicznej oraz terytorialnej efektywności rozwoju, uwzględniającego korzyści i koszty dotyczące tych czterech jego obszarów rozwoju. Metodologicznie rzecz biorąc, optymalne, a zarazem holistyczne decyzje rozwojowe powinny być wynikiem co najmniej wielokryterialnego rachunku efektywności społeczno-ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej lub bardziej rozbudowanej analizy Cost Benefit Analysis.

Wszystkie oceny efektywności projektów rozwojowych bazujące na jednostronnym podejściu tematycznym do długofalowego, samopodtrzymującego się i zrównoważonego rozwoju, akcentujące wyłącznie znaczenie jednego obszaru rozwoju, są jednak wycinkowe, czyli błędne, a zastosowanie w praktyce tych determinizmów nadzwyczaj szkodliwe. Dotyczy to:

- ekonomizmu, głoszącego fundamentalne znaczenie zagadnień ekonomicznych w rozwoju, czyli determinizmu ekonomicznego, a jednocześnie ignorowaniu kryteriów z pozostałych obszarów rozwoju;
- ekologizmu, determinizmu nastawionego wyłącznie kryteria z obszaru ochrony środowiska naturalnego i nieuwzględniającego celów innych obszarów rozwoju;
- socjologizmu, czyli determinizmu akcentującego wyłącznie nadrzędność rozwoju społecznego i kulturalnego nad pozostałymi obszarami rozwoju;
- terytorializmu, determinizmu mówiącego o decydującej roli przestrzeni w rozwoju oraz nieuwzględniającego kryteriów z pozostałych obszarów rozwoju.

Wszystkie te jednostronne punkty widzenia na politykę rozwoju są wewnętrznie sprzeczne, a jednocześnie błędne, gdyż są jednoaspektowe. Optymalne decyzje rozwojowe powinny bazować na podejściu zintegrowanym oraz harmonijnym, pozwalającym na wielokryterialną ocenę optymalizacyjną. Tylko w takim zintegrowanym podejściu wszystkie aspekty rozwoju mogą być racjonalnie wyważone i zrównoważone.

## 2. Neoliberalna polityka pieniężna

Przedkryzysowa polityka pieniężna, lansowana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i EBC, twierdziła, że niezależny bank centralny powinien być skoncentrowany niemal wyłącznie na utrzymaniu stabilności cen, czyli walce z inflacją. Tego typu polityka antyinflacyjna stała się podstawą „mantry” neoliberalnych tzw. „reformatorów” gospodarki na całym świecie, w tym w Polsce. Banki centralne koncentrowały się wyłącznie na utrzymaniu inflacji w ryzach i zazwyczaj to osiągały. Jednak co pewien czas polityka ta generowała kryzysy światowe z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami społecznymi, finansowymi i gospodarczymi. W Polsce neoliberalna antyinflacyjna w okresie transformacji doprowadziła do kryzysu ekonomicznego, upadłości przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, dekapitalizacji majątku narodowego, ogromnego bezrobocia i spadku poziomu życia społeczeństwa oraz spadku dochodów budżetowych państwa (Kierzun, 2013; Kołodko, 1999; Prusek, 2005).

Klasyczne regulacje antyinflacyjne, zdaniem noblisty J. E. Stiglitz, nie są jednak celem samym w sobie, lecz jedynie sposobem na uzyskanie bardziej stabilnego rozwoju gospodarczego, któremu towarzyszy niższe bezrobocie. Tak więc, te dwa pozainflacyjne cele rozwoju są hierarchicznie wyższe oraz ważniejsze niż ograniczanie stopy inflacji (Stiglitz, 2003).

Banki centralne nastawione wyłącznie na walkę z inflacją nie osiągają tych fundamentalnych społeczno-ekonomicznych celów rozwoju, co zazwyczaj prowadzi do recesji i bezrobocia, a w konsekwencji do stagflacji. Należy nadmienić, że niski poziom inflacji pozytywnie wpływa na procesy rozwojowe gospodarki, ponieważ przedsiębiorcy traktują ją jako impuls do wzrostu podaży towarów i usług oraz zwiększenia swoich inwestycji produkcyjnych. Oznacza to, że inflacja w przedziale 1,5-3,5% w średnim okresie mieści się w granicach celu inflacyjnego i jest akceptowalna, uznawana za korzystną dla wzrostu gospodarczego. I rzeczywiście inflacja, jeśli jest niewysoka, stanowi impuls rozwojowy dla gospodarki. Perspektywa rosnących cen zachęca bowiem wytwórców do zwiększania produkcji oraz zatrudniania, dzięki czemu spada bezrobocie. Przy tym niewielka inflacja z nawiązką rekompensowana jest ludziom pracy przez korzystniejsze warunki na rynku pracy i perspektywy wzrostu płac. Odwrotnie jest w przypadku deflacji,

czyli spadku cen. Pomiędzy inflacją i bezrobociem istnieją zatem ściśle współzależności. Żeby bezrobocie nie rosło, umiarkowana stopa inflacji jest nie do uniknięcia, a wręcz pożądana (Mączyńska, 2021, s. 75).

Cele działania banków centralnych w świecie są zróżnicowane. W USA funkcjonuje wielokryterialny system celów działania FED-u, czyli amerykańskiego banku centralnego. Celem FED-u jest nie tylko stabilizowanie cen, ale równoczesne stymulowanie wzrostu gospodarczego i koniunktury gospodarczej, a jednocześnie zmniejszanie stopy bezrobocia. Ten system integruje zatem konkurencyjne cele finansowe, gospodarcze i społeczne, tak więc ma charakter holistyczny i zrównoważony. System ten jest bardziej złożony, lecz zapewnia bardziej wyważone i racjonalne podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie polityki pieniężnej oraz budżetowej, społecznej i równocześnie rozwojowej.

Natomiast neoliberalna polityka antyinflacyjna wysokich stóp procentowych niekorzystnie wpływała na inwestycje i rozwój gospodarczy, zwłaszcza na rynek pracy, a tym samym na dochody budżetowe i dochody społeczeństwa, czyli nieuchronnie prowadziła do recesji i zwiększania stopy bezrobocia. Jedynym beneficjentem tego typu polityki antyinflacyjnej jest sektor finansowy, który przy wysokich stopach procentowych generuje wysokie zyski. Z tego też względu sektor finansowy stale gloryfikuje konieczność podnoszenia stóp procentowych banków centralnych, bez liczenia się z konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi.

Neoliberalowie uważają, że polityka pieniężna powinna dominować nad polityką rozwoju i jej celami społecznymi, ekologicznymi oraz terytorialnymi, a także nie powinna być ona przedmiotem demokratycznej debaty i rozważania jej alternatyw. Obecnie Bank Światowy i MFW zmieniły swoje neoliberalne poglądy i popierają prospołeczne działania rządów w walce z turbulentnymi warunkami rozwoju społecznego i ekonomicznego.

Prawdziwa jest opinia G.W. Kołodki, że systemowych przyczyn kryzysu nie da się usunąć bez przebudowy systemu wartości rozwoju, zmian w behawioralnym funkcjonowaniu instytucji, czyli w tworzonych przez nie regułach gry rynkowej oraz w celach i sposobach prowadzenia polityki (2013, s. 42-43). Polityka rozwoju, przełamująca pojawiające się bariery i turbulencje, powinna zatem bazować na triadzie: etyczne wartości – instytucje regulujące – holistyczna polityka rozwoju.

Wraz z przyspieszeniem endogenicznego wzrostu gospodarczego, spadkiem bezrobocia i wzrostem płac może narastać tempo wzrostu inflacji. Presja płacowa jest tym silniejsza, gdy są one znacznie niższe niż w sąsiednich krajach wyżej rozwiniętych. Wskutek tego rośnie popyt i mogą wzrastać ceny, a także może powstawać tzw. spirala inflacyjna cen i płac. W tej sytuacji samo manewrowanie stopami procentowymi banku centralnego pozwala te problemy rozwiązywać.

Fundamentalne znaczenie dla skutecznego prowadzenia polityki pieniężnej i realizacji innych zadań przez banki centralne ma ich niezależność, rozumiana jako pewna autonomia w stosunku do innych organów państwowych, ale nie wrogość, lecz współpraca. EBC został wyposażony w ramy prawne, które gwarantują mu niezależność realizacji jego zadań. Tak zwaną niezależność EBC charakteryzują wartości oparte o zasady niezależności finansowej, instytucjonalnej, personalnej (osobowej) i funkcjonalnej. Gwarancją realizacji owych wartości jest zasada autonomii EBC i krajowych banków centralnych. Jednakże nie oznacza to, że banki centralne w UE nie mogą współpracować z innymi władzami publicznymi swoich krajów. Wręcz przeciwnie, współpraca ta jest zalecana i racjonalna, a warunkach turbulentnych konieczna.

W Polsce ustawa o NBP w art. 3.1. stanowi: Podstawowym celem działalności NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim). Od 1998 roku Narodowy Bank Polski realizuje politykę bezpośredniego celu inflacyjnego (BCI), traktującą stabilizację cen jako podstawowy priorytet. Nie daje to jednak odpowiedzi na pytanie, jaki będzie wpływ tego typu polityki monetarnej na tempo wzrostu gospodarczego, sytuację na rynku pracy i poziom płac w Polsce. Problemy te powinny stanowić obszar współpracy pomiędzy NBP a rządem.

Ustawa o NBP nakłada na jego Zarząd i Radę Polityki Pieniężnej obowiązek trzymanie inflacji w ryzach i niedopuszczania do powstania spirali inflacyjnej cen oraz płac. NBP ma obowiązek realizowania strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, który ustanowiony został na poziomie 2,5%, z dopuszczalnymi odchyleniami o maksimum jeden punkt procentowy w górę lub w dół. Oznacza to, że inflacja w przedziale 1,5-3,5% w średnim okresie czasu mieści się w granicach celu inflacyjnego i jest akceptowalna.

Wskaźnik inflacji CPI wyliczany jest przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie zmian cen tzw. koszyka inflacyjnego, zawierającego kilkanaście grup wyrobów i usług konsumpcyjnych, którym przyporządkowywane są określone w nim udziały. Największy, gdyż ponad 25%, udział w nim ma żywność oraz napoje bezalkoholowe, użytkowanie mieszkania i zużycie energii – ponad 18%, następnie transport – prawie 10%, zdrowie – ponad 5%, restauracje i hotele, podobnie jak rozrywka i kultura – ok. 6%.

### **3. Nowa polityka pieniężna w Polsce w warunkach szoków pandemicznych, energetycznych, inflacyjnych i militarnych**

Szoki rozwojowe są to zjawiska i procesy, na które społeczeństwo światowe nie ma wpływu i musi się do nich dostosować. Są to tzw. „czarne łabędzie” według N.N. Taleba (2014), do których nie byliśmy przygotowani i nie jesteśmy na nie odporni, jak np. pandemie, wojny, klęski wulkaniczne czy klimatyczne, zamachy terrorystyczne, światowe i regionalne kryzysy ekonomiczne, społeczne i ekologiczne itp. Powodują one chaos i nierównowagę społeczno-ekonomiczną, ekologiczną, zdrowotną, a nawet kataklizmy wojenne. Zakłócają normalną działalność społeczno-ekonomiczną człowieka i utrudniają myślenie o przyszłości, czyli scenariuszowanie, prognozowanie, programowanie i planowanie przyszłego rozwoju. „Czarny Łabędź” może być tym samym interpretowany jako przestroga, by mimo niemożności dokładnego przewidywania przyszłości nie zaniebyszać podejścia strategicznego i rozważać różne możliwe scenariusze kształtowania się przyszłej sytuacji” (Mączyńska, 2020). Kto nie myśli o przyszłości, zwykle wpada w olbrzymie problemy społeczno-ekonomiczne.

J.K. Galbraith słusznie twierdzi, że teorie ekonomiczne są zawsze wytworem określonego miejsca i czasu. Nie można ich rozpatrywać w oderwaniu od świata, który próbują wyjaśniać. A świat ten zmienia się, podlega procesowi nieustannych przemian. Z tego więc względu teorie ekonomiczne też muszą się zmieniać, aby mogły prawidłowo odzwierciedlać nową rzeczywistość. Z tych względów zmiany powinny dotyczyć także standardów nowej polityki pieniężnej, które powinny być dostosowane do doświadczeń kryzysowych i pandemicznych. Dotyczy to też np. unijnych tzw. standardów konwergencji z Maastricht, które nie są spełniane przez większość krajów UE po kryzysie światowym i pandemii.

W okresie koronawirusowej światowej pandemii COVID-19, która przyniosła miliony śmiertelnych ofiar wśród ludzi oraz głębokie kryzysy społeczno-ekonomiczne w większości krajów świata, nastąpiły radykalne zmiany poglądów na temat neoliberalnego modelu funkcjonowania gospodarki rynkowej i polityk regulujących jej funkcjonowanie, w tym zwłaszcza polityki pieniężnej, nierówności dochodowych oraz funkcji sektora finansowego. Przeważa opinia, że dysfunkcje i chaos współczesnego świata mają charakter systemowy, strukturalny, wynikający z wynaturzeń wolnorynkowego neoliberalnego modelu kapitalizmu. Pandemia zaś niczym szkło powiększające uwydatniła to niedostosowanie, ujawniając nieład, chaos, nieprzygotowanie oraz nieodporność współczesnych gospodarek na kryzysowe zagrożenia (Mączyńska, 2021, s. 60 i dalsze).

Gospodarka rynkowa była zdominowana przez doktrynę neoliberalną, z typowym dla niej fundamentalizmem wolnorynkowym i minimalizowaniem roli państwa oraz publicznych struktur instytucjonalnych w polityce społeczno-gospodarczej. Z kolei struktury monopolistyczne w gospodarce rynkowej paradoksalnie są antytezą wolnego rynku oraz jego mechanizmów. Potwierdzają to ich autodestrukcyjne cechy. Tak zwany wolny rynek z natury bowiem nagradza najsilniejsze podmioty, sprzyjając ich rozrostowi, tym samym wciąż umacniając ich rynkową władzę oraz pozycję, stopniowo marginalizuje wolną konkurencję, zarazem osłabiając rynkową pozycję mniejszych podmiotów. Takie trendy w kształtowaniu się struktur instytucjonalno-gospodarczych zwiększają ryzyko nasilania się swego rodzaju globalnej monokultury, z koncentracją produkcji oraz władzy w ponadnarodowych przedsiębiorstwach-gigantach, co łączy się ze słabnącą rolą państw i ich instytucji.

J.K. Galbraith słusznie twierdzi, że osoby mówiące o gospodarce wolnorynkowej cierpią na schizofrenię klinicznych rozmiarów, gdyż taka faktycznie nie istnieje. Integracje gospodarcze, międzynarodowe porozumienia ekonomiczne państw i inne bariery rynkowe również zaprzeczają istnieniu gospodarki wolnorynkowej (Galbraith, 2011).

Z tego względu laureat Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii, J.E. Stiglitz, ocenia wręcz, że „stworzyliśmy system, który jest bardzo podatny na pandemię” (Mączyńska, 2021, s. 60). Zdaniem G.W. Kołodko: „Takie ideały, jak wolność, swoboda wyboru, demokracja, pluralizm, prywatna własność, przedsiębiorczość, rynek, konkurencja – to godne zabiegów pozytywne. Neoliberalizm natomiast, w sposób tyleż cyniczny, co skuteczny, eksploatuje te liberalne wartości, aby transferować dochody od większości średniaków i biedaków do mniejszości zamożnych i bogatych” (2013, s. 37).

Nowym pokryzysowym standardem światowej ekonomii jest obecnie pogląd, że w celu zmniejszenia skali niepożądanych turbulencji społeczno-ekonomicznych konieczna jest aktywna polityka budżetowa, czyli zwiększanie wydatków publicznych zamiast ich ograniczanie. Ten pogląd jest obecnie uznawany przez MFW i Bank Światowy, a także UE.

J. Rawles słusznie twierdzi, że: „Wszelkie społeczne wartości – wolności i możliwości, dochód i bogactwo oraz podstawy szacunku, mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiegokolwiek spośród tych wartości jest korzystna dla każdego” (1994, s. 89). Ch. Lagarde, była prezes MFW, a obecnie EBC, uważa, że sam rynek nie rozwiąże problemów nierówności, więc musi to zadanie wykonać władza publiczna, która w imię dobra wspólnego powinna mechanizmom rynkowym nałożyć regulacje w postaci – reguł działalności, prawa i instytucji. Jej zdaniem, nadmierne nierówności są nie tylko moralnie i politycznie niesłuszne, ale również ekonomicznie nieopłacalne,

gdyż budują gospodarkę wykluczenia (*exclusiv economy*). Ch. Lagarde, powołując się na badania MFW, twierdzi, że kiedy rosną dochody ubogich, wzrost przyspiesza, kiedy rosną dochody bogatych, zwalnia (Stasiński, Lagarde, 2015).

Zdaniem D. Harveya, system finansowy dzięki deregulacji stał się głównym centrum redystrybucji dochodów, dokonywanej na drodze spekulacji, drapieżnictwa, oszustwa i złodziejstwa. Z tych istotnych powodów zasadne jest przekonanie, że system kapitalistyczny podlega dużym patologiom, generowanym przede wszystkim przez sektor finansowy (Harvey, 2008, s. 216).

Na temat spekulacji finansowych proroczo wypowiedział się J.M. Keynes: „Spekulanci mogą być nieszkodliwi, gdy są niczym piana na spokojnych wodach przedsiębiorczości. Ale sytuacja staje się poważna gdy przedsiębiorczość poczyna być pianą na wirze spekulacji” (1985, s. 182). Sektor finansowy działa na zasadzie wielkiej wirówki, która – wykorzystując wahania walut i cen papierów wartościowych swoich klientów, małych oraz dużych – odwirowuje znaczną część pieniędzy (śmietanki) dla siebie. Pełni zatem tym samym rolę pasożytniczą. W konsekwencji prywatny sektor finansowy przyczynił się znacząco do powstania kryzysu finansowego i ekonomicznego w UE.

T. Piketty w książce pt. *Kapitał w XXI wieku* twierdzi, że przyczyną kryzysu jest niesprawiedliwy podział dochodów, który system kapitalizmu wolnorynkowego nieuchronnie generuje i to on jest główną przyczyną kryzysu nadprodukcji. Wykazuje, że największym wrogiem obecnego kapitalizmu jest on sam przez nakręcanie nierówności. Skoro bowiem coraz większa część światowego bogactwa przynależy do wąskiej grupy najbogatszych, powstaje w ten sposób ogromna bariera popytu, hamująca wzrost gospodarczy oraz generująca kryzys. Za główną sprzeczność kapitalizmu neoliberalno-spekulacyjnego uznaje rażący brak równowagi między stopami zwrotu z kapitału (*Return off Assets*) oraz produktu krajowego brutto (*Growth*), :  $R > G$ , która jest trwała, ekstremalnie duża i stale się powiększa, a w rezultacie rosną nierówności i tendencje kryzysowe (Piketty, 2014; Mączyńska, Piketty, 2014; Owsiak, 2015; Prusek, 2017). Stawia tezę, że podstawą różnic społecznych może być tylko wzgląd na pożytek ogółu. W sytuacji, gdy majątek nagromadzony w przeszłości rośnie szybciej niż współczesna wydajność i płace, to przeszłość pożera przyszłość i powstaje tzw. syndrom 4B – bogaci będą bogatsi, zaś biedni biedniejsi.

Polityka antypolaryzacyjna jest tym bardziej konieczna w warunkach równoległe pojawiających się „Czarnych Łabędzi”, tj. pandemii i inflacji podażowej, spowodowanej spekulacjami na rynkach surowców energetycznych, a zwłaszcza w czasie konfliktów wojennych. W tych turbulentnych uwarunkowaniach rozwoju proporcjonalne zwiększanie wydatków publicznych w celu przeciwdziałania negatywnym następstwom tych procesów jest koniecznością społeczną i ekonomiczną. Alternatywą jest bowiem głęboki kryzys społeczny i ekonomiczny, a także wojny. Jest to ważny i pozytywny wniosek z tych turbulentnych uwarunkowań pandemicznych, inflacyjnych i wojennych, który stwarza konieczność prowadzenia nowej polityki rozwoju oraz zwiększenia w niej znaczenia prospołecznych i antyrecesyjnych działań państw w celu ich przezwyciężania.

Polityka rozwoju, a w niej zwłaszcza polityki: budżetowa i pieniężna, aby miała szansę bycia skuteczną, powinna mieć dobre rozeznanie oraz zrozumienie aktualnych procesów oraz problemów społecznych, a także nowe aksjologiczne i społeczne podstawy jej prowadzenia, jak też nowe rozwiązania instytucjonalne (Hausner, 2019, s. 356). Bez



tego będzie mechanicznym stosowaniem stałych instrumentów, ujętych w skompromitowanych przez światowy kryzys – standardach polityki rozwoju, które w nowych warunkach są nieskuteczne.

Nowa polityka pieniężna w okresie wieloaspektowych turbulencji powinna być zintegrowana z innymi politykami zrównoważonego rozwoju, zachowując swą autonomię. Dotyczy to zarówno celów polityk: budżetowej, społecznej, edukacyjnej, demograficznej i rynku pracy, jak również ich harmonizacji oraz współdziałania z polityką budżetową i finansową, polityką przekształceń strukturalnych w gospodarce paliwowo-energetycznej, polityką rozwoju sektorów obronnych, bezpieczeństwem granic i rozwoju infrastruktury techniczno-ekonomicznej, społecznej oraz ekologicznej w układach regionalnych.

Stosownie do tej nowej koncepcji polityki rozwoju Polska w okresie pandemicznym zastosowała tarcze ochronne dla przedsiębiorców i pracowników mających trudności z utrzymaniem swojej działalności gospodarczej w warunkach lockdownów. Dzięki tej polityce zostało uratowanych przed bankructwem wielu przedsiębiorców, zwłaszcza z sektora small biznes, a także miejsca pracy i dochody ich oraz ich pracowników. Państwo uratowało w ten sposób miejsca pracy, dochody pracowników i ich popyt, jak również odpowiadającą temu część swoich dochodów budżetowych.

Obecne procesy inflacyjne w Polsce mają źródła głównie zewnętrzne o charakterze podażowym i polityczno-militarnym, które generowane są przez Rosję. Natomiast wewnętrzne przyczyny inflacji o charakterze popytowym związane są z prospołeczną polityką rządu PiS. Ta społeczna polityka społeczna, związana ze wspieraniem polskich rodzin, zwłaszcza posiadających dzieci, a także wspieraniem seniorów, spowodowała wzrost popytu na polskim rynku, głównie żywnościowym, który charakteryzuje się nadprodukcją. Te publiczne przepływy finansowe dla słabszych grup polskiego społeczeństwa nie miały zatem wielkiego wpływu na procesy inflacyjne, gdyż inflacja popytowa następuje wtedy, gdy popyt jest większy od podaży. Wzrosty cen na rynku żywności spowodowały głównie oczekiwania inflacyjne producentów co do przyszłych kosztów wytwarzania, spowodowanych wzrostem cen energii, paliw i nawozów oraz ich działania spekulacyjne. Wywołały one nawet impuls do wzrostu produkcji oraz zatrudnienia w Polsce. Także polityka zmniejszania nierówności dochodowo-majątkowych w Polsce przez wprowadzenie progresywnego opodatkowania wysokich dochodów nie miała wielkiego wpływu na wzrost inflacji.

Polityka społeczna w Polsce została sfinansowana głównie przez zwiększone dochody budżetu państwa, wynikające ze wzrostu PKB i uszczelniania luki dochodów budżetowych, głównie z tytułu podatku VAT. Działania te były ogromną innowacją ekonomiczno-prawną i organizacyjną, ponieważ w jej wyniku dochody budżetowe Polski wyniosły w latach 2015-2022 łącznie 3372,03 mld zł ([www.podatki.gov.pl](http://www.podatki.gov.pl), VAT uszczelnienie, dostęp: 30.07.2023). Ta innowacja ekonomiczno-prawna wielokrotnie przewyższa efekty innowacji technicznych w Polsce. Z tych odzyskanych dochodów sfinansowana została rozległa polityka społeczna polskiego państwa, jak również szereg inwestycji infrastrukturalnych. Rozwiązanie te stało się najbardziej efektywną innowacją ekonomiczno-prawną w Polsce umożliwiającą prowadzenie polityki rozwoju zrównoważonego.

Polityka pieniężna NBP w latach 2015-2022 utrzymywała stopy procentowe na niskim poziomie, dzięki czemu kurs walutowy złotówki był niski, co stymulowało znaczny wzrost polskiego eksportu na rynki UE, dobrą sytuację finansową firm eksporterów,

zrównoważony rynek pracy oraz dobrą sytuację polskiego budżetu i nadwyżki w polskich bilansach handlowych. Niskie stopy NBP stymulowały również procesy kredytowania działalności inwestycyjnej i innowacyjnej w polskich przedsiębiorstwach.

Gdy inflacja rośnie, głównie z uwagi na zewnętrzne szoki egzogeniczne, w tym głównie zewnętrzne szoki podażowe, sytuacja jest znacznie trudniejsza niż w warunkach inflacji endogenicznej. W tej sytuacji bank centralny musi rozważyć zacieśnianie krajowej polityki pieniężnej przez zwiększanie stóp procentowych, a rząd powinien równocześnie stosować tarcze ochronne dla własnych przedsiębiorców i społeczeństwa. W tym zakresie nie było obligatoryjnych reguł postępowania, ale działania Polski i USA tworzą nowe standardy polityki pieniężnej, budżetowej oraz rozwojowej.

Realizowana w Polsce nowa polityka rozwojowa, budżetowa i pieniężna, a także polityka rozwoju infrastruktury komunikacyjnej w okresie turbulencji pandemicznych, inflacyjnych i wojennych oraz jej pozytywne rezultaty zostały uznane za wzorcowe i innowacyjne w skali światowej przez Bank Światowy oraz UE. Tego typu polityka rozwojowa oraz działania stabilizacyjne polskiego państwa stanowią empiryczny model właściwej i zalecanej reakcji państwa na tego typu turbulentne sytuacje.

## Podsumowanie

Nowoczesna polityka zrównoważonego rozwoju powinna opierać się na holistycznym podejściu, integrującym cele społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i terytorialne.

W warunkach dużych turbulencji światowych typu pandemicznego, społeczno-ekonomicznego i inflacyjnego oraz zagrożeń militarnych polityka rozwoju powinna być proporcjonalnie dostosowana do skali tych „czarnych łabędzi” i opierać się na niestandardowych instrumentach polityki pieniężnej oraz budżetowej państw.

Nowa polityka rozwojowa w Polsce w okresie turbulencji pandemicznych, energetycznych, inflacyjnych i wojennych wykorzystwała szeroki wachlarz tarcz ochronnych typu antykowidowego i antyinflacyjnego dla pracowników i przedsiębiorców, rodzin, dzieci oraz emerytów, chroniąc w ten sposób rynek pracy i możliwości funkcjonowania przedsiębiorstw oraz wysoką dynamikę rozwoju gospodarczego.

W wyniku zastosowania tych prospołecznych i gospodarczych instrumentów rozwoju Polska notowała relatywnie wysokie w skali UE tempo rozwoju i wzrost dochodów budżetowych oraz niski poziom bezrobocia. Jednocześnie realizowała szeroki front inwestycji infrastrukturalnych, stwarzających nowe miejsca pracy i szanse rozwojowe w przyszłości dla regionów wykluczonych komunikacyjnie, gospodarczo i społecznie. W ten sposób realizowała w praktyce polityka spójności gospodarczej, społecznej oraz terytorialnej Unii Europejskiej. Wydatki budżetowe na te cele rozwojowe zwiększyły znacznie zadłużenie państwa, ale nie spowodowały przekroczenia deficytu budżetowego powyżej 60% PKB, czyli spełniały kryteria unijne.

Polski program działań stabilizacyjnych i prorozwojowych oraz równocześnie realizowana polityka rozwoju infrastruktury komunikacyjnej w okresie turbulencji pandemicznych, inflacyjnych i wojennych został uznany za wzorcowy w skali unijnej i światowej, ze względu na jego pozytywne rezultaty społeczne oraz gospodarcze.

W zakresie polityki pieniężnej NBP utrzymywał w warunkach niskiej inflacji popytowej niski poziom stóp procentowych, a tym samym niski kurs złotego względem innych walut światowych. Polityka ta powodowała rozwój polskiego eksportu na rynki UE i świata, a także pozytywnie wpływała na polski rynek pracy, wzrost PKB oraz

funkcjonowanie przedsiębiorstw i dochody budżetowe. Polityka pieniężna Polski w tym okresie uznana została za optymalną, gdyż wspierała politykę gospodarczą, społeczną i terytorialną państwa w warunkach dużych turbulencji rozwojowych.

W obecnym okresie stopniowo spadającej inflacji, głównie typu podażowego, instrumenty polityki pieniężnej NBP, w tym podnoszenie stóp procentowych, nie są w stanie zdusić tego typu inflacji w krótkim okresie czasu. Niezbędne są równoczesne działania rządu w zakresie polityki budżetowej, zmierzające do zmniejszenia szoków podażowych oraz obniżania cen surowców energetycznych, jak również zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Tego typu działania podjął polski rząd przez budowę rurociągu gazowego z Norwegii i zawarcie umów na import gazu z USA oraz ropy naftowej z Arabii Saudyjskiej, a także budowę łączników gazowych z sąsiadującymi z Polską krajami UE.

Tego typu nowa i współzależna polityka pieniężna oraz budżetowa, a także prospołeczne działania stabilizacyjne polskiego państwa stanowią empiryczny model właściwej reakcji państwa na turbulentne warunki rozwoju w gospodarce oraz życiu społecznym.

## Bibliografia

- Galbraith, J.K. (2011). *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*. Warszawa: PTE.
- Harvey, D. (2008). *Neoliberalizm. Historia katastrofy*. Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Hausner, J. (2019). *Społeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Keynes, J.M. (1985). *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Warszawa: PWN.
- Kierzun, W. (2013). *Patologia transformacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Kołodko, G.W. (1999). *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Kołodko, G.W. (2013). *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Mączyńska, E. (2014). Piketty a sprawa polska. Thomasa Piketty'ego kij w neoliberalne mrowisko. *Biuletyn PTE*, 4(67), 8-11.
- Mączyńska, E. (2020). Czy pandemia to czarny łabędź? *Biuletyn PTE*, 3(90).
- Mączyńska, E. (2021). Między inflacją i bezrobociem istnieją ścisłe współzależności. *Biuletyn PTE*, 3, 75.
- Mączyńska, E. (2021). Społeczna gospodarka rynkowa i (po)pandemiczna perspektywa zmian filozofii kształtowania systemu społeczno-gospodarczego. *Biuletyn PTE*, 3(94), 19-38.
- Owsiak, S. (2015). Nierówności dochodowe jako zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. *Biuletyn PTE*, 3.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. Harvard University Press.
- Prusek, A. (2005). *Prywatyzacja polskiej gospodarki – cele, programy i ocena jej rezultatów*. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Prusek, A. (2017). Neoliberalna polaryzacja dochodowo-majątkowa i jej konsekwencje dla rozwoju ekonomicznego i społecznego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 489.

- Prusek, A. (2020). Standardy nowej, pokryzysowej, zintegrowanej i zrównoważonej polityki rozwoju. W: M. Urbaniec, M. Kosala, I. Czaja (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Polityka, finanse i innowacje*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: PWN.
- Stasiński, M., Lagarde, Ch. (2015). Sumienie kapitalizmu. *Gazeta Wyborcza* z 27.06.2015 roku.
- Stiglitz, J.E. (2003). Bezgraniczne zaufanie do technokratów. *Gazeta Wyborcza* z 04.07.2003 roku.
- Taleb, N.N. (2014). *Czarny Łabędź*. Warszawa: Kurhaus Publishing.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 1997 r., Nr 140, poz. 938).

[www.podatki.gov.pl](http://www.podatki.gov.pl).