

mBank-CASE Seminar Proceedings No. 179/2024

Zeszyt mBank-CASE Nr 179/2024

Economic Scenarios for Poland Scenariusze gospodarcze dla Polski

Michał Brzoza-Brzezina

Witold M. Orłowski

Jakub Karnowski

Andrzej Rzońca

and/i Ewa Balcerowicz
(Introduction/Wstęp)



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research

mBank-CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE-CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR-CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank-CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE i następującej po niej serii BRE Bank-CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
ul. Zamenhofa 5/1b, 00-165 Warszawa

mBank SA
ul. Prosta 18, 00-850 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa
Dr Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów
Marta Kowerko-Urbańczyk

Translation / Tłumaczenie
Jonathan Weber

DTP
Aventino

Keywords: economic growth, stagflation, public finances, internal balance, external balance, stability, inflation, institutions, economic policy, populism, European integration, Poland, European Union

Słowa kluczowe: wzrost gospodarczy, stagflacja, finanse publiczne, równowaga gospodarcza wewnętrzna, równowaga gospodarcza zewnętrzna, stabilność, inflacja, instytucje, polityka gospodarcza, populizm, integracja europejska, Polska, Unia Europejska

JEL codes: D72, E02, E22, E24, E31, E61, E62, E65, I25, J11, O11, O43

ISBN: 978-83-67407-17-5

Publisher / Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
ul. Zamenhofa 5/1b
00-165 Warszawa

Disclaimer

The paper contains the views of its authors and not of the institutions with which they cooperate.

Nota prawna

Tekst wyraża poglądy autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.

Table of Contents / Spis treści

Ewa Balcerowicz

Introduction

Wstęp	5
-------	---

Michał Brzoza-Brzezina

Chapter 1: Poland's macroeconomic situation: short, medium and long-term challenges

Rozdział 1. Sytuacja makroekonomiczna Polski: wyzwania krótko-, średnio- i długookresowe	7
--	---

Introduction

Wstęp	7
-------	---

1.1. The current situation and its implications for economic policy

1.1. Bieżąca sytuacja i jej implikacje dla polityki gospodarczej	7
--	---

1.2. Medium and long-term challenges

1.2. Wyzwania średnio- i długookresowe	13
--	----

1.3. Long-term prospects – conclusions for policy

1.3. Długookresowe perspektywy – wnioski dla polityki.	15
--	----

References

Bibliografia	16
--------------	----

Witold M. Orłowski

Chapter 2: Polish economic development prospects. Short and long term

Rozdział 2. Perspektywy rozwoju polskiej gospodarki. Krótki i dłuższy okres	17
---	----

Introduction

Wprowadzenie	17
--------------	----

2.1. Historic success: Poland's economic growth during its membership of the European Union

2.1. Historyczny sukces: wzrost gospodarczy Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej	17
--	----

2.2. Short-term prospects of economic growth

2.2. Perspektywy wzrostu gospodarczego w krótkim okresie	20
--	----

2.3. Long-term prospects of economic growth

2.3. Perspektywy wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie	21
---	----

Summary

Podsumowanie	26
--------------	----

References

Bibliografia	27
--------------	----

Jakub Karnowski, Andrzej Rzońca

Chapter 3: Results of and prospects for the Polish economy following the populist experiment of 2016–2023

Rozdział 3. Wyniki i perspektywy polskiej gospodarki po populistycznym eksperymencie w latach 2016–2023	28
---	----

3.1. Analytical framework

3.1. Schemat analityczny	32
--------------------------	----

3.2. Starting conditions

3.2. Warunki początkowe	35
-------------------------	----

3.3. Impacts

3.3. Skutki	39
-------------	----

3.4. Summary

3.4. Podsumowanie	51
-------------------	----

References

Bibliografia	53
--------------	----

Authors' Biographical Notes

Noty biograficzne autorów	56
---------------------------	----

The List of Previous mBank – CASE Seminar Proceedings

Lista poprzednich publikacji w tej serii wydawniczej	60
--	----

Introduction

Wstęp

This publication presents the speeches given by renowned Polish economists at the 179th mBank-CASE Seminar. The seminar was held on 23 November 2023, little over a month after Poland's very important parliamentary elections of 15 October. Their outcome meant the end of eight years of government by the Law and Justice party, in coalition with smaller partners (including Sovereign/Solidary Poland).

The eight years of PiS government (November 2015 – December 2023¹) ended with an economic slowdown and inflation twice as high as in the eurozone. Against such a background, a fundamental question arises concerning the new government's economic policy. And that is why, within the series of mBank-CASE Seminars, we organised an expert discussion on the subject of economic scenarios for Poland.

We invited the following experts:

- Michał Brzoza-Brzezina (SGH Warsaw School of Economics),
- Witold M. Orłowski (Vistula University and Warsaw University of Technology),

and

- Andrzej Rzońca (SGH Warsaw School of Economics)

who presented their assessments of Poland's economic situation in terms of stability and rate of growth in the short and long term, and who put forward their recommendations for monetary, fiscal, educational and immigration policies, as well as regarding the ownership structure of the economy.

¹ It was not until 13 December 2023, or in other words two months after the elections, that the government of the winning coalition, KO-PSL-PL2050-NL, was formed.

Zeszyt, który oddajemy w ręce czytelników, jest zapisem wystąpień uznanych polskich ekonomistów na 179. Seminarium mBank-CASE. Seminarium odbyło się 23 listopada 2023 r., nieco ponad miesiąc po bardzo ważnych wyborach parlamentarnych w Polsce 15 października. Ich wynik oznaczał zakończenie ośmioletnich rządów partii Prawo i Sprawiedliwość w koalicji z mniejszymi partnerami (w tym Suwerenną/Solidarną Polską).

Po ośmiu latach rządów PiS (listopad 2015 r. – grudzień 2023 r.¹) zakończyły się spowolnieniem gospodarczym i dwa razy wyższą niż w strefie euro inflacją. Na tym tle powstaje zasadnicze pytanie o politykę gospodarczą nowego rządu. Dlatego w ramach cyklu Seminaria mBank-CASE zorganizowaliśmy dyskusję ekspertów na temat scenariuszy gospodarczych dla Polski.

Zaproszeni eksperci:

- Michał Brzoza-Brzezina (Szkoła Główna Handlowa),
- Witold M. Orłowski (Akademia Finansów i Biznesu Vistula i Politechnika Warszawska)

oraz

- Andrzej Rzońca (Szkoła Główna Handlowa)

przedstawili swoje oceny sytuacji ekonomicznej Polski pod względem stabilności i tempa rozwoju w krótkim i długim okresie oraz sformułowali rekomendacje pod adresem polityki monetarnej, fiskalnej, edukacyjnej, imigracyjnej, a także struktury własnościowej w gospodarce.

¹ Dopiero 13 grudnia 2023 r., czyli po dwóch miesiącach od wyborów, został powołany rząd zwycięskiej Koalicji KO-PSL-PL2050-NL.

Allow me to clarify a couple of points here. Two of the three articles – Chapter 2, by Witold Orłowski, and Chapter 3 – were written as articles by their authors, although the latter, written by Andrzej Rzońca and Jakub Karnowski, goes significantly beyond the speech delivered by Professor Rzońca at the seminar itself. These writers classify the PiS governments as a “populist experiment in Poland”, and analyse the consequences for economic growth. The third article (Chapter 1, by Professor Michał Brzoza-Brzeziny) is based on a transcription of the paper delivered by the professor at the seminar, which he then authorised.

It remains for us to monitor the development of the economic situation in Poland, and its economic policy – which should remedy the consequences of the populist policies pursued by PiS, and favour Poland’s economic development.

Warsaw, 28 August 2024.

Winna jestem jeszcze dwa wyjaśnienia. Dwa z trzech tekstów: rozdział 2. autorstwa Witolda Orłowskiego i rozdział 3, są tekstami autorskimi, przy czym zawarty w rozdziale 3 tekst Andrzeja Rzońcy i Jakuba Karnowskiego wykracza znacząco poza wystąpienie samego prof. Rzońcy na seminarium. Wymienieni autorzy kwalifikują rządy PiS jako „populistyczny eksperyment w Polsce” i analizują jego skutki dla wzrostu gospodarczego. Trzeci tekst (rozdział 1 autorstwa prof. Michała Brzoza-Brzeziny) powstał na podstawie transkrypcji wystąpienia autora na seminarium i został przez niego autoryzowany.

Pozostaje nam śledzić rozwój sytuacji gospodarczej w Polsce i politykę gospodarczą, która powinna naprawić skutki populistycznej polityki PiS oraz sprzyjać rozwojowi gospodarczemu Polski.

Warszawa, 28 sierpnia 2024 r.

Chapter 1: Poland's macroeconomic situation: short, medium and long-term challenges

Rozdział 1. Sytuacja makroekonomiczna Polski: wyzwania krótko-, średnio- i długookresowe

Introduction

I have been asked to present economic scenarios for Poland. I shall begin by presenting how I see the current macroeconomic situation of the country's economy, and what implications arise from this for economic policy. In the next section, I will address what I see as the medium and long-term challenges. But even the long-term challenges already have significant implications for economic policy today, so I am referring to issues that might be important in 10 or 20 years; these matters are already crucial now. I wish to make clear that these are my personal views, and are not associated with any of the institutions with which I am affiliated.

1.1. The current situation and its implications for economic policy

Let me start with the short and medium term. I would like to outline how I see the cyclical state of the Polish economy, or the state of its sustainability. I'll begin with something pleasant.

A synthesised indicator showing the state of the Polish economy's external balance is its current account balance as a percentage of GDP. As the data presented in Figure 1 show, the Polish economy does not appear to be experiencing major problems with its external balance. One might of course wonder what level the current account balance should be at for us to consider the Polish economy to be in equilibrium. In my opinion, at

Wstęp

Zostałem poproszony o przedstawienie scenariuszy gospodarczych dla Polski. W pierwszej kolejności powiem, jak widzę bieżącą sytuację makroekonomiczną polskiej gospodarki i jakie z niej wynikają implikacje dla polityki gospodarczej. W kolejnej części przedstawię, jakie widzę wyzwania średnio- i długookresowe. Ale nawet jeżeli chodzi o wyzwania długookresowe, to chciałbym zaznaczyć, że mają one implikacje dla polityki gospodarczej już dzisiaj, więc nie mówię o rzeczach, które być może będą ważne za lat 10 czy 20, te sprawy są ważne jak najbardziej już teraz. Chciałem zastrzec, że to, o czym piszę, to są moje osobiste poglądy, niezwiązane z żadną z instytucją, w której pracuję.

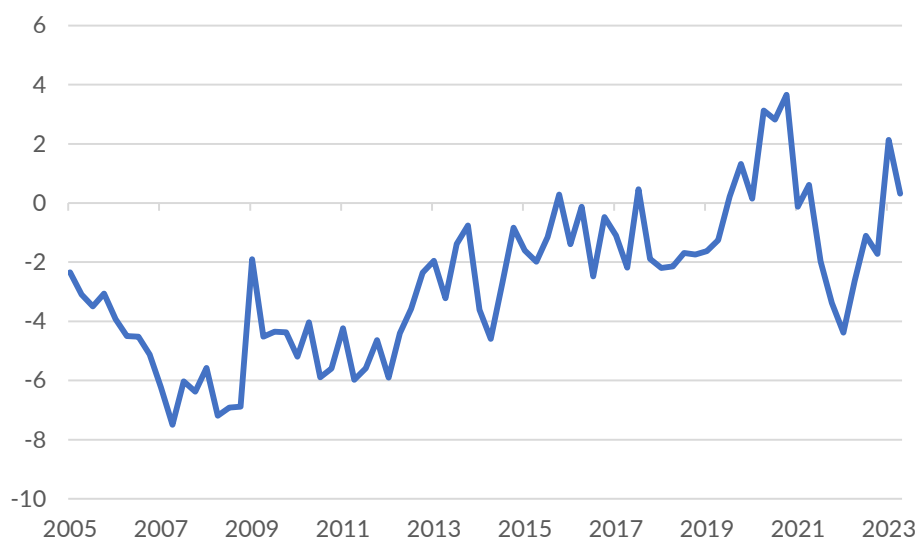
1.1. Bieżąca sytuacja i jej implikacje dla polityki gospodarczej

Zacznę od krótkiego i średniego okresu. Chciałbym zarysować, jak widzę stan cykliczny polskiej gospodarki albo stan jej zrównoważenia. Zacznę od czegoś przyjemnego.

Syntetyczny wskaźnik pokazujący stan zewnętrznej równowagi polskiej gospodarki to saldo jej obrotów bieżących liczone w procentach PKB. Jak widać z danych ujętych na wykresie 1 nie wygląda na to, by polska gospodarka miała wielkie problemy z równowagą zewnętrzną. Oczywiście, można się zastanawiać, na jakim poziomie powinno być saldo obrotów bieżących dla polskiej gospodarki, byśmy mogli mówić, że jest ona w równowadze. Moim zdaniem,

Figure 1. External balance: Poland's current account balance* in 2005–2023, % of GDP

Wykres 1. Równowaga zewnętrzna: saldo rachunku obrotów bieżących* Polski w latach 2005–2023, proc. PKB



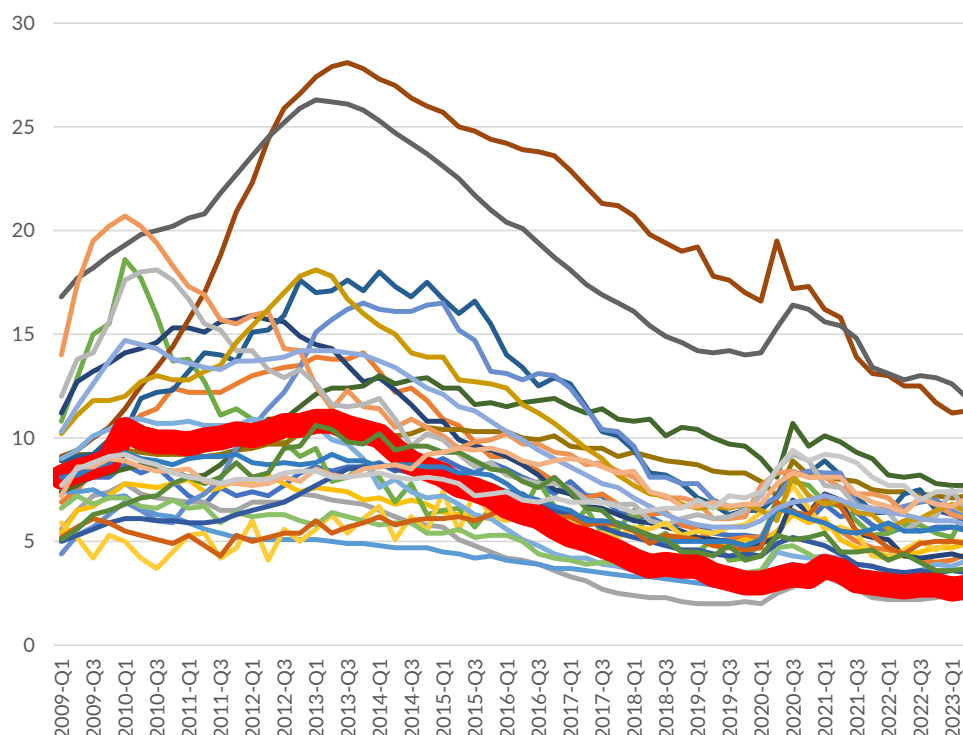
Source: FRED database. / Źródło: Baza FRED.

Explanation: *The current account balance is one element of the balance of payments. Its main component is trade balance (exports minus imports).

Objaśnienie: * Saldo obrotów bieżących to jeden z elementów bilansu płatniczego. Jego podstawowy składnik to saldo obrotów handlowych (eksport minus import).

Figure 2. Internal balance – labour market: unemployment rate* in EU countries from Q1 2009 to Q2 2023

Wykres 2. Równowaga wewnętrzna - rynek pracy: stopa bezrobocia* w krajach UE w okresie 1 kw. 2009 - 2 kw. 2023



Source: Eurostat. / Źródło: Eurostat.

* Unemployment rate is the ratio of number of unemployed people to the number of economically active people. /

* Stopa bezrobocia to stosunek liczby osób bezrobotnych do liczby osób aktywnych zawodowo.

our stage of development it should already be in the black, because in the global context our country is relatively wealthy, and should begin exporting capital. As Figure 1 illustrates, following the brief turbulence of recent years, the current account balance is once again in positive territory. I believe that in this respect there are no major concerns for the Polish economy.

I will now turn to less pleasant issues. I believe that there are problems, perhaps not massive but there nonetheless, in regard to the economy's internal balance. In my opinion, the area providing the most cause for concern is the labour market. Figure 2 shows the unemployment rate in European Union countries, including Poland (the thick red curve is for Poland). Why is this an area generating cause for concern, since it's so good? After all, the rate of unemployment in Poland is very low, even one of the lowest in the EU. Economists know, and have the right to say (while politicians will not say it publicly), that the unemployment rate can sometimes be too low. And in my opinion there are at least three indicators that suggest this to be the case for the Polish economy. The first indicator: the very fact that the unemployment rate is one of the lowest in the European Union should already set off a red light. The second indicator is the absolute unemployment rate, which in Poland is currently [in October 2023 – editor's comment] under 3%. I know of no other country in which the equilibrium unemployment rate is estimated at such a low level. Even in the United States, which for many years has been an example of a country with a liberal labour market, with a relatively low equilibrium unemployment rate, it is estimated to be at 4–5%. Three per cent clearly indicates an overheated labour market, in other words, one that should cause upward pressure on wages.

The third indicator is unit labour costs. Figure 3 shows very clearly how unit labour costs increased steadily from 2018, obviously allowing for the disruptions during the period of the pandemic. In the years 2022–2023, the rate of change in labour costs was in the double digits, which in my opinion distinctly points to an overheated labour market. Unfortunately, restoring the equilibrium in the Polish economy will require some cooling of the labour market, which I will discuss further.

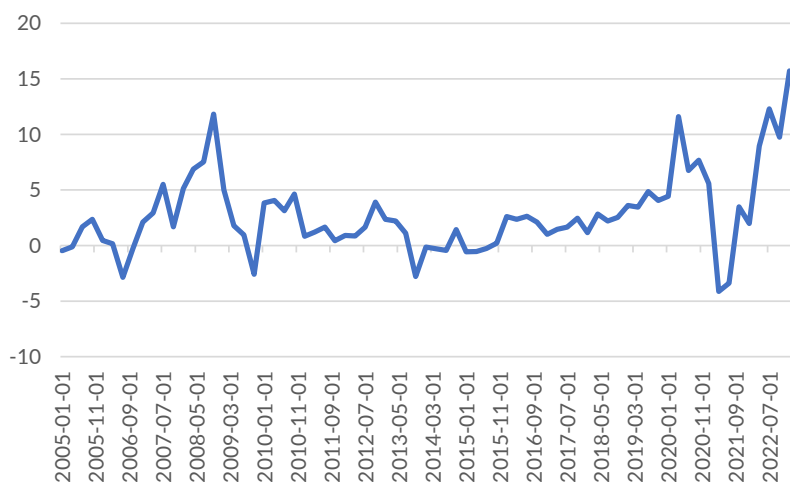
na naszym etapie rozwoju powinno być już dodatnie, ponieważ w skali światowej jesteśmy dosyć bogatym krajem, który powinien zacząć eksportować kapitał. Jak widać na wykresie 1 saldo rachunku obrotów bieżących po krótkich zawirowaniach ostatnich lat wróciło na plus. Moim zdaniem od tej strony z polską gospodarką wielkiego problemu nie ma.

Teraz już przedstawię mniej przyjemne kwestie. Myślę, że są problemy, może nie potężne, ale jednak, jeśli chodzi o wewnętrzną równowagę gospodarki. Moim zdaniem, obszar, który dostarcza najwięcej powodów do niepokoju, to rynek pracy. Na wykresie 2 są dane o stopie bezrobocia w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce (gruba czerwona krzywa dotyczy Polski). Dlaczego to jest obszar, który dostarcza powodów do niepokoju, skoro jest tak dobrze: stopa bezrobocia w Polsce jest bardzo niska, i w zasadzie jedna z najniższych w Unii? Ekonomiści wiedzą i mają prawo powiedzieć (a politycy tego publicznie nie powiedzą), że stopa bezrobocia czasami może być za niska. I moim zdaniem są przynajmniej trzy wskaźniki, które sugerują, że tak jest w przypadku polskiej gospodarki. Pierwszy wskaźnik: sam fakt, że stopa bezrobocia jest jedną z najniższych w Unii Europejskiej, już powinien zapalić czerwoną lampkę. Drugi wskaźnik, to jest bezwzględny poziom stopy bezrobocia, który w Polsce wynosi teraz (w październiku 2023 r. – przyp. red.) poniżej 3 proc. Nie znam żadnego kraju, w którym na takim poziomie szacowano by stopę równowagi. Nawet w Stanach Zjednoczonych, które są od wielu lat przykładem kraju z liberalnym rynkiem pracy, ze stosunkowo niską stopą bezrobocia równowagi, szacuje się ją na 4–5 proc. Trzy procent oznacza ewidentnie przegrzany rynek pracy, czyli taki, który powinien powodować presję na podwyższanie płac.

Trzeci wskaźnik to jednostkowe koszty pracy. Na wykresie 3 bardzo wyraźnie widać, jak od 2018 roku stopniowo rosła dynamika jednostkowych kosztów pracy, oczywiście z zaburzeniami w okresie pandemii. W latach 2022–2023 dynamika zmian kosztów pracy była już dwucyfrowa, co moim zdaniem jest wyraźnym wskazaniem, że rynek pracy jest przegrzany. Przywrócenie równowagi w polskiej gospodarce niestety będzie wymagało pewnego schłodzenia rynku pracy, o czym będę mówił dalej.

Figure 3. Internal balance – labour market: changes in unit labour costs* in Poland 2005–2022 (YoY%)

Wykres 3. Równowaga wewnętrzna - rynek pracy: zmiany jednostkowych kosztów pracy* w Polsce w latach 2005–2022 (proc. r/r)

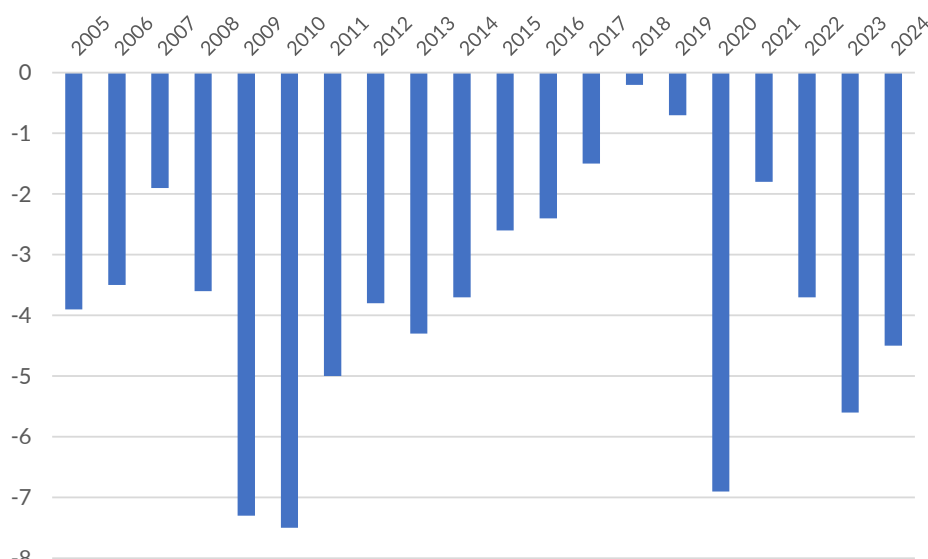


Source: FRED database. / Źródło: Baza FRED.

* Unit labour costs are wages divided by output, i.e. the cost (wage only) of producing a single unit of product. / Jednostkowe koszty pracy to wynagrodzenia podzielone przez produkcję, czyli koszt (płacowy tylko) wyprodukowania jednej jednostki produktu.

Figure 4. Fiscal policy: Public finance sector balance in Poland, 2005–2024 (% of GDP)

Wykres 4. Polityka fiskalna: Saldo sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2005–2024 (proc. PKB)

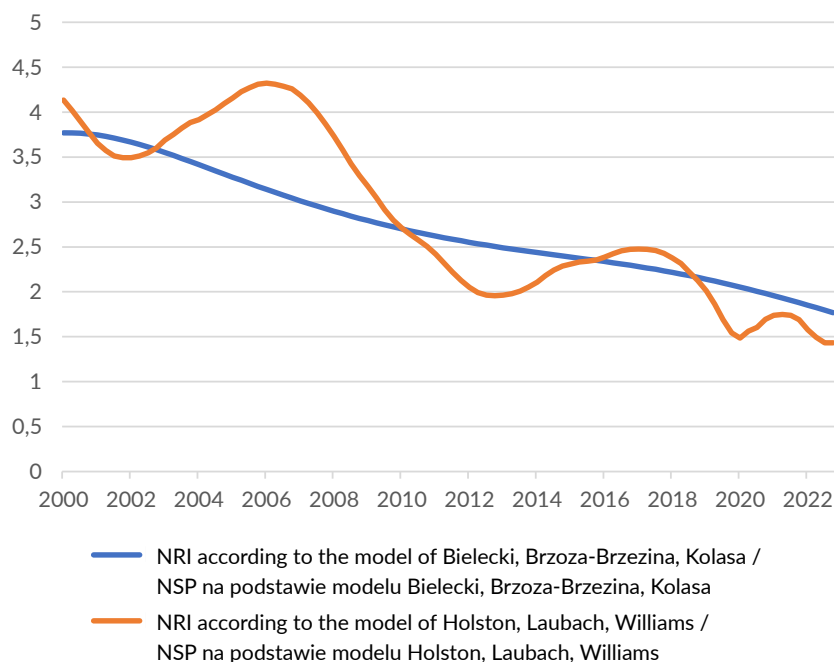


Source: Eurostat. / Źródło: Eurostat.

How does economic policy look against this background? Let me begin with fiscal policy. As Figure 4 illustrates, the public finance sector balance has not once been in the black since 2005. However, since 2022 we have been in a period of particularly expansionary fiscal policy. In 2023 the deficit will be above 5%, while in the budget act for 2024 it is planned at 4–5%.

Jak na tym tle wygląda polityka gospodarcza? Zaczę od polityki fiskalnej. Jak pokazuje wykres 4, saldo sektora finansów publicznych od 2005 r. ani razu nie było dodatnie. Jednakże od 2022 roku mamy okres szczególnie ekspansywnej polityki fiskalnej. W 2023 roku deficyt wyniesie powyżej 5 proc., a w ustawie budżetowej na 2024 rok planowany jest na 4–5 proc.

Figure 5. Natural rate of interest* in Poland, 2000–2022
Wykres 5. Naturalna stopa procentowa* w Polsce w latach 2000–2022



Source: Bielecki M., Błażejowska A., Brzoza-Brzezina M., Kuziemska-Pawlak K., Szafranski G. (2023). /
Źródło: Bielecki M., Błażejowska A., Brzoza-Brzezina M., Kuziemska-Pawlak K., Szafranski G. (2023).

* The natural rate of interest (NRI) is the level of equilibrium for the real interest rate. It enables the approximation of what level of interest rates will be neutral for the economy, i.e. neither expansionary nor restrictive. NRI estimates are subject to uncertainty. /
Naturalna stopa procentowa (NSP) to poziom równowagi dla realnej stopy procentowej. Pozwala (w przybliżeniu) określić, jaki poziom stóp procentowych będzie dla gospodarki neutralny, czyli ani ekspansywny, ani restrykcyjny. Szacunki NSP obciążone są niepewnością.

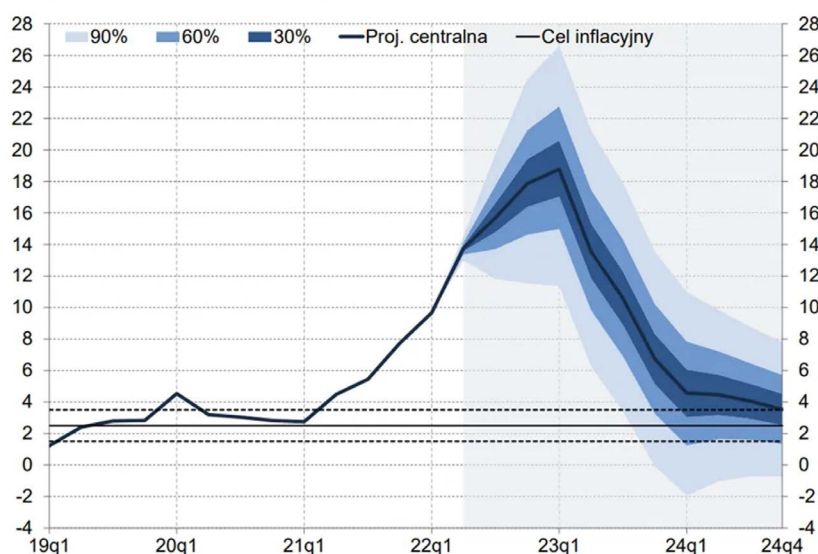
Monetary policy looks somewhat better. Nominal WIBOR is now [October 2023 – editor’s note] at around 6%. As economists, we know that we should calculate the real interest rate. So how do we calculate it? For a very rough estimate for the next two years (2024–2025), the forecasts of the NBP (i.e. their expectations for inflation) average 4–5% per year; if this projected inflation is subtracted from WIBOR, the real interest rate is 1–2%. This is, as I have already pointed out, a rough estimate.

Such a figure is close to what can be seen in Figure 5, which contains estimates by a group of economists (including my own) for the real, natural interest rate in Poland, estimated using two different methods. The latest available estimates for this rate (for 2022) are around 1–2% in real terms, so close to the current real rate. Assuming similar values for the NRI in 2023, one may conclude that currently [in October 2023 – editor’s note] monetary policy is close to neutral.

Polityka pieniężna wygląda nieco lepiej. Nominalny WIBOR wynosi teraz (w październiku 2023 r. – przyp. red.) około 6 proc. Jako ekonomiści wiemy, że powinniśmy policzyć realną stopę procentową. Jak ją obliczyć? Bardzo zgrubny szacunek na najbliższe dwa lata (2024–2025) wygląda następująco. Prognozy (czyli oczekiwania inflacyjne) NBP wynoszą średnio 4–5 proc. rocznie. Jeśli odjąć tę prognozowaną inflację od WIBOR-u, to realna stopa procentowa wyniesie 1–2%. To jest, jak już zaznaczyłem, zgrubny szacunek.

Taka wielkość jest zbliżona do tego, co widać na wykresie 5, który zawiera szacunki grupy ekonomistów (w tym moje) dotyczące realnej, naturalnej stopy procentowej w Polsce szacowanej dwiema różnymi metodami. Najnowsze dostępne szacunki tej stopy (dla 2022 r.) wynoszą ok. 1–2 proc. w ujęciu realnym, czyli są zbliżone do bieżącej stopy realnej. Zakładając podobne wartości NSP w 2023 r., można dojść do wniosku, że obecnie (w październiku 2023 r. – przyp. red.) polityka pieniężna jest zbliżona do neutralnej.

Figure 6. Inflation in Poland, 2020–2025, YoY%.
Wykres 6. Inflacja w Polsce w latach 2020–2025, proc. r/r.



Source: NBP (2023). / Źródło: NBP (2023).

What does this all mean for the variable that in recent years has provided us with the most excitement, and also the most concern, namely inflation? Figure 6 gives the inflation forecast presented in the inflation report of the National Bank of Poland (NBP 2024). We can see there a major increase in inflation in 2021–2022, which was the result of a variety of shocks in demand and (above all) supply occurring in recent years. When they passed, inflation dropped. But I believe the easy disinflation to be over or coming to an end about now. The impact of the said shocks, which were largely one-off in character, was substantial, but it is dying out, and as a result inflation has fallen very sharply over the subsequent quarters of 2023. What is left, however, is the medium-term component related to factors I wrote about earlier, in particular the overheated labour market and the expansionary fiscal policy. This inflation will be much more difficult to bring down, which is even visible in NBP's inflation forecast (Figure 6) for 2024–2025, when inflation is expected to remain above the NBP's target.

To summarise this first section of my analysis, covering the economy's current cyclical position and drawing conclusions for economic policy, I would like to emphasise that at the moment, the economy is in a state of moderate imbalance. This is not a conflagration when the house is on fire and you need a dozen fire engines;

Co z tego wszystkiego wynika dla zmiennej, która dostarczyła nam najwięcej emocji w ostatnich latach i też najwięcej zmartwień, czyli dla inflacji? Na wykresie 6 jest prognoza inflacji przedstawiona w Raporcie o inflacji Narodowego Banku Polskiego (NBP 2024). Widać tam wielki wzrost inflacji w latach 2021–2022, który był skutkiem różnego rodzaju popytowych oraz (przede wszystkim) podażowych szoków, które wydarzyły się w ostatnich latach. Kiedy szoki te wygasły, inflacja spadła. Ale oceniam, że łatwa dezinflacja jest za nami albo właśnie się kończy. Wpływ szoków, które miały w dużym stopniu charakter jednorazowy, był potężny, ale wygasa i w związku z tym inflacja bardzo mocno w kolejnych kwartałach 2023 roku spadała. Został jednak komponent średniookresowy związany z czynnikami, o których pisałem wcześniej, czyli w szczególności z rozgrzanym rynkiem pracy i z ekspansywną polityką fiskalną. Tę inflację zbić będzie dużo trudniej, co zresztą widać nawet w prognozie inflacji NBP (rys. 6) na lata 2024–2025, gdzie inflacja utrzymuje się powyżej celu NBP.

Podsumowując pierwszą część analizy, czyli obecną pozycję cykliczną gospodarki i formułując wnioski dla polityki gospodarczej, chciałbym podkreślić, że gospodarka w tej chwili jest w stanie umiarkowanej nierównowagi. To nie jest pożar, kiedy dom płonie i trzeba wzywać dziesięć zastępów straży pożarnej. To raczej jest taka sytuacja, że

it is rather like somebody turning the oven up too high and causing the food to burn and the water to boil over. In my opinion this situation of moderate imbalance is manageable, for handling with a reasonably smooth response. However, I have no doubt that restoring the equilibrium, as well as bringing inflation back within the target, will require a restrictive policy mix (in other words a combined stance of monetary and fiscal policy) for some time. How long does this mean? Although that cannot be said exactly, it will be time measured in quarters if not years, and not just in months. If one were to make a very rough estimate, then the next two years should be a period of restrictive policy mix. The next question that springs to mind is: which area of economic policy should undergo tightening? Considering the previous analysis of current fiscal and monetary policies, it should primarily be fiscal policy, which is evidently expansionary at the moment.

1.2. Medium and long-term challenges

The medium and long-term challenges ahead of the Polish economy are obviously a never-ending topic. We could talk at great length about the opportunities, threats and challenges here. I have selected two mini-issues. One of them is, I believe, fairly well known, but I would like to point out what is new in the subject. As for the other issue, I'm not sure to what extent it is common knowledge. So I shall start with the latter.

Figure 7 shows how GDP per capita, taking the EU average as the point of reference (EU=100), has changed over the last 28 years. We can clearly see Poland's huge economic success (the red curve): we began (in 1995) at the level of 40% of the EU average, and have reached 80%. We experienced growth at an average rate of nearly 4% a year between 1995 and 2022. And this is a success we should be pleased with. However, I wish to point out that the best is slowly coming to an end, and conclusions need to be drawn from this. We have reached 80% of the EU average, and the question now of course is what level we can reach. I shall elaborate on that later. Assuming that the EU average is the level we'll climb to, then there is not much space for convergence left: approximately 20 percentage points. That means that we will be gradually

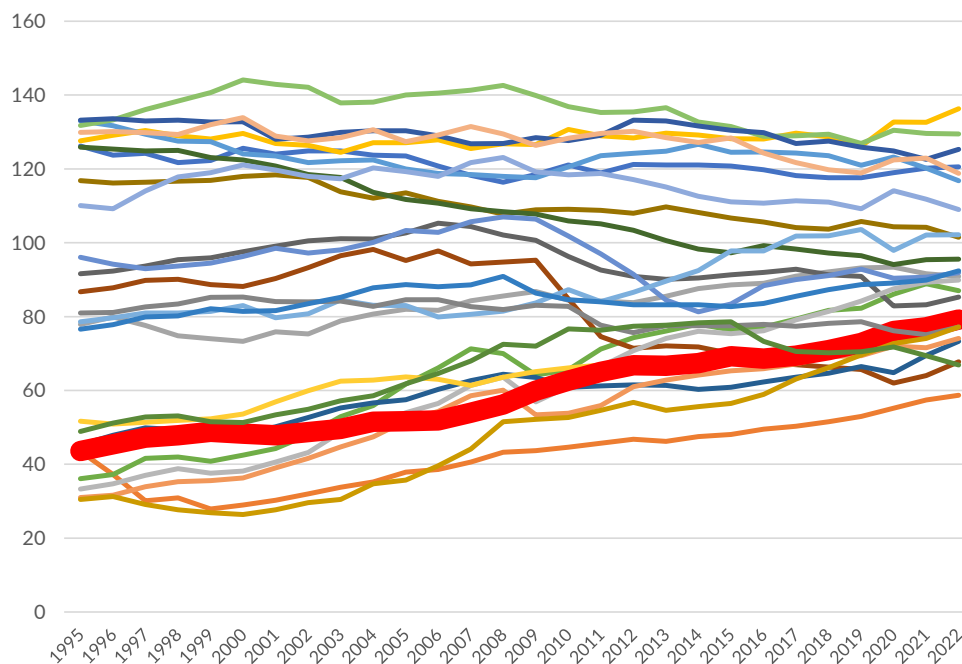
ktos zdecydowanie za mocno napalil w piecu i zaczynaja nam sie przypalac potrawy, a makaron kipiec. Ta sytuacja umiarkowanej nierownowagi jest do opanowania, w moim przekonaniu, w sposob w miare łagodny. Nie mam jednak wątpliwości, że przywrócenie równowagi, także trwałe przywrócenie inflacji do celu inflacyjnego będzie wymagało restrykcyjnego policy-mix (czyli łącznego nastawienia polityki pieniężnej i fiskalnej) przez jakiś czas. Jak długi ma być ten czas? Tego oczywiście dokładnie nie wiadomo, ale to jest czas liczony w kwartałach, a nawet latach, a nie w miesiącach. Myślę, że gdyby zrobić bardzo zgrubny szacunek, to najbliższe dwa lata powinny być okresem restrykcyjnego policy-mix. Nasuwa się kolejne pytanie: który obszar polityki gospodarczej powinien wziąć na siebie zacieśnienie? Biorąc pod uwagę wcześniejszą analizę bieżącej polityki fiskalnej i polityki pieniężnej, powinna to być przede wszystkim polityka fiskalna, która jest w tej chwili ewidentnie ekspansywna.

1.2. Wyzwania średnio- i długookresowe

Wyzwania średnio- i długookresowe stojące przez polską gospodarką to jest oczywiście temat rzeka. O szansach, zagrożeniach i wyzwaniach można bardzo długo mówić. Ja wybrałem dwa mini zagadnienia. Jedno jest, jak się wydaje, dość dobrze znane, ale chciałbym zaznaczyć, co jest jednak nowego w tej kwestii. Jeśli chodzi o drugie zagadnienie, to nie wiem, na ile to jest wiedza powszechna. Zacznę od tego drugiego.

Wykres 7 pokazuje zmiany w wielkości PKB per capita, gdzie punktem odniesienia jest średnia unijna (UE=100) przez ostatnie 28 lat. Widać wielki sukces gospodarki Polski (czerwona krzywa): startowaliśmy (w 1995 roku) z poziomu 40 proc. średniej unijnej, dobiliśmy do 80 proc. Rozwijaliśmy się w tempie przeciętnym blisko 4 proc. rocznie w latach 1995–2022. To jest sukces, który powinien cieszyć. Chcę podkreślić, że najlepsze powoli się kończy i z tego trzeba wyciągnąć wnioski. Jesteśmy na poziomie 80 proc. średniej unijnej i jest oczywiście pytanie do jakiego poziomu możemy dojść. Rozwinę to później. Zakładając, że średnia unijna to jest ten poziom, do którego dojdziemy, to przestrzeni do konwergencji już tak dużo nie zostało, ok. 20 punktów procentowych. I to oznacza, że stopniowo będziemy spowalniać. Mam

Figure 7. GDP per capita in EU countries* by purchasing power parity, 1995–2022, UE=100
Wykres 7. PKB per capita w krajach UE* wg parytetu siły nabywczej w latach 1995–2022, UE=100

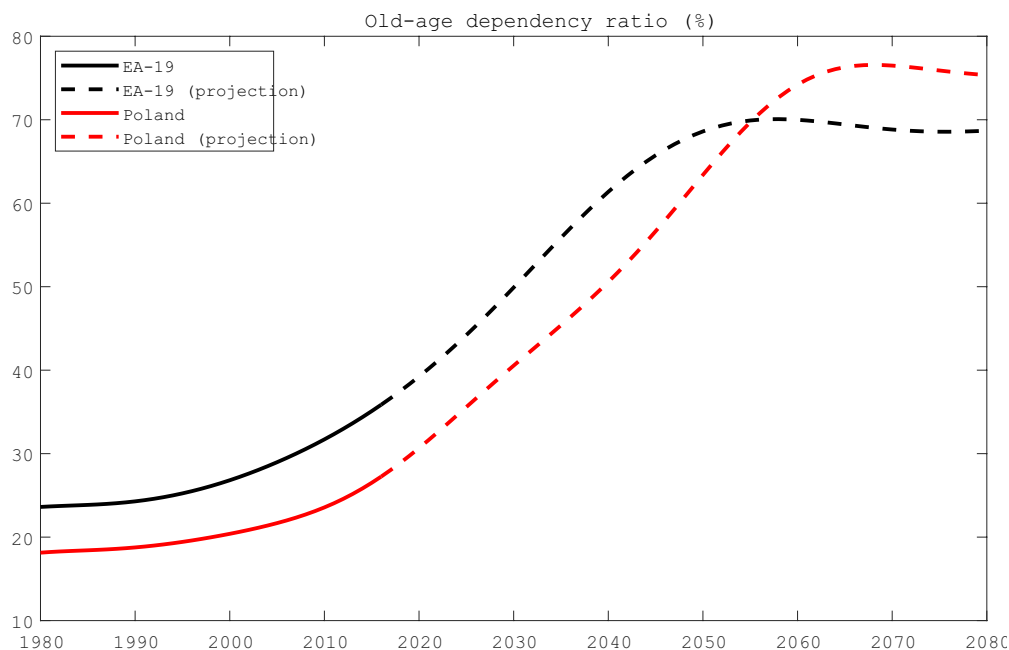


Source: Eurostat. / Źródło: Eurostat.

* With the exception of Ireland and Luxembourg. / Z wyłączeniem Irlandii i Luksemburga.

** The red curve is GDP per capita for Poland. / Czerwona krzywa to PKB per capita dla Polski.

Figure 8. The ratio of the number of post-working-age individuals to working-age individuals (the dependency ratio) in the Eurozone (EA 19) and in Poland, 1980–2080 (%)
Wykres 8. Stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym (ang. dependency ratio) w strefie euro (EA 19) i w Polsce w latach 1980–2080 (w proc.)



Source: Bielecki M., Brzoza-Brzezina M., Kolasa M. (2022). / Źródło: Bielecki M., Brzoza-Brzezina M., Kolasa M. (2022).

slowing down. I have in mind the next 10 to 15 years here. We need to start getting used to this thought. That is one challenge, and I'll get back to it.

The second challenge I referred to, with the caveat that in general it is quite a well-known issue, is that of demographics. As we are all aware, Poland's demographic situation has, for many years now, been very bad. I have the impression that we have started getting used to this fact, because we have known things are not good for 20 years, while it seems as though nothing that terrible is happening. But the thing with demographics is that there is a big delay before the consequences are visible. It will only be around 20 years later that a child who is not born will not enter the labour market. Figure 8 shows the ratio of the post-working-age population (>65 years old) to the working-age population. We have both historical data and forecasts here. The data for Poland (red curve) show that the ratio, currently at approximately 30%, has only recently begun to rise. Today's forecasts show that after some time the ratio will reach the very high level of 70–80%. And this is what I wanted to say about demographics: the consequences of past demographic processes (and in particular low fertility rates) are only just beginning to be felt.

1.3. Long-term prospects – conclusions for policy

What conclusions can be drawn for economic policy from an analysis of these two areas? First of all, things will be more difficult, because growth in productivity will be slower. And secondly, we have demographic problems potentially as serious as in the Japanese economy. They are partially unavoidable. We will not make a radical improvement in our demographics, and even if we do, the effects will only begin to show in 20 years. Our convergence with the economies of EU countries is also bound to end.

So where is there room for doing something positive? As far as convergence is concerned, I assumed earlier on that we were aiming for the EU average. But surely it would be better to reach a higher level of GDP per capita than the EU average. If so, the process of rapid

tu na myśli najbliższe 10-15 lat. Trzeba się z tą myślą zacząć oswajać. To jest jedno wyzwanie; jeszcze do niego wróć.

Drugie wyzwanie, które już zasygnalizowałem, zastrzegając, że jest generalnie rzecz biorąc dość znane, to demografia. Jak wszyscy wiemy, już od wielu lat sytuacja demograficzna Polski jest bardzo zła. Mam wrażenie, że zaczęliśmy się do tego faktu przyzwyczajać, bo wiemy od 20 lat, że jest niedobrze, ale wydaje się, że nic strasznego się nie dzieje. Ale z demografią jest niestety tak, że skutki widać z dużym opóźnieniem. Dziecko, które się nie urodzi, nie wejdzie na rynek pracy dopiero po około 20 latach. Na wykresie 8 przedstawiony jest stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym (>65 lat) do liczby osób w wieku produkcyjnym. Mamy tu dane historyczne i prognozy. Dane dla Polski (czerwona krzywa) pokazują, że wskaźnik, który obecnie wynosi około 30 proc., dopiero niedawno zaczął rosnąć. Dzisiejsze prognozy pokazują, że za jakiś czas wskaźnik dojdzie do bardzo wysokiego poziomu 70–80 proc. I o tym właśnie, jeśli chodzi o demografię, chciałem powiedzieć: skutki przeszłych procesów demograficznych (w szczególności niskiej dzietności) dopiero zaczniemy odczuwać.

1.3. Długookresowe perspektywy – wnioski dla polityki

Jakie wnioski dla polityki gospodarczej wynikają z analizy tych dwóch obszarów? Po pierwsze, będzie trudniej, ponieważ wzrost produktywności będzie wolniejszy. Po drugie, mamy problemy z demografią, potencjalnie nawet tak wielkie jak w gospodarce japońskiej. Częściowo są to rzeczy nie do uniknięcia. Demografii radykalnie nie poprawimy, a jeżeli nawet, to i tak efekty zaczną się pojawiać za 20 lat. Konwergencja z gospodarkami krajów UE też na pewno się skończy.

Gdzie jest więc przestrzeń do zrobienia czegoś pozytywnego? Jeżeli chodzi o konwergencję, to wcześniej założyłem, że zmierzamy do średniej unijnej. Ale na pewno lepiej byłoby dojść do wyższego poziomu PKB per capita niż średnia dla Unii Europejskiej. Jeśli tak, to proces szybkiego wzrostu produktywności wydłuży się.

growth in productivity will be longer. However, in order to reach the level of development of the most productive countries in the European Union, the economy must be very innovative. And this brings us to policy concerning education at all levels – from primary to higher: it has to change. We must put less of a focus in our schools on acquiring encyclopaedic knowledge, and more on problem-solving. Thorough reform of the system of research is also essential, as the current system is ineffective and leads to a huge waste of public funds. Unfortunately I am unable to speak positively of the policies pursued in these areas in recent years.

As for demographics, we are all well aware that immigration could help. But for that we need a well-considered immigration policy. To date we seem to have had more luck than a conscious immigration policy, but this is unlikely to remain the case in the future. The supply of well-educated and easily-adaptable labour, from such countries as Ukraine and Belarus, is not infinite. Immigration from other countries will therefore be necessary: labour migrants will have to be brought in with careful thought, and their integration handled wisely.

In conclusion, I would like to stress that these two processes are unavoidable. Sooner or later, there will be a decline in the rate of GDP growth, and that is something we also have to adapt to. Here I come full circle, and return to fiscal and monetary policy in the longer term. Both will have to adapt to the slower growth in productivity, and slower growth in GDP. For monetary policy, slower productivity growth means, for example, a lower natural rate of interest, while for fiscal policy the lower growth in productivity and lower growth in GDP mean that smaller deficits will be allowed, not leading to an increase in the public debt-to-GDP ratio.

Natomiast, żeby dojść do poziomu rozwoju najbardziej produktywnych krajów Unii Europejskiej, to gospodarka musi być bardzo innowacyjna. No i tu dochodzimy do polityki dotyczącej edukacji na każdym poziomie, od podstawowego po wyższy: ona musi się zmienić. W szkołach musimy w mniejszym stopniu stawiać na zdobywanie wiedzy encyklopedycznej, a w większym uczyć jak kreatywnie rozwiązywać problemy. Konieczna jest też dogłębna reforma systemu badań naukowych, obecny jest nieefektywny i prowadzi do olbrzymiego marnotrawstwa środków publicznych. Niestety nie potrafię znaleźć dobrych słów dla polityki prowadzonej w tych obszarach w ostatnich latach.

Jeżeli chodzi o demografię, to jak dobrze wiemy, może pomagać imigracja. Ale do tego potrzebna jest mądra polityka imigracyjna. Dotychczas mieliśmy, jak się wydaje, więcej szczęścia niż świadomej polityki imigracyjnej, ale tak w przyszłości raczej już nie będzie. Zasoby pracy dobrze wykształcone i dodatkowo łatwo się adaptujące z krajów takich, jak Ukraina, Białoruś, nie są nieskończone. Potrzebna więc będzie imigracja z innych państw: trzeba będzie mądrze sprowadzać i mądrze integrować imigrantów zarobkowych.

Podsumowując, chciałbym podkreślić, że te dwa procesy są nie do uniknięcia. Prędzej czy później nastąpi spadek tempa wzrostu PKB i do tego też się trzeba adaptować. I tu zataczam koło i wracam do polityki fiskalnej i pieniężnej w dłuższej perspektywie. Obie będą się musiały zaadaptować do wolniejszego wzrostu produktywności i wolniejszego wzrostu PKB. Dla polityki pieniężnej wolniejszy wzrost produktywności oznacza na przykład niższą naturalną stopę procentową, natomiast dla polityki fiskalnej niższy wzrost produktywności i niższy wzrost PKB oznaczają, że niższe będą dopuszczalne deficyty, które nie prowadzą do wzrostu stosunku długu publicznego do PKB.

References/Bibliografia

Bielecki M., Brzoza-Brzezina M., Kolasa M. (2022) „Aging, Migration and Monetary Policy in Poland,” *Gospodarka Narodowa* 1/2022.

Bielecki M., Błażejowska A., Brzoza-Brzezina M., Kuziemska-Pawlak K., Szafrński G. (2023). „Estimates and projections of the natural rate of interest for Poland and the euro area”, *NBP Working Papers* 364, Narodowy Bank Polski.

NBP (2023). *Raport o inflacji. Listopad 2023*, NBP, Warszawa.

Chapter 2: Polish economic development prospects. Short and long term

Rozdział 2. Perspektywy rozwoju polskiej gospodarki. Krótki i dłuższy okres

Introduction

Over the past 32 years, starting from the end of the recession triggered by the transformation, Poland has achieved remarkable economic success. The almost uninterrupted process of convergence, meaning reduction of differences in the level of development compared to the countries of Western Europe, continued regardless of the changing governments or the declared goals of economic policy. The year 2015 was a particularly pivotal moment, when following the elections won by the Law and Justice party (PiS) there was a distinct change in the fundamental principles on which this policy was based. In this article we strive to show that, despite strong GDP growth in the years 2015–2023, the changes made are likely to lead to economic problems and slower growth in the years ahead.

2.1. Historic success: Poland's economic growth during its membership of the European Union

The first decades of this century, and in particular the years of membership in the European Union (EU), were marked by rapid growth of the Polish economy and a significant narrowing of the developmental gap separating Poland from the more highly developed countries of Western Europe. Poland's performance during this period was also the best among all new EU members (Orłowski 2020).

Wprowadzenie

W ciągu minionych 32 lat, poczynając od zakończenia recesji transformacyjnej, Polska odniosła niezwykle sukces gospodarczy. Niemal nieprzerwany proces konwergencji, a więc zmniejszania różnic w poziomie rozwoju w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich, następował niezależnie od zmian rządów i deklarowanych celów polityki gospodarczej. Szczególną cezurą był tu rok 2015, kiedy po wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) wyborach nastąpiła wyraźna zmiana fundamentalnych zasad tej polityki. W opracowaniu postaramy się pokazać, że mimo solidnego wzrostu PKB w latach 2015–2023, wprowadzone zmiany doprowadzą prawdopodobnie do problemów gospodarczych i do wolniejszego wzrostu w nadchodzących latach.

2.1. Historyczny sukces: wzrost gospodarczy Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej

Pierwsze dekady obecnego wieku, a w szczególności lata członkostwa w Unii Europejskiej (UE), charakteryzowały się szybkim rozwojem polskiej gospodarki i znaczącym zmniejszeniem dystansu rozwojowego, dzielącego ją od wyżej rozwiniętych krajów zachodnioeuropejskich. Wyniki odnotowane w tym czasie przez Polskę były również najlepsze spośród wszystkich nowych krajów członkowskich UE (Orłowski 2020).

During 19 years of EU membership¹ Poland achieved an average annual GDP growth rate of 4% (meaning that GDP more than doubled in this period). Worth noting is that this growth occurred during exceedingly unfavourable external conditions: this membership was accompanied in 2008–2009 by a global financial crisis and the global recession this triggered in 2009, the debt crisis in the southern eurozone countries and the recession this brought about in Europe in 2012–2013, the pandemic crisis and the global recession that it led to in 2020, and finally the war in Ukraine in 2022–2023. Together, these developments resulted in the average annual rate of growth in developed countries falling from 3.2% over the twenty years from 1984 to 2003, to 1.6% in the years 2004–2022.

Despite such unfavourable conditions, the Polish economy achieved the highest rate of economic growth of all new Member States during its years of membership (the rest achieved average annual growth in GDP of from 1.7% (Croatia) to 3.7% (Romania).² The pace of growth in Poland's GDP was also significantly higher than in Western, Central, Southern, Southeast and Eastern Europe (see Figure 1).

It should also be noted that during the 19 years of membership in the EU, the level of Poland's economic integration with Western Europe increased significantly. Figure 2 shows the annual rate of GDP growth in Poland and in the eurozone. The correlation between the growth rates is 0.79, while after eliminating 2009 (a year of global recession caused by the financial crisis, in which – due to a confluence of numerous favourable circumstances – Poland was the only country in Europe to avoid a drop in GDP) the correlation coefficient increases to 0.87 (see Figure 2).

The increasing openness of the Polish economy and the strength of its connections with the European market can also be traced by analysing data on the allocation of production from input-output tables. From 2005 to

W ciągu 19 lat członkostwa w UE¹ Polska odnotowała średnioroczne tempo wzrostu PKB na poziomie 4 proc. (łącznie oznaczało to więcej niż podwojenie PKB). Warto zauważyć, że rozwój ten nastąpił w wybitnie niesprzyjających warunkach zewnętrznych: członkostwu towarzyszył w latach 2008–2009 globalny kryzys finansowy i wywołana nim globalna recesja w roku 2009, kryzys zadłużeniowy krajów południa strefy euro i wywołana nim europejska recesja w latach 2012–2013, kryzys pandemiczny i wywołana nim globalna recesja w roku 2020, a wreszcie wojna w Ukrainie w latach 2022–2023. W rezultacie tych zjawisk, średnioroczne tempo rozwoju gospodarek krajów rozwiniętych spadło z 3,2 proc. w ciągu dwudziestolecia 1984–2003 do 1,6 proc. w latach 2004–2022.

Mimo tak niesprzyjających warunków, polska gospodarka osiągnęła w okresie członkostwa najwyższy wzrost gospodarczy ze wszystkich nowych krajów członkowskich (pozostałe odnotowały średnioroczny wzrost PKB od 1,7 proc. w Chorwacji do 3,7 proc. w Rumunii)². Tempo wzrostu polskiego PKB było też znacznie wyższe niż w Europie Zachodniej, Środkowej, Południowej, Południowo-Wschodniej oraz Wschodniej (por. wykres 1).

Należy też zauważyć, że w ciągu 19 lat członkostwa w UE zasadniczo zwiększyła się integracja gospodarki polskiej i zachodnioeuropejskiej. Wykres 2 pokazuje roczne templa wzrostu PKB w Polsce oraz w strefie euro. Korelacja między stopami wzrostu wynosi 0,79, a po wyeliminowaniu roku 2009 (roku globalnej recesji wywołanej kryzysem finansowym, w którym z powodu zbiegu wielu korzystnych okoliczności Polska, jako jedyny kraj Europy, uniknęła spadku PKB) współczynnik korelacji wzrasta do 0,87 (por. wykres 2).

Rosnącą otwartość polskiej gospodarki i siłę związków z rynkiem europejskim można też prześledzić, analizując z tablic przepływów międzygałęziowych dane na temat rozdysponowania produkcji. Od 2005 roku do 2015

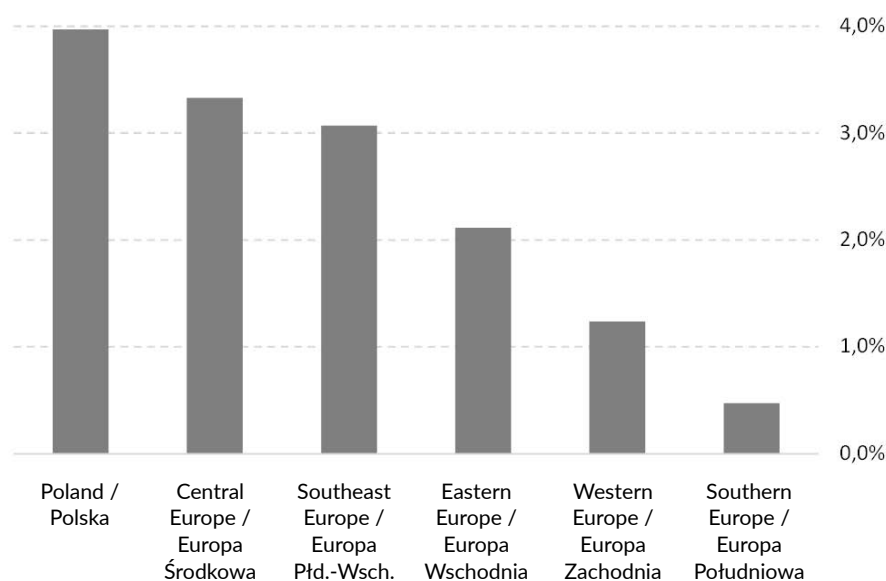
1 Poland joined the EU on 1 May 2004. At the time of writing we have statistics covering the period up to 2022. Therefore, by taking the entire year 2004 as the first year of membership, we have a sample covering a full 19 years (2004–2022).

2 According to IMF data, the only country in the EU to achieve faster GDP growth than Poland was Ireland (5.4%). However, this was due to a one-off upward revaluation of GDP by 26% in 2015, due to changes in the methods of measuring the intellectual value held by transnational corporations operating in Ireland (Halpin 2016).

1 Polska przystąpiła do UE 1 maja 2004 roku, a w chwili przygotowywania opracowania dysponujemy danymi statystycznymi obejmującymi okres do roku 2022. Traktując cały rok 2004 jako pierwszy rok członkostwa, mamy więc próbę obejmującą pełne 19 lat (lata 2004–2022).

2 Według danych IMF szybszy od Polski wzrost PKB w Unii Europejskiej odnotowała jedynie Irlandia (5,4 proc.). Stało się to jednak dzięki jednorazowemu przeszacowaniu PKB w górę o 26 proc. w roku 2015, z powodu zmian metod pomiaru wartości intelektualnej posiadanej przez działające w Irlandii ponadnarodowe koncerny (Halpin 2016).

Figure 1. Average annual GDP growth rate in Poland and the 5 regions of Europe, 2004–2022
Wykres 1. Średnioroczne tempo wzrostu PKB w Polsce i 5 regionach Europy*, lata 2004–2022



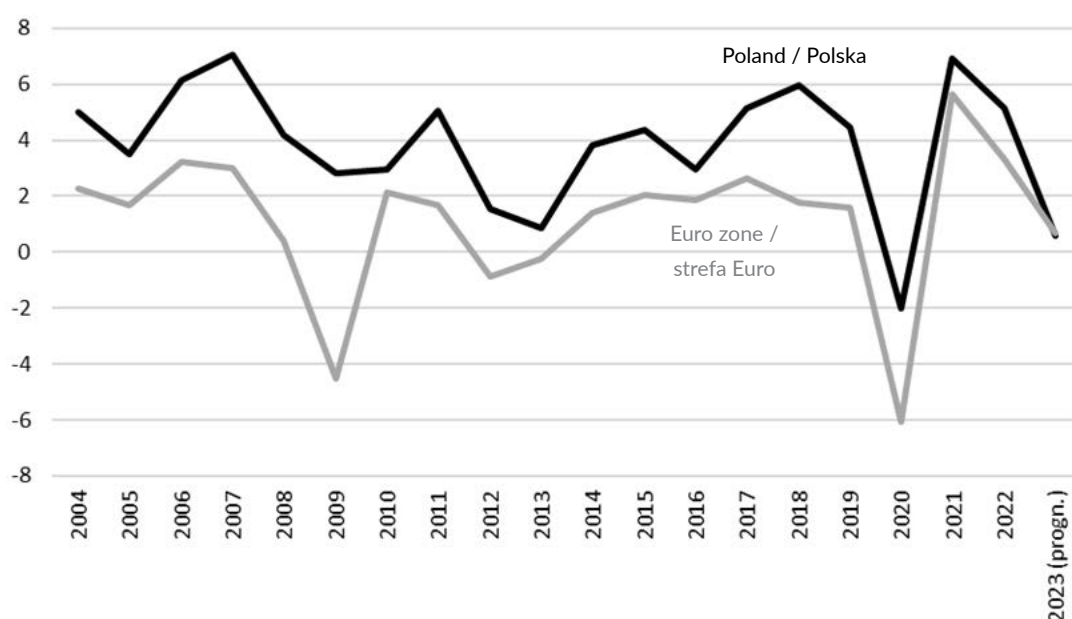
* (1) Central Europe – Austria, Czechia, Hungary, Slovakia; (2) Southeast Europe – Romania, Bulgaria, Croatia, Slovenia, Serbia, Montenegro, North Macedonia; (3) Eastern Europe – Russia, Ukraine, Belarus; (4) Western Europe – Germany, France, Great Britain; (5) Southern Europe – Italy, Spain, Portugal, Greece. /

(1) Europa Środkowa - Austria, Czechy, Węgry, Słowacja; (2) Europa Płd.-Wsch. - Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Słowenia, Serbia, Czarnogóra, Północna Macedonia; (3) Europa Wschodnia – Rosja, Ukraina, Białoruś; (4) Europa Zachodnia - Niemcy, Francja, Wielka Brytania; (5) Europa Południowa - Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja.

Source: Own calculations, based on International Monetary Fund data (IMF 2023) /

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF 2023)

Figure 2. Fluctuations in annual GDP growth rates in Poland and in the eurozone*, 2004–2023
Wykres 2. Wahania rocznych temp wzrostu PKB w Polsce i w strefie euro*, lata 2004–2023



* The eurozone as of 2023. / Strefa euro w składzie z roku 2023.

Source: International Monetary Fund (IMF 2023). / Źródło: International Monetary Fund (IMF 2023).

2015 (no tables yet available for 2020), the share of exports in final demand increased in all main sectors of the Polish economy. In agriculture, this was an increase from 13 to 29%; in industry – from 48 to 56%; in construction – from 6 to 8%; and in services – from 14 to 21% (the level of exports to EU markets ranges from 72% in the case of agriculture, to 82% in the case of industry and construction).

At the same time, attention needs to be drawn to the fact that throughout this period, the level of GDP growth in Poland was on average 2.8 percentage points higher each year than GDP growth in the eurozone, with the exception of 2023 (in which according to IMF forecasts growth was similar). This means that real convergence was taking place (cf. Barro and Sala-i-Martin 1995), as a consequence of which Poland's GDP per capita increased from 43% of the Western European average in 2003 to 74% in the year 2022.

2.2. Short-term prospects of economic growth

Poland's economic growth prospects look somewhat better for the short term than the longer term. For the last few quarters we have been dealing with a temporary economic slowdown, or to be more precise a state close to recession, accompanied by high inflation, at more than twice the target. As such we have a typical situation of stagflation.

Although the stagnation observed in Poland over the last few quarters is quite generally believed to be coming to an end, by no means can one be sure that this is so. Germany, Poland's main economic partner, is stuck in a recession, and as yet there are no unmistakable signals indicating that it is over (the effects of the German recession can be seen in Polish exports, dropping sharply since the second quarter of 2023, and the declining production in the manufacturing industry). At the same time the war in Ukraine and the conflict in the Gaza Strip continue, which could threaten a renewed rise in oil prices. The reduced credibility of Poland's monetary policy means that inflationary expectations continue to be high, entailing in turn high growth

roku (brak jeszcze tablicy za rok 2020) udział eksportu w popycie finalnym wzrósł we wszystkich głównych działach polskiej gospodarki, przy czym w przypadku rolnictwa zwiększył się z 13 do 29 proc., w przemyśle z 48 do 56 proc., w budownictwie z 6 do 8 proc., a w usługach z 14 do 21 proc. (od 72 proc. eksportu w przypadku rolnictwa do 82 proc. w przypadku przemysłu i budownictwa kierowane jest na rynek UE).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że w całym okresie, z wyłączeniem zbliżonego wzrostu w roku 2023 (według prognoz MFW), wzrost PKB Polski był przeciętnie o 2,8 punktu procentowego rocznie wyższy od wzrostu PKB strefy euro. Oznacza to, że postępowała realna konwergencja (por. Barro i Sala-i-Martin 1995), skutkiem której polski PKB per capita zwiększył się z 43 proc. średniej dla Europy Zachodniej w roku 2003 do 74 proc. w roku 2022.

2.2. Perspektywy wzrostu gospodarczego w krótkim okresie

Problematyka perspektyw wzrostu gospodarczego Polski wygląda nieco inaczej w krótkim niż w dłuższym okresie. Od kilku kwartałów mamy do czynienia z czasowym spowolnieniem gospodarczym, a właściwie stanem bliskim recesji, czemu towarzyszy wysoka – ponad dwukrotnie wyższa od celu – inflacja. Mamy więc do czynienia z typową sytuacją stagflacyjną.

Wprawdzie panuje dość powszechne przekonanie, że stagnacja obserwowana w Polsce w ostatnich kilku kwartałach powoli zbliża się do końca, jednak nie można wcale być pewnym takiego rozwoju sytuacji. Niemcy, główny partner gospodarczy Polski, tkwią w recesji i nie ma jeszcze jednoznacznych sygnałów, które wskazywałyby na jej koniec (efekty niemieckiej recesji widać w spadającym silnie od drugiego kwartału 2023 r. polskim eksporcie i w spadającej produkcji przemysłu przetwórczego). Jednocześnie trwa wojna w Ukrainie oraz konflikt w Strefie Gazy, co wciąż może zagrażać ponownym wzrostem cen ropy naftowej. Obniżona wiarygodność polskiej polityki pieniężnej powoduje utrzymywanie się wysokich oczekiwań inflacyjnych, a w ślad za tym wysokim wzrostu płac nominalnych i utrzymującej się

in nominal wages and persistently strong inflationary pressure. The weakened foundations of Poland's public finances could also, in the event of other macroeconomic indices performing poorly, lead to a drop in the ratings of Polish bonds, and consequently a weakening of the Polish zloty. These risks do not necessarily have to materialise, but they are not unlikely.

As a result, a gradual acceleration in GDP growth can be expected in 2024, grounded chiefly on domestic demand. This will be a result of both relatively rapid growth in real wages, and a sustained revival in investment. Due to the weak business climate abroad, this will be accompanied by a deterioration in the current account balance, while the scale of this deterioration will depend to a significant degree on the economic situation in Germany. However, this will also be coupled with continuing relatively high inflationary pressure, generated in particular in the services sector, which monetary policy will be incapable of effectively countering (primarily due to the reduced credibility of the Monetary Policy Council and the National Bank of Poland). It should be noted that this economic stagflation (meaning relatively slow growth accompanied by inflationary pressure) is not solely the result of a convergence of unfortunate developments over the last few years, but is the obvious consequence of the economic policy that was pursued from 2016, effectively promoting consumption yet lacking effectiveness in stimulating investment. Among the main threats, I would highlight another wave of rising global commodity prices, which could trigger a global recession and further increase inflation, as well as a deterioration in Poland's economic stability ratings (for example, due to a global rise in risk aversion), leading to a downgrade, a significant increase in debt servicing costs, and a weakening of the Polish currency.

2.3. Long-term prospects of economic growth

When analysing the prospects of growth in the long term, one has to take a close look at the changes that took place in Poland's economic policy in 2016–2023, and to what degree these changes impact the chances

silnej presji inflacyjnej. Osłabione fundamenty finansów publicznych Polski mogą też, w przypadku złego kształtowania się innych wskaźników makroekonomicznych, doprowadzić do obniżenia ratingu polskich obligacji, a w ślad za tym do osłabienia złotego. Ryzyka te nie muszą się zmaterializować, ale prawdopodobieństwo ich realizacji nie jest małe.

W rezultacie w 2024 roku można oczekiwać stopniowego przyspieszenia wzrostu PKB, głównie w oparciu o popyt wewnętrzny. Wynikać to będzie zarówno ze stosunkowo szybkiego wzrostu realnych płac, jak i z utrzymania się ożywienia inwestycji. Wobec słabej koniunktury zagranicznej, towarzyszyć temu będzie pogorszenie salda obrotów bieżących, a skala pogorszenia będzie w znacznym stopniu zależać od stanu koniunktury w Niemczech. Towarzyszyć temu będzie jednak również utrzymująca się stosunkowo wysoka presja inflacyjna, generowana zwłaszcza w sektorze usług, której nie będzie zdolna skutecznie przeciwstawić się polityka pieniężna (głównie ze względu na obniżoną wiarygodność Rady Polityki Pieniężnej i Narodowego Banku Polskiego). Należy zauważyć, że stagflacyjna sytuacja gospodarcza (czyli stosunkowo powolny wzrost, któremu towarzyszy presja inflacyjna) nie jest tylko wynikiem splotu nieszczęśliwych wydarzeń z ostatnich lat, ale jest oczywistą konsekwencją polityki gospodarczej prowadzonej od roku 2016, skutecznie promującej konsumpcję, przy braku skuteczności w zakresie pobudzania inwestycji. Wśród głównych zagrożeń wymieniałbym kolejną falę wzrostu światowych cen surowców, która mogłaby doprowadzić do globalnej recesji i dalszego wzrostu inflacji, a także pogorszenie ocen stabilności gospodarczej Polski (np. skutkiem globalnego wzrostu awersji do ryzyka), prowadzące do obniżenia ratingu, znacznego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia i osłabienia kursu złotego.

2.3. Perspektywy wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie

Analizując perspektywy wzrostu w dłuższym okresie, należy przyrzeć się zmianom, które nastąpiły w polskiej polityce gospodarczej w latach 2016–2023 i temu, na ile wpływają one na szanse kontynuacji pomyślnego

for continuing the country's favourable development (cf. Orłowski 2023). Three decades of success were grounded on three foundations, which up until the year 2015 no government violated, even if they verbally criticised those in power before them. The first foundation was the establishing and systematic reinforcing of institutions serving economic growth. The second – attention to economic equilibrium, which in the short term means above all monetary stability, and in the long term support for savings and investments (particularly important in an ageing society and when there are unfavourable demographic changes) as well as avoiding excessive debt. Polish economic policy was long dominated by the conviction that money should be stable, monetary policy credible and focused on realising the fundamental goal of keeping the lid on inflation, while public finances should support the money's stability. The third foundation was the attachment to the idea of European integration. This initially meant an enormous effort that was essential for it to be possible to join the Union. From 2004, it was the reaping of the fruit of this effort, in the form of growth in production and exports, as well as a fundamental improvement in the state of the country's infrastructure. According to research, Poland owes as much as half of its growth in GDP achieved in the years 2002–2022 precisely to EU membership. The benefits of being part of the common European market proved significantly greater than the effects of the inflow of funds (Orłowski 2022).

However, recent years have weakened all three of the foundations beneath Poland's economic success. The efficiency of many institutions has fallen drastically, as too has trust in their activities. This was not only a consequence of the pressure put to bear on independent institutions and the servility of political appointees, but was also connected to the steady deterioration in quality of human capital in the civil service.

An overall governance quality indicator, represented by the World Bank's Worldwide Governance Indicators, can serve as a measure of institutional efficiency. This indicator is the average of the WGIs' 6 aggregate governance indicators: (1) voice and accountability; (2) political stability and absence of violence/terrorism; (3) government effectiveness; (4) regulatory quality; (5) rule of law; and (6) control of corruption (World Bank 2023).

rozwoju kraju (por. Orłowski 2023). Trzy dekady sukcesu bazowały na trzech fundamentach, których do roku 2015 nie naruszał żaden rząd, nawet jeśli werbalnie krytykował swoich poprzedników. Pierwszym fundamentem była budowa i systematyczne wzmacnianie instytucji służących rozwojowi gospodarczemu. Drugim – dbałość o równowagę gospodarczą, co w krótkim okresie oznacza przede wszystkim stabilny pieniądź, a w dłuższym wspieranie oszczędności i inwestycji (szczególnie ważne w warunkach starzenia się społeczeństwa i niekorzystnych zmian demograficznych) oraz unikanie nadmiernego zadłużenia. W polskiej polityce gospodarczej przez długi czas dominowało przekonanie, że pieniądź powinien być stabilny, polityka monetarna wiarygodna i skoncentrowana na realizacji podstawowego celu kontrolowania inflacji, a finanse publiczne powinny wspierać stabilność pieniądza. Trzecim fundamentem było przywiązanie do idei integracji europejskiej. Początkowo oznaczało to ogromny wysiłek niezbędny, by móc wejść do Unii. Od roku 2004 było to już zbieranie owoców tego wysiłku w postaci wzrostu produkcji i eksportu, a także zasadniczej poprawy stanu infrastruktury. Według badań nawet połowę wzrostu PKB osiągniętego w latach 2002–2022 Polska zawdzięcza właśnie członkostwu, przy czym korzystne efekty udziału w jednolitym rynku europejskim okazały się znacznie większe niż same efekty napływu funduszy (Orłowski 2022).

Ostatnie lata przyniosły jednak osłabienie wszystkich trzech fundamentów sukcesu gospodarczego Polski. Sprawność wielu instytucji radykalnie spadła, spadło też zaufanie do prowadzonych przez nie działań. Było to nie tylko efektem nacisków na niezależne instytucje i serwilizmu politycznych nominatów, ale także wiązało się z trwałym pogorszeniem jakości kapitału ludzkiego w służbie publicznej.

Miarą sprawności instytucji może być syntetyczny wskaźnik jakości zarządzania (*Worldwide Governance Indicators*) zestawiany przez Bank Światowy jako średnia 6 wskaźników cząstkowych: (1) odpowiedzialności władzy i wolności obywatelskich, (2) stabilności i bezpieczeństwa, (3) sprawności działania rządu, (4) jakości regulacji, (5) praworządności, (6) kontroli korupcji (World Bank 2023).

The overall governance quality indicator for Poland during its membership of the EU, compared to various regions of Europe, is presented in Figure 3.

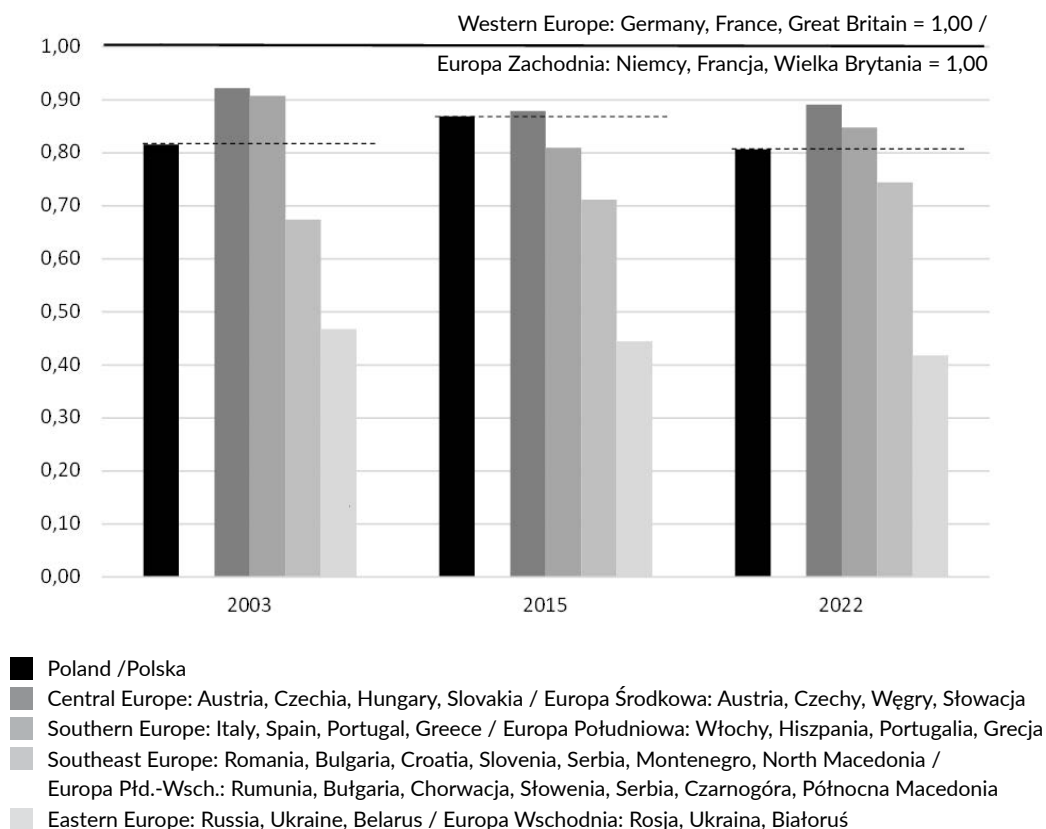
In 2003, the level of efficiency of Poland's institutions was estimated to be 82% of the level observed in Western Europe; this was much lower than in Central Europe and in Southern Europe. From 2004 to 2015, thanks to the policies pursued and EU membership, Poland made progress, and the efficiency of its institutions rose to 87%, in other words, the level in Western Europe. Poland had thereby drawn level with the level in Central Europe, and moved ahead of the other regions. Unfortunately, this process took an about turn in the years 2016–2022, as a result of which the level of efficiency of Poland's institutions fell in 2022 to 81% of the level in Western Europe, which was below the levels for Central Europe and for Southern Europe. Nevertheless, it

Kształtowanie się syntetycznego wskaźnika jakości zarządzania w Polsce w okresie członkostwa w UE i na tle różnych regionów Europy, przedstawione jest na rysunku 3.

W roku 2003 poziom sprawności polskich instytucji oszacowano na 82 proc. poziomu obserwowanego w Europie Zachodniej; poziom ten był zdecydowanie niższy niż w Europie Środkowej i Południowej. W latach 2004–2015 dzięki prowadzonej polityce i członkostwu w UE Polska osiągnęła postęp, a sprawność instytucji wzrosła do 87 proc., czyli poziomu Europy Zachodniej. W ten sposób Polska zrównała się z poziomem Europy Środkowej oraz wyprzedziła pozostałe regiony. Niestety, proces ten odwrócił się w latach 2016–2022, w wyniku czego poziom sprawności polskich instytucji ponownie spadł w roku 2022 do 81 proc. poziomu Europy Zachodniej i poniżej wartości wskaźnika dla Europy Środkowej i Południowej. Nadal był jednak wyższy

Figure 3. The efficiency of performance in institutions influencing economic development in Poland, compared to five regions of Europe *, years 2004–2022

Wykres 3. Sprawność działania instytucji wpływających na rozwój gospodarczy w Polsce na tle pięciu regionów Europy*, lata 2004–2022



Source: Own calculations based on World Bank data (World Bank 2023). /

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Banku Światowego (World Bank 2023).

was still above that of Southeast Europe (although Poland's advantage here had fallen distinctly since 2015), and much higher than in Eastern Europe. In 2002, effectiveness was rated the lowest for Poland's government institutions, at 74% of the level in Western Europe (a deterioration of 5 percentage points compared to 2015).

Given the importance of efficient institutions for economic development (Wojtyna 2009), one has to recognise that a drop in the quality of the institutional environment may substantially dampen the pace of economic growth, at least until decisive and effective steps are taken to improve it.

Poland's financial stability has also deteriorated in recent years. On the one hand this was due to strong growth in aggregate demand not being accompanied by a rise in the potential growth rate. And on the other – a significant increase in the money supply.³ External factors (such as the temporary rise in commodity prices caused by global supply shocks) also contributed. Taken together, the above led to a substantial increase in inflation. The absence of a determined and credible monetary policy led to an intensification of inflationary expectations, which may prove long-lasting. In addition, there was significant deterioration in the condition of public finances, which was concealed for years by a portion of the deficit and debt being shifted to outside the area of public finances defined by Polish law. However, strong growth in the public debt-to-GDP ratio was prevented by the elevated level of inflation, reducing the debt's real value.

The factor holding back to the greatest degree the potential GDP growth rate in the coming years is the decrease in investment intensity among Polish businesses (cf. Figure 4). This has resulted in the lowest investment-to-GDP ratio in the history of national accounts, standing at 15.3% in the first three quarters of 2023 (compared to 20.4% at the end of 2015). Coupled with the probable drop in labour supply driven by demographics, this could lead to stagflation in the years ahead: moderate growth in GDP, of 2–3% at the most, accompanied by elevated inflation of around 6–8%. Equally as important is that low levels of investment

niż w Europie Południowo-Wschodniej (choć przewaga Polski wyraźnie się zmniejszyła w porównaniu z rokiem 2015), a zdecydowanie wyższy w porównaniu z Europą Wschodnią. W roku 2022 najniżej oceniana była efektywność polskich instytucji rządowych: na 74 proc. poziomu Europy Zachodniej (w tym obszarze nastąpiło pogorszenie o 5 punktów procentowych w stosunku do roku 2015).

Biorąc pod uwagę znaczenie dla rozwoju gospodarczego sprawnych instytucji (Wojtyna 2009), należy uznać, że obniżenie jakości otoczenia instytucjonalnego może znacząco spowolnić tempo rozwoju gospodarczego, przynajmniej do czasu podjęcia zdecydowanych i skutecznych działań na rzecz jego poprawy.

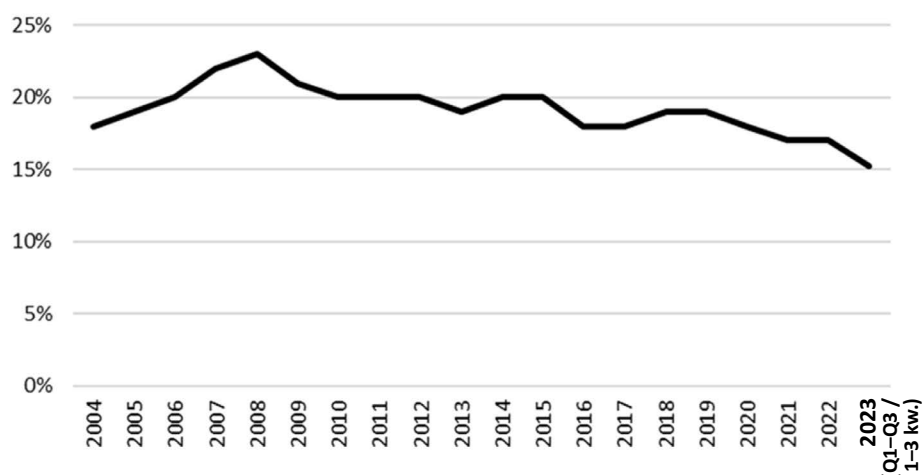
Pogorszeniu w ostatnich latach uległa również stabilność finansowa Polski. Z jednej strony odpowiadała za to silny wzrost zagregowanego popytu, któremu nie towarzyszył wzrost potencjalnego tempa wzrostu. Z drugiej – znaczne zwiększenie podaży pieniądza³. Miały na to wpływ także czynniki zewnętrzne (m.in. czasowy wzrost cen surowców spowodowany globalnymi wstrząsami podażowymi). Wszystko to sprawiło, że silnie zwiększyła się inflacja. Brak zdecydowanej i wiarygodnej polityki pieniężnej doprowadził do intensyfikacji oczekiwań inflacyjnych, która może okazać się trwała. Ponadto silnemu pogorszeniu uległ stan finansów publicznych, co przez lata ukrywano, przesuwając części deficytu i długu poza zdefiniowany przez polskie prawo obszar finansów publicznych. Silnemu wzrostowi relacji długu publicznego do PKB zapobiegła jednak podwyższona inflacja, zmniejszająca jego realną wartość.

Czynnikiem, który w najbliższych latach w największym stopniu ogranicza potencjalne tempo wzrostu PKB, jest spadek intensywności inwestowania przez polskie firmy (por. wykres 4). Efektem tego jest najniższa w historii zestawiania rachunków narodowych relacja nakładów inwestycyjnych do PKB, wynosząca w ciągu trzech pierwszych kwartałów 2023 roku 15,3 proc. (wobec 20,4 proc. w końcu 2015 roku). Przy wynikającym z przyczyn demograficznych prawdopodobnym spadku podaży pracy, może to doprowadzić w nadchodzących latach do stagflacji: umiarkowanego wzrostu PKB, rzędu co najwyżej 2–3 proc., z podwyższoną inflacją

³ The M3 money supply increased by around 44% in 2020–2023, while real GDP increased by 10%.

³ Podaż pieniądza M3 wzrosła w latach 2020–2023 o ok. 44 proc., podczas gdy realny PKB wzrósł o 10 proc.

Figure 4. Investment rate (ratio of gross fixed capital formation to GDP), 2004–2023
Wykres 4. Stopa inwestycji (relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB), lata 2004–2023



Source: Own calculations based on data from Statics Poland. /
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

mean a slowdown in the reduction of the technology gap in relation to Western European economies, thus limiting growth in the economy's innovation and knowledge base (cf. Grzybowska 2013). Nevertheless, it needs to be pointed out that this situation could be improved significantly through the skilful application of funds from the National Recovery Plan, and above all through an improvement in the investment climate.

The third pillar of development compromised in the years 2016–2023 was that of relations with EU institutions. A dispute over the rule of law blocked access to EUR 60 billion from the National Recovery Plan for two years, there was growing danger of access to structural funds being restricted as a result of the “money for self-governance” formula being applied, threats were multiplying of Poland using its veto and taking decisions going against EU law, openly anti-European rhetoric was intensifying among those in power, and the likelihood of *Polexit* was becoming increasingly realistic. However, it is to be believed that the change in government resulting from the parliamentary elections of 15 October 2023 may lead to a rapid improvement in the situation in this regard.

The changes made to economic policy from 2016 to 2023 resulted in a distinct drop in the rate of growth in total factor productivity (TFP). TFP growth refers to

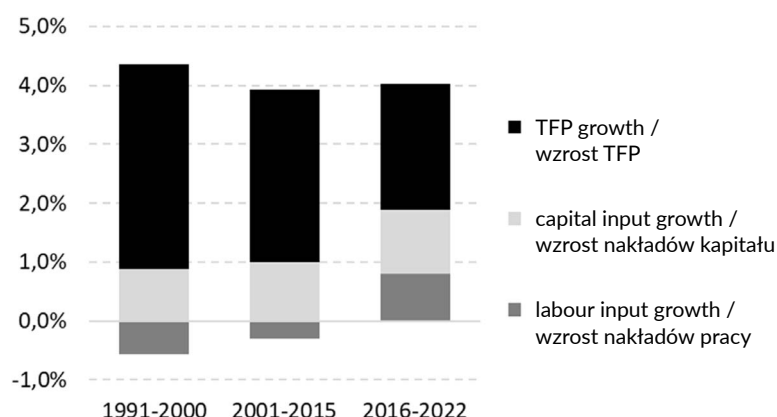
rzędu 6–8 proc. Co równie ważne, niskie inwestycje oznaczają spowolnienie tempa redukcji luki technologicznej w stosunku do gospodarek zachodnioeuropejskich, a więc ograniczają wzrost innowacyjności gospodarki i oparcie jej na wiedzy (por. Grzybowska 2013). Należy jednak zauważyć, że sytuację mogłoby znacząco podnieść umiejętne użycie środków Krajowego Planu Odbudowy, a przede wszystkim poprawa klimatu inwestycyjnego.

Trzecim naruszonym w latach 2016–2023 filarem rozwoju były stosunki z instytucjami UE. Konflikt o praworządność na dwa lata zablokował dostęp do 60 miliardów euro z tytułu Krajowego Planu Odbudowy, rosło zagrożenie ograniczenia dostępu do funduszy strukturalnych w wyniku zastosowania formuły „pieniądze za samorządność”, mnożyły się groźby polskiego weta i decyzje podejmowane wbrew prawu Unii, nasilała się jawnie antyeuropejska retoryka rządzących, coraz bardziej realny stawał się *polexit*. Jak jednak należy sądzić, zmiana władzy w wyniku wyborów parlamentarnych 15 października 2023 roku może doprowadzić do szybkiej poprawy sytuacji w tym zakresie.

Efektom zmian w prowadzonej w latach 2016–2023 polityce gospodarczej było wyraźne ograniczenie tempa wzrostu łącznej produktywności czynników (TFP).

Figure 5. Contribution of increase in labour inputs, capital inputs and TFP to total GDP growth, 1990–2022

Wykres 5. Wkład zwiększenia nakładów pracy, kapitału i TFP w łączny wzrost PKB, lata 1990–2022



Source: Own calculations based on data from Statistics Poland. / Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

that part of GDP growth that cannot be accounted for by growth in labour and capital inputs. This value is referred to as the “Solow residual”, and is equated with broadly understood technological and organisational progress resulting both from the application of new technology and improvement in the quality of human capital (cf. Rapacki and Próchniak 2009). Evolution of the contribution of increased labour and capital inputs, and TFP, in total GDP growth over successive periods of Poland’s transformation is presented in Figure 5.

A fact to be noted here is that the period of 2016–2022 differs markedly from the previous ones in two aspects: firstly, the positive impact on growth in labour inputs on GDP growth; and secondly, growth in total factor productivity (TFP) significantly slower than previously. Both of these developments signify a distinct change in the nature of the economic growth resulting from the changes to economic policy.

Summary

The weakening of the three foundations of development laid out above, together with the prospects of a drop in labour supply, indicates limited potential for Poland’s GDP growth in the years ahead. Worse still, this constrained growth may be accompanied by persistent

Wzrost TFP oznacza tę część wzrostu PKB, która nie daje się wytłumaczyć wzrostem nakładów pracy i kapitału. Wielkość ta nazywana jest „resztą Solowa” i utożsamiana z szeroko rozumianym postępowem techniczno-organizacyjnym, wynikającym zarówno z zastosowania nowych technologii, jak i z poprawy jakości kapitału ludzkiego (por. Rapacki i Próchniak 2009). Kształtowanie się wkładu zwiększenia nakładów pracy, kapitału i TFP w łączny wzrost PKB w kolejnych okresach transformacji przedstawia wykres 5.

Należy zauważyć, że okres 2016–2022 różni się wyraźnie od poprzednich w dwóch aspektach: po pierwsze, dodatniego wpływu wzrostu nakładów pracy na wzrost PKB; po drugie, wyraźnie wolniejszego niż poprzednio wzrostu wydajności czynników (TFP). Oba te zjawiska oznaczają wyraźną zmianę charakteru wzrostu gospodarczego wynikającą ze zmian polityki gospodarczej.

Podsumowanie

Wymienione wyżej osłabienie trzech fundamentów rozwoju, a także perspektywy zmniejszenia się podaży pracy łącznie wskazują na ograniczony potencjał wzrostu PKB Polski w nadchodzących latach. Co gorsza, ogra-

inflationary pressures. Revitalising Poland's economy requires, first and foremost, a boost in business investments, as well as vigorous efforts to reinforce market institutions weakened in recent years, along with a sustainable rebalancing of the economy.

niczonemu tempu wzrostu może towarzyszyć utrzymująca się presja inflacyjna. Ponowne zdynamizowanie polskiej gospodarki wymaga przede wszystkim ożywienia inwestycji przedsiębiorstw, a także intensywnych działań na rzecz wzmocnienia osłabionych w ostatnich latach instytucji rynkowych oraz trwałego zrównoważenia gospodarki.

References/Bibliografia

Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995). *Economic growth*, McGraw-Hill: New York.

Grzybowska B. (2013). "Wiedza i innowacje jako współczesne czynniki wzrostu gospodarczego" [Knowledge and innovation as contemporary economic growth factors], *Ekonomista* no./nr 4: 521-531.

Halpin P. (2016). "Irish 2015 GDP growth raised to 26 percent on asset reclassification", *Reuters*, 12 July, <https://www.reuters.com/article/uk-ireland-economy-idUKKCN0ZS0ZC/#:~:text=%20The%20Central%20Statistics%20Office%20said,for%20example%20through%20corporate%20inversions> (accessed/dostęp: 4.08.2024).

IMF–International Monetary Fund (2023). *World Economic Outlook Database*, October 2023 Edition, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (accessed/dostęp: 30.12.2023).

Orłowski W.M. (2020). "Trajectories of the economic transition in Central and Eastern Europe", in/w: Gorzelak G. (ed.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe*, Routledge, London/New York, 11-34.

Orłowski W.M. (2021). "Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku" [Sources of economic benefits from Poland's membership in the European Union: an attempt to estimate], in/w: Orłowski W.M. (ed.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 19-49.

Orłowski W.M. (2023). "W stronę złego modelu rozwoju" [Towards a bad model of development], *Rzeczpospolita*, 13 June, <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art38600261-witold-m-orlowski-w-strone-zlego-modelu-rozwoju> (accessed/dostęp: 2.08.2024).

Rapacki R., Próchniak M. (2009). "Rachunek wzrostu gospodarczego w krajach transformacji w latach 1990–2003" [Assessment of economic growth in countries undergoing transformation from 1990 to 2003], in/w: Rapacki R. (ed.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji*, PWE, Warszawa, 74-107.

Wojtyna A. (2009). "O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego" [On research into "deeper" causes of economic growth], in/w: Rapacki R. (ed.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji*, PWE, Warszawa, 187-201.

World Bank (2023). *The World Bank Data*, <https://www.worldbank.org/en/home>, (accessed/dostęp: 30.12.2023).

Chapter 3: Results of and prospects for the Polish economy following the populist experiment of 2016–2023

Rozdział 3. Wyniki i perspektywy polskiej gospodarki po populistycznym eksperymencie w latach 2016–2023

Introduction

Research on populism is not easy, as on the one hand almost no party wishes to be identified as populist, while on the other they often accuse their political rivals of populism (Edwards 2019). In order to minimise the risk of distorting the results by taking one side of the political dispute, it is best not to create one's own definition of populism, but to refer to that widely used in the literature.

In the social sciences, populism is most often defined as basing politics on the alleged struggle between the (good) people and the (exploitative) elites; populists maintain that they are the sole representatives of the people in this struggle (Mudde 2004). Building on this definition, Funke, Schularick and Trebesch (2023) identified 51 populist presidents and prime ministers from between 1900 and 2020, and estimated the economic cost of their exercise of power. According to their estimates, after 15 years GDP per capita is 10% lower than it would be in the likely counterfactual, that is, without populists in power.

Among the episodes of populist government, Funke, Schularick and Trebesch (2023) mention the coming to power of the Law and Justice (PiS) party in Poland in 2015. Guriev and Papaioannou (2022), in an article giving an overview of populism, classify PiS likewise, while pointing out that – alongside Hungary's FIDESZ – this party intensified its anti-establishment rhetoric mostly between 2014 and 2019. In this paper, we focus on the economic impact of this party's rule.

Despite the pandemic and the fundamental changes in institutions and economic policy introduced after 2015, the Polish economy grew as if nothing had changed.

Wprowadzenie

Badania nad populizmem nie są łatwe, bo niemal wszystkie partie z jednej strony nie chcą być identyfikowane jako populistyczne, a z drugiej – często oskarżają o populizm swoich politycznych konkurentów (Edwards 2019). Aby zminimalizować ryzyko zniekształcenia wyników, opowiadając się po jednej stronie politycznego sporu, najlepiej nie tworzyć własnej definicji populizmu, a odwołać się do szeroko stosowanej w literaturze.

Populizm w naukach społecznych jest najczęściej definiowany jako opieranie polityki na rzekomej walce między (dobrym) ludem a (eksploatującymi go) elitami; populiści utrzymują, że są wyłącznym reprezentantem ludu w tej walce (Mudde 2004). Bazując na tej definicji, Funke, Schularick i Trebesch (2023) zidentyfikowali 51 populistycznych prezydentów i premierów w latach 1900–2020 i oszacowali koszt ekonomiczny sprawowania przez nich władzy. Według ich szacunków po 15 latach PKB na mieszkańca jest o 10 proc. niższy w porównaniu do prawdopodobnego scenariusza alternatywnego, czyli bez populistów u władzy.

Wśród epizodów populistycznych rządów Funke, Schularick i Trebesch (2023) wymieniają przejęcie władzy w Polsce w 2015 roku przez partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Także Guriev i Papaioannou (2022) w przeglądowym artykule nt. populizmu podobnie klasyfikują PiS, przy czym wskazują, że – obok węgierskiego FIDESZ-u – to ugrupowanie najbardziej nasiliło swój antyestablishmentowy przekaz w latach 2014 do 2019. W tym opracowaniu koncentrujemy się na ekonomicznych skutkach rządów tej partii.

Mimo pandemii oraz zasadniczych zmian w instytucjach i polityce gospodarczej wprowadzonych po 2015 roku

GDP per capita grew by more than 24% between 2016 and 2021.

However, it is not very difficult to explain the lack of difference between Poland's economic performance after 2015 and the forecasts available at the beginning of 2016.

For a start, since 2016 there has been a broad influx of labour immigration into Poland, which was not anticipated in the forecasts. The share of legally employed immigrants in the total workforce rose from just over 1% in 2015 to over 5% in 2021 (and 6.5% in 2022). Without this labour immigration, the Polish economy would be around 5% smaller.

Secondly, the effects that change in institutions and economic policy has on wellbeing, as long as no crisis is triggered, manifest themselves slowly and with a considerable time lag. Growth theory shows, for example, that the long-term negative effects of increasing consumption at the expense of investment only begin to outweigh the short-term positive effects after 7–8 years.

It is therefore legitimate to question the consequences of the populist experiment of 2016–2023 in terms of long-term economic growth.

Presenting the research problem in this way is important, because populist governments have a tendency to return to power (Funke, Schularick and Trebesch 2023). Moreover, most of them have historically been economically costly. In Latin America in particular they have typically ended with income in the poorer social strata and middle class falling below the level from before the onset of the populist experiments (Edwards 2019).

Nevertheless, it has to be pointed out that the picture emerging from earlier studies is not entirely clear. Ball, Freytag and Kautz (2019), who analysed several episodes of populist government in Latin America between 1995 and 2012, concluded that although GDP growth declined during these periods, in the second half of the populists' rule it was by no means lower by a statistically significant degree than the economic growth under non-populist government. Their study confirms that the

polska gospodarka rozwijała się tak, jakby nic się nie zmieniło. PKB per capita w latach 2016–2021 wzrósł o ponad 24 proc.

Wyjaśnienie braku różnicy między wynikami gospodarczymi Polski po 2015 roku a prognozami dostępnymi na początku 2016 roku nie nastręcza dużych trudności.

Po pierwsze, od 2016 roku do Polski szeroko napływa imigracja zarobkowa, czego nie zakładano w prognozach. Udział legalnie zatrudnionych imigrantów w ogóle pracujących wzrósł z nieco ponad 1 proc. w 2015 roku do ponad 5 proc. w 2021 (i 6,5 proc. w 2022 roku). Bez imigracji zarobkowej polska gospodarka byłaby o około 5 proc. mniejsza.

Po drugie, skutki zmian – w instytucjach i polityce gospodarczej – dla dobrobytu, o ile nie wywołają kryzysu, ujawniają się powoli i z dużym opóźnieniem. Z teorii wzrostu wynika na przykład, że długookresowe negatywne efekty zwiększenia konsumpcji kosztem inwestycji zaczynają przeważać nad krótkookresowymi pozytywnymi efektami dopiero po 7–8 latach.

Pytanie o skutki populistycznego eksperymentu z lat 2016–2023 dla długofalowego wzrostu gospodarczego pozostaje więc zasadne.

Tak zarysowany problem badawczy jest ważny, bo populistyczne rządy mają tendencję do powracania (Funke, Schularick i Trebesch 2023). Ponadto, większość z nich historycznie była gospodarczo kosztowna. W szczególności w Ameryce Łacińskiej zwykle kończyły się one spadkiem dochodów biedniejszych warstw społecznych oraz klasy średniej poniżej poziomu sprzed rozpoczęcia populistycznych eksperymentów (Edwards 2019).

Jakkolwiek trzeba zaznaczyć, że obraz wyłaniający się z wcześniejszych badań nie jest w pełni jednoznaczny. Ball, Freytag i Kautz (2019), analizując kilka epizodów populistycznych rządów w Ameryce Łacińskiej w latach 1995–2012, dochodzą do wniosku, że choć dynamika PKB spadała w trakcie tych epizodów, to w drugiej połowie rządów populistów wcale nie była statystycznie istotnie niższa od tempa wzrostu gospodarczego pod rządami nie-populistów. Ich badanie potwierdza, że koszty populizmu dla wzrostu gospodarczego ujawnia-

costs of populism for economic growth reveal themselves with a significant delay (cf. also Funke, Schularick and Trebesch 2023). Rodrik (2018a), on the other hand, makes a distinction between bad and good populists. The former strike at the independence of institutions designed to counteract the short-sightedness of the ruling majority. The latter in turn seek to dismantle institutional arrangements that perpetuate the income distribution resulting from temporary political advantages. In his view, it is only the rule of the former that gives rise to unambiguous economic costs.

Our contribution to the economic literature is fourfold.

First of all, we are dealing with a problem that is still poorly researched. Surprisingly few studies assess the economic consequences of populist governments, and most concern Latin America. Sachs (1989) and Dornbusch and Edwards (1991) in particular contributed to the development of research on these countries. A study covering the broadest sample of countries, including post-2015 Poland, was conducted by Funke, Schularick and Trebesch (2023). Although a broad sample makes it easier to generalise, it can lose details that matter. The sample in the said study is still dominated by Latin American countries. In the meantime, although support for populism has been growing regardless of latitude since the global financial crisis, non-Latin American voters still differ in their choices from voters in Latin America (Stankov 2018 and 2021).

Secondly, therefore, our analysis allows us to verify which of the mechanisms responsible for the high costs of populism in Latin America have also come into play in Poland. Sachs (1989), Dornbusch and Edwards (1990 and 1991), Guiso et al. (2017), Ball, Freytag and Kautz (2019), and Edwards (2019) indicate that these costs are mainly due to macroeconomic constraints being disregarded. Populists engage in redistribution using fiscal and regulatory tools (in particular substantial increases in the minimum wage), which leaves the economy macroeconomically destabilised after their rule. Houle and Kenny (2018) point out that populism undermines democratic institutions. Populists consolidate power in order, they argue, to overcome "impossibilism" and effectively implement the "will of the sovereign". Acemoglu and Robinson (2012) and Acemoglu et al. (2019) show

ją się z dużym opóźnieniem (por. też Funke, Schularick i Trebesch 2023). Z kolei Rodrik (2018a) wprowadza rozróżnienie na złych i dobrych populistów. Ci pierwsi uderzają w niezależność instytucji mających przeciwdziałać krótkowzroczności większości rządzącej. Ci drudzy starają się rozbić rozwiązania instytucjonalne, które utrwalają podział dochodu wynikający z przejściowych przewag politycznych. W jego ocenie tylko rządy tych pierwszych rodzą jednoznaczne gospodarcze koszty.

Nasz wkład do literatury ekonomicznej jest czworakiego rodzaju.

Po pierwsze, zajmujemy się problemem nadal słabo zbadanym. Zaskakująco niewiele opracowań ocenia skutki ekonomiczne rządów populistów. Większość z nich dotyczy Ameryki Łacińskiej. Do rozwoju badań nad tymi krajami przyczynili się w szczególności Sachs (1989) oraz Dornbusch i Edwards (1991). Badanie obejmujące najszerszą próbę krajów, w tym Polskę po 2015 roku, przeprowadzili Funke, Schularick i Trebesch (2023). Jakkolwiek szeroka próba ułatwia uogólnianie, to może gubić szczegóły mające znaczenie. Próba w omawianym badaniu jest wciąż zdominowana przez kraje Ameryki Łacińskiej. Tymczasem, mimo że od czasu globalnego kryzysu finansowego poparcie dla populizmu rośnie niezależnie od szerokości geograficznej, to wyborcy spoza Ameryki Łacińskiej wciąż różnią się w swoich wyborach od tych z Ameryki Łacińskiej (Stankov 2018 i 2021).

Po drugie więc, nasza analiza pozwala zweryfikować, które z mechanizmów odpowiadających za wysokie koszty populizmu w Ameryce Łacińskiej zadziałały również w Polsce. Sachs (1989), Dornbusch i Edwards (1990 i 1991), Guiso et al. (2017), Ball, Freytag i Kautz (2019), czy Edwards (2019) wskazują, że koszty te wynikają głównie z lekceważenia ograniczeń makroekonomicznych. Populiści angażują się w redystrybucję przy użyciu narzędzi fiskalnych i regulacyjnych (w szczególności silne podwyżki płacy minimalnej), która pozostawia gospodarkę po ich rządach zdestabilizowaną makroekonomicznie. Houle i Kenny (2018) zwracają uwagę, że populizm osłabia demokratyczne instytucje. Populiści konsolidują władzę, żeby – jak twierdzą – przełamać imposybilizm i skutecznie wprowadzać w życie wolę suwerena. Acemoglu i Robinson (2012) i Acemoglu et al. (2019) wykazują, że osłabienie demokratycznych instytucji hamuje wzrost

that weakening democratic institutions inhibits economic growth. Rode and Revuelta (2015) highlight that populism leads to the erosion of institutions that protect economic freedom. Balcerowicz (2003), Balcerowicz and Fischer (2006) and Balcerowicz and Rzońca (2015) write about the crucial importance of economic freedom for economic growth. In the vast majority of works, populism is linked to protectionism or, more generally, to economic disintegration (economic nationalism), which give birth to high costs (see, for example, Furceri et al. 2020). Funke, Schularick and Trebesch (2023) discuss all the mechanisms described above.

Thirdly, our work draws attention not only to declining macroeconomic stability, the erosion of institutions that put constraints on power and protect economic freedom, and economic disintegration (economic nationalism), but also to additional mechanisms less often explored in other works on the economic costs of populism. In particular, we examine the populists' approach to the challenges of an ageing population, as well as the effects of their rule on the accumulation of human capital.

Fourthly and finally – and most importantly – we verify whether the coming to power of a populist party due to non-economic reasons is relevant to the quality of its economic policies. Poland is a good field for such verification, as none of the economic factors that elevated populists to power elsewhere played a role in Poland. If populists can pursue good economic policies, they had favourable conditions to do so in Poland.

The rest of our chapter comprises four points.

In the first (3.1.), we present the analytical framework we use to assess the effects of economic policy on economic growth in Poland between 2016 and 2023. There are two components here. One focuses on the direct determinants of growth, such as changes in labour input, capital, productivity and human capital, while the other focuses on the deep sources of this growth, namely – on institutions.

In the second section (3.2.), we analyse the conditions that existed when the populist experiment began in

gospodarczy. Rode i Revuelta (2015) podkreślają, że populizm prowadzi do erozji instytucji chroniących wolność gospodarczą. Balcerowicz (2003), Balcerowicz i Fischer (2006) oraz Balcerowicz i Rzońca (2015) piszą o zasadniczym znaczeniu wolności gospodarczej dla wzrostu gospodarczego. W zdecydowanej większości prac populizm jest wiązany z protekcjonizmem, czy – ogólniej – dezintegracją gospodarczą (nacjonalizmem gospodarczym), które rodzą wysokie koszty (zob. np. Furceri et al. 2020). Funke, Schularick i Trebesch (2023) omawiają wszystkie opisane powyżej mechanizmy.

Po trzecie, w naszej pracy zwracamy uwagę nie tylko na malejącą stabilność makroekonomiczną, erozję instytucji ograniczających władzę i chroniących wolność gospodarczą czy na dezintegrację gospodarczą (nacjonalizm gospodarczy), ale też na dodatkowe mechanizmy rzadziej badane w innych pracach dotyczących kosztów gospodarczych populizmu. W szczególności analizujemy podejście populistów do wyzwań związanych ze starzeniem się ludności, a także skutki ich rządów dla akumulacji kapitału ludzkiego.

Po czwarte wreszcie, i najważniejsze, sprawdzamy, czy zdobycie władzy przez populistyczną partię z powodów poza ekonomicznych ma znaczenie dla jakości prowadzonej przez nią polityki gospodarczej. Polska jest dobrym polem do takiej weryfikacji, gdyż nie zadziałał w niej żaden z czynników ekonomicznych, które winowały populistów do władzy gdzie indziej. Jeżeli populiści mogą prowadzić dobrą politykę gospodarczą, to w Polsce mieli ku temu sprzyjające warunki.

Dalsza część naszego rozdziału składa się z czterech punktów.

W pierwszym (3.1.) przedstawiamy schemat analityczny, który stosujemy do oceny skutków polityki gospodarczej w Polsce w latach 2016–2023 dla wzrostu gospodarczego. Składa się on z dwóch elementów. Jeden skupia się na bezpośrednich determinantach wzrostu, takich jak zmiany nakładów pracy, kapitału, produktywności i kapitału ludzkiego, drugi – na głębokich jego źródłach, czyli instytucjach.

W drugim punkcie (3.2.) analizujemy warunki początkowe wprowadzenia populistycznego eksperymentu

Poland. We argue that these differed from those that usually preceded populist policies elsewhere. Economic factors do not provide a good explanation for PiS coming to power in 2015.

In the third section (3.3.), which is the main part of our analysis, we show that the different initial conditions were of little significance for how the populist experiment in Poland impacted economic growth. Nevertheless, the experiment set in motion all the mechanisms known from literature of populism's negative impact on growth. Moreover, it exacerbated the detrimental effects of an ageing population on labour input, and weakened the accumulation of human capital.

The fourth point constitutes a summary.

3.1. Analytical framework

To quantify the costs of the populist experiment in Poland on economic growth, we use five basic relationships from growth theory (see e.g. Acemoglu 2009).

The starting point is the standard growth accounting equation, which decomposes growth into parts attributed to changes in labour input (L), capital input (K) and total factor productivity (A), respectively.

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{L} + \alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \alpha) \frac{\dot{A}}{A} \quad (1)$$

where Y is the level of GDP, α is the share of capital remuneration in output, and the dot placed above a variable denotes the rate of change in that variable per unit of time.

We also take into account that, over the long term, GDP dynamics are driven by changes in labour input and productivity.

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{A}}{A} \quad (2)$$

Relationships (1) and (2) show that any change in labour input and productivity leads to a corresponding adjustment in capital input. The mechanism that forces this adjustment is that of changes in the marginal produc-

tion in Poland. Argumentujemy, że odbiegały one od tych, które zwykle poprzedzały populistyczne polityki gdzie indziej. Czynniki ekonomiczne nie dostarczają dobrego wyjaśnienia przejścia władzy przez PiS w 2015 roku.

W trzecim punkcie (3.3.), który jest zasadniczą częścią naszej analizy, pokazujemy, że odmienne warunki początkowe, nie miały większego znaczenia dla wpływu populistycznego eksperymentu w Polsce na wzrost gospodarczy. Mimo to eksperyment ten uruchomił wszystkie znane z literatury mechanizmy negatywnego oddziaływania populizmu na wzrost. Ponadto, nasilił on negatywne skutki starzenia się ludności dla nakładów pracy oraz osłabił akumulację kapitału ludzkiego.

Czwarty punkt stanowi podsumowanie.

3.1. Schemat analityczny

Do ilościowej oceny kosztów populistycznego eksperymentu w Polsce dla wzrostu gospodarczego wykorzystujemy pięć podstawowych zależności z teorii wzrostu (zob. np. Acemoglu 2009).

Punkt wyjścia stanowi standardowy rachunek wzrostu, który dekomponuje wzrost na części powodowane przez zmiany, *odpowiednio*, nakładów pracy (L), kapitału (K) i łącznej produktywności czynników wytwórczych (A).

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{L} + \alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \alpha) \frac{\dot{A}}{A} \quad (1)$$

gdzie Y oznacza poziom PKB, α – udział wynagrodzenia kapitału w produkcie, a kropka umieszczona nad zmienną – zmianę tej zmiennej w jednostce czasu.

Uwzględniamy również, że w długim okresie dynamika PKB jest napędzana przez zmiany nakładów pracy i produktywności.

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{A}}{A} \quad (2)$$

Z zależności (1) i (2) wynika, że każdej zmianie nakładów pracy i produktywności towarzyszy odpowiednie dostosowanie nakładów kapitału. Mechanizmem, który wymusza to dostosowanie są zmiany w krańcowej

tivity of capital induced by changes in labour input and productivity. Any change in labour input and productivity not only directly contributes to the growth of the economy, but also therefore makes an additional, indirect contribution, related to the investment induced by these changes.

However, the impact of investment on economic growth is not limited to the contribution that can be indirectly attributed to changes in labour input or productivity. Any change in the rate of investment, i.e. its share in GDP, causes a change in at least the level of GDP in the long term. This change depends on the ratio of capital remuneration in output to labour remuneration in output:

$$\varepsilon_{I/Y}^Y = \frac{\alpha}{1 - \alpha} \quad (3)$$

where $\varepsilon_{I/Y}^Y$ denotes the long-term elasticity of output with respect to the rate of investment.

Being cautious in our approach to estimates means that we do not rely on the α value derived from the national accounts (which for Poland is close to half), but calibrate it at 1/3 (which is most commonly assumed in growth models).

We must emphasise that changes in the rate of investment can have much more serious consequences than equation (3) suggests. If investment embodies technical progress, meaning that it is essential in order for improvement to occur in the technology, then changes in the investment rate affect not only the level of output, but also its growth rate in the long run.

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \xi \frac{I}{Y} - \delta \quad (4)$$

where I is investment, δ is the capital depreciation rate, and ξ is a parameter reflecting the strength of the impact of investment on productivity growth; in the calculations, we calibrate δ at 3%; this is the lowest level found in the literature (which in turn lowers the calibrated value of ξ).

Equation (4) implies at the same time that even temporary changes in the rate of investment can cause a lasting reduction in the level of output, provided that investment embodies technical progress.

produktywności kapitału wywoływane przez zmiany w nakładach pracy i produktywności. Każda zmiana nakładów pracy i produktywności, poza bezpośrednim wkładem do wzrostu gospodarki, wnosi więc dodatkowy, pośredni wkład, związany z indukowanymi przez te zmiany inwestycjami.

Jednak wpływ inwestycji na wzrost gospodarczy nie ogranicza się do wkładu, który pośrednio można przypisać zmianom nakładów pracy lub produktywności. Każda zmiana stopy inwestycji, czyli ich udziału w PKB, powoduje zmianę co najmniej poziomu PKB w długim okresie. Zmiana ta zależy od relacji udziału wynagrodzenia kapitału w produkcie do udziału wynagrodzenia pracy w produkcie:

$$\varepsilon_{I/Y}^Y = \frac{\alpha}{1 - \alpha} \quad (3)$$

gdzie $\varepsilon_{I/Y}^Y$ oznacza elastyczność produktu w długim okresie względem stopy inwestycji.

Ostrożność w podejściu do szacunków powoduje, że nie opieramy się na wartości α wynikającej z rachunków narodowych (która dla Polski jest bliska połowy), lecz kalibrujemy ją na poziomie 1/3 (którą najczęściej przyjmuje się w modelach wzrostu).

Musimy podkreślić, że zmiany stopy inwestycji mogą mieć dużo poważniejsze skutki, niż sugeruje równanie (3). Jeśli inwestycje ucieleśniają postęp techniczny, tzn. są niezbędne, żeby nastąpiła poprawa technologii, to zmiany stopy inwestycji wpływają nie tylko na poziom produktu, ale też tempo jego wzrostu w długim okresie.

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \xi \frac{I}{Y} - \delta \quad (4)$$

gdzie I oznacza inwestycje, δ – stopę deprecjacji kapitału, a ξ – parametr odzwierciedlający siłę wpływu inwestycji na wzrost produktywności; w obliczeniach δ kalibrujemy na 3 proc.; jest to najniższy poziom spotykany w literaturze (który z kolei obniża kalibrowaną wartość ξ).

Równanie (4) implikuje zarazem, że nawet przejściowe zmiany stopy inwestycji mogą trwale obniżać poziom produktu, pod warunkiem, że inwestycje ucieleśniają postęp techniczny.

Finally, labour inputs can be decomposed into human capital (H) and unskilled labour input (L_u). In the calculations, we calibrate the weight of both types of labour at the same level (following the approach most commonly used in growth models):

$$L = H^v L_u^{1-v} \Leftrightarrow \frac{\dot{L}}{L} = v \frac{\dot{H}}{H} + (1-v) \frac{\dot{L}_u}{L_u} \quad (5)$$

To isolate the effects of changes in economic policies and institutions introduced after 2015, we compare the implementation of various variables with the forecasts available in 2016. Because deviations from the forecasts may be due to external factors, we juxtapose the changes in economic volumes with corresponding changes abroad – in the European Union (EU), OECD countries or the United States (the world's main economy), and Germany, the largest European economy, with which Poland is most strongly connected economically.

In the light of previous research, populism has a significant impact on institutions (see, for example, Rode and Revuelta 2015; Houle and Kenny 2018). Therefore, we do not limit ourselves to analysing the direct determinants of economic growth (such as changes in labour input, capital, productivity and human capital). We also assess changes in institutions, which are the deep sources of growth. This part of the assessment is mainly descriptive. If quantitative elements do appear, they reference previous empirical studies.

We base our analysis on the division of institutions into driving and stabilising, introduced by Balcerowicz (2006) and further developed by Balcerowicz and Rzonca (2015), focusing on stabilising institutions. This is because, in the economic literature, for a long time the very definition of populism referred mainly to these institutions. Dornbusch and Edwards (1990), pioneers in the study of populism, defined it as an approach to economics that disregards the risk of inflation and deficit financing, external constraints, and the response of economic agents to aggressive non-market policies.

Due to the simplistic nature of correlations in the growth models, we do not provide a single aggregate estimate of the costs of the populist experiment in Poland on economic growth. We estimate partial results with which we assess whether this cost may be as high as suggested in previous studies on the effects of popu-

Wreszcie nakłady pracy można rozłożyć na kapitał ludzki (H) i nakłady pracy niewykwalifikowanej (L_u). W obliczeniach wagę obu rodzajów pracy kalibrujemy na takim samym poziomie (wzorując się na podejściu najczęściej stosowanym w modelach wzrostu):

$$L = H^v L_u^{1-v} \Leftrightarrow \frac{\dot{L}}{L} = v \frac{\dot{H}}{H} + (1-v) \frac{\dot{L}_u}{L_u} \quad (5)$$

Dla wyizolowania skutków zmian w polityce gospodarczej i instytucjach wprowadzonych po 2015 roku porównujemy realizację różnych zmiennych z prognozami dostępnymi w 2016 roku. Ponieważ odchylenia od prognoz mogą wynikać z czynników zewnętrznych, zmiany wielkości ekonomicznych zestawiamy z odpowiednimi zmianami za granicą – w Unii Europejskiej (UE), krajach OECD lub Stanach Zjednoczonych, czyli głównej gospodarce na świecie, i w Niemczech, największej europejskiej gospodarce, z którą Polska jest najsilniej gospodarczo powiązana.

W świetle wcześniejszych badań populizm istotnie oddziałuje na instytucje (zob. np. Rode i Revuelta 2015; Houle i Kenny 2018). Dlatego też nie ograniczamy się do analizy bezpośrednich determinantów wzrostu gospodarczego (czyli zmian nakładów pracy, kapitału, produktywności i kapitału ludzkiego). Oceniamy również zmiany w instytucjach, czyli głębokie źródła wzrostu. Ta część oceny ma głównie deskryptywny charakter. Jeśli pojawiają się w niej ilościowe elementy, to przez odwołanie się do wcześniejszych badań empirycznych.

Bazujemy na podziale instytucji na napędowe i stabilizujące, wprowadzonym przez Balcerowicza (2006) i rozwinętem przez Balcerowicza i Rzoncę (2015). W analizie koncentrujemy się na instytucjach stabilizujących, gdyż przez długi czas sama definicja populizmu w literaturze ekonomicznej pośrednio odwoływała się głównie do tych instytucji. Dornbusch i Edwards (1990), prekursorzy badań nad populizmem, definiowali go jako podejście do ekonomii, które lekceważy ryzyko inflacji i finansowanie deficytu, zewnętrzne ograniczenia i reakcje agentów ekonomicznych na agresywne nierynkowe polityki.

Ze względu na uproszczony charakter zależności z modeli wzrostu nie podajemy jednego, łącznego szacunku kosztów populistycznego eksperymentu w Polsce dla wzrostu gospodarczego. Szacujemy wyniki częściowe, które służą nam do oceny, czy koszt ten może być równie wysoki, jak wynika z wcześniejszych badań nad

lism, including notably Funke, Schularick and Trebesch (2023) on a sample that includes PiS governments among the populist episodes.

3.2. Starting conditions

An extensive review of studies into the causes of populists' rise to power is provided by Guriev and Papaioannou (2022) and Stankov (2021).

Major economic shocks constitute the cause cited most frequently (cf. e.g. Rodrik 2018b). Stankov (2018), on a sample including both Latin American and European countries, shows that recessions are the most important factor, especially if they result in a decline in per capita income. Other phenomena, according to Stankov, are inconclusive in terms of their effects. Dornbusch and Edwards (1990, 1991) consider high unemployment, which causes social discontent, the most important cause. Guriev (2018) discusses the role of rising unemployment following the global financial crisis. Bittencourt (2012) highlights the importance of high inflation and the chaotic redistribution of income that it causes. Kaufman and Stallings (1991) in turn draw attention to the voter dissatisfaction that can accompany the reduction of fiscal imbalances after a shock, although Stankov (2018) disputes this conclusion.

Another cause – frequently discussed in the literature – is that of income (or wealth) inequality. This had already been pointed out by Sachs (1989), considered one of the fathers of economic research on populism. Greskovits (1993) argues that inequality favours populists by undermining the sense of justice in society. However, findings obtained by such as Stankov (2018) do not confirm the fundamental importance of inequality in votes for populists. Guriev (2018), on the other hand, emphasises above all the role of inequality of opportunity and the diverse effects of international trade on skilled and unskilled workers.

Because the latest wave of populism is considered different from previous waves, people have begun searching for additional factors. Guiso et al. (2017) cite incentives for voters previously not exercising their right

skutkami populizmu, w tym zwłaszcza Funkego, Schularicka i Trebescha (2023) na próbie uwzględniającej wśród populistycznych epizodów rządu PiS.

3.2. Warunki początkowe

Szeroki przegląd badań nad przyczynami dochodzenia populistów do władzy dokonują Guriev i Papaioannou (2022) oraz Stankov (2021).

Najczęściej wskazywaną przyczyną są silne wstrząsy gospodarcze (por. np. Rodrik 2018b). Stankov (2018) na próbie obejmującej zarówno kraje Ameryki Łacińskiej, jak i Europy wykazuje, że najważniejszym czynnikiem są recesje, zwłaszcza jeśli skutkują spadkiem dochodu na mieszkańca. Inne zjawiska, według Stankova, nie niosą za sobą jednoznacznych skutków. Dornbusch i Edwards (1990, 1991) za najistotniejszą przyczynę uważają wysokie bezrobocie, które wywołuje niezadowolenie społeczne. Guriev (2018) dyskutuje rolę wzrostu bezrobocia po globalnym kryzysie finansowym. Bittencourt (2012) podkreśla znaczenie wysokiej inflacji i powodowanej przez nią chaotycznej redystrybucji dochodów. Z kolei Kaufman i Stallings (1991) zwracają uwagę na niezadowolenie wyborców, mogące towarzyszyć ograniczaniu nierównowagi fiskalnej po wstrząsie, jakkolwiek Stankov (2018) podważa ten wniosek.

Inną – często dyskutowaną w literaturze – przyczyną są nierówności dochodowe (lub majątkowe). Były one wskazywane już przez Sachsa (1989), którego uważa się za jednego z ojców badań ekonomicznych nad populizmem. Greskovits (1993) argumentuje, że nierówności sprzyjają populistom, podcinając poczucie sprawiedliwości w społeczeństwie. Niemniej wyniki otrzymane np. przez Stankova (2018) nie potwierdzają zasadniczego znaczenia nierówności dla głosowania na populistów. Guriev (2018) z kolei podkreśla rolę przede wszystkim nierówności szans i różnokierunkowych skutków handlu międzynarodowego dla wykwalifikowanych pracowników i dla niewykwalifikowanych.

Ponieważ ostatnia fala populizmu jest uważana za różną od poprzednich, pojawiły się poszukiwania dodatkowych czynników. Guiso et al. (2017) wśród czynników

to vote, feelings of economic insecurity, distrust, and resentment of outsiders, especially migrants and financial elites, among factors that increase support for populists. Edwards (2019) points out that, in developed countries, immigrants are often blamed for rising crime and unemployment and for stagnant wages, while in Latin America they have never been targeted by populists. Acemoglu, Egorov and Sonin (2013) point to the importance of polarisation and uncertainty regarding the nature of the parties in power. In contrast, Guriev (2018), while not rejecting non-economic explanations referring to cultural factors and identity politics, stresses the importance of economic factors, including in the case of the latest wave of populism.

With regard to Poland, however, economic factors do not provide a good explanation. Since 1991, Poland had not experienced a decline in GDP until the Law and Justice government: a drop in GDP occurred for the first time in 2020. The Polish economy had survived both the global financial crisis and the debt crisis experienced by some eurozone countries, while the unemployment rate had been declining steadily since 2012. From 2014 it was lower than in 2007, when PiS first lost power. In 2016, in other words in the early days of PiS's return to power, it fell to levels not seen since the beginning of the transformation. There was no inflation whatsoever, and the level of prices had even been declining slightly since 2014. The fiscal deficit, which exceeded 7% of GDP in 2009–2010, was reduced in subsequent years, though slowly. Only in 2015 was it brought down to below 3% of GDP. Although one of PiS's election promises was to increase social transfers, including the introduction of generous child benefits, the repeated breaking of similar declarations since the beginning of the transformation had made Poles immune to them: few people seemed to believe them. Neither did the Law and Justice party give them any particular emphasis. The party's election slogan was: "work, not promises".¹ Income inequality has gradually decreased since Po-

zwiększających poparcie dla populistów wymieniają zachęty dla wyborców niebiorących wcześniej udziału w wyborach, poczucie braku bezpieczeństwa ekonomicznego, nieufność oraz niechęć do obcych, zwłaszcza migrantów i elit finansowych. Edwards (2019) zwraca uwagę, że w krajach wysoko rozwiniętych imigranci są często obwiniani za wzrost przestępczości i bezrobocia oraz stagnację wynagrodzeń, podczas gdy w Ameryce Łacińskiej nigdy nie znaleźli się na celowniku populistów. Acemoglu, Egorov i Sonin (2013) wskazują na znaczenie polaryzacji i niepewności co do charakteru partii sprawujących władzę. Natomiast Guriev (2018), chociaż nie odrzuca wyjaśnień pozaekonomicznych odwołujących się do czynników kulturowych i polityki tożsamościowej, to podkreśla znaczenie czynników ekonomicznych, także w przypadku najnowszej fali populizmu.

W odniesieniu do Polski czynniki ekonomiczne nie dostarczają jednak dobrego wyjaśnienia. Od 1991 roku Polska nie odnotowała spadku PKB, aż do czasów rządów PiS: spadek PKB wystąpił po raz pierwszy w roku 2020. Polska gospodarka przetrwała zarówno globalny kryzys finansowy, jak i kryzys zadłużeniowy niektórych krajów strefy euro. Stopa bezrobocia od 2012 roku obniżała się systematycznie. Od 2014 roku była niższa niż w 2007 roku, kiedy PiS po raz pierwszy utracił władzę. W 2016 roku, a więc na początku powrotu PiS do władzy, spadła do poziomu nieobserwowanego od początku transformacji. Inflacja w ogóle nie występowała; poziom cen od 2014 roku nawet nieco się obniżał. Deficyt fiskalny, który w latach 2009–2010 przekroczył 7 proc. PKB, w kolejnych latach był ograniczany, ale powoli. Dopiero w 2015 roku zredukowano go do poziomu poniżej 3 proc. PKB. Jedną z obietnic wyborczych PiS było co prawda zwiększenie transferów socjalnych, w tym wprowadzenie szczodrych zasiłków na dzieci, ale wielokrotne łamanie podobnych deklaracji od początku transformacji uodporniło na nie Polaków: wydaje się, że mało kto w nie wierzył. Także PiS specjalnie ich nie eksponował. Hasło wyborcze tej partii brzmiało: „praca, nie obietnice”.¹ Nierówności dochodowe od przystąpienia Polski do UE

1 It was not until the 2019 elections that social transfers gained in importance, i.e. made it easier for PiS to retain power. In line with the second phase of populism, described by Edwards (2009), the implementation of populist remedies may have belatedly attracted many voters who had previously expected them to have detrimental consequences. PiS made a substantial increase in social transfers, and there were no adverse changes in the economy of a scale of key importance to voters. Unemployment continued to fall. Real wages were rising. Price levels admittedly had started to grow from 2017, but inflation remained low up to the 2019 elections.

1 Dopiero w wyborach w 2019 roku transfery socjalne zyskały na znaczeniu, tzn. ułatwiły PiS utrzymać władzę. – Zgodnie z drugą fazą populizmu, opisaną przez Edwardsa (2009), wprowadzenie w życie populistycznych recept mogło z opóźnieniem przyciągnąć wielu wyborców, którzy wcześniej uważali, że przyniosą one złe skutki. PiS silnie zwiększył transfery socjalne, a w gospodarce nie wystąpiły żadne niekorzystne zmiany w wielkościach o kluczowym znaczeniu dla wyborców. Nadal spadało bezrobocie. Rosły płace realne. Poziom cen co prawda zaczął się podnosić od 2017 roku, ale do wyborów w 2019 roku inflacja pozostała niska.

land's accession to the EU in 2004, and in 2015 it fell below the EU average. Polish workers were among the beneficiaries, not the sufferers, of industrial relocation from countries of the West. The proportion of people with higher education increased steadily, proving that opportunities for improving social status after the fall of communism were increasing.

However, this does not mean that economic factors made no contribution at all to PiS coming to power. Ahlquist, Copelovitch and Walter (2020) show that one important factor was an external economic shock: the surging appreciation of the Swiss franc in 2015. This led to substantial losses in capital (namely an increase in the debt burden) and an increase in mortgage instalments for 575,000 households with franc loans. Most of the households affected belonged to the wealthier part of society: 46% of mortgages denominated in francs were taken out by those in the highest income decile, and more than 90% of them went to households with incomes above the median. Although historically not belonging to the electoral base of the Law and Justice party, in the 2015 elections these households supported proposals this party put forward to pass on the costs of franc appreciation to the banks. Such slogans persuaded a significant proportion of those with debts in francs to vote for PiS, and at the same time they did not put off the party's traditional electorate.

Non-economic factors explain PiS's electoral result better than economic factors. Identity politics and anti-immigration slogans played a special role. PiS did not attack immigrants *en bloc*. The party took advantage of the refugee crisis in Syria in 2015, and focused on immigrants from Islamic countries, who were few in number coming to Poland and were known to most Poles only from the tabloids. The party portrayed them as a threat to European identity and culture, as well as to the security of citizens. The president of the Law and Justice party even went as far as such accusations as "all sorts of parasites, protozoa, which are not dangerous in the bodies of these people, can be dangerous here"; he maintained that immigrants had brought cholera to Greece, and caused dysentery in Vienna (GW 2015). This campaign proved effective. While in May 2015 only 21% of Poles were opposed to taking in refugees, by as early as December this had risen to 53% (CBOS 2015).

w 2004 roku stopniowo się zmniejszały i w 2015 roku spadły poniżej średniej dla UE. Polscy robotnicy znaleźli się wśród beneficjentów, a nie poszkodowanych z tytułu przenoszenia produkcji przemysłowej z krajów Zachodu. Systematycznie zwiększał się odsetek osób z wyższym wykształceniem, co dowodziło, że możliwości poprawy statusu społecznego po upadku komunizmu wzrastają.

Nie oznacza to jednak, że czynniki ekonomiczne nie pozostawały zupełnie bez wpływu na przejęcie władzy przez PiS. Ahlquist, Copelovitch i Walter (2020) wykazują, że istotnym czynnikiem był wstrząs zewnętrzny: skokowe umocnienie franka szwajcarskiego w 2015 roku. Doprowadziło ono do dużych strat kapitałowych (tzn. zwiększenia obciążenia długiem) i wzrostu rat spłaty kredytów dla 575 tys. gospodarstw domowych zadłużonych we franku. Gospodarstwa te w większości należały do zamożniejszej części społeczeństwa: 46 proc. kredytów denominowanych we franku zaciągnęły osoby z najwyższego decyla w rozkładzie dochodów, a ponad 90 proc. tych kredytów trafiło do gospodarstw o dochodach powyżej mediany. Mimo że historycznie nie stanowiły one bazy wyborczej PiS, to w wyborach 2015 popierały propozycje przerzucenia na banki kosztów aprecjacji franka, głoszone przez tę partię. Hasła te przekonały istotną część zadłużonych we frankach do głosowania na PiS, a jednocześnie nie zdemobilizowały tradycyjnego elektoratu tej partii.

Lepiej niż czynniki ekonomiczne wynik wyborczy PiS wyjaśniają czynniki pozaekonomiczne. Szczególną rolę odegrała polityka tożsamościowa i hasła antyimigracyjne. PiS nie atakował imigrantów *en bloc*. Wykorzystał kryzys uchodźczy w Syrii w 2015 roku i skupił się na imigrantach z krajów islamskich, których do Polski napływało niewielu i byli znani większości Polaków wyłącznie z tabloidowych przekazów. Partia przedstawiała ich jako zagrożenie dla tożsamości i kultury europejskiej, jak również dla bezpieczeństwa obywateli. Prezes PiS posunął się nawet do oskarżeń jakoby „różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne” i utrzymywał, że imigranci przynieśli cholere do Grecji i wywołali dezynterię w Wiedniu (GW 2015). Kampania ta okazała się skuteczna. O ile jeszcze w maju 2015 roku tylko 21 proc. Polaków sprzeciwiało się przyjmowaniu uchodźców, o tyle w grudniu ten odsetek urosł do 53 proc. (CBOS 2015).

Chance was also very important. While winning just under 38% of the popular vote, PiS won a majority (by a small margin) in parliament: 235 out of 460 seats. No party had ever managed to achieve this before. All previous election winners had had to form coalitions to achieve a majority, despite SLD (left-wing) in 2001 and PO (Civic Platform, then liberal centre-right) in 2007 and 2011 receiving a higher percentage of the vote than PiS in 2015. PiS was helped in its victory by the fact that in 2015 almost 17% of voters cast their ballots for parties that ultimately did not reach the threshold for entering parliament.

PiS was also helped by the uncertainty surrounding the nature of the governing Civic Platform, a significant part of whose voters in 2007 and 2011 comprised the liberal electorate. This was triggered in part by the actions of the PO-PSL government in 2013–2015 – such as the nationalisation of a portion of people's pension savings, concessions to striking miners, the halt to privatisation, the appointment of new members of the Constitutional Tribunal before the expiry of their predecessors' terms, and in part by the so-called "wiretapping scandal". This uncertainty was compounded by the faith that some of the liberal elite had in the strength of Poland's power-limiting institutions, and the lessons that PiS should have learned from its failed attempt to dismantle them in 2005–2007. This conviction, which persisted for some time after the 2015 parliamentary elections, was manifested in the words uttered by one well-known journalist: "don't use the Law-and-Justice scare-card".

Other non-economic factors do not paint quite such an explicit picture. The negative index for overall trust in Poland indicated a higher prevalence of distrust in society compared to attitudes based on openness and trust. Moreover, following a steep improvement in 2008, this indicator steadily deteriorated in the subsequent years. However, these were not major changes, and the index itself remained higher than in 2006, when the Law and Justice party first took power (CBOS 2022). Societal polarisation increased after the Smolensk air disaster in 2010, in which President Kaczyński and a delegation of top-ranking state officials heading for the 70th anniversary of the Soviet crime in Katyn lost their lives. Yet during the election campaign, PiS did not highlight Antoni Macierewicz, the main propagator of conspiracy

Bardzo duże znaczenie miał również przypadek. Otrzymując niecałe 38 proc. głosów, PiS zdobył większość (niewielką) w parlamencie: 235 na 460 mandatów. Nigdy wcześniej nie udało się tego osiągnąć żadnej partii. Wszyscy poprzedni zwycięzcy wyborów musieli zawierać koalicje dla zbudowania większości, choć SLD (lewica) w 2001 roku, a PO (wówczas liberalna centroprawica) w latach 2007 i 2011 otrzymały wyższy odsetek głosów niż PiS w roku 2015. PiS-owi pomogło w zwycięstwie to, że w 2015 roku prawie 17 proc. wyborców zagłosowało na partie, które nie przekroczyły progu wyborczego.

PiS-owi pomogła także niepewność co do charakteru wówczas rządzącej Platformy Obywatelskiej, której istotną część wyborców w latach 2007 i 2011 stanowił elektorat liberalny. Wywołały ją po części działania rządu PO-PSL w latach 2013–2015 – takie, jak nacjonalizacja części oszczędności emerytalnych, ustępstwa wobec strajkujących górników, zatrzymanie prywatyzacji czy powołanie nowych członków Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji ich poprzedników, a po części tzw. skandal podsłuchowy. Na niepewność tę nałożyło się przekonanie części liberalnych elit o sile instytucji ograniczających władzę w Polsce i lekcji, którą powinien był wynieść PiS z nieudanej próby ich demontażu w latach 2005–2007. Przejawem tej wiary, która utrzymała się jeszcze przez pewien czas po wyborach parlamentarnych w 2015 roku, były słowa jednego ze znanych dziennikarzy: „nie straszcie PiS-em”.

Inne czynniki pozaekonomiczne nie tworzą równie jednoznacznego obrazu. Ujemny wskaźnik ogólnego zaufania w Polsce wskazywał na częstsze występowanie nieufności w społeczeństwie niż postaw opartych na otwartości i zaufaniu. Ponadto, po skokowej poprawie w 2008 roku w następnych latach wskaźnik ów systematycznie się pogarszał. Ale nie były to duże zmiany, a sam wskaźnik utrzymał się na wyższym poziomie niż w 2006 roku, kiedy PiS po raz pierwszy objął władzę (CBOS 2022). Polaryzacja w społeczeństwie wzrosła po katastrofie lotniczej w Smoleńsku w 2010 roku, w której zginął prezydent Kaczyński i delegacja najwyższych osób w państwie udające się na obchody 70. rocznicy zbrodni sowieckiej w Katyniu. Ale PiS nie eksponował w kampanii wyborczej Antoniego Macierewicza, głównego propagatora teorii spiskowych o rzekomym za-

theories regarding the alleged assassination of the President, and the party's female candidate for prime minister denied media speculation about plans to appoint him as minister of national defence. There were no turnout incentives; PiS only introduced them after taking power, in the 2019 elections, to maintain their hold in small towns constituting its electoral base. Turnout was higher than in previous elections, but only slightly so, and was markedly lower than in 2007 when PiS first relinquished power. Suffice to say that the numbers voting for the party in 2019 were more than a quarter less than in 2023, the year it lost power.

3.3. Impacts

One of the paradoxes of populist governments is that they tend to emphasise the importance of economic growth (Dornbusch and Edwards 1990). Such was also the case in Poland. In 2017, the Law and Justice government adopted the so-called "Responsible Development Strategy", which envisaged raising per capita income to the EU average by the year 2030. Achieving this goal was to be furthered in particular by: raising the percentage of those employed in the working-age population by more than 5 percentage points by 2030; increasing the rate of investment from 20% in 2015 to 22–25% in 2020, and 25% in 2030; creating a stable and predictable regulatory environment; streamlining the courts; raising the share of manufacturing in gross value added to 21% in 2030; and reducing dependence on fossil fuels and decentralising the energy system. The changes actually made took the opposite direction, weakening each of the fundamental drivers of long-term economic growth.

The lowering of the retirement age in 2016 will cause the number of people in work to fall by approximately 8% by 2050 (cf. Kiełczewska and Lewandowski 2017), while raising the age from which school is compulsory from 6 to 7 years old will reduce the above number by almost another 2%. This will contribute to a decline in the labour input contribution to GDP growth by more than 6 percentage points, and the contribution of capital inputs by approximately another 3 percentage points (see equations (1) and (2)).

machu na Prezydenta, a kandydatka tej partii na premiera zaprzeczała spekulacjom medialnym o planach powołania go na ministra obrony narodowej. Nie było żadnych zachęt frekwencyjnych; PiS wprowadził je dopiero po przejęciu władzy w wyborach w 2019 r., żeby ją utrzymać – w małych miejscowościach stanowiących jego bazę wyborczą. Frekwencja była wyższa niż w poprzednich wyborach, ale tylko nieznacznie i wyraźnie niższa niż w 2007 roku, kiedy PiS po raz pierwszy oddał władzę. Dość powiedzieć, że na partię tę zagłosowało wówczas o ponad jedną czwartą mniej wyborców niż w 2023 roku, w którym straciła władzę.

3.3. Skutki

Jednym z paradoksów populistycznych rządów jest to, że zwykle podkreślają one duże znaczenie wzrostu gospodarczego (Dornbusch i Edwards 1990). Nie inaczej było w Polsce. W 2017 roku rząd PiS przyjął tzw. „Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju” przewidującą podniesienie dochodu na mieszkańca do 2030 roku do poziomu średniej dla UE. Realizacji tego celu miały sprzyjać w szczególności: podniesienie odsetka pracujących w populacji osób w wieku produkcyjnym o ponad 5 punktów procentowych do 2030 roku, zwiększenie stopy inwestycji z 20 proc. w 2015 r. do 22–25 proc. w 2020 r. i 25 proc. w 2030 r., stworzenie stabilnego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego, usprawnienie sądów, podniesienie udziału przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto do 21 proc. w 2030 roku czy zmniejszenie zależności od paliw kopalnych oraz decentralizacja systemu energetycznego. Faktyczne zmiany przebiegały w przeciwnym kierunku. Osłabiły każdy z podstawowych czynników długofalowego wzrostu gospodarczego.

Obniżenie wieku emerytalnego w 2016 roku sprawi, że liczba pracujących do 2050 spadnie o około 8 proc. (por. Kiełczewska i Lewandowski 2017), a podniesienie wieku obowiązku szkolnego z 6 do 7 lat zmniejszy ją o kolejne prawie 2 proc. Przyczyni się to do spadku wkładu nakładów pracy do wzrostu PKB o ponad 6 pkt proc. oraz wkład nakładów kapitału o dalsze około 3 pkt proc. (por. równania (1) i (2)).

A decline in the investment rate of more than 3% relative to projections, if it were to prove long-lasting, would reduce the contribution of capital in the long term by an additional almost 2 percentage points (see equation (3)). Even if the drop in the investment rate were only temporary (that is, reversed in the years to follow), it could still have a lasting negative impact on the level of per capita income, as long as improvements in technology require investment. In the extreme case, where improvement in technology is fully dependent on investment, this irreversible negative consequence can be estimated at 0.2 percentage points for each year the reduced investment rate persists (see equation 4). In Poland's main economic partners, the investment rate increased even more strongly than expected. Hence, the unexpected decline in the investment rate can be linked to domestic factors – primarily regulatory uncertainty. According to calculations by Grant Thornton (see website: barometrprawa.pl), more than 35,000 pages of new legislation were passed in 2016, setting a historical record. The “production” of legislation slowed down somewhat after this, though not so much as a result of a change in the approach to lawmaking as due to the lockdown declared in response to the Covid-19 pandemic, which also applied to parliament and the ministries. Above all, however, the focus of lawmaking in the following years shifted towards tax regulations, change in which businesses are particularly sensitive to. Between 2018 and 2021, changes were made to tax laws corresponding to 56% of the volume of the original consolidated texts. In contrast, 2022 saw the introduction of the so-called “Polish Order”, with constant hasty amendments made to amendments. Increased regulatory uncertainty is a typical consequence of populists' economic policies (cf. e.g. Edwards 2019).

Investment was also harmed by worsening judicial inefficiency. Between 2016 and 2021, the average length of first instance court proceedings increased by 69%, from 4 to 7 months. Proceedings are particularly lengthy for commercial cases, especially complex ones. In 2021, their average duration exceeded 11 months, compared to 9 months in 2015. To make matters worse, changes in the judiciary undermining the independence of courts and impartiality of judges constituted an additional source of uncertainty. This was reflected, on the one hand, in whether the courts would base their judgments solely on the law, and on the other in their immutability.

Spadek stopy inwestycji o ponad 3 proc. w stosunku do prognoz, gdyby okazał się trwały, zredukuje wkład kapitału w długim okresie o dodatkowe prawie 2 pkt proc. (por. równanie (3)). Nawet gdyby spadek stopy inwestycji był tylko przejściowy (tzn. w następnych latach został odwrócony), to wciąż może mieć trwały negatywny wpływ na poziom dochodu na mieszkańca, o ile poprawa technologii wymaga inwestycji. W skrajnym przypadku (pełnego uzależnienia poprawy technologii od inwestycji) ten nieodwracalny negatywny skutek można szacować na 0,2 pkt proc. dla każdego roku utrzymywania się obniżonej stopy inwestycji (por. równanie 4). U głównych partnerów gospodarczych Polski stopa inwestycji wzrosła i to nawet silniej od przewidywań. Stąd też nieoczekiwany spadek stopy inwestycji można wiązać z czynnikami krajowymi – w pierwszym rzędzie z niepewnością regulacyjną. Według wyliczeń Grant Thornton (zob. stronę internetową: barometrprawa.pl) w 2016 roku uchwalono ponad 35 tys. stron nowego prawa, co było historycznym rekordem. Później „produkcja” prawa nieco wyhamowała. Był to jednak efekt nie tyle zmiany w podejściu do stanowienia prawa, co lockdownu ogłoszonego w odpowiedzi na pandemię Covid-19, który objął także parlament i ministerstwa. Przede wszystkim jednak produkcja prawa przesunęła się w późniejszych latach w stronę regulacji podatkowych, na zmiany których przedsiębiorcy są szczególnie wrażliwi. W latach 2018–2021 wprowadzono zmiany w ustawach podatkowych odpowiadające 56 proc. objętości pierwotnych tekstów jednolitych. Z kolei rok 2022 był okresem wprowadzania tzw. „Polskiego Ładu” – z ciągłymi pospiesznymi poprawkami do poprawek. Zwiększona niepewność regulacyjna jest typowym skutkiem polityki gospodarczej populistów (por. np. Edwards 2019).

Inwestycjom szkodziła również pogłębiająca się nieefektywność wymiaru sprawiedliwości. W latach 2016–2021 średni czas postępowania sądowego w pierwszej instancji wydłużył się o 69 proc.: z 4 do 7 miesięcy. Szczególnie długi jest on w przypadku spraw gospodarczych, zwłaszcza złożonych. W 2021 roku przekroczył 11 miesięcy wobec 9 miesięcy w 2015 roku. Co gorsza, zmiany w sądownictwie naruszające niezależność sądów i niezawisłość sędziowską stanowiły dodatkowe źródło niepewności. Dotyczyła ona, z jednej strony, tego, czy sądy będą opierać wyroki wyłącznie na prawie, a z drugiej strony, ich niewzruszalności.

Rising corruption also hampered investments (see www.transparency.org/en/cpi/2022). The Corruption Perception Index deteriorated from 63 points in 2015 to 55 points in 2022, the worst level since Transparency International introduced new methodology in 2012 to ensure temporal comparability. Poland fell from 29th to 45th position on the list of least corrupt countries.

Interestingly, the decline in the investment rate was accompanied neither by a reduction in FDI inflows or an increase in their outflows – except perhaps in 2016, when it reached 2.5% of GDP, according to NBP (National Bank of Poland) data. The inflow increased from just over 3% of GDP in 2015 to almost 4% in 2021, while the outflow decreased from 1% of GDP to practically zero. Foreign investment was flowing into Poland, despite global declines in this area. Both the shortening of global supply chains during the pandemic and EU membership were conducive for this. The EU provides investors from around the world with long-term access to the deep European market, accounting for 15–18% of global GDP. At the same time, it largely protects them from the instability of the law and the inefficiency of the justice system in our country. They have ample opportunities to effectively sign contracts not according to Polish law and resolve disputes not before Polish courts. Nevertheless, the surge in foreign investors' interest in Poland after PiS lost the elections in 2023 suggests that the inflow of foreign direct investment could have been higher in the past eight years had there not been the populist turn in 2015.

An aspect of this turn was the steadily worsening conflict with EU institutions opposing the violation of rule of law in Poland. If these institutions succeeded in slowing down the weakening of democratic institutions, it was primarily due to the threat of EU funds for Poland being withheld. After deducting Poland's contribution to the EU budget, these funds amount annually to approximately 2% of Poland's GDP. They are particularly important for rural areas, where support for PiS is particularly high, and for agriculture. These funds exceed a quarter of the value added generated in this sector. But the government's failure to respect the rulings of the Court of Justice of the European Union resulted in financial penalties being imposed on Poland and deducted from EU funds allocated to our country. It also

W inwestowaniu przeszkadzała też rosnąca korupcja (zob. www.transparency.org/en/cpi/2022). Indeks percepcji korupcji pogorszył się z 63 pkt w 2015 do 55 pkt w 2022, najgorszego poziomu, od kiedy w 2012 roku Transparency International wprowadziła nową metodologię zapewniającą porównywalność w czasie. Polska spadła z 29 na 45 pozycję na liście krajów najmniej skorumpowanych.

Co ciekawe, spadkowi stopy inwestycji nie towarzyszyło ani zmniejszenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ani zwiększenie ich odpływu – może za wyjątkiem 2016 roku, kiedy według danych NBP, sięgnął on 2,5 proc. PKB. Napływ wzrósł z nieco ponad 3 proc. PKB w 2015 roku do prawie 4 proc. PKB w 2021 roku, a odpływ zmniejszył się z 1 proc. PKB praktycznie do zera. Do Polski napływały inwestycje zagraniczne, mimo globalnych spadków w tym zakresie. Sprzyjało temu zarówno skracanie globalnych łańcuchów dostaw w czasie pandemii, jak i członkostwo w UE. Unia Europejska zapewnia inwestorom z całego świata trwały dostęp do głębokiego europejskiego rynku, odpowiadającego za 15–18 proc. światowego PKB. Jednocześnie w dużym stopniu chroni ich przed niestabilnością prawa i niewydolnością wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju. Mają oni szerokie możliwości skutecznego podpisywania umów nie wedle polskiego prawa i rozwiązywania sporów nie przed polskimi sądami. Niemniej gwałtowny wzrost zainteresowania inwestorów zagranicznych Polską po przegranych wyborach przez PiS w 2023 roku sugeruje, że napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych mógłby być większy w minionych ośmiu latach, gdyby w 2015 roku nie nastąpił populistyczny zwrot.

Jego elementem był coraz ostrzejszy konflikt z instytucjami UE, które przeciwstawiały się łamaniu praworządności w Polsce. Jeśli instytucjom tym udawało się spowalniać osłabianie instytucji demokratycznych, to przede wszystkim ze względu na groźbę wstrzymania funduszy unijnych dla Polski. Po odjęciu polskiej składki do budżetu UE fundusze te wynoszą około 2 proc. PKB Polski rocznie. Są szczególnie ważne dla terenów wiejskich, na których poparcie dla PiS jest szczególnie wysokie, oraz dla rolnictwa. Przekraczają jedną czwartą wartości dodanej generowanej w tym sektorze. Ale nierespektowanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez rząd skutkowało nakładaniem kar finansowych na

led to the blocking of the disbursement of funds for implementing the so-called National Reconstruction Plan. This, in turn, emboldened the Law and Justice party to question more and more loudly the legitimacy of Poland's membership of the EU and to act in violation of its foundations. Perhaps the most drastic manifestation of this was the closure of the Polish border to agricultural imports from Ukraine, in violation of the Common Customs Policy. Investors were therefore unable to be completely sure of the permanence of Poland's EU membership, especially with Brexit fresh in their minds. Attacking international organisations and economic nationalism are further common features of populists (see e.g. Rodrik 2018b and Edwards 2019).

The impact of changes implemented after 2015 on the third and most important factor for long-term growth, meaning changes in productivity, is the most difficult to quantify. The qualitative assessment is unequivocally negative. This is determined, firstly, by the degradation of public schooling. Changes in education introduced after 2015 have lowered almost all indicators – recorded by the OECD (cf. www.oecdbetterlifeindex.org) – of radical improvement in the quality of education in Poland after 2000. The dismantling of lower secondary schools shortened universal education by one year. Although most OECD countries have nine years of instruction of the same subjects with the same requirements for all, Poland reverted to eight years of such education. No other country in the 21st century has shortened this period. The reduction in the number of stages of education has reduced the number of examinations assessed externally at the end of each stage. Curriculum development was once again centralised. The only element of previous reforms in education that PiS did not reverse was the increased number of hours of foreign language learning.

Poor systemic changes were accompanied by an almost uninterrupted decline in teachers' salaries in public schools in relation to salaries in the business sector. According to data from GUS (Statistics Poland) and the ciekaweliczby.pl website, the basic salary of a certified teacher in a public school, at the final stage of professional promotion, fell in relation to the average salary in the business sector from 69% at the end of 2015 (and 74% at the end of 2013, when it was at its highest) to

Polskę i ich potrącaniem z funduszy unijnych przeznaczonych dla naszego kraju. Doprowadziło też do zablokowania wypłaty środków na realizację tzw. Krajowego Planu Odbudowy. To z kolei ośmiało PiS do coraz głośniejszego kwestionowania zasadności członkostwa Polski w UE i działań naruszających jej podstawy. Najbardziej drastycznym tego przejawem było chyba zamknięcie polskiej granicy dla importu produktów rolnych z Ukrainy, naruszające wspólną politykę celną. Tak więc inwestorzy nie mogli być zupełnie pewni trwałości członkostwa Polski w UE, zwłaszcza mając świeżo w pamięci Brexit. Atakowanie międzynarodowych organizacji i nacjonalizm gospodarczy jest kolejną wspólną cechą populistów (zob. np. Rodrik 2018b i Edwards 2019).

Wpływ zmian wprowadzonych po 2015 roku na trzeci, najważniejszy czynnik długofalowego wzrostu, czyli zmiany w produktywności, jest najtrudniejszy do kwantyfikacji. Jakościowa ocena wypada jednoznacznie negatywnie. Decyduje o niej, po pierwsze, degradacja szkoły publicznej. Wprowadzone po 2015 roku zmiany w edukacji obniżyły niemal wszystkie – odnotowane przez OECD (por. www.oecdbetterlifeindex.org) – wskaźniki radykalnej poprawy jakości nauczania w Polsce po 2000 roku. Likwidacja gimnazjów o rok skróciła powszechną edukację. Mimo że większość krajów OECD ma dziewięć lat nauczania tych samych przedmiotów z takimi samymi wymaganiami dla wszystkich, w Polsce powrócono do ośmiu lat takiej nauki. Żaden inny kraj w XXI wieku nie skrócił tego okresu. Ograniczenie liczby etapów edukacji zmniejszyło liczbę egzaminów ocenianych zewnętrznie na koniec każdego etapu. Ponownie scentralizowano opracowywanie programów nauczania. Jedynym elementem wcześniejszych reform w edukacji, których PiS nie odwrócił, była zwiększona liczba godzin nauki języków obcych.

Złym zmianom systemowym towarzyszył niemal nieprzerwany spadek płac nauczycieli w publicznych szkołach w stosunku do wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. Jak wynika z danych GUS i portalu ciekaweliczby.pl płaca zasadnicza nauczyciela dyplomowanego w szkole publicznej, czyli na ostatnim etapie awansu zawodowego, obniżyła się w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw z 69 proc. na koniec 2015 roku (i 74 proc. na koniec 2013 roku, kiedy była najwyższa) do 57 proc. na koniec 2022 roku. Mimo że nauczyciele

57% at the end of 2022. Despite teachers increasingly responding to this decline by seeking additional income, including through employment in non-public schools, this has not safeguarded them from a drop in their relative incomes. Whereas in 2015 the average salary in education was slightly above the average salary in the business sector, and close to the average salary in the public sector, by mid-2023 it was already lower by respectively 10% and 6%.

Low salaries discourage teachers from seeking work in schools. According to OECD data (2023a and 2023b), in 2022 almost half of pupils attended schools whose principals believed that teaching capabilities in their schools were constrained by staff shortages, and almost a quarter attended schools where the quality of teaching was compromised by inadequate or unqualified staff. This compares to 3% and 1%, respectively, in 2018.

As a result, more and more parents who can afford it are transferring their children to non-public schools. This applies to private secondary schools in particular. According to the website ciekaweliczby.pl, the percentage of pupils attending such high schools doubled between 2015 and 2022, reaching 10%.

Public spending on schools in Poland was “crowded out” by social spending, which – unlike the former – exceeds the average for OECD countries, and is the highest anywhere in Central Europe. According to the OECD, in 2022 it amounted to almost 23% of GDP, which was already only 1% lower than in Sweden, yet at the same time 2% higher than in Norway and over 5% higher than in the Netherlands. In addition, the Law and Justice party forcibly increased the minimum wage (that is, they did so at a rate above the increase in average wage), despite the fact that as a result of such increases between 2008 and 2015, Poland had moved from the group of countries where the ratio of minimum wage to average wage was low to the group of countries where it was high (see the website stats.oecd.org). The emphasis on social transfers – using both fiscal and regulatory tools – is another feature common to populism in Poland and populism in other countries (see, for example, Dornbusch and Edwards 1991 and Edwards 2019).

reagowali na ten spadek coraz usilniejszymi poszukiwaniami dodatkowego zarobkowania, w tym zatrudnienia w szkołach niepublicznych, nie uchroniło ich to przed erozją relatywnych dochodów. O ile w 2015 roku przeciętne wynagrodzenie w edukacji nieco przewyższało przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw i było zbliżone do średniej płacy w sferze budżetowej, o tyle w połowie 2023 roku było ono już, odpowiednio, o 10 i 6 proc. niższe.

Niskie zarobki zniechęcają do pracy w szkołach. Według danych OECD (2023a i 2023b) w 2022 roku prawie połowa uczniów uczęszczała do szkół, których dyrektorzy oceniali, że możliwości nauczania w nich są ograniczane przez braki kadrowe, a niemal jedna czwarta – do szkół, w których jakość nauczania jest obniżana przez nieodpowiednią lub niewykwalifikowaną kadrę. Dla porównania: w 2018 roku odsetki te wynosiły odpowiednio 3 i 1 proc.

W rezultacie coraz więcej rodziców, których na to stać, przenosi swoje dzieci do szkół niepublicznych. Dotyczy to zwłaszcza niepublicznych liceów. Według portalu ciekaweliczby.pl odsetek uczniów w tych liceach w latach 2015–2022 podwoił się i sięga 10 proc.

Wydatki publiczne na szkoły w Polsce były „wypychane” przez wydatki socjalne, które w odróżnieniu od nich, przekraczają średnią dla krajów OECD i są najwyższe w całej Europie Środkowej. Według OECD w 2022 roku wyniosły prawie 23 proc. PKB i były już tylko o 1 proc. PKB niższe niż w Szwecji, ale zarazem o 2 proc. PKB wyższe niż w Norwegii i ponad 5 proc. PKB niż w Holandii. Dodatkowo, PiS forsownie podnosił płacę minimalną (tzn. w tempie przewyższającym przeciętny wzrost wynagrodzeń), mimo że w wyniku jej podwyżek w latach 2008–2015 Polska przeszła z grupy krajów, w których relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia jest niska, do grupy krajów, w których jest ona wysoka (zob. stronę internetową stats.oecd.org). Nacisk na transfery socjalne – zarówno przy użyciu narzędzi fiskalnych, jak i regulacyjnych – jest kolejną wspólną cechą populizmu w Polsce z populizmami w innych krajach (por. np. Dornbusch i Edwards 1991 i Edwards 2019).

The adverse changes in the education system and in the level of relative teacher salaries are already proving detrimental to educational outcomes (see OECD 2023a and 2023b). Although Polish students are still performing above the OECD average in the international PISA competency tests, their results have fallen to levels close to those of 2003 (mathematics) or 2006 (reading and the sciences). This regression cannot be explained solely by the pandemic, as the scale of the decline in the OECD was significantly shallower. The deterioration in average performance was accompanied by an increase in variation. Whereas it was previously lower than the average for OECD countries, it is now higher. Only in the case of mathematics has this variance not increased, since the results of the best and weakest students have deteriorated equally strongly. The proportion of pupils lacking in elementary skills has increased by half (mathematics) or even doubled (reading and the sciences), and now ranges from one fifth (the sciences) to almost one quarter (mathematics).

Based on the change in PISA test scores in Poland, the cost of degradation in public schools for per capita income levels in the long run can be estimated at almost 3% (see equation (5)). This cost is halved if one assumes that external factors, and not domestic policies, are responsible for the proportion of the deterioration equal to the average decline in performance in the OECD. These estimates are based on a number of simplifying assumptions, from setting the weighting of human capital in labour inputs at one-half, and assuming that the stock of human capital in the long run is proportional to test scores, to assuming that the degradation of Polish schooling will not continue. Hence, it should be treated primarily as an illustration of the gravity of the problem.

Another change with a negative impact on growth in productivity is the proliferation of state ownership in the corporate sector, particularly in energy and banking. According to data from the International Monetary Fund (IMF 2019), state-controlled firms play a distinctly larger role in Poland compared to the average in Central and Eastern Europe, including a role three times greater than in the Czech Republic and similar to that in Russia. If one assumes that control of a company is ensured by a shareholding of 25% or more, then in Poland the state (including local government) controls approximately

Złe zmiany w systemie edukacji i poziomie relatywnych wynagrodzeń nauczycieli już negatywnie odbijają się na wynikach nauczania (zob. OECD 2023a i 2023b). Polscy uczniowie w międzynarodowych testach kompetencji PISA wciąż wypadają lepiej od średniej dla OECD, ale ich wyniki spadły do poziomów zbliżonych do tych z 2003 (matematyka) lub 2006 roku (czytanie, nauki przyrodnicze). Nie da się tego regresu wyjaśnić wyłącznie pandemią, bo skala spadku w OECD była znacznie płytsza. Pogorszeniu przeciętnych wyników towarzyszyło zwiększenie ich zróżnicowania. O ile wcześniej było ono mniejsze od średniej dla krajów OECD, o tyle obecnie jest większe. Nie wzrosło ono tylko w przypadku wyników z matematyki, bo rezultaty najlepszych i najłabszych uczniów pogorszyły się równie silnie. O połowę (matematyka) lub nawet dwukrotnie (czytanie, nauki przyrodnicze) wzrósł odsetek uczniów niemających elementarnych umiejętności. Sięga on już od jednej piątej (nauki przyrodnicze) do niemal jednej czwartej (matematyka).

Na podstawie zmiany wyników testów PISA w Polsce, koszty degradacji publicznej szkoły dla poziomu dochodów na mieszkańca w długim okresie można szacować na prawie 3 proc. (por. równanie (5)). Koszt ten jest o połowę mniejszy, jeżeli przyjąć, że za część pogorszenia równą średniemu spadkowi wyników w OECD odpowiadają czynniki zewnętrzne, a nie krajowa polityka. Szacunki te bazują na wielu upraszczających założeniach, począwszy od ustalenia wagi kapitału ludzkiego w nakładach pracy na poziomie jednej drugiej, przez przyjęcie, że zasób kapitału ludzkiego w długim okresie jest proporcjonalny do wyników testów, a skończywszy na założeniu, że degradacja polskiej szkoły nie będzie się dalej pogłębiać. Stąd, należy je traktować przede wszystkim jako ilustrację wagi problemu

Drugą zmianą negatywnie wpływającą na wzrost produktywności jest rozrost własności państwowej w sektorze przedsiębiorstw, w szczególności w energetyce i bankach. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) (IMF 2019) firmy kontrolowane przez państwo odgrywają w Polsce wyraźnie istotniejszą rolę niż przeciętnie w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym trzykrotnie większą niż w Czechach i podobną do tej, jaką mają w Rosji. Jeśli przyjąć, że kontrolę nad firmą zapewniają udziały na poziomie 25 proc. lub więcej, to państwo w Polsce (łącznie z sa-

2,500 entities. They produce more than one-sixth of the value added, and employ one in eight workers. They are significantly less productive than private businesses, with fewer than one in five having labour productivity levels higher than the median private enterprise. If they were as productive as private companies, this proportion should be 50%. In countries of Central and Eastern Europe, only Ukraine has a lower level of productivity in state-controlled firms.

The prospects for growth in productivity have also been adversely affected by changes in the sectoral structure of the economy. Poland's GDP per capita is still at a level at which one would expect its growth to be driven by industrialisation, especially with the shortening of global supply chains since the pandemic. In the meantime, this process was interrupted in 2016. Manufacturing's share of value added fell from a record 21% in 2016 to below 20% in 2023. This decline was accompanied by an increase, by almost half, in the energy sector's share of value added – from just over 3% to 4.5%. This strong increase occurred not because the Polish economy had become more energy-intensive. On the contrary, there was a progressive decrease in energy consumption per unit of production. The increase in significance of energy in the economy was caused by the shock increases in energy prices, especially for businesses. These increases significantly outpaced the inflation rate, even though the latter reached double digits in 2022.

The increase in energy prices was in large part due to the energy crisis brought about by Russia's aggression in Ukraine, but not entirely. The Polish economy is being drained by the mainly coal-based state energy oligopoly. Despite this drain, the sector is incapable of modernisation, which is being held back by massive waste and by political calculation taking primacy over the economics, which is typical of state ownership. The state-owned oligopoly is being protected from collapse by such factors as delay in the construction of cross-border connections or the blocking of development in private renewable energy, and especially wind power. But it is literally the rest of the economy that pays for this. In Poland, energy prices for large consumers, which for many years were one of their sources of competitive advantage, have become higher than the EU average – whether measured in total, or excluding taxes and

morzadami) kontroluje około 2,5 tys. podmiotów. Wytwarzają one więcej niż jedną szóstą wartości dodanej i zatrudniają co ósmego pracownika. Są wyraźnie mniej produktywne niż firmy prywatne. W mniej niż co piątym z nich wydajność pracy jest wyższa niż w medianowym przedsiębiorstwie prywatnym. Gdyby były tak samo produktywne, jak firmy prywatne, ten odsetek powinien wynosić 50 proc. Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest on niższy jedynie w Ukrainie.

Na perspektywy wzrostu produktywności niekorzystnie rzutują również zmiany w strukturze sektorowej gospodarki. PKB na mieszkańca w Polsce wciąż jest na poziomie, przy którym należałoby oczekiwać, że jej wzrost będzie napędzany przez industrializację, zwłaszcza w sytuacji skracania globalnych łańcuchów dostaw po pandemii. Tymczasem w 2016 roku proces ten został przerwany. Udział przemysłu przetwórczego w wartości dodanej obniżył się z rekordowych 21 proc. w 2016 roku poniżej 20 proc. w roku 2023. Temu spadkowi towarzyszył wzrost, o niemal połowę, udziału sektora energetycznego w wartości dodanej – z nieco ponad 3 do 4,5 proc. Ten silny wzrost nastąpił nie dlatego, że polska gospodarka stała się bardziej energochłonna. Przeciwnie, postępowało zmniejszanie się zużycia energii na jednostkę produkcji. Powodem zwiększenia znaczenia energetyki w gospodarce były szokowe podwyżki cen energii, zwłaszcza dla przedsiębiorstw. Podwyżki te znacząco przewyższały stopę inflacji, mimo że w 2022 roku sięgnęła ona dwucyfrowego poziomu.

Wzrost cen energii był w znaczącej części rezultatem kryzysu energetycznego wywołanego agresją Rosji na Ukrainę, ale nie w całości. Polska gospodarka jest drenowana przez oparty głównie na węglu państwowy oligopol energetyczny. Mimo tego drenażu, sektor ten nie jest zdolny do modernizacji. Hamują ją masowe marnotrawstwo i prymat kalkulacji politycznych nad rachunkiem ekonomicznym, typowe dla państwowej własności. Przed upadkiem państwowego oligopolu chronią takie czynniki, jak opóźnianie budowy połączeń transgranicznych, czy blokowanie rozwoju prywatnej energetyki odnawialnej, zwłaszcza wiatrowej. Ale płaci za to dosłownie reszta gospodarki. W Polsce ceny energii dla dużych odbiorców, które przez wiele lat były jednym ze źródeł ich przewagi konkurencyjnej, stały się wyższe od średniej w UE – niezależnie od tego, czy mierzyć je łącznie, czy

charges. Such a change is worsening Poland's position in competition for investment in processing, moving back from China to Europe. Polish industry is going to lose this race if it does not gain access to green energy at a competitive cost.

The changes introduced between 2016 and 2022 weakened not only the growth drivers, but also the Polish economy's resilience to shocks. At the same time, they increased the risk of such shocks.

Until 2020, the Polish economy was one of the most stable in the EU. Between 1992 and 2019, it was the only country in the EU not to have experienced a decline in GDP in any year, despite such shocks as the Russian and Asian crises, the bursting of the internet bubble, the global financial crisis, and the debt crisis in some eurozone countries. Outside Europe, this was also achieved by Australia. Efficient stabilising institutions such as an independent central bank, prudential thresholds for public debt and a floating exchange rate (the introduction of which was not forced, unlike in most countries, by financial market pressure for devaluation) contributed to this stability. During the eurozone debt crisis, Poland's fiscal rules were supplemented with restrictions on local government borrowing and a stabilising expenditure rule (and previously a temporary expenditure rule). Thanks to this, the ratio of public spending was successfully reduced from 46% of GDP after the acute phase of the global financial crisis to 41% of GDP in 2015. The level in 2010 had not been observed since 1997. In contrast, the 2015 level was the lowest since the beginning of Poland's transformation and provided an opportunity to maintain a moderate fiscal burden.

Under Adam Glapiński's presidency, the independence of the National Bank of Poland (NBP) became a façade, which was reflected in the central bank's deepening credibility deficit. The country's index of economic credibility in the area of monetary and financial system stability reached its lowest value in the history of this measurement in 2022 (see Balcer et al. 2023).

This loss of credibility was preceded by a shift from shallow deflation to rising inflation. After the pandemic, inflation in Poland rose to a level much higher than the EU average. Its rise was therefore not solely the result

z wyłączeniem podatków i opłat. Taka zmiana pogarsza pozycję Polski w konkurencji o inwestycje w przetwórstwo przenoszone z Chin z powrotem do Europy. Polski przemysł będzie przegrywał ten wyścig, jeśli nie zyska dostępu do zielonej energii po konkurencyjnym koszcie.

Zmiany wprowadzone w latach 2016–2022 nie tylko osłabiły czynniki wzrostu, ale też odporność polskiej gospodarki na wstrząsy. Jednocześnie zwiększyły ryzyko wystąpienia takich wstrząsów.

Do 2020 roku polska gospodarka należała do najbardziej stabilnych w UE. W latach 1992–2019 jako jedyny kraj w UE nie odnotowała spadku PKB w żadnym roku, pomimo takich wstrząsów, jak kryzys rosyjski i azjatycki, pęknięcie bańki internetowej, globalny kryzys finansowy, czy kryzys zadłużeniowy w niektórych krajach strefy euro. Poza Europą udało się to jeszcze Australii. Do owej stabilności przyczyniły się sprawne instytucje stabilizujące, takie jak niezależny bank centralny, progi ostrożnościowe dla długu publicznego oraz płynny kurs walutowy (którego wprowadzenie nie zostało wymuszone, w odróżnieniu od większości krajów, przez presję rynków finansowych na dewaluację). W trakcie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro reguły fiskalne Polsce zostały uzupełnione o obostrzenia dla zadłużania się samorządów oraz o stabilizującą regułę wydatkową (a wcześniej tymczasową regułę wydatkową). Dzięki temu udało się obniżyć relację wydatków publicznych z 46 proc. PKB po ostrej fazie globalnego kryzysu finansowego do 41 proc. PKB w 2015 roku. Poziom z 2010 nie był obserwowany od 1997 roku. Natomiast poziom z 2015 był najniższy od początku transformacji i dawał szanse na utrzymanie umiarkowanych ciężarów fiskalnych.

Za prezesury Adama Glapińskiego niezależność Narodowego Banku Polskiego (NBP) stała się fasadowa, co znalazło odbicie w pogłębiającym się deficycie wiarygodności banku centralnego. Indeks wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego osiągnął w 2022 roku najniższą wartość w historii pomiaru (zob. Balcer et al. 2023).

Utrata wiarygodności została poprzedzona przejściem od płytkiej deflacji do rosnącej inflacji. Po pandemii wzrosła ona w Polsce do dużo wyższego poziomu niż przeciętnie w UE. Jej wzrost nie był więc wynikiem wy-

of external shocks. In late 2017 and throughout 2018, a growing need for the tightening of monetary policy tightening was already being indicated by NBP projections. However, the Monetary Policy Council neither raised interest rates nor explained why it was ignoring the findings of the NBP projections. Instead of modifying monetary policy, the NBP changed its forecasting team.

During the Covid-19 pandemic, the NBP went much further. Not only did it cut interest rates almost to zero, but it also began buying up Treasury or Treasury-guaranteed bonds en masse. The scale of this buying was similar to that carried out by the European Central Bank in the acute phase of the global financial crisis. In Poland, the aim was not to prevent the collapse of the banking sector, as the banks were invariably showing very high excess liquidity, forcing the NBP to issue large amounts of money market bills. The NBP was financing the fiscal deficit, which is forbidden by the Polish constitution. To circumvent this constitutional proscription, it used the intermediation of state-owned banks and repurchased bonds from them immediately after they were issued by the Ministry of Finance. It also bought bonds issued by entities in the Polish Development Fund (PFR) group, a state fund into which large budget expenditures were pushed. Although the independence of the NBP is protected by the European Treaties and the Polish Constitution obliges the central bank to maintain the value of money and prohibits it from financing deficits, the NBP behaved as if it were completely dominated by the government. Fiscal dominance is another similarity to populism in other countries, especially the oldest – from Latin America (cf. e.g. Dornbusch and Edwards 1991; Bittencourt 2012; Edwards 2019).

The years ahead will be a period of curbing inflation. How quickly it will return to a low level, and at what cost (in the form of a temporary but possibly stubborn rise in the unemployment rate or inactivity) this return will be paid, will depend to a large extent on the credibility of the central bank, which the populist experiment in Poland has greatly weakened. It could also be a period of major upheaval in the global economy. Interest rate rises in the United States, among the largest in history in terms of both speed and scale, will eventually lead to a downturn in the world's most important economy.

łącznie zewnętrznych wstrząsów. Już od końca 2017 roku i przez cały 2018 rok na rosnącą potrzebę zaostreżenia polityki monetarnej wskazywały projekcje NBP. Ale Rada Polityki Pieniężnej ani nie podniosła stóp procentowych, ani nie wyjaśniła, dlaczego ignoruje wyniki projekcji NBP. Zamiast zmienić politykę pieniężną, NBP zmienił zespół prognostyczny.

W czasie pandemii Covid-19 poszedł o wiele dalej. Nie tylko obniżył stopy procentowe niemal do zera, ale też zaczął masowo skupować obligacje skarbowe lub gwarantowane przez Skarb Państwa. Skala tego skupu była podobna do tej, jaką w ostrej fazie globalnego kryzysu finansowego przeprowadził Europejski Bank Centralny. W Polsce celem nie było zapobieżenie załamaniu sektora bankowego, gdyż banki niezmiennie wykazywały bardzo wysoką nadpłynność, zmuszającą NBP do dużych emisji bonów pieniężnych. NBP finansował deficyt fiskalny, czego zabrania mu polska konstytucja. Żeby ominąć konstytucyjny zakaz, korzystał z pośrednictwa państwowych banków i odkupywał od nich obligacje bezpośrednio po ich wyemitowaniu przez Ministerstwo Finansów. Kupował też obligacje emitowane przez podmioty z grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), państwowego funduszu, do którego wypchnięto duże wydatki z budżetu. Mimo że niezależność NBP jest chroniona przez Traktaty Europejskie, a polska konstytucja zobowiązuje bank centralny do dbania o wartość pieniądza i zabrania mu finansowania deficytu, NBP zachowywał się tak, jakby był całkowicie zdominowany przez rząd. Dominacja fiskalna to kolejne podobieństwo do populizmów w innych krajach, zwłaszcza najstarszych – z Ameryki Łacińskiej (por. np. Dornbusch i Edwards 1991; Bittencourt 2012; Edwards 2019).

Najbliższe lata będą okresem ograniczania inflacji. To, jak szybko będzie ona wracać do niskiego poziomu oraz jakimi kosztami (w postaci przejściowego, ale niewykluczone, że uporczywego wzrostu stopy bezrobocia lub bierności zawodowej) zostanie okupiony ten powrót, będzie w znacznym stopniu zależeć od wiarygodności banku centralnego, którą populistyczny eksperyment w Polsce bardzo osłabił. Może to być również okres poważnych wstrząsów w gospodarce światowej. Podwyżki stóp procentowych w Stanach Zjednoczonych, należące do największych w historii zarówno pod względem tempa, jak i skali, w końcu doprowadzą do pogorszenia koniunktury

And this deterioration will, in turn, weaken the business climate in other economies, where aggregate demand is also constrained by interest rate rises by their own central banks. The global downturn, plus the narrowing availability of finance and its much higher cost than in the previous two decades, will expose the weaknesses of many economies.

Meanwhile, in Poland, the second type of institution, namely stabilising institutions, has also ceased functioning properly. Prior to the 2019 elections, a measure was adopted enabling the completely unconstrained bypassing of fiscal rules, and in the wake of the Covid-19 pandemic it began to be used on a massive scale. For example new entities whose expenditures and debts were not limited by fiscal rules, since they were excluded from the public finance sector, were established in this way. This practice is evident in the differences between fiscal figures reported by Eurostat and national definitions, which can be found on the Eurostat and Statistics Poland websites, respectively. The figures from Eurostat are difficult to manipulate, and thus reflect a more accurate picture of the state of public finances. The latter in turn are referred to by fiscal rules (though not in their entirety). The gap between public debt according to the two approaches increased from just over 2% of GDP in 2019 to 12% of GDP in 2021. The gap between public expenditure according to these two approaches grew from 1.5 to over 3% of GDP.

Abandoning fiscal rules allowed the government to increase public spending faster than nominal GDP growth. Eight years after its ratio to GDP had reached the lowest level since the beginning of the transformation, it had risen to over 47% of GDP. Apart from during the pandemic, its ratio to GDP had not been this high since 1996. It is lower in 32 developed countries and higher in only nine – and among the new member states, only in Hungary (see IMF WEO Database).

Although the risk of a fiscal crisis in Poland in the near term is not high, should the fiscal rules be abandoned for the long term it may increase rapidly. According to IMF forecasts (see IMF WEO Database), the structural deficit in public finances, meaning cleared of the effects of cyclical changes and one-off factors, will exceed 4% of GDP in 2023, and if no changes are made to fiscal

w tej najważniejszej na świecie gospodarce. To pogorszenie z kolei osłabi koniunkturę w innych gospodarkach, w których łączny popyt jest ograniczany także przez podwyżki stóp procentowych własnych banków centralnych. Globalna dekonunktura, zawężająca dostępność finansowania oraz jego dużo wyższe niż w poprzednich dwóch dekadach koszty obnażą słabości wielu gospodarek.

Tymczasem w Polsce także drugi rodzaj instytucji, czyli stabilizujących, przestał działać. Przed wyborami w 2019 roku sięgnięto po rozwiązanie, które pozwala w zupełnie nieskrępowany sposób omijać reguły fiskalne, a w następstwie pandemii Covid-19 zaczęto z niego korzystać na masową skalę. Tym sposobem jest tworzenie nowych jednostek, których wydatki i długi nie są limitowane przez reguły fiskalne, gdyż np. wyłącza się je z sektora finansów publicznych. Proceder ten widać po różnicy między wielkościami fiskalnymi wedle, odpowiednio, Eurostatu i definicji krajowych, które można znaleźć na stronach internetowych Eurostatu i GUS. Te pierwsze są trudne do zmanipulowania i – w efekcie – odzwierciedlają stan finansów publicznych zbliżony do rzeczywistego. Do tych drugich odnoszą się reguły fiskalne (przy czym nie do ich całości). Różnica między długiem publicznym wedle obu podejść urosła z nieco ponad 2 proc. PKB w 2019 do 12 proc. PKB w 2021. Różnica między wydatkami publicznymi w obu ujęciach wzrosła z 1,5 do ponad 3 proc. PKB.

Porzucenie reguł fiskalnych pozwoliło rządowi na zwiększanie wydatków publicznych szybciej niż wynosił nominalny wzrost PKB. W osiem lat po tym, jak ich relacja do PKB osiągnęła najniższy poziom od początku transformacji, wzrosły one do ponad 47 proc. PKB. Poza okresem pandemii ich relacja do PKB nie była tak wysoka od 1996 roku. Niższa jest w 32 krajach wysoko rozwiniętych, a wyższa tylko w 9, zaś wśród nowych krajów członkowskich – jedynie na Węgrzech (zob. IMF WEO Database).

Jakkolwiek ryzyko wystąpienia kryzysu fiskalnego w Polsce w najbliższym czasie nie jest wysokie, to w przypadku trwałego porzucenia reguł fiskalnych może szybko wzrastać. Według prognoz MFW (zob. IMF WEO Database) deficyt strukturalny w finansach publicznych, a więc oczyszczony ze skutków zmian koniunktury i czynników jednorazowych, przekroczy w 2023 roku 4 proc. PKB

policy it will remain at an elevated level in subsequent years. In 2024, only two developed countries (the United States and Belgium) and one country in the region (Romania) are expected to have a larger budget deficit than Poland. The actual state of public finances may be even worse than the International Monetary Fund's forecasts suggest, since the PiS government drew up plans for spending cuts as required by international organisations, but took no action to implement them. Without fiscal consolidation, the public debt (as defined by Eurostat) exceeding the limit of 60% of GDP, enshrined in Poland's constitution and in the Maastricht Treaty, may become a real prospect within as little as two years. Worse still, the debt will not stop growing in subsequent years, especially should there be a sustained slowdown in economic growth. Estimates of the structural deficit by the IMF indicate that in the event of economic growth slowing down to the long-term pace observed in the US or Germany, the debt would only stabilise at around 110–130% of GDP. The current scale of fiscal imbalance is therefore unsustainable in the long term. International experience suggests that a possible fiscal crisis could lastingly reduce GDP per capita by 5–8% (cf. e.g. Abiad et al. 2014).

Despite its severe fiscal imbalance, Poland still has some leeway for when and how to enter the phase of public finance consolidation, which always ultimately follows a phase of populism (Dornbusch and Edwards 1991). Delay, however, increases the risk of the transition to the consolidation phase being forced, which in turn risks triggering a populist cycle² (cf. e.g. DAVIS, Golosov and Shourideh 2016).

The stability of the banking sector, which – alongside large-scale retail companies – was that most heavily attacked by the Law and Justice Party, is also under threat. The said party imposed on it the highest tax burden in Europe. Franc mortgages, which weigh heavily on the sector and are regarded by a large swathe of the public as lucrative business for the banks, served as a pretext. Interestingly, prior to the global financial crisis, the Law and Justice party fought with banking supervision to remove restrictions on households' access to such loans. At the time, the dispute led to banking supervision being transferred from the NBP to an institution

i bez zmian w polityce fiskalnej pozostanie na podwyższonym poziomie w kolejnych latach. W 2024 roku tylko w dwóch krajach wysoko rozwiniętych (Stanach Zjednoczonych i Belgii) i jednym kraju regionu (Rumunii) dziura budżetowa ma być większa niż w Polsce. Rzeczywisty stan finansów publicznych może być przy tym jeszcze gorszy, niż wynika z prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, gdyż na potrzeby organizacji międzynarodowych rząd PiS kreślił plany cięć w wydatkach, ale nie podejmował żadnych działań, które wprowadzałyby je w życie. Bez konsolidacji fiskalnej przekroczenie przez dług publiczny (wedle definicji Eurostatu) limitu 60 proc. PKB zapisanego w konstytucji i Traktacie z Maastricht może stać się realną perspektywą nawet w ciągu dwóch lat. Co gorsza, dług w kolejnych latach nie przestanie rosnąć, zwłaszcza w scenariuszu trwałego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Szacunki deficytu strukturalnego sporządzone przez MFW wskazują, że w przypadku spowolnienia wzrostu gospodarki do długofalowego tempa występującego w Stanach Zjednoczonych lub Niemczech, ustabilizowanie długu nastąpi dopiero w okolicach 110–130 proc. PKB. Obecna skala nierównowagi fiskalnej jest więc nie do utrzymania w dłuższej perspektywie. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że ewentualny kryzys fiskalny mógłby trwale obniżyć PKB per capita o 5–8 proc. (por. np. Abiad et al. 2014).

Mimo poważnej nierównowagi fiskalnej, Polska ma jednak jeszcze pewną swobodę wyboru momentu i sposobu wejścia w fazę konsolidacji finansów publicznych, która zawsze w końcu następuje po fazie populizmu (Dornbusch i Edwards 1991). Zwłoka jednak zwiększa ryzyko, że przejście do fazy konsolidacji zostanie wymuszone, a to z kolei grozi uruchomieniem populistycznego cyklu² (por. np. DAVIS, Golosov i Shourideh 2016).

Niewolna od zagrożeń jest również stabilność banków, które – obok przedsiębiorstw handlu wielkopowierzchniowego – były sektorem najsilniej atakowanym przez PiS. Partia ta obciążyła go najwyższymi w Europie ciężarami podatkowymi. Za pretekst posłużyły kredyty frankowe, które silnie ciążyą sektorowi, a w odczuciu dużej części opinii publicznej uchodzą za złoty interes banków. Co ciekawe, przed globalnym kryzysem finansowym PiS walczył z nadzorem bankowym o nieograniczenie

2 A populist cycle in the literature refers to consecutive periods of populist easing of public finances and forced fiscal consolidations.

2 Przez populistyczny cykl w literaturze rozumie się następujące po sobie okresy populistycznego luzowania finansów publicznych oraz wymuszonych konsolidacji fiskalnych.

under the Prime Minister. Attacks on the banking sector, especially on foreign ownership in banks, are another typical phenomenon of populist episodes (cf. e.g. Edwards 2019).

In addition to the ballast of Swiss franc mortgages, the increasingly strong relationships between banks and the state constitute another significant source of threat to the stability of the banking sector. The nationalisation of two of them has dangerously increased the vulnerability of credit policy to political pressure, heightened also by the very strong position that government representatives have in financial supervision. In addition to these connections, the banking sector has strong links with the public sector through a large portfolio of government bonds. Their acquisition does not require capital from banks, and is exempt from the bank tax introduced in 2016. In 2019, the banks' government bond portfolio exceeded the value of corporate loans. But it is not only the banks that are heavily dependent on the public sector; the public sector is also increasingly dependent on the banks. After all, they hold close to 50% of the government bond market. Should there be a banking crisis, it could reduce GDP levels by 5 to 10% (cf. e.g. Abiad et al. 2014).

Public finances are associated not only with the risk of collapse. Even if there is no collapse, ailing public finances can further undermine systematic growth drivers. However, this risk may materialise not only as a consequence of the triggering of a populist cycle. For a slowdown (whatever its genesis) not to lead to an increase in the tax burden, which would further stifle economic growth, the increase in public spending would have to be adjusted immediately to this reduced rate of economic growth. The later this adjustment takes place, the stronger the increase in the ratio of public spending to GDP, and – consequently – taxes.

Adjustment of the rate of growth in public spending to the slower growth of the economy will be hindered by pressure to increase pension spending. Multiannual projections by international organisations assume that this spending will remain at its hitherto level of around 10% of GDP (cf. EC 2022). But this would require preserving the defined contribution pension system introduced in 1999. With a reduced retirement age, however, this will

gospodarstwu domowemu dostępu do tych kredytów. Ówczesny konflikt doprowadził do przeniesienia nadzoru nad bankami z NBP do instytucji podległej premierowi. Ataki na sektor bankowy, a zwłaszcza własność zagraniczną w bankach, są kolejnym typowym zjawiskiem dla populistycznych epizodów (por. np. Edwards 2019).

Poza balastem kredytów frankowych istotnym źródłem zagrożenia dla stabilności sektora bankowego są coraz silniejsze związki banków z państwem. Upaństwowienie dwóch z nich niebezpiecznie zwiększyło podatność polityki kredytowej na polityczne naciski. Sprzyja jej również bardzo silna pozycja przedstawicieli rządu w nadzorze finansowym. Oprócz tych powiązań sektor bankowy ma silne związki z sektorem publicznym za sprawą dużego portfela obligacji skarbowych. Ich nabywanie nie wymaga od banków kapitału i jest zwolnione z podatku bankowego wprowadzonego w 2016 roku. W 2019 roku portfel obligacji skarbowych banków przekroczył wartość kredytów dla przedsiębiorstw. Ale nie tylko banki silnie zależą od sektora publicznego. Także sektor publiczny jest coraz bardziej uzależniony od banków. Mają one bowiem blisko 50 proc. udział w rynku obligacji skarbowych. Ewentualny kryzys bankowy mógłby obniżyć poziom PKB o 5 do 10 proc. (por. np. Abiad et al. 2014).

Z finansami publicznymi wiąże się nie tylko ryzyko załamania. Nawet gdyby do niego nie doszło, to chore finanse publiczne mogą dodatkowo osłabiać systematyczne siły wzrostu. To drugie ryzyko może się przy tym zmaterializować nie tylko na skutek uruchomienia populistycznego cyklu. Żeby spowolnienie (o dowolnym źródle) nie doprowadziło do podwyższenia ciężarów podatkowych, które dodatkowo zahamowałoby wzrost gospodarczy, wzrost wydatków publicznych musiałby natychmiast zostać dostosowany do obniżonego tempa wzrostu gospodarczego. Im później nastąpi owo dostosowanie, tym silniej wzrośnie relacja wydatków publicznych do PKB i – w efekcie – podatki.

Dostosowanie tempa wzrostu wydatków publicznych do wolniejszego wzrostu gospodarki będzie utrudniane przez presję na wzrost wydatków emerytalnych. W wieloletnich prognozach organizacji międzynarodowych założono, że wydatki te utrzymają się na dotychczasowym poziomie około 10 proc. PKB (por. EC 2022). Ale to wymagałoby zachowania systemu emerytalnego ze zdefiniowaną

be virtually impossible. According to OECD estimates, the proportion of women receiving the minimum retirement pension will have increased approximately sevenfold by 2050, to almost 70%. According to European Commission assessments (EC 2018), the average pension will fall from 45% of the average wage in 2020 to 27% in 2050, and therefore well below the level of 40% defined as the minimum by the International Labour Organisation. The scope of poverty among pensioners will rise fifteenfold over the same period. According to GRAPE estimates, as many as three quarters of those born after 1975 may be at risk of this (cf. Malec and Tyrowicz 2017).

At the same time, the political power of working people will weaken, while that of pensioners will grow. People of retirement or pre-retirement age will already account for 40% of the electorate in the early 2030s. According to FOR estimates, they will constitute the majority around the year 2050. If they limit their demands to maintaining the current ratio of pensions to average wages, spending on pensions will have to increase by more than 6% of GDP by 2050, which is more than double the public spending on schools. Such an increase in single-purpose public spending, and consequently in the fiscal burdens, would have to exacerbate the slowdown in the growth of the Polish economy.

3.4. Summary

Funke, Schularick and Trebesch (2023), based on 51 populist episodes from 1900–2020, including PiS governments, estimated that the wielding of power by populists reduces GDP per capita after 15 years by 10% on average compared to the likely counterfactual, that is, without populists in power. Based on the fundamental relationships in growth models, our estimates for Poland after the PiS governments suggest that this cost could be even higher in the longer term.

PiS did not come to power in 2015 for economic reasons. None of the economic factors described in the literature as conducive to a populist takeover of power occurred in Poland. A better explanation is provided

składką, wprowadzonego w 1999 roku. Przy obniżonym wieku emerytalnym będzie to jednak właściwie niemożliwe. Według szacunków OECD do 2050 roku odsetek kobiet otrzymujących minimalne świadczenie zwiększy się około siedmiokrotnie, do prawie 70 proc. Według ocen Komisji Europejskiej (EC 2018) średnie świadczenie emerytalno-rentowe obniży się z 45 proc. przeciętnego wynagrodzenia w 2020 roku do 27 proc. w 2050 roku, a więc głęboko poniżej poziomu 40 proc. określanego jako minimum przez Międzynarodową Organizację Pracy. Zasięg ubóstwa wśród emerytów podniesie się w tym samym okresie piętnastokrotnie. Według szacunków GRAPE zagrożonych nim może być nawet 3/4 osób urodzonych po 1975 roku (por. Malec i Tyrowicz 2017).

Jednocześnie słabła będzie siła polityczna pracujących, a rosła emerytów. Już na początku lat trzydziestych osoby w wieku emerytalnym lub przedemerytalnym będą stanowić 40 proc. wyborców. Według szacunków FOR w okolicach 2050 roku będą stanowić większość. Jeśli ograniczą się oni w swoich żądaniach do zachowania bieżącej relacji emerytur do przeciętnego wynagrodzenia, wydatki na emerytury będą musiały wzrosnąć do 2050 roku o ponad 6 proc. PKB, czyli więcej niż dwukrotność wydatków publicznych na szkoły. Takie zwiększenie wydatków publicznych na tylko jeden cel i – w efekcie – ciężarów fiskalnych musiałoby pogłębić spowolnienie wzrostu polskiej gospodarki.

3.4. Podsumowanie

Funke, Schularick i Trebesch (2023) na podstawie 51 populistycznych epizodów z lat 1900–2020, obejmujących rządy PiS, oszacowali, że sprawowanie władzy przez populistów obniża PKB na mieszkańca po 15 latach przeciętnie o 10 proc. w porównaniu do prawdopodobnego scenariusza alternatywnego, czyli bez populistów u władzy. Nasze – bazujące na podstawowych zależnościach z modeli wzrostu – szacunki dla Polski po rządach PiS sugerują, że w dłuższej perspektywie ten koszt może być jeszcze wyższy.

PiS nie zdobył władzy w 2015 roku z powodów ekonomicznych. W Polsce nie wystąpił żaden z czynników ekonomicznych opisywanych w literaturze jako

by non-economic factors, particularly identity politics and anti-immigration slogans, as well as the confusion among the liberal electorate and chance: the failure of parties representing a total of 17% of the electorate to cross the electoral threshold.

Law and Justice therefore had no obvious reason to make the kind of changes to economic policies and institutions that were being pursued by populists who gained power for economic reasons. Even so, this party's government set in motion all the mechanisms responsible for the high costs of populism to economic growth observed elsewhere, especially in Latin America.

Like other populists, PiS was strongly committed to redistribution using both social transfers and large increases in the minimum wage – in a situation where Poland was already among those countries with a high ratio of this wage to the average wage. From the 2019 election campaign, the governing party disregarded the macroeconomic constraints. It has left the economy macroeconomically destabilised, with inflation several times above the inflation target and a structural deficit in public finances that is unsustainable in the long term. It has also weakened the stability of the banking sector, burdening it with the highest taxes in Europe and reinforcing its ties with government in all key areas: ownership, supervision and asset structure. Under the slogans of overcoming “impossibilism” and implementing the “will of the sovereign”, PiS has weakened democratic institutions, in particular the tripartite division of power. It has also curtailed economic freedom, through the “overproduction” of legislation, deepening of the inefficiency of the judiciary, corruption, increase in the scope of state ownership and especially in the energy and banking sectors, and by protecting the state oligopoly in the fuel and energy sector from private and foreign competition, at the expense of large energy consumers in particular. Due to EU membership, the ruling party was unable to resort to open protectionism (although towards the end of their rule they made a precedent-setting breach in the Common Customs Policy, unilaterally closing the Polish customs border to agricultural imports from Ukraine). Nevertheless, their policies, like those of other populists, featured economic nationalism, perhaps the most irrational manifestation of which

sprzyjające przejściu władzy przez populistów. Lepsze wyjaśnienie dostarczają czynniki pozaekonomiczne, zwłaszcza polityka tożsamościowa i hasła antyimigracyjne, a także dezorientacja elektoratu liberalnego oraz przypadek: nieprzekroczenie progu wyborczego przez partie reprezentujące łącznie 17 proc. wyborców.

PiS nie miał więc oczywistych powodów do wprowadzenia takich zmian w polityce gospodarczej i instytucjach, jakie realizowali populiści, którzy zdobyli władzę z przyczyn ekonomicznych. Mimo tego rządy tej partii uruchomiły wszystkie mechanizmy odpowiadające za wysokie koszty populizmu dla wzrostu gospodarczego gdzie indziej, zwłaszcza w Ameryce Łacińskiej.

Podobnie jak inni populiści, PiS silnie angażował się w redystrybucję przy użyciu zarówno transferów socjalnych, jak i dużych podwyżek płacy minimalnej – w sytuacji, w której Polska już należała do krajów o wysokiej relacji tej płacy do przeciętnego wynagrodzenia. Od kampanii wyborczej w 2019 roku rządząca wtedy partia lekceważyła ograniczenia makroekonomiczne. Pozostawiła gospodarkę zdestabilizowaną makroekonomicznie – z inflacją kilkukrotnie przekraczającą cel inflacyjny i deficytem strukturalnym w finansach publicznych nie do utrzymania w dłuższej perspektywie. Osłabiła również stabilność sektora bankowego, obciążając go najwyższymi podatkami w Europie i wzmacniając jego powiązania z rządem we wszystkich kluczowych obszarach: własności, nadzoru i struktury aktywów. Pod hasłami przełamania imposybilizmu i realizacji woli suwerena, PiS osłabił demokratyczne instytucje, w szczególności trójpodział władzy. Ograniczał również wolność gospodarczą – przez „nadprodukcję” prawa, pogłębienie nieefektywności wymiaru sprawiedliwości, korupcję, zwiększanie zakresu własności państwowej, zwłaszcza w energetyce i sektorze bankowym, oraz chronienie państwowego oligopolu w sektorze paliwowo-energetycznym przed prywatną i zagraniczną konkurencją kosztem, w szczególności, dużych odbiorców energii. Ze względu na członkostwo w UE rządząca partia nie mogła uciec się do otwartego protekcjonizmu (jakkolwiek pod koniec rządów dokonał precedensowego wyłomu we Wspólnej Polityce Celnej, jednostronnie zamykając polską granicę celną przed importem produktów rolnych z Ukrainy). Niemniej jego polityka, podobnie jak innych populistów, charakteryzowała się nacjonalizmem gospodarczym, którego chyba najbardziej

was the repurchase of worthless coal assets in the energy sector from foreign investors.

The PiS governments are also associated with mechanisms undermining economic growth, less frequently examined in works on the economic costs of populism. In particular, in the situation of a rapidly ageing population, PiS lowered the retirement age, exacerbating the negative effects of demographic processes on labour inputs. Moreover, it brought about a degradation of public education in Poland, reversing practically all previous systemic changes identified by international organisations as a source of educational success, and markedly reducing the relative salaries of teachers in public schools.

In the years ahead, the consequences of the changes made in institutions and economic policy after 2015 will become increasingly apparent. As a result, the growth rate of the Polish economy is likely to be slower than in 2016–2023 (let alone the years before) for at least the next 7–8 years. However, Poland is not doomed to a permanent slowdown. Whether the lean years will be followed by an improvement or further regression will depend on the changes to institutions and economic policy that the new government introduces.

Poland's experience casts at least some doubt on the likelihood of a populist government making beneficial changes to the economy. It suggests that the nature of populism invariably pushes the governments that resort to it to implement changes in economic institutions and policies that result in high costs for long-term economic growth – regardless of the reasons that elevated them to power. For growth, there are apparently no good or bad populists; there are only bad ones.

irracjonalnym przejawem było odkupienie od inwestorów zagranicznych bezwartościowych aktywów węglowych w energetyce.

Z rządami PiS wiążą się także mechanizmy osłabiające wzrost gospodarczy, rzadziej badane w pracach dotyczących gospodarczych kosztów populizmu. W szczególności, w sytuacji szybkiego starzenia się ludności PiS obniżył wiek emerytalny, nasilając negatywne skutki procesów demograficznych dla nakładów pracy. Ponadto, doprowadził do degradacji publicznej edukacji w Polsce – odwracając niemal wszystkie wcześniejsze zmiany systemowe wskazywane przez organizacje międzynarodowe jako źródło sukcesu edukacyjnego, oraz wyraźnie obniżając płace względne nauczycieli w publicznych szkołach.

W nadchodzących latach coraz silniej będą się ujawniać skutki wprowadzonych po 2015 roku zmian w instytucjach i polityce gospodarczej. Na skutek tego tempo wzrostu polskiej gospodarki będzie najprawdopodobniej wolniejsze niż w latach 2016–2023 (nie mówiąc już o latach wcześniejszych) przez co najmniej 7–8 następnych lat. Polska nie jest jednak skazana na trwałe spowolnienie. To, czy po chudych latach nastąpi poprawa czy też dalszy regres, będzie zależał od zmian w instytucjach i polityce gospodarczej, jakie wprowadzi nowy rząd.

Doświadczenia Polski poddają co najmniej w wątpliwość szanse na wprowadzanie korzystnych zmian w sferze gospodarczej przez populistyczną władzę. Sugerują one, że natura populizmu zawsze popycha rządy, które się do niego uciekają, do zmian w instytucjach i polityce gospodarczej, rodzących wysokie koszty dla długofalowego wzrostu gospodarczego – niezależnie od powodów, które wywindowały je do władzy. Dla wzrostu najwyraźniej nie ma dobrych i złych populistów; są tylko źli.

References/Bibliografia

Abiad A., Balakrishnan R., Brooks P.K., Leigh D., Tytell I. (2014). "What's the Damage? Medium-Term Output Dynamics after Financial Crises", [in/w]: Claessens S., Kose M. A., Laeven L., Valencia F. (eds.) (2014). *Financial Crises: Causes, Consequences, and Policy Responses*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Acemoglu D. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

- Acemoglu D., Robinson J. A. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*, London and New York: Crown Business.
- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. (2013). "A Political Theory of Populism". *Quarterly Journal of Economics*, 128(2): 771-805.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J. A. (2019). "Democracy Does Cause Growth". *Journal of Political Economy*, 127(1): 47-100.
- Ahlquist J., Copelovitch M., Walter S. (2020). "The Political Consequences of External Economic Shocks: Evidence from Poland", *American Journal of Political Science*, 64(4): 904-920.
- Balcer A., Biga B., Chłóń-Domińczak A., Dudek S., Geodecki T., Głowacki J., Hausner J., Męcina J., Pawłowicz L., Penczar M., Rzońca A., Górski P., Liszewska M. (2023). *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski [Index of Poland's economic credibility]*, Kraków: OEES.
- Balcerowicz L., Fischer S. (eds.) (2006). *Living standards and the wealth of nations: successes and failures in real convergence*, Cambridge: MIT Press.
- Balcerowicz L. (2003). *Toward a limited state*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Balcerowicz L. (2006). "Concluding Comments", 395-413, [in/w]: Balcerowicz L., Fischer S. (2006). *Living standards and the wealth of nations: successes and failures in real convergence*, Cambridge: MIT Press.
- Balcerowicz L., Rzońca A. (eds.) (2015). *Puzzles of Economic Growth*, Washington, D.C.: World Bank Group.
- Ball C. P., Freytag A., Kautz M. (2019). "Populism-What Next? A First Look at Populist Walking-Stick Economies", *CESifo Working Paper*, 7914.
- Bittencourt M. (2012). "Democracy, populism and hyperinflation(s): Some evidence from Latin America", *Economics of Governance*, 13(4): 311-332.
- CBOS (2015). "Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu" [Attitudes towards refugees after the terrorist attacks in Paris], *Komunikat z badań*, No. 172.
- CBOS (2022). "Zaufanie społeczne" [Social trust], *Komunikat z badań*, No. 37.
- Dornbusch R., Edwards S. (1990). "The macroeconomics of populism in Latin America", *Journal of Development Economics*, 32(2): 247-277.
- Dornbusch R., Edwards S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dovis A., Golosov M., Shourideh A. (2016). "Political Economy of Sovereign Debt: A Theory of Cycles of Populism and Austerity", *NBER Working Paper*, 21948.
- EC (2018). *Ageing Report 2018*, Brussels: European Commission.
- EC (2022). "Fiscal Sustainability Report 2021", *Institutional Paper*, 171.
- Edwards S. (2019). "On Latin American Populism, and Its Echoes around the World", *Journal of Economic Perspectives*, 33(4): 76-99.
- Funke M., Schularick M., Trebesch Ch. (2023). "Populist Leaders and the Economy", *American Economic Review*, 113(12): 3249-3288.

- Furceri D., Hannan S. A., Ostry J. D., Rose A. K. (2020). "Are tariffs bad for growth? Yes, say five decades of data from 150 countries", *Journal of Policy Modelling*, 42(4): 850-859.
- Greskovits B. (1993). "The use of compensation in economic adjustment programmes", *Acta Oeconomica* 45(1/2): 43-68.
- Guiso L., Herrera H., Morelli M., Sonno T. (2017). "Populism: Demand and supply", CEPR Discussion Paper, 11871.
- Guriev S., Papaioannou E. (2022). "The Political Economy of Populism", *Journal of Economic Literature*, 60(3): 753-832.
- Guriev, S. (2018). "Economic Drivers of Populism", *AEA Papers and Proceedings*, 108: 200-203.
- GW (2015). "Jarosław Kaczyński boi się, że uchodźcy sprowadzą zarazę? Tak mówił na wyborczym wiecu" [Jarosław Kaczynski afraid that refugees will bring the plague? That's what he said at an election rally], *Gazeta Wyborcza*, 13.10.2015.
- Houle C., Kenny P. D. (2018). "The political and economic consequences of populist rule in Latin America", *Government and Opposition*, 53(2): 256-287.
- Kaufman R. R., Stallings B. (1991). "The Political Economy of Latin American Populism", 15-43, [in/w]: Dornbusch R., Edwards S. (eds.) (1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kiełczewska A., Lewandowski P. (2017). "Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050" [Population ageing and labour supply in Poland in the horizon of 2050]: 11-16, [in/w]: Lewandowski P., Rutkowski J. [eds] (2017). *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, Warsaw: European Commission Representation in Poland.
- Malec M., Tyrowicz J. (2017). "Starzenie się ludności a podaż pracy w Polsce w horyzoncie roku 2050" [Population ageing and labour supply in Poland in the horizon of 2050]: 11-16, [in/w]: Lewandowski P., Rutkowski J. [eds] (2017). *Starzenie się ludności, rynek pracy i finanse publiczne w Polsce*, Warsaw: European Commission Representation in Poland.
- IMF (2019). "Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and South-eastern Europe", *IMF Departmental Paper*, 19/11.
- Mudde C. (2004). "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 39(4): 541-563.
- OECD (2023a). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023b). *PISA 2022 Results (Volume II): Learning During - and From - Disruption*, Paris: OECD Publishing.
- Rode M., Revuelta J. (2015). "The wild bunch! An empirical note on populism and economic institutions", *Economics of Governance*, 16(1): 73-96.
- Rodrik D. (2018a). "Is Populism Necessarily Bad Economics?", *AEA Papers and Proceedings*, 108: 196-99.
- Rodrik D. (2018b). "Populism and the economics of globalization", *Journal of International Business Policy*, 1: 12-33.
- Sachs J. D. (1989). "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", *NBER Working Paper*, 2897.
- Stankov P. (2018). "The Political Economy of Populism: An Empirical Investigation", *Comparative Economic Studies*, 60(2): 230-253.
- Stankov P. (2021). *The Political Economy of Populism. An Introduction*, London and New York: Routledge.



Michał Brzoza-Brzezina

Professor of social sciences, employee of the Economic Analysis and Research Department at the National Bank of Poland, and the Department of Quantitative Economics of the SGH Warsaw School of Economics.

He defended his PhD in 2003 at the SGH, and in 2012 was granted a postdoctoral agree. A full professor since 2021. His research interests focus on macroeconomics, monetary economics, and monetary policy. Author of numerous academic papers, including in the likes of the Journal of Money Credit and Banking, Journal of Economic Dynamics and Control, Journal of Macroeconomics, and Journal of International Money and Finance.

Has conducted numerous domestic and international research projects in monetary economics and monetary policy.

Honoured with the Bank Handlowy Award (2012) and the Bank and Credit Award (2016).

Profesor nauk społecznych, pracownik Departamentu Analiz i Badań Ekonomicznych NBP i Katedry Ekonomii Ilościowej SGH.

Doktorat obronił w 2003 r. w SGH, w 2012 r. uzyskał tytuł doktora habilitowanego, od 2021 r. profesor zwyczajny. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na makroekonomii, ekonomii monetarnej, polityce pieniężnej. Autor wielu publikacji naukowych, w tym m.in. w Journal of Money Credit and Banking, Journal of Economic Dynamics and Control, Journal of Macroeconomics, Journal of International Money and Finance.

Prowadził wiele projektów badawczych z zakresu ekonomii monetarnej i polityki pieniężnej krajowych i międzynarodowych.

Uhonorowany Nagrodą Banku Handlowego (2012) oraz Nagrodą Banku i Kredytu (2016).



Witold Orłowski

Economist, academic teacher, expert and columnist.

In 1992 he obtained his doctoral degree at the Faculty of Economics and Sociology at the University of Łódź. He habilitated in 1997, at the Faculty of Economic Sciences of the University of Warsaw. In 2007 he was awarded the academic title of professor of economic sciences. Specialises in applied econometrics and macroeconomics, economic transition, and the European integration of countries in Central and Eastern Europe.

He was head of a team of economic advisors to President Aleksander Kwaśniewski (2002–2005). Director of the Business School of the Warsaw University of Technology from 2003 to 2016. In 2006 he was appointed chief economic advisor at PricewaterhouseCoopers. Served as a member of the National Development Council under President Lech Kaczyński, and also as a member of the Economic Council under Prime Minister Donald Tusk. In 2011 he was appointed special advisor to the European Commission on budgetary matters. From 2015 a member of the National Development Council, appointed by President Andrzej Duda.

Awarded the Officer's Cross of the Order of Polonia Restituta.

Ekonomista, nauczyciel akademicki, ekspert i publicysta.

W 1992 uzyskał stopień naukowy doktora na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ, habilitował się w 1997 na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W 2007 otrzymał tytuł naukowy profesora nauk ekonomicznych. Specjalizuje się w ekonometrii stosowanej i makroekonomii, transformacji gospodarczej oraz integracji europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Pełnił funkcję szefa zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (2002–2005). Był dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (2003–2016). W 2006 został głównym doradcą ekonomicznym PricewaterhouseCoopers. Wchodził w skład Narodowej Rady Rozwoju przy prezydencie Lechu Kaczyńskim, był też członkiem Rady Gospodarczej przy premierze Donaldzie Tusku. W 2011 został powołany na stanowisko specjalnego doradcy Komisji Europejskiej ds. budżetu. Od 2015 był członkiem Narodowej Rady Rozwoju powołanej przez prezydenta Andrzeja Dudę.

Odnznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski.



Jakub Karnowski

Doctor of Economics, financier, manager.

Graduate of the SGH Warsaw School of Economics, and with an MBA from the Carlson School of Management at the University of Minnesota in Minneapolis. Scholarship holder of the Margaret Thatcher Foundation at the London School of Economics. Earned his PhD in economics at the Warsaw School of Economics in 2004, and his Chartered Financial Analyst (CFA) diploma from the American CFA Institute in 2007.

He was personal secretary, head of the political office, and advisor to the Minister of Finance Leszek Balcerowicz (1997–2000), with whom he then moved on to the National Bank of Poland as his advisor, and later became Director of the International Department at the NBP (2001–2003).

Former advisor to the “Lewiatan” Polish Confederation of Private Employers, member of the Supervisory Boards of (among others) Poland’s Industrial Development Agency and a number of industrial companies. From 2003 to 2008 he worked for the World Bank group in Washington as an Alternate Executive Director. In 2008–2010 he was President of the Management Board of PKOTFI SA (Investment Funds), from 2012 to 2015 he served as President of the Management Board of PKPS.A. (Polish State Railways), and in 2015–2019 was a member of the Supervisory Board of HSBC Bank Polska.

Lecturer at the SGH Warsaw School of Economics, where he works in the Department of International Comparative Studies.

Doktor nauk ekonomicznych, finansista, menadżer.

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz studiów MBA w Carlson School of Management na Uniwersytecie Minnesoty w Minneapolis. Stypendysta Fundacji Margaret Thatcher w London School of Economics. W 2004 roku w SGH uzyskał stopień doktora nauk ekonomicznych, w 2007 dyplom analityka finansowego (Chartered Financial Analyst – CFA), nadany przez amerykański CFA Institute.

Był sekretarzem osobistym, szefem gabinetu politycznego oraz doradcą ministra finansów Leszka Balcerowicza (1997–2000). Następnie przeszedł wraz z nim do Narodowego Banku Polskiego, gdzie był jego doradcą, a później dyrektorem Departamentu Zagranicznego NBP (2001–2003).

Był doradcą Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, członkiem rad nadzorczych m.in. Agencji Rozwoju Przemysłu SA oraz szeregu spółek przemysłowych. W latach 2003–2008 pracował w grupie Banku Światowego w Waszyngtonie jako zastępca dyrektora wykonawczego. W latach 2008–2010 prezes zarządu PKO Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych SA, od 2012 do 2015 prezes zarządu Polskich Kolei Państwowych S.A. W latach 2015–2019 członek rady nadzorczej HSBC Bank Polska.

Wykłada w Szkole Głównej Handlowej, gdzie pracuje w Katedrze Międzynarodowych Studiów Porównawczych.



Andrzej Rzońca

Doctor of Economics, Professor at the SGH Warsaw School of Economics. Chair of the Department of International Comparative Studies at the SGH.

From 1998 to 2000 an intern in the political cabinet and social assistant of the Minister of Finance, Leszek Balcerowicz. In 2003 he took on a post as researcher at the Department of International Comparative Studies at the SGH Warsaw School of Economics, at which he held the subsequent positions of assistant, assistant professor, and associate professor. Author of numerous academic publications and expert assessments.

Member of the Advisory Council at CASE – Center for Social and Economic Research, where in the 1990s and 2000s he worked on a number of academic and advisory projects. Member of the Association of Polish Economists, where he served as its council president for one term.

He has been an advisor to the Governor of the National Bank of Poland (2004–2007) and a consultant at the World Bank. From 2007 to 2010 he was Vice President of the Board and Director of the Analytical Division of the Civil Development Forum foundation. He has also been a member of supervisory boards of commercial law companies (Chairman of the Supervisory Board of Totalizator Sportowy S.A. in 2008–2009). In 2024, appointed member of the Supervisory Board of PGE Polska Grupa Energetyczna.

In 2016 honoured with the badge of honour “for services to banking in the Republic of Poland”.

Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor SGH. Kierownik Katedry Międzynarodowych Studiów Porównawczych SGH.

W latach 1998–2000 stażysta w gabinecie politycznym i społeczny asystent ministra finansów Leszka Balcerowicza. W 2003 został pracownikiem naukowym Katedry Międzynarodowych Studiów Porównawczych SGH, gdzie zajmował stanowiska kolejno asystenta, adiunkta, i profesora nadzwyczajnego. Jest autorem licznych publikacji naukowych i ekspertyz.

Członek Rady Naukowej CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, gdzie w latach 1990. i 2000. pracował w wielu projektach naukowych i doradczych. Członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich, w którym przez jedną kadencję pełnił funkcję przewodniczącego.

Był doradcą prezesa Narodowego Banku Polskiego (2004–2007) i konsultantem w Banku Światowym. W latach 2007–2010 był wiceprezesem zarządu i dyrektorem pionu analitycznego fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju. W latach 2010–2016 był członkiem Rady Polityki Pieniężnej. Był członkiem rad nadzorczych spółek prawa handlowego (w latach 2008–2009 był przewodniczącym RN Totalizatora Sportowego S.A.). W 2024 powołany na członka rady nadzorczej PGE Polska Grupa Energetyczna.

W 2016 roku uhonorowany odznaką honorową „za usługi dla bankowości Rzeczypospolitej Polskiej”.

The List of Previous mBank – CASE Seminar Proceedings

Lista poprzednich publikacji w tej serii wydawniczej

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiary a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce — stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny

32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce

71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia

111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju / Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development
137. Unia Bankowa – gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich / New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce / The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries

145. Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej / The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges
146. Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze / Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy
150. Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski / More for less: What tax system for Poland?
151. The Stupendous US Record Gets Suppressed / Zdumiewające karty amerykańskiej historii pozostają w ukryciu
153. Will Ukraine Be Able to Establish Real Property Rights? / Czy Ukraina będzie w stanie wprowadzić rzeczywiste prawa własności?
154. Thinking about pension systems for the 21st century: A few remarks based on the Polish example / Rozważania o systemie emerytalnym w XXI wieku: Kilka uwag na podstawie polskiego systemu
156. What's next for healthcare in Poland: diagnosis and prognosis / Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy
157. Is a Fiscal Policy Council needed in Poland? / Czy Rada Polityki Fiskalnej jest potrzebna Polsce?
158. Is Non-State Money Possible? / Czy pieniądź niepaństwowy jest możliwy?
159. Why do we need self-employed persons? Some economic reflections, mainly tax related ones / Po co nam samozatrudnieni? Refleksje ekonomiczne, głównie podatkowe
160. Financing for the Polish economy: prospects and threats / Finansowanie polskiej gospodarki: perspektywy i zagrożenia
161. Turning away from globalization? Trade wars and the rules of competition in global trade: Implications for the EU / Czy odwrót od globalizacji? Wojny handlowe oraz zasady konkurencji w światowym handlu. Implikacje dla UE
162. The European Union: State of play and prospects / Unia Europejska: stan i perspektywy
163. Estonian corporate tax: Lessons for Poland / Estoński CIT – lekcje dla Polski
164. Is a bubble inflating on Poland's housing market? / Czy na polskim rynku mieszkaniowym narasta bańka cenowa?
165. Is the economy doomed to a long recession? / Czy gospodarka jest skazana na długą recesję?
166. Why We Still Need Free Trade and Globalization / Dlaczego wciąż potrzebujemy wolnego handlu i globalizacji
167. The retirement age and the pension system, the labor market and the economy / Wiek emerytalny a system emerytalny, rynek pracy i gospodarka
168. Problems at Poland's banks are threatening the economy / Problemy banków zagrażają rozwojowi polskiej gospodarki
169. An outline of needed reforms for the healthcare system: What has the COVID-19 crisis changed? / Kierunki niezbędnych reform w ochronie zdrowia. Co zmienia kryzys wywołany pandemią Covid-19?
170. The Polish Deal: The economic consequences of the proposed new tax system / Polski Ład: Gospodarcze skutki proponowanych zmian w systemie podatkowym
171. Tax Challenges and Opportunities of the Growing Digital Economy / Wyzwania i możliwości podatkowe rozwijającej się gospodarki cyfrowej
172. The growing public debt and the associated risks / Rosnące zadłużenie państw i jego ryzyka
173. The role of crowdfunding in investment project financing in Poland / Miejsce crowdfundingu w finansowaniu projektów inwestycyjnych w Polsce
174. How to overcome the energy crisis in Poland? / Jak pokonać kryzys energetyczny w Polsce?
175. The Fate of Flat Tax in EU countries / Losy podatku liniowego w krajach członkowskich Unii Europejskiej
176. The Polish Economy 2023 and Beyond: How to Mend Home Loans / Polska gospodarka 2023 i dalej: Jak naprawić kredyt mieszkaniowy
177. The Just Energy Transition from the Perspective of Cities and Regions – the experience of Poland and other European Union countries? Sprawiedliwa transformacja energetyczna z perspektywy miast i regionów – doświadczenia Polski i innych państw Unii Europejskiej
178. Immigration and the Labour Market in Poland / Imigracja a rynek pracy w Polsce