

INDEKS

WIARYGODNOŚCI

EKONOMICZNEJ

POLSKI

EDYCJA II



**open
eyes**
economy
summit

21-22.11.23

raport

**INDEKS
WIARYGODNOŚCI
EKONOMICZNEJ
POLSKI**

EDYCJA II

INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI

EDYCJA II

Adam Balcer
Bartłomiej Biga
Agnieszka Chłoń-Domińczak
Sławomir Dudek
Tomasz Geodecki
Jakub Głowacki
Maciej Grabowski
Jerzy Hausner (red.)
Jacek Męcina
Leszek Pawłowicz
Marta Penczar
Andrzej Rzońca



Kraków 2023

Wydawca:
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej



ul. ks. I.J. Skorupki 22, 31-519 Kraków
tel. 12 423 76 05
www.fundacjagap.pl

© Fundacja GAP, Kraków 2023
www.sklep.oees.pl

Redakcja, korekta językowa i techniczna:
Jakub Kędzior

Skład:
Karolina Korbut

Koordinacja wydania:
Monika Woźniak

ISBN (wersja drukowana): 978-83-67140-31-7
ISBN (wersja elektroniczna): 978-83-67140-32-4

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponosi
odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji
zawartych w opracowaniu.

PARTNERZY MERYTORYCZNI:

SGH

MSAP

**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

**UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE**

ifp instytut
finansów
publicznych

PARTNERZY GŁÓWNI:

M
MULTICO

Fundacja **Wolności
Gospodarczej**

L
LEWIATAN

PARTNERZY:

Dr Irena Eris

s∞only
FINANCE UNLIMITED

KRUK

NowyStyl

PARTNER MEDIALNY:

**DZIENNIK
GAZETA PRAWNA**

Spis treści

	Wstęp	10
	Wprowadzenie	12
	Jak powstał indeks – metodyka	20
	Wagi przyjęte przy obliczaniu indeksu (w proc.)	26
I	Praworządność	35
	Znaczenie praworządności dla wiarygodności ekonomicznej państwa	35
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze praworządność wedle metodyki z 2022 roku	35
	Wymiar 1. Legislacja	38
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze praworządność	40
	Wymiar 2. Sprawność wymiaru sprawiedliwości	40
	Wymiar 3. Rządy prawa	43
	Podsumowanie	47
II	Swoboda działalności gospodarczej	49
	Znaczenie swobody działalności gospodarczej dla wiarygodności ekonomicznej państwa	49
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze swoboda działalności gospodarczej wedle metodyki z 2022 roku	52
	Wymiar 1. Łatwość	52
	Wymiar 2. Wolność	52
	Wymiar 3. Warunki	53
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze swoboda działalności gospodarczej	57
	Podsumowanie	60

III	Wiarygodność finansów publicznych	63
	Znaczenie wiarygodności finansów publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	63
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze wiarygodność finansów publicznych	65
	Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe	66
	Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU	69
	Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych	75
	Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych	85
	Podsumowanie	86
IV	Stabilność pieniądza i systemu finansowego	89
	Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa	89
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego wedle metodyki z 2022 roku	91
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego	91
	Wymiar 2. Pośredni	93
	Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilność pieniądza	96
	Wymiar 4. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilność systemu finansowego	99
	Podsumowanie	101
V	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	105
	Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla ekonomicznej wiarygodności państwa	105
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy wedle metodyki z 2022 roku	106

	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy	107
	Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia	107
	Wymiar 2. Bezpieczeństwo warunków pracy	108
	Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie	108
	Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy	108
	Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie	108
	Podsumowanie	117
VI	Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	120
	Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	120
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej wedle metodyki z 2022 roku	123
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	123
	Wymiar 1. Edukacja	124
	Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne	126
	Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne	128
	Wymiar 4. E-administracja	131
	Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo	133
	Podsumowanie	134
VII	Klimat i środowisko	138
	Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa	138
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze klimat i środowisko wedle metodyki z 2022 roku	139
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze klimat i środowisko	140
	Wymiar 1. Klimat	141
	Wymiar 2. Powietrze	142
	Wymiar 3. Odpady	144

	Wymiar 4. Woda	145
	Wymiar 5. Bioróżnorodność	146
	Wymiar 6. Zasoby	148
	Podsumowanie	150
VIII	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	152
	Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	152
	Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych wedle metodyki z 2022 roku	153
	Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych	158
	Wymiar 1. Wymiar unijny	159
	Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka	160
	Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego	162
	Podsumowanie	164
IX	Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego	168
	Metodyka badania jakościowego	168
	Najpoważniejsze czynniki zagrożenia	170
	Podsumowanie	207
X	Rekomendacje	216
	Praworządność	216
	Swoboda działalności gospodarczej	218
	Wiarygodność finansów publicznych	218
	Stabilność pieniądza i systemu finansowego	220
	Bezpieczeństwo i ochrona pracy	221
	Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	222
	Klimat i środowisko	224
	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	226

XI	Aneks. Polityka gospodarcza w państwach rządzonych przez populistów	228
	1. Wprowadzenie	229
	2. Gospodarcze koszty populizmu	230
	3. Wpływ interwencjonistycznej polityki gospodarczej na stan budżetu i inflację	235
	4. Podatek inflacyjny	238
	5. Uwagi końcowe	243
XII	Załącznik 1. Wpływ systemowej zmiany polityki pieniężnej na kursy walut	245
XIII	Załącznik 2. Tabela 31. Dług publiczny i podatek inflacyjny w Polsce w latach 2012–2022	249
XIV	Bibliografia	252
XV	Komentarze Partnerów	261

Wstęp

Raport „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski – edycja II” powstał dzięki współpracy Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF) oraz Open Eyes Economy Summit (OEES). Po raz pierwszy, w skrótej wersji, został przedstawiony na EKF w Sopocie 5 czerwca 2023 r. Pełna wersja raportu została ogłoszona na ósmej edycji Kongresu OEES w Krakowie 22 listopada 2023 r.

Raport przygotował zespół w składzie:

- Adam Balcer, Dyrektor programowy, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego
- dr Bartłomiej Biga, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr hab. prof. SGH Agnieszka Chłoń-Domińczak, Prorektor ds. nauki, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- dr Sławomir Dudek, Prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- dr Tomasz Geodecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Maciej Grabowski, Prezes Zarządu, Centrum Myśli Strategicznych
- prof. dr hab. Jerzy Hausner, Przewodniczący Rady Programowej OEES, Fundacja GAP, koordynator projektu
- prof. dr hab. Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski, Doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan
- dr hab. prof. UG Leszek Pawłowicz, Koordynator Europejskiego Kongresu Finansowego, Uniwersytet Gdański

- dr Marta Penczar, Kierownik Projektu EKF-Research, Centrum Myśli Strategicznych, Uniwersytet Gdański
- dr hab. prof. SGH Andrzej Rzońca, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- Piotr Górski i Monika Liszewska – współautorzy wyników eksperckich badań jakościowych

Dziękujemy licznemu gronu ekspertów – przedstawicielom społeczności akademickiej, organów administracji publicznej, instytucji pozarządowych, sektora finansowego, firm konsultingowych i organizacji zrzeszających przedsiębiorców, którzy podzielili się swoją wiedzą i opiniami w trakcie badań jakościowych.

Autorzy pragną podziękować Radzie Gospodarczej przy Marszałku Senatu. W lutym 2022 r. Rada wydała oświadczenie, w którym zwróciła uwagę na zagrożenie wynikające z obniżenia wiarygodności ekonomicznej Polski oraz na potrzebę opracowania indeksu wiarygodności naszego państwa.

Publikacja powstała we współpracy i wsparciu: Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Konfederacji Lewiatan oraz Instytutu Finansów Publicznych.

Wydawca dziękuje także darczyńcom Raportu: Multico, Fundacji Wolności Gospodarczej, Dr Irena Eris SA, KRUK S.A., Soonly Finance oraz NowyStyl.

Wprowadzenie

Pierwszy raport, zatytułowany „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski”, był reakcją naszego zespołu autorskiego na zmiany instytucjonalne, które zaczęły się w Polsce od 2016 r. i wpłynęły niekorzystnie na politykę gospodarczą państwa oraz stabilność warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Od tamtego bowiem czasu zaczął się w Polsce proces ograniczania autonomii instytucji, które w normalnych warunkach wykorzystują ją, by sprzyjać utrzymywaniu się równowagi w gospodarce i stabilności warunków działania biznesu. Postanowiliśmy wtedy poddać analizie wpływ dokonujących się zmian instytucjonalnych i w sposobie prowadzenia polityki gospodarczej na wiarygodność ekonomiczną Polski. **Celem naszych analiz było określenie, na ile zmieniająca się wiarygodność ekonomiczna państwa wpływa na oceny zagranicznego i krajowego biznesu, dotyczące tego, czy władze naszego kraju zapewnią równowagę w gospodarce i stabilność warunków funkcjonowania przedsiębiorstw.** Analizy tego rodzaju są ważne, ponieważ obniżająca się wiarygodność ekonomiczna państwa rodzi niepewność, a to z natury rzeczy zmniejsza wysokość oczekiwanych przez przedsiębiorstwa stóp zwrotu z inwestycji. Jednym z najważniejszych efektów jest obserwowany w Polsce spadek udziału inwestycji przedsiębiorstw w PKB.

Od czasu opublikowania poprzedniego raportu „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski” sytuacja nie zmieniła się na lepsze. Nadal trwał proces erozji jakości instytucji, a nadmierna ekspansja

fiskalna rodziła rosnące zadłużenie państwa – w dużej mierze w sposób pozostający poza kontrolą Sejmu. Rosnące w niepojętym sposób wydatki publiczne z natury rzeczy powodowały zwiększanie się przybierającego różne formy fiskalizmu. Zjawiska te rodziły obawy dotyczące dalszego rozwoju sytuacji w gospodarce i związane z tym obawy o niestabilność warunków działania przedsiębiorstw. **W takiej sytuacji nasz zespół autorski poczuł się zobowiązany, by przygotować kolejny raport dokumentujący proces pogarszania się jakości instytucji i prowadzonej w Polsce polityki gospodarczej.** Jest to zjawisko niepokojące, ponieważ jego kontynuacja będzie prowadziła do obniżania się tempa wzrostu wydajności produkcji, czego rezultatem, zwłaszcza w takim kraju jak nasz, o szybko starzejącej się ludności – będzie wygasanie dynamiki wzrostu gospodarczego i wyhamowania trwającego od początku lat 90. procesu zmniejszania się luki rozwojowej, jaka dzieli nas od państw wysoko rozwiniętych.

Jednocześnie trzeba brać pod uwagę gwałtownie narastający poziom regionalnej i globalnej niepewności – co objawia się wystąpieniem kolejnych szoków gospodarczych, podczas kiedy wcześniejsze nie zostały skutecznie opanowane, co najwyżej umiarkowanie złagodzone (globalny kryzys finansowy, pandemia, zrywanie globalnych łańcuchów dostaw, fale migracyjne, inwazja Rosji na Ukrainę, szok energetyczny, wojna na Bliskim Wschodzie). Żyjemy w czasach polikryzysu. **Wiarygodność ekonomiczna państwa jest zawsze istotna.** W takich czasach jest fundamentalnie ważna. Jej odczuwalne obniżenie zawęża możliwości przeciwdziałania kryzysowi.

Ograniczanie autonomii instytucji otworzyło w Polsce drogę dla rosnącej skali interwencjonizmu gospodarczego – skierowanego na maksymalizowanie bieżącego tempa wzrostu PKB i wyborczej popularności rządu, a nie na poprawę efektywności gospodarczej. **Nadmierny interwencjonizm gospodarczy powoduje stopniowe wyłączenie mechanizmów rynkowych, co z przyczyn oczywistych wpływa niekorzystnie na długoterminowe tempo wzrostu.** Kontynuacja takiego trendu zmian może podtrzymywać wykorzystywanie ekspansji fiskalnej i monetarnej

do pobudzania wzrostu gospodarczego. W przypadku kontynuacji dotychczasowych trendów, na przykład inflacja może pozostać wyższa i bardziej uporczywa niż byłaby w warunkach, w których politykę gospodarczą prowadzi się zgodnie z regułami sztuki.

Z wymienionych powyżej powodów w tegorocznej edycji Raportu zastanowienie nad kategorią wiarygodności ekonomicznej państwa zacznijmy od kwestii stabilności systemu finansowego. Nie należy go jednak poddawać myślowemu schematowi. To zagadnienie, które wymaga operacyjnego zdefiniowania i praktycznego dopasowania instrumentów. Kontekst zawsze jest kluczowy. Przykładowo przy dużych wahaniami kursu, zmienność stóp procentowych powinna być niska.

Stabilność nie jest przeciwieństwem elastyczności. Elastyczność nie może jednak oznaczać nieograniczonej uznaniowości. Musi być do czegoś odniesiona: przedmiotowo (np. instrumenty) i procesowo. **Jeśli wolno wszystko, to z czasem nie daje się osiągnąć niczego. Nie ma już wtedy polityki publicznej, także gospodarczej, pozostaje politykowanie – rozgrywka polityczna, która dodatkowo osłabia wiarygodność ekonomiczną.** Pole rozsądnej elastyczności decyzyjnej wyznacza faktyczne zakotwiczenie decyzji w określonych regułach. Wszystko nie może być płynne.

Między innymi dlatego polityka pieniężna nie powinna wprost reagować na krótkookresowe wahania wzrostu. Pieniężne pobudzanie wzrostu jest co najmniej wątpliwe w horyzoncie polityki pieniężnej, a jednocześnie może przyczyniać się do zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przypomina nadciśnienie, któremu koniecznie trzeba przeciwdziałać od razu, bo inaczej nie można leczyć czegoś innego.

Wysoka inflacja powoduje zanikanie określonych funkcji państwa, w tym szczególnie związanych ze stabilizacją gospodarki i spójnością społeczną. Bowiern wynika z niej silne uzależnienie rządzących od pieniądza inflacyjnego. Premia inflacyjna daje rządzącym dodatkowe możliwości i poczucie swobody decyzyjnej. Ta się jednak stopniowo zawęża. Pieniądz

inflacyjny nie nadaje się do systematycznego inwestowania, ale do robienia interesów, w tym politycznych, tak. Inflacja konfliktuje społeczeństwo, dezorganizuje różne grupy społeczne i osłabia ich formalne reprezentacje. Wzmaga też polityczny klientelizm. W miejsce przemyślanej i uregulowanej redystrybucji wchodzi chaotyczny przetarg. To wszystko powoduje, że słabnie znaczenie długofalowych i rozwojowych form kapitału, w tym społecznego. A przede wszystkim upada skłonność inwestowania o dłuższym horyzoncie czasowym. Blokuje to krótki obieg gorącego, inflacyjnego pieniądza.

Dopuszczenie do wyraźnej podwyższonej inflacji, znacznie powyżej celu inflacyjnego, nieuchronnie prowadzi do wystąpienia „podatku inflacyjnego” nakładanego przez państwo na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. To podatek automatycznie związany z odczuwalną utratą siły nabywczej dochodów i oszczędności. Aby nadać tej kwestii – ściśle związanej z obniżoną wiarygodnością ekonomiczną państwa – odpowiedniego znaczenia, włączyliśmy do naszego Raportu, jako aneks, artykuł Stanisława Kluzy i Andrzeja Sławińskiego (2023), w którym precyzyjnie ją omówili.

Utrzymanie bieżącej i długookresowej wiarygodności ekonomicznej przez państwo staje się niemożliwe, jeśli dochodzi do osłabiania i rozmontowywania instytucji odpowiadających za stabilizowanie gospodarki – jak np. niezależny bank centralny. Występuje tu następująca współzależność. Jeśli działania państwa z powodów politycznych (co dokładnie opisują Kluzka i Sławiński na przykładzie państw rządzonych przez populistów) i ekonomicznych odchodzą w różnych płaszczyznach od ustanowionych reguł normatywności (np. ograniczanie niezależności sędziowskiej czy omijanie fiskalnej reguły wydatkowej), to w rezultacie osłabiają stabilizującą rolę instytucji gospodarczych, co praktycznie oznacza także osłabienie wiarygodności państwa. Jednocześnie ograniczanie wspomnianych reguł ma na celu uzyskanie dużego pola swobody prowadzenia bieżącej polityki gospodarczej, w tym szczególnie pieniężnej i fiskalnej. Jeśli w konsekwencji dochodzi do wystąpienia w znacznej ekonomicznej skali zakłócenia

równowagi ekonomicznej na różnych polach, osłabione instytucje gospodarcze państwa nie są zdolne do skutecznego wypełniania swych stabilizujących funkcji. A to rzutuje bezpośrednio na obniżenie wiarygodności państwa i stabilność systemu gospodarczego, w tym finansowego. Negatywne konsekwencje się przenikają, kumulują i nawarstwiają, a zdolność systemowego przywracania stabilności jest podważona. Bez odzyskania i umacniania porządku normatywnego nie da się temu przeciwdziałać. Pozostaje podejmowanie kolejnych działań kontrolnych i interwencyjnych (w imię poprawy sytuacji społeczno-polityczno-gospodarczej) zakłócających kolejne składowe mechanizmu rynkowego (np. administracyjne cenotwórstwo, prowadzące do rynkowych deficytów i spekulacji). Państwo funkcjonalnie rekompensuje obniżenie swej wiarygodności ekonomicznej poprzez interwencyjne poszerzanie swej domeny i swego imperium. W praktyce łączy na tych samych polach rolę regulatora i faktycznego właściciela, czyli władczo rozstrzyga w swoich sprawach i dla własnej korzyści. Nie jest jednak we właściwej mierze ani porządkiem, ani jego gwarantem. Bowiem za pomocą takich nadzwyczajnych środków koncentruje się pozornie na przywracaniu równowagi makroekonomicznej, ale ten sposób do tego nie prowadzi. Nie da się tak jej utrzymywać, co najwyżej osłabiać punktowo dynamikę pogłębiania się nierównowagi. A jednocześnie w miejsce porządku normatywno-rynkowego wkracza szerszy układ interwencyjno-polityczno-administracyjny, w miejsce ładu konstytucyjno-demokratycznego autorytaryzm woli i siły politycznej, zaś miejsce porządku i stabilizacji zajmuje krok po kroku chaos i niepewność. A to oznacza pułapkę; próbując z niej wyjść, jeszcze mocniej się w nią wpada.

Istotne jest dostrzeżenie znaczenia wiarygodności ekonomicznej państwa w trzech różnych, ale przenikających się horyzontach – krótko-, średnio- i długookresowym. **Obniżenie wiarygodności ekonomicznej państwa wpływa negatywnie na skuteczność polityki gospodarczej i efektywność gospodarki w każdym z tych horyzontów.** Wystarczy spojrzeć na obecne funkcjonowanie rynku i kredytu mieszkaniowego. W tym przypadku wyraziście

systemowe ryzyko finansowe nakłada się na systemowe ryzyko prawne, jako rezultat podważania praworządności. A to przecież przenosi się, zaraża, upośledza inne obszary gospodarki. W szczególności może dojść do sprzężenia kryzysu na rynku mieszkaniowym z kryzysem bankowym. To poważne z kolei zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, bowiem udział krajowych banków sięga niemal połowy w rynku polskich obligacji skarbowych. Nadpłynność sektora bankowego stępia jednocześnie skuteczność instrumentów polityki pieniężnej.

Tego rodzaju sprzężenia są szczególnie groźne, jeśli dotyczą funkcjonalności długookresowych segmentów systemu finansowego państwa, czego klasycznym przykładem jest niestabilność i niewypłacalność systemu emerytalnego. Dokonująca się w sytuacji bardzo niekorzystnych dla Polski tendencji demograficznych – bezwzględnie i porównawczo.

Długofalowe następstwa tracenia wiarygodności ekonomicznej ujawniają się zwykle stopniowo i ze znaczącym opóźnieniem. Przykładowo negatywne efekty zwiększenia konsumpcji kosztem inwestycji zaczynają przeważać nad krótkookresowymi pozytywnymi efektami dopiero po 7–8 latach. Trzeba przy tym pamiętać, że prowadzą one do trwałego, strukturalnego osłabienia potencjału wzrostu gospodarczego, w sumie do stagnacji.

W sytuacji obniżania się wiarygodności ekonomicznej państwa niknie przestrzeń dla średnio- i długookresowej polityki gospodarczej, strategicznie ukierunkowanej na sprośanie kluczowym wyzwaniom rozwojowym. Nie ma miejsca i środków na jej systematyczne prowadzenie. Wypierają ją doraźne interwencje i co najwyżej duże prestiżowe publiczne przedsięwzięcia inwestycyjne, jak np. Centralny Port Komunikacyjny (CPK). Mając na uwadze nasze i zagraniczne doświadczenia, zakładając nawet, że kosztowne przedsięwzięcia mają ekonomiczno-rozwojowe uzasadnienie, nie sposób przyjąć, że faktycznie okażą się one efektywne i skutecznie sfinalizowane. Przeciwnie, należy założyć, że szereg z nich trafi do zestawu podręcznikowych przykładów „utopionych kosztów” i wielkiego marnotrawstwa.

Na przykładzie Polski z ostatnich lat można prześledzić przedstawiony wyżej proces degradacji wiarygodności ekonomicznej państwa i jego generalny rezultat, jakim staje się formowanie się autorytarno-etatystycznego systemu gospodarczego. Proces ten w Polsce jest pogłębiany także przez zewnętrzno-militarne zagrożenie wynikające z wojny w Ukrainie i wzmożenia globalnej konfrontacji. Konsekwencją tego zagrożenia jest uzasadniony nacisk na rozbudowę potencjału obronnego państwa i skokowy wzrost jego finansowania. Finansowanie to ma jednak przede wszystkim charakter dłużny, poprzez kredytowanie na masową skalę importu uzbrojenia. Kwestią fachowej dyskusji jest skuteczność obronna takiego rozwiązania, które w niewielkim stopniu opiera się na własnej bazie wytwórczej i własnej innowacyjności technologicznej. Ale niewątpliwie staje się ono dodatkowym czynnikiem zakłócania równowagi gospodarczej.

Konkludujemy merytoryczne wprowadzenie do Raportu zasadniczymi tezami o znaczeniu ekonomicznej wiarygodności państwa:

- Gospodarka rynkowa bazuje na wiarygodności państwa.
- Wiarygodność państwa jest fundamentem przewidywalności w działalności gospodarczej i w innych dziedzinach życia zbiorowego.
- Wysoka wiarygodność państwa zapobiega ignorancji, zaniedbaniom, improwizacji, prowizorkom.
- Niska wiarygodność oznacza wysokie prawdopodobieństwo fiaska, niepowodzenia podejmowanych przez państwo przedsięwzięć gospodarczych.
- Wysoka wiarygodność ekonomiczna państwa, a zwłaszcza jego instytucji, automatycznie stabilizuje gospodarkę i jej system finansowy. Osłabienie wiarygodności oznacza, że gospodarka staje się bardziej wrażliwa, mniej odporna na różnego rodzaju szoki.
- Niska wiarygodność państwa powoduje wzrost ryzyka gospodarczego i premii za ryzyko, co hamuje aktywność gospodarczą i podnosi jej koszty. Może też wpychać państwo w spiralę zadłużenia.

- Przeciwnieństwem jest niepewność. O ile jednak niepewność zachowań (zasada ograniczonego zaufania) jest z jakimś natężeniem nieuniknionym ryzykiem, którego każdy doświadcza, to niepewność reguł życia zbiorowego – oznaczająca niską wiarygodność państwa – znacząco nasila tę niepewność osobistą.
- Jeśli biznes (przedsiębiorczość) jest zbyt silnie powiązany z państwem, nie tylko zakłócony zostaje mechanizm rynkowy, ale zawodzi polityka gospodarcza odwołująca się do działania rynku.
- Psucie instytucji państwowych jest następstwem uznaniowego ograniczania nadanej im ustawowo niezależności, co nieuchronnie prowadzi do instytucjonalnych konfliktów i sporów kompetencyjnych.
- Polityka pieniężna musi być przewidywalna. Jej chwiejność to zaproszenie do spekulacji. Państwo wypełnia swoje zadanie w sferze pieniądza, jeśli inflacja pozostaje w dopuszczalnym paśmie wahań, a jednocześnie nie występuje w gospodarce znacząca nierównowaga makroekonomiczna.

Wszystko to nie znaczy jednak, że proces erozji wiarygodności ekonomicznej Polski można odwrócić naprawiając wąsko rozumiane instytucje państwa. Potrzebne jest jeszcze powstrzymanie trwającego od połowy ubiegłej dekady procesu odchodzenia od norm i wartości, które są charakterystyczne dla demokracji. Tylko w sytuacji, gdy normy te są żywe i powszechnie akceptowane, można liczyć na to, że instytucje państwa będą działać *pro publico bono*, nie kierując się doraźnym interesem aktualnej władzy.

Jak powstał indeks – metodyka

Tegoroczna edycja indeksu wiarygodności ekonomicznej została przygotowana w dwóch ujęciach: (1) **według metodyki stosowanej w 2022 r.** oraz (2) **w ujęciu porównawczym dla czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej: Polski, Czech, Słowacji i Węgier.**

1. WEP według metodyki 2022

Analogicznie jak w zeszłym roku, celem tej części indeksu jest wskazanie zmian, jakie nastąpiły w wiarygodności Polski w ostatnich 15 latach. Punktem odniesienia do określenia indeksu w każdym roku jest przeciętna wartość wybranych wskaźników (jedynie dla Polski) z okresu 2008–2022. Indeks tym samym odpowie nam na pytanie: **jak wygląda aktualna wiarygodność ekonomiczna Polski w porównaniu z latami wcześniejszymi.**

2. WEP w ujęciu porównawczym

Celem tej części indeksu jest przedstawienie wiarygodności Polski na tle trzech innych krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4), tj. Czech, Słowacji oraz Węgier. Punktem odniesienia do wyliczania indeksu jest przeciętna wartość wskaźników w okresie 2008–2022 we wszystkich krajach V4. W wyniku obliczeń tworzony jest ranking krajów V4 w różnych obszarach indeksu. Indeks odpowiada nam na pytanie: **czy wiarygodność ekonomiczna Polski jest wyższa/niższa niż w innych krajach V4.**

Z uwagi na to, że dla części wskaźników, które były wykorzystywane w WEP 2022 nie było dostępnych danych dla pozostałych 3 krajów, autorzy skonstruowali dla WEP w ujęciu porównawczym nieco inny zestaw mierników. Poniżej przedstawiona została szczegółowa metodyka drugiego ujęcia.

TABELA 1. Wartość indeksu WEP ogółem według metodyki z 2022 r.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-0,05	0,27	-0,05	0,22	0,17	-0,23	-1,17	-1,70	-4,35

Źródło: opracowanie własne

TABELA 2. Wartość indeksu WEP ogółem w ujęciu porównawczym dla krajów V4

WEP 2023 (V4)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,06	-0,24	-0,23	-0,22	-0,37	-0,88	-0,81	-2,65
Czechy	0,45	0,51	0,55	0,62	0,70	0,52	0,38	-1,65
Słowacja	-0,07	0,22	0,07	0,07	0,19	0,04	0,01	-1,42
Węgry	-0,18	-0,23	-0,30	-0,38	-0,43	-0,48	-0,82	-2,88

Źródło: opracowanie własne

Analizę porównawczą dla krajów V4 przeprowadzono w **ośmiu obszarach, na które składało się 31 wymiarów oceny**. Ich układ jest przedstawiony na Rysunku 1.

Procedura tworzenia indeksu składała się z kilku faz. Pierwszym krokiem było zebranie dostępnych oraz rzetelnych mierników, które mogłyby możliwie obiektywnie sparametryzować problem

wiarygodności ekonomicznej we wszystkich 4 analizowanych krajach. Wyselekcjonowano w tym celu ponad 100 wskaźników, które pochodzą z różnorodnych krajowych i międzynarodowych baz danych. Zostały one poddane **2-stopniowej procedurze weryfikacji** polegającej w szczególności na:

1. obliczeniu **współczynnika zmienności** w latach 2008–2022 według wzoru:

$$V = \frac{s}{\bar{x}}$$

gdzie: s – odchylenie standardowe
 \bar{x} – średnia arytmetyczna

Niski współczynnik zmienności był podstawą do odrzucenia miernika z uwagi na to, że nie różnicował obserwowanego zjawiska w czasie i tym samym nie posiadał odpowiedniej wartości informacyjnej;

2. przeprowadzeniu **analizy korelacji** między wszystkimi wskaźnikami, co pozwoliło odrzucić mierniki mocno ze sobą powiązane i niosące tę samą lub podobną wartość informacyjną.

Pozytywnie oceniono **81 wskaźników**, z których każdy został zaklasyfikowany jako **stymulanta** (wzrost jego wartości oznacza pozytywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej) lub **destymulanta** (wzrost jego wartości oznacza negatywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej).

Mierniki zostały poddane **normalizacji**, zgodnie ze wzorem:

$$x' = \frac{x - \text{mediana}}{\text{odchylenie ćwiartkowe}}$$

gdzie: x' – wartość znormalizowana
 x – wartość źródłowa wskaźnika

RYSUNEK 1. Układ obszarów i wymiarów oceny indeksu wiarygodności ekonomicznej krajów Grupy Wyszehradzkiej

PRAWORZĄDNOŚĆ	SWOBODA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	WIARYGODNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH	STABILNOŚĆ PIENIĄDZA I SYSTEMU FINANSOWEGO	OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO PRACY	JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH I INFRASTRUKTURY PUBLICZNEJ	KLIMAT I ŚRODOWISKO	RESPEKTOWANIE ZOBOWIĄZAŃ MIĘDZY-NARODOWYCH
Sprawność wymiaru sprawiedliwości	Łatwość	Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe	Przybliżone miary wiarygodności	Prawna ochrona zatrudnienia	Edukacja	Klimat	Wymiar unijny
Rządy prawa	Wolność	Stan finansów publicznych	Stabilność pieniądza	Bezpieczeństwo i warunki pracy	Bezpieczeństwo zdrowotne	Powietrze	Europejski Trybunał Praw Człowieka
	Warunki	Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość finansów publicznych	Stabilność systemu finansowego	Niestandardowe zatrudnienie	Bezpieczeństwo publiczne	Odpady	Naruszenie prawa wspólnotowego
		Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych		Zaangażowanie na rynku pracy	E-administracja	Woda	
				Uczenie się przez całe życie	Cyber-bezpieczeństwo	Bioróżnorodność	
						Zasoby	

Źródło: opracowanie własne

Umożliwiło to wzajemne porównanie wskaźników wyrażonych w różnych jednostkach pomiaru. Wartości znormalizowane stały się podstawą zbudowania subindeksów w poszczególnych wymiarach i obszarach, a następnie końcowego indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa. Subindeksy zbudowane zostały przy wykorzystaniu wag przydzielanych poszczególnym wskaźnikom i wymiarom. Indeks całkowity powstał poprzez nadanie odpowiednich wag obszarom analizy (patrz poniższa tabela). Informacje dotyczące wag przyjętych do obliczeń poszczególnych wymiarów i mierników są podane w punkcie „Wagi przyjęte przy obliczaniu indeksu”.

TABELA 3. Wagi przydzielone obszarom analizy WEP

OBSZAR	WAGA
I. Praworządność	10 proc.
II. Swoboda działalności gospodarczej	10 proc.
III. Wiarygodność finansów publicznych	20 proc.
IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego	20 proc.
V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy	10 proc.
VI. Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	10 proc.
VII. Klimat i środowisko	10 proc.
VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	10 proc.

Źródło: opracowanie własne

Końcowa wartość indeksu jest syntetyczną informacją o tym, jakie zmiany nastąpiły w danym roku w porównaniu do przeciętnego poziomu wszystkich 4 krajów Grupy Wyszehradzkiej. **Ujemna wartość indeksu oznacza regres** w stosunku do wartości przeciętnej z lat 2008–2022, **dodatnia wartość indeksu oznacza poprawę**

w stosunku do tak określonej wartości przeciętnej, a **0 oznacza brak obserwowanych zmian**. Szczegółową interpretację wyników przedstawiono w poniższej tabeli.

TABELA 4. Interpretacja indeksu

WARTOŚĆ INDEKSU	INTERPRETACJA: CO SIĘ STAŁO Z WIARYGODNOŚCIĄ EKONOMICZNĄ?
$WEP < -2$	bardzo duży spadek
$-2 < WEP < -1$	duży spadek
$-1 < WEP < -0,5$	przeciętny spadek
$-0,5 < WEP < 0$	niewielki spadek
$WEP = 0$	brak zmian
$0 < WEP < 0,5$	niewielka poprawa
$0,5 < WEP < 1$	przeciętna poprawa
$1 < WEP < 2$	duża poprawa
$WEP > 2$	bardzo duża poprawa

Źródło: opracowanie własne

Wagi przyjęte przy obliczaniu indeksu (w proc.)

I. Praworządność

Wymiar 1. Legislacja	–
Wymiar 2. Sprawność wymiaru sprawiedliwości	50
Wymiar 3. Rządy prawa	50

Źródło: opracowanie własne

SPRAWNOŚĆ WYMIARU SPRAWIE- DLIWOŚCI	Średni czas trwania postępowania w pierwszej instancji (sprawy cywilne i gospodarcze) (w dniach)	50
	Średni czas trwania postępowania w drugiej instancji (sprawy cywilne i gospodarcze) (w dniach)	50
RZĄDY PRAWA	Egzekwowanie przepisów	30
	Ograniczenia uprawnień rządu	40
	Poziom otwartości rządu	30

Źródło: opracowanie własne

II. Swoboda działalności gospodarczej

Wymiar 1. Łatwość	50
Wymiar 2. Wolność	25
Wymiar 3. Warunki	25

Źródło: opracowanie własne

ŁATWOŚĆ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	Zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 100 osób w wieku 15–64 lat	25
	Koszt elektryczności (USD za 1 kWh)	25
	Koncentracja sektora bankowego (aktywa trzech największych banków/całość aktywów)	25
	Subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)	25
WOLNOŚĆ GOSPODARCZA	Wolność gospodarcza wg Heritage Foundation	100
WARUNKI	Jakość instytucji (jakość rządzenia) (Worldwide Governance Indicators)	25
	Infrastruktura podstawowa	25
	Infrastruktura naukowa	25
	Infrastruktura edukacyjna	25

Źródło: opracowanie własne

III. Wiarygodność finansów publicznych

Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe	25
Wymiar 2. Stan finansów publicznych	25
Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych, dezintegracja finansów publicznych	25
Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych	25

Źródło: opracowanie własne

PERCEPCJA WIARYGODNOŚCI FISKALNEJ PRZEZ RYNKI FINANSOWE	Uśredniony rating kredytowy kraju z trzech najważniejszych agencji ratingowych	33
	Pięcioletnie kontrakty CDS	33
	Spread długookresowej stopy procentowej (do Niemiec)	33
STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH	Dług publiczny (proc. PKB)	20
	Deficyt nominalny (proc. PKB)	20
	Deficyt strukturalny (proc. PKB)	20
	Compliance with rules (0/1)	20
	Deviation from rules (pp. GDP)	20
JAKOŚĆ REGUŁ FISKALNYCH, JAKOŚĆ I PRZEJRZYS- TOŚĆ SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH, DEZINTEGRACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH	Standardised fiscal rules index (ECFIN)	25
	Independent Fiscal Institutions Index (ECFIN)	25
	Medium-term budgetary frameworks	25
	Różnica rządowego deficytu krajowego vs deficyt wg zakresu metodologii EU	6,25
	Wynik podmiotów poza budżetem (proc. PKB)	6,25
	Obligacje zamiast dotacji (proc. długu)	6,25
	Dług poza kontrolą parlamentu – indykator (proc. długu)	6,25
PRZEJRZYSTOŚĆ, PRZEWIDYWA- NOŚĆ, SKOM- PLIKOWANIE I EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU DANIN PUBLICZNYCH	International Tax Competitiveness Index	50
	Barometr Prawa – Grant Thornton – prawo podatkowe	50

Źródło: opracowanie własne

IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Wymiar 1. Bezpośredni	25
Wymiar 2. Pośredni	25
Wymiar 3. Zagrożenia dla stabilności pieniądza	25
Wymiar 4. Zagrożenia dla stabilności systemu finansowego	25

Źródło: opracowanie własne

PRZYBLIŻONE MIARY WIARYGODNOŚCI	Oczekiwania inflacyjne	50
	Udział gotówki w podaży pieniądza M3	50
ZAGROŻENIA DLA WIARYGOD- NOŚCI PAŃSTWA W OBSZARZE STABILNOŚCI PIENIĄDZA	Zmienność inflacji bazowej	25
	Kwadrat odchylenia powyżej celu	25
	Kwadrat luki popytowej	25
	Kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki PKB potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny	25
ZAGROŻENIA DLA WIARYGOD- NOŚCI PAŃSTWA W OBSZARZE STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO	Dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu do dynamiki PKB potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny	33
	Udział należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków	33
	Odchylenie realnych stóp procentowych od naturalnej stopy procentowej	33

Źródło: opracowanie własne

v. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia	20
Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	10
Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie	20
Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy	30
Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie	20

Źródło: opracowanie własne

PRAWNA OCHRONA ZATRUDNIENIA	Umowy zatrudnienia na czas określony	50
	Osoby ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym (w wieku 25 lub więcej lat)	50
BEZPIECZEŃ- STWO I WARUNKI PRACY	Wypadki skutkujące absencją powyżej 4 dni	50
	Wypadki śmiertelne	50
NIE- STANDARDOWE ZATRUDNIENIE	Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (jako proc. zatrudnienia ogółem)	50
	Niepełne (precarious) zatrudnienie	50
ZAANGAŻO- WANIE NA RYNKU PRACY	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata)	20
	Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64 lata)	40
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku (55–64 lata)	40
UCZENIE SIĘ PRZEZ CAŁE ŻYCIE	Wskaźnik uczestnictwa w kształceniu i szkoleniach w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie	100

Źródło: opracowanie własne

VI. Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

Wymiar 1. Edukacja	25
Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne	30
Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne	25
Wymiar 4. E-administracja	10
Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo	10

Źródło: opracowanie własne

EDUKACJA	Punkty zdobyte w rankingu PISA (średnia)	33
	Odsetek osób z wykształceniem niższym niż podstawowe/podstawowe i gimnazjalne (poziomy 0–2)	33
	Wydatki publiczne na oświatę według poziomu kształcenia i orientacji programowej – jako proc. PKB (poziomy 1–8)	33
BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE	Samooceńca swojego zdrowia – zły/bardzo zły stan zdrowia (ogółem 15+, proc. ludności)	50
	Oczekiwane lata zdrowego życia w wartości bezwzględnej w chwili urodzenia	50
BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE	Zabójstwa umyślne (na 100 tys. mieszkańców)	25
	Rozboje (na 100 tys. mieszkańców)	25
	Przemoc na tle seksualnym (na 100 tys. mieszkańców)	25
	Udział wydatków na obronę narodową w PKB	25
E-ADMINISTRACJA	E-government Development Index	100
CYBERBEZPIECZEŃSTWO	Global Cybersecurity Index (rank)	100

Źródło: opracowanie własne

VII. Klimat i środowisko

Wymiar 1. Klimat	25
Wymiar 2. Powietrze	15
Wymiar 3. Odpady	15
Wymiar 4. Woda	15
Wymiar 5. Bioróżnorodność	15
Wymiar 6. Zasoby	15

Źródło: opracowanie własne

KLIMAT	Udział energii ze źródeł odnawialnych	40
	Gazy cieplarniane – tony ekwiwalentu CO ₂ na mieszkańca	60
POWIETRZE	Liczba przedwczesnych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza	50
	Emisje substancji zanieczyszczających powietrze	50
ODPADY	Odpady komunalne wytworzone w przeliczeniu na mieszkańca	50
	Całkowita ilość odpadów na mieszkańca	50
WODA	Oczyszczone ścieki komunalne na mieszkańca	30
	Pobór wody na osobę (m ³)	40
	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków	30
BIORÓŻNO- RODNOŚĆ	Farmland Birds Index	50
	Indeks wdrażania konwencji środowiskowych	50
ZASOBY	Produktywność energetyczna – euro za kilogram ekwiwalentu ropy	80
	Produkt krajowy brutto w przeliczeniu na ślad materiałowy (2015 PPP) – dolary amerykańskie za kilogram	20

Źródło: opracowanie własne

VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Wymiar 1. Wymiar unijny	33,3
Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka	33,3
Wymiar 3. Arbitraż międzynarodowy	33,3

Źródło: opracowanie własne

WYMIAR UNIJNY	Wyroki TSUE stwierdzające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	33
	Nowe sprawy w TSUE ws. stwierdzenia uchybienia	33
	Nowe odesłania prejudycjalne w TSUE	33
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA	Skargi podjęte przez ETPC	33
	Orzeczenia wydane przez ETPC	33
	Orzeczenia kluczowe ETPC nie wykonane przez dany kraj	33
NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO	Liczba nowych naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciw danemu krajowi	100

Źródło: opracowanie własne

Praworzędność

Znaczenie praworzędności dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Praworzędność, czyli powszechne przestrzeganie norm prawa, jest warunkiem koniecznym wiarygodności ekonomicznej państwa. **Co więcej, państwo jest zobowiązane nie tylko do tego, żeby egzekwować praworzędne zachowanie od innych uczestników życia gospodarczego, ale samo też musi respektować ustanowione zasady.** Problemy z praworzędnością skutkują natomiast wysokim poziomem niepewności, a to bezpośrednio wpływa na wzrost kosztów działalności gospodarczej. Nie zawsze jest to łatwe do uchwycenia, ale kwestie takie jak niestabilność prawa, czy spodziewane trudności z wyegzekwowaniem płatności znajdują odzwierciedlenie w marżach firm. Są to wszak istotne ryzyka, którymi przedsiębiorcy muszą odpowiednio zarządzać. Zatem problemy z praworzędnością, jej naruszenie, jest czynnikiem proinflacyjnym.

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze praworzędność wedle metodyki z 2022 roku

Jego wpływ na wysokość cen można dostrzec pomimo tego, że polscy przedsiębiorcy wykazują wysokie zdolności adaptacyjne do działania w niekorzystnym otoczeniu instytucjonalnym. Z tego

powodu, mimo fatalnej legislacji i bardzo źle funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości, większość wskaźników gospodarczych wygląda w Polsce relatywnie dobrze. Trzeba jednak pamiętać, że wiele zjawisk sygnalizowanych w Indeksie wiarygodności ekonomicznej Polski, w szczególności te dotyczące praworządności, kumuluje się i będzie się nasilać – tj. są one możliwe do zaobserwowania jeszcze zanim pojawią się zasadnicze dotkliwe konsekwencje. W tym rozumieniu realizacja postulatów demokratycznego państwa prawa nie sprowadza się więc wyłącznie do zapewniania ochrony praw i wolności jednostki. Jest to bowiem generalna konstrukcja, która sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Teoria gier pozwala bardzo wyraźnie pokazać jakie są skutki niedostatków w obszarze praworządności. Bez klarownych norm i skutecznego systemu ich egzekwowania nie jest możliwe dostarczenie poszczególnym aktorom dostatecznie silnych bodźców do zachowań kooperacyjnych. Wtedy nawet te podmioty, które chciałyby „grać fair”, często zmieniają swoją strategię lub ograniczają aktywność. W pewnych sytuacjach możliwe jest skuteczne funkcjonowanie mimo złego prawa, o czym mówi chociażby Twierdzenie Coase’a, zgodnie z którym – pod pewnymi warunkami – alokacja czynników wytwórczych może być efektywna niezależnie od tego, jakie normy prawa obowiązują. Trzeba jednak pamiętać, że zaistnienie warunków, na które powoływał się Roland Coase (1960, s. 1–14), jest niezwykle trudne – w konkretnej sytuacji konieczne jest istnienie niezwykle niskich kosztów transakcyjnych, co w rzeczywistości gospodarczej ma miejsce bardzo rzadko. Ponadto alokacji jako atrybutu gospodarki rynkowej powinna towarzyszyć długookresowa zdolność adaptacyjna, warunkująca restrukturyzowanie gospodarki, co ujawnia się w trwałym wzroście jej potencjału. A bez praworządności ta kluczowa zdolność zanika.

Temat ekonomicznych skutków praworządności (lub jej braku) jest podejmowany przede wszystkim w ramach Nowej Ekonomii Instytucjonalnej. To podejście pozwala uchwycić wpływ czynników pozaekonomicznych na zjawiska gospodarcze. Wśród nich, jednym z najważniejszych jest prawo, przy czym nie może być

ono rozumiane wąsko, tj. tylko jako przepisy zapisane w ustawach (*law in books*), ale – zgodnie z tym co postulowali już realiści prawniczy – jest to rzeczywiste funkcjonowanie norm prawnych (ang. *law in action*). Z tej perspektywy dla oceny wiarygodności ekonomicznej państwa nie wystarczy więc sprawdzenie, czy kluczowe akty prawne mają odpowiednią treść. Konieczne jest przeanalizowanie szerokiego kontekstu ich faktycznego funkcjonowania. W tym rozumowaniu trzeba ujmować zarówno kwestie legislacyjne (dotyczące nie tylko treści przepisów prawa, ale procesu ich stanowienia), egzekwowania prawa (w szczególności jakości sądownictwa), ale też związania prawem organów państwa (przejrzystości i profesjonalizmu ich działania oraz przestrzegania reguł).

Dopiero kompleksowa analiza tych kategorii pozwala określić wpływ kwestii związanych z praworządnością na wiarygodność ekonomiczną państwa. Warto przy tym wspomnieć, że istnieje wiele badań wskazujących na to, że tak rozumiana praworządność istotnie wpływa na kwestie gospodarcze (Michel 2020). Najczęściej akcentuje się rolę wymiaru sprawiedliwości (Nunn i Treffer 2014, s. 263–315). Co ciekawe, tę prawidłowość można zaobserwować w różnych kontekstach kulturowych (Haini 2020, 519–542).

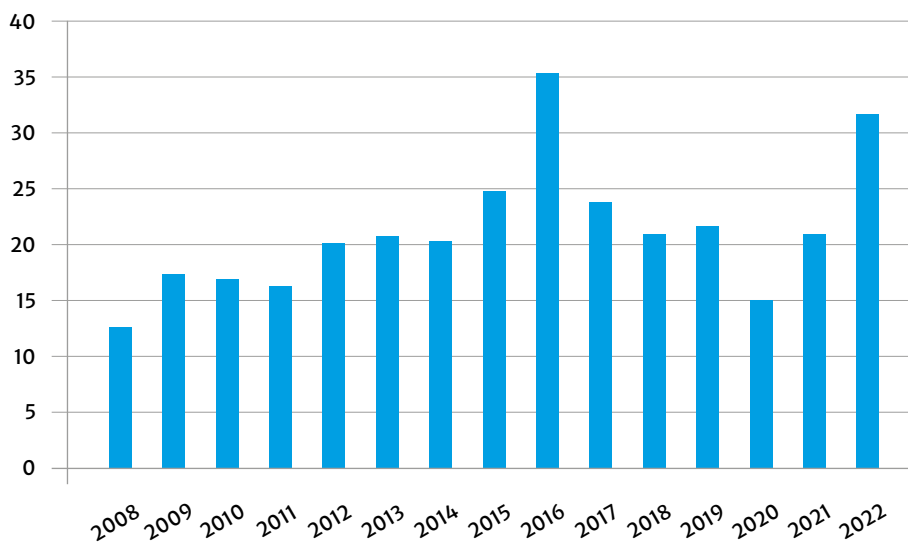
Temat praworządności jest też przedmiotem wielu porównań międzynarodowych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim „Rule of Law Index” realizowany w ramach World Justice Project. Jego zaletą jest to, że jest publikowany od wielu lat, a jego metodologia pozwala uchwycić wiele aspektów związanych z rządami prawa. Z tych powodów niektóre ze wskaźników tego opracowania zostały włączone do indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski. Na marginesie warto też wspomnieć, że lata pandemiczne spowodowały generalnie osłabienie wskaźników praworządności w większości krajów. Skala tego trendu oraz jego skutki są jednak dopiero przedmiotem badań (Balmori de la Miyar 2021, s. 401–428).

Na obszar praworządność składają się trzy wymiary: **legislacja**, **sprawność wymiaru sprawiedliwości** oraz **rządy prawa**.

Wymiar 1. Legislacja

W tym wymiarze praworządności niezwykle trudno jest dokonywać porównań międzynarodowych. Wynika to z odmienności procesu stanowienia prawa w różnych krajach (znaczne różnice występują nawet między relatywnie podobnymi do siebie krajami Grupy Wyszehradzkiej). Możliwe jest natomiast analizowanie zmian na przestrzeni lat w ramach konkretnego kraju. I tak, patrząc na pierwszy wskaźnik – liczbę stron, aktów prawnych, które weszły w życie, widać wyraźnie, że od lat Polska zmaga się z problemem nadprodukcji prawa – w 2022 roku było to ponad 30 tysięcy stron – o 50 proc. więcej niż w roku poprzednim i dwa razy tyle co w roku 2020. Ponadto za ten wzrost odpowiada przede wszystkim liczba i objętość rozporządzeń (w latach 2021 i 2022 liczba stron ustaw była podobna – ok. 3000, w przypadku rozporządzeń wzrosła natomiast z niespełna 17 tysięcy do ponad 28 tysięcy).

WYKRES 1. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach w Polsce (w tys.)



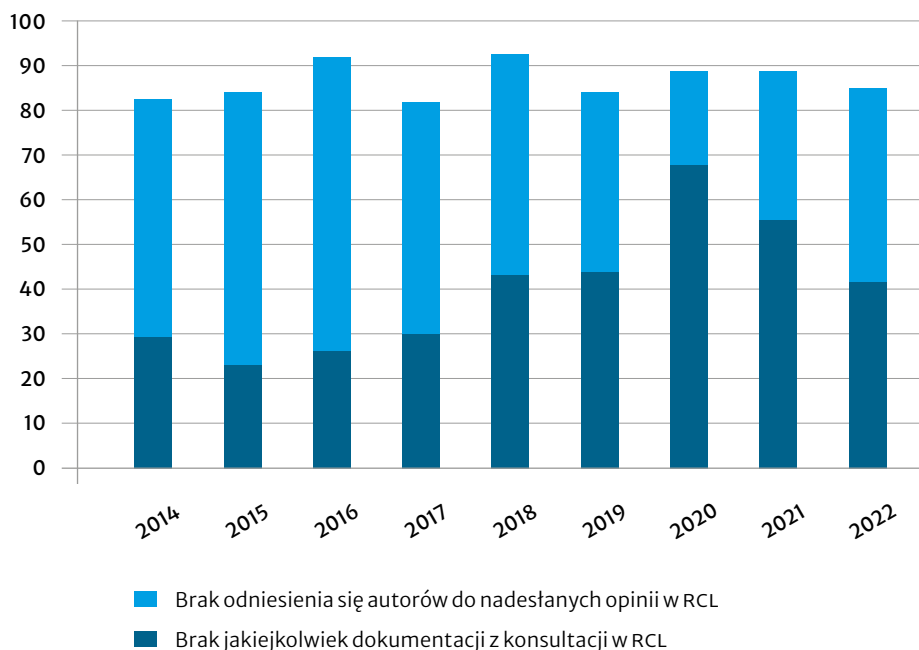
Źródło: Grant Thornton, barometrprawa.pl

Jest to więc zjawisko niekorzystne, nie tylko z uwagi na brak możliwości zapoznawania się z tak wielką objętością przepisów, ale też z uwagi na to, że coraz więcej kwestii jest regulowanych aktami niższego rzędu, których wydawaniu towarzyszą znacznie słabsze mechanizmy kontroli. Autorzy Barometru Prawa wskazują, że w ubiegłym roku ten wynik został podniesiony głównie ze względu na niezwykle obszerne regulacje środowiskowe dotyczące ochrony siedlisk. Nawet jednak nie uwzględniając tej części uchwalonego prawa, wciąż mielibyśmy ponad 17 tysięcy stron aktów prawnych, które weszły w życie w 2022 r. W tym kontekście nie może dziwić, że środowiska biznesowe coraz częściej domagają się jasnych i stabilnych przepisów. Jest to obecnie nawet silniej akcentowany postulat niż te, które dotyczą wysokości i porobu obciążeń podatkowych.

Kolejne przyjęte wskaźniki pokazują także inne słabości procesu legislacyjnego w Polsce – wciąż w przypadku 42 proc. ustaw brak jest udokumentowanego procesu konsultacji, choć trzeba zauważyć, że w poprzednich czterech latach wskaźnik ten był jeszcze wyższy – w 2020 roku wyniósł aż 68 proc. Również niezadawalający jest odsetek ustaw, w których autorzy nie odnieśli się do zgłaszanych uwag – w 2022 roku było to 43 proc. – więcej niż w poprzednich trzech latach, ale zarazem znacznie mniej niż w latach 2014–17, kiedy to nie odnoszono się do połowy opinii.

Omijanie ważnych elementów procesu legislacyjnego oraz fikcyjność przeprowadzanych konsultacji sprawia bowiem, że potrzebne są liczne nowelizacje, które zwiększają liczbę stron aktów prawnych wchodzących w życie. Znaczna liczba nowelizacji zaś prowadzi to tego, że zarówno interesariusze, jak i strona rządu nie mają „mocy przerobowych”, aby uczestniczyć w rzetelnych konsultacjach. I tak powstaje błędne koło. W efekcie, mimo angażowania ogromnych zasobów – zarówno po stronie tworzenia prawa (rząd, parlament), jak i jego przestrzegania (przedsiębiorcy, osoby fizyczne), jakość otoczenia prawnego jest nieustająco jedną z naszych głównych bolączek.

WYKRES 2. Odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych oraz dla których brak odniesienia się autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)



Źródło: Grant Thornton, barometrprawa.pl

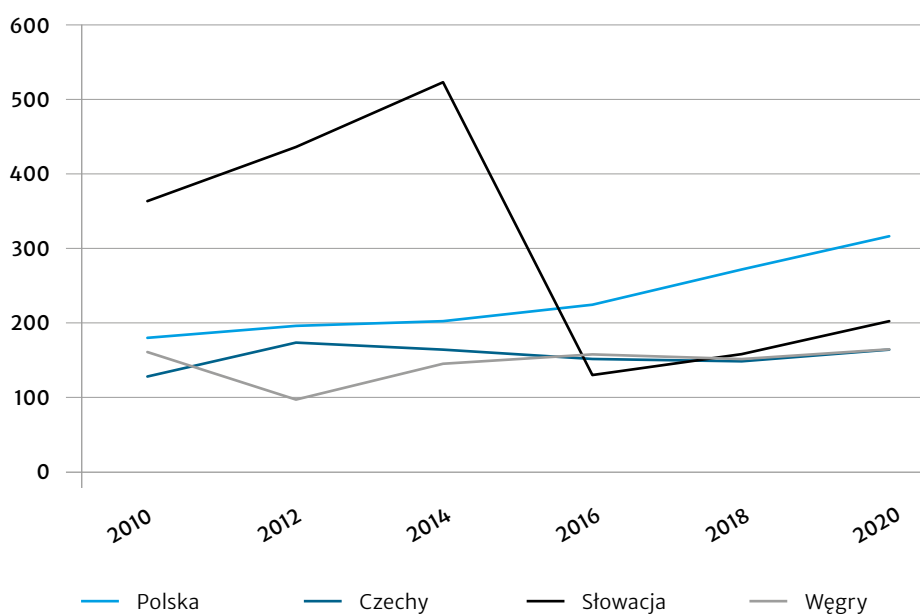
Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze praworządność

Wymiar 2. Sprawność wymiaru sprawiedliwości

Dla zapewnienia porównywalności międzynarodowej, w tej edycji indeksu w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości wykorzystywane są dane Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (a nie jak w poprzednich latach polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości). Pewnym ograniczeniem tych danych jest fakt, że są one raportowane co dwa lata. Jest to jednak wystarczające, aby

pokazać jak skandalicznie długotrwałe są postępowania w polskich sądach. W 2020 roku średni czas trwania postępowań cywilnych i gospodarczych w pierwszej instancji wynosił 317 dni, a w innych krajach grupy Wyszehradzkiej między 165 a 204. Również w odniesieniu do drugiej instancji wypadamy najgorzej – przeciętnie 188 dni, kiedy w Czechach jest to 79, na Węgrzech 116, a w na Słowacji 177.

WYKRES 3. Średni czas trwania postępowania w pierwszej instancji (sprawy cywilne i gospodarcze) (w dniach)

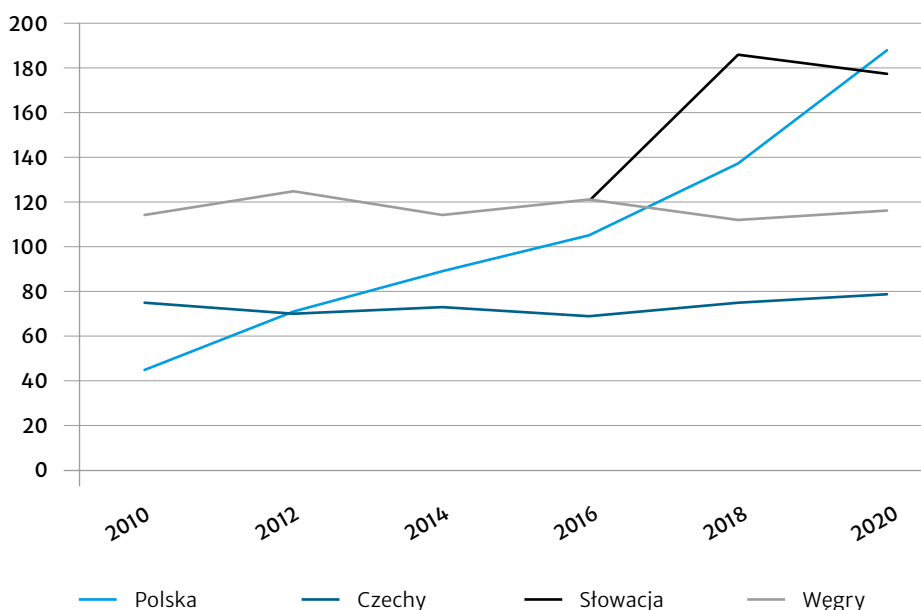


Źródło: Tableau Public, <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/EfficiencyEN/Efficiency>, dostęp: 25.10.2023 r.

Co więcej, w Polsce w największym stopniu widać pogarszanie tych rezultatów. Jeszcze w 2010 r. postępowanie w pierwszej instancji trwało u nas „tylko” 180 dni, a w drugiej 45. Oznacza to, że w ciągu 10 lat średni czas trwania w pierwszej instancji wzrósł o 76 proc., zaś w drugiej sprawy trwają aż czterokrotnie dłużej (*sic!*). Trzeba

też pamiętać, że uzyskanie prawomocnego wyroku w wielu sprawach nie kończy sprawy. Często dopiero wtedy wchodzi bieżąca kwestia egzekucyjna, która także nie pomaga budować wiarygodności ekonomicznej naszego państwa. Świadczy o tym chociażby powszechność działań o charakterze egzekucyjnym podejmowana poza oficjalnym, państwowym systemem.

WYKRES 4. Średni czas trwania postępowania w drugiej instancji (sprawy cywilne i gospodarcze) (w dniach)



Źródło: Tableau Public, <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/EfficiencyEN/Efficiency>, dostęp: 25.10.2023 r.

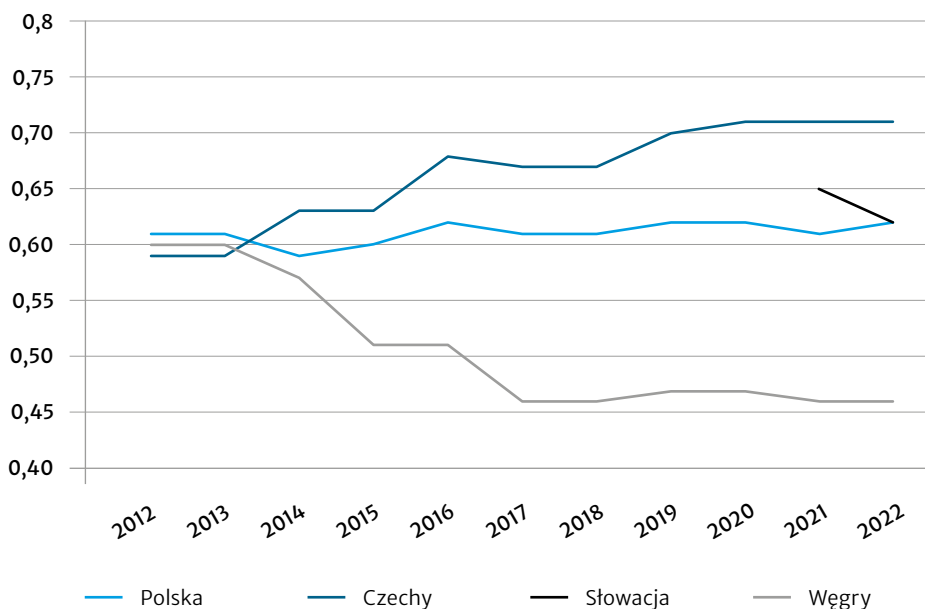
Nie sposób uznawać za wiarygodne państwa, które przez wiele miesięcy nie jest chociażby w stanie zapewnić przedsiębiorcy możliwości egzekwowania należności z zaległej faktury. Między innymi przez opieszałość wymiaru sprawiedliwości, nieuczciwi kontrahenci nie są dostatecznie mocno piętnowani, co czyni obrót gospodarczy wyjątkowo ryzykownym.

Wymiar 3. Rzeczy prawa

Trzecim wymiarem są rzecy prawa. Włączone do obliczeń dane pochodzą z Rule of Law Index, co umożliwia porównania międzynarodowe (choć dane dla Słowacji są dostępne tylko za dwa ostatnie lata). W tej edycji zrezygnowano natomiast z wymiaru „merytokracja”, który nie umożliwiał dokonywania porównań z innymi krajami. W zamian, do rządów prawa dodano wskaźnik „poziom otwartości rządu”, który pozwala określić na ile możliwa jest ekspercka weryfikacja działań państwa.

Pierwszy wskaźnik obszaru „rządów prawa” określa poziom egzekwowania przepisów (w skali 0–1). Brane pod uwagę jest nie tylko to, na ile przepisy są skutecznie wdrażane i egzekwowane, ale też czy są sprawiedliwe. W Polsce od lat wskaźnik ten jest na stabilnym poziomie w okolicy 0,6, co jest wynikiem co najwyżej umiarkowanie

WYKRES 5. Poziom egzekwowania przepisów

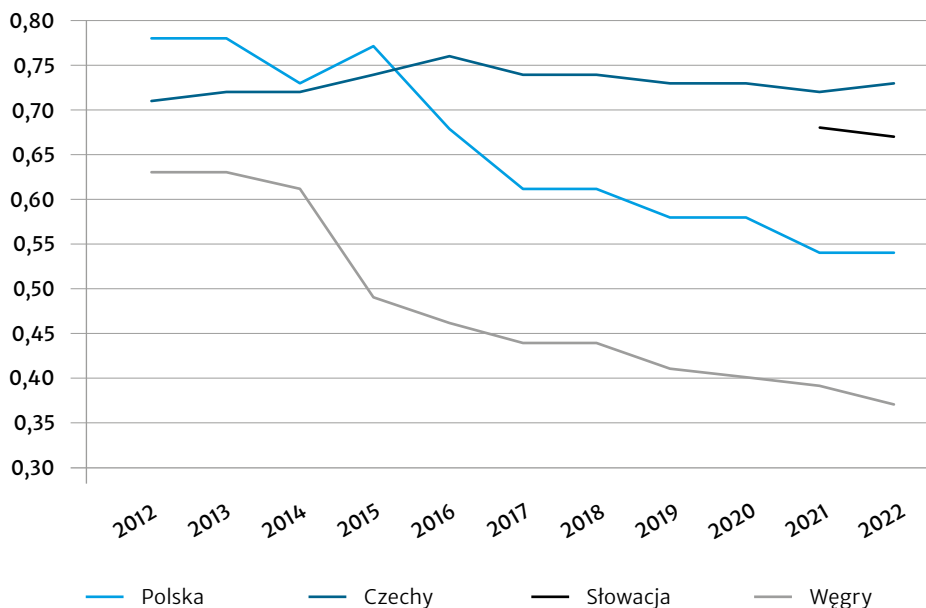


Źródło: World Justice Project, doroczny indeks rządów prawa (Rule of Law Index)

zadowolającym. Lokuje to nas na 31. miejscu z 140 analizowanych państw. Wypadamy znacznie lepiej od Węgier (0,46), podobnie jak Słowacja (0,62) i wyraźnie gorzej od Czech (0,71).

Bardzo istotnym komponentem wiarygodności państwa jest to, na ile samo respektuje ono reguły, które ustanawia – innymi słowy, na ile rządzący przestrzegają ustalonych ograniczeń (nie tylko ustrojowych). Wskaźnik „ograniczenie uprawnień rządu” obejmuje też kwestię pociągania decydentów do odpowiedzialności oraz możliwość kontrowania rządu przez niezależną prasę. W tym przypadku Polska od 2016 roku notuje znacznie gorsze wyniki niż we wcześniejszych latach. Dziś jest to 0,54, podczas gdy w 2015 było to jeszcze 0,77. Lokuje nas to na 66. miejscu z 140 badanych krajów. Co prawda, Węgry wypadają znacznie gorzej (0,37), ale już Słowacja i Czechy o wiele lepiej – odpowiednio 0,67 i 0,73.

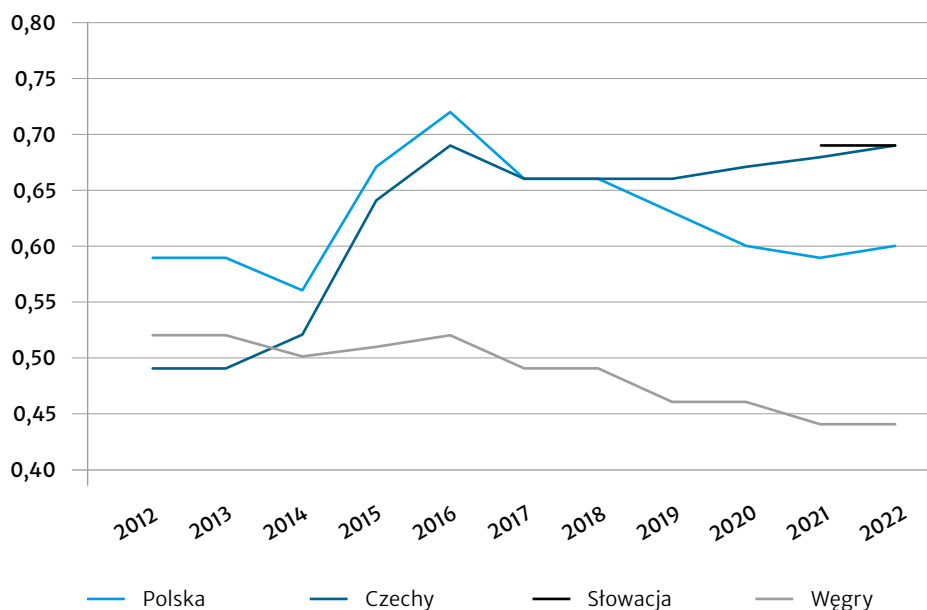
WYKRES 6. Ograniczenie uprawnień rządu



Źródło: World Justice Project, doroczny indeks rządów prawa (Rule of Law Index)

Trzeci uwzględniony w tym obszarze wskaźnik dotyczy otwartości rządu. Obejmuje m.in. to, na ile rząd dzieli się informacjami, które pozwalają obywatelom sprawować kontrolę w kwestiach publicznych. Wskaźnik ten dla Polski wyniósł w 2022 roku 0,60. W ostatnich latach jest to poziom stabilny, choć wyraźnie niższy od wyników jakie notowaliśmy w latach 2015–2018. Podobnie, jak w poprzednich przypadkach w Grupie Wyszehradzkiej najgorzej ocenione są Węgry (0,44), a lepiej od nas Czechy i Słowacja (oba kraje z wynikiem 0,69).

WYKRES 7. Poziom otwartości rządu



Źródło: World Justice Project, doroczny indeks rządów prawa (Rule of Law Index)

Analiza wskaźników w tym obszarze pokazuje umiarkowanie złą sytuację Polski. Widać też pogorszenie w wielu kwestiach związanych z rządami prawa, choć sami autorzy Rule of Law Index zwracają uwagę, że jest to trend ogólnoświatowy. Przykłady Czech oraz

Słowacji pokazują jednak, że możliwe jest utrzymanie wyraźnie lepszych wyników. **Kazus Węgier jest natomiast przestrożą, dzięki której możliwe jest uchwycenie jak bardzo brzemienne w skutki może być obniżenie wiarygodności ekonomicznej kraju przez zbytne odejście od standardów demokratycznego państwa prawa.** Widać to nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale także w wielu istotnych wskaźnikach gospodarczych omawianych szczegółowo w kolejnych rozdziałach Indeksu.

Tabela 5 pokazuje, że wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze praworządności na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej wypada przeciętnie. Jest to w dużej mierze „zasługa” fatalnej sytuacji na Węgrzech, gdzie wskaźniki określające praworządność notują gigantyczne spadki. Znacznie lepiej od nas wypadają natomiast Czesi, którzy ponadto w ostatnich latach powoli, ale konsekwentnie poprawiają swoje wyniki. Korzystniej wypada też Słowacja, choć tu różnica nie jest aż tak duża, a część porównań jest utrudniona przez niepełne dane dotyczące tego kraju.

TABELA 5. Wpływ poziomu praworządności w Polsce na wiarygodność ekonomiczną państwa na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej

I. PRAWORZĄDNOŚĆ	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	0,57	0,50	0,05	0,49	0,38	-0,03	-0,39	-0,43	-0,94	-1,17	-1,05
Czechy	0,05	-0,08	0,57	0,88	1,60	1,38	1,37	1,64	1,68	1,67	1,72
Słowacja	-1,03	-0,10	-1,37	-1,37	-0,06	-0,06	-0,51	-0,51	-0,64	0,31	-0,02
Węgry	-0,01	-0,16	-0,52	-1,43	-1,58	-2,20	-2,12	-2,17	-2,27	-2,44	-2,49

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Globalne obniżanie się wskaźników związanych z rządami prawa nie może być traktowane jako usprawiedliwienie pogarszającej się praworządności w Polsce. Demokratyczne państwo prawa jest bowiem konstrukcją nie tylko na dobre czasy, ale także – a może nawet: przede wszystkim – na trudne lata. Wtedy bowiem gwarancje dochowania odpowiednich standardów mogą uratować kraj przed najbardziej dotkliwymi konsekwencjami. Wtedy też, nawet w warunkach silnych szoków, wiarygodność państwa może się wzmacniać znacznie szybciej.

Swoboda działalności gospodarczej

Znaczenie swobody działalności gospodarczej dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Swoboda działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych wolności człowieka. Gwarantuje autonomię jego woli i sprzyja efektywnemu wykorzystaniu czynników wytwórczych.

Pierwszym z analizowanych wymiarów swobody gospodarczej jest łatwość prowadzenia działalności gospodarczej. Z punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych wypada wyodrębnić te instytucje kapitalizmu, które chronią transakcje rynkowe i same rynki, na których dokonywana jest wymiana gospodarcza. W naszym ujęciu obejmowało to w zeszłorocznej edycji Indeksu łatwość zakładania, prowadzenia i zamykania działalności gospodarczej, którą oparto na wskaźnikach z serii Doing Business Banku Światowego.

Należy zwrócić uwagę, że obok niebudzących wątpliwości elementów tego rankingu, jak łatwość uiszczania należności podatkowych, czy uzyskiwania pozwolenia na budowę, znajdziemy tu także ochronę inwestorów mniejszościowych, czy ochronę przestrzegania umów. Uświadamia to, że podmioty gospodarcze mogą mieć przeciwstawne interesy, a instytucje rynkowe zostały powołane dla zapewnienia ich odpowiedniego wyważenia. A przecież ochrona interesów inwestorów mniejszościowych oznacza,

że zmniejsza się zakres swobody pozostałych inwestorów. Prawo gospodarcze ingeruje w swobodę umów w imię wartości innych niż pełny zakres wolności jednej ze stron relacji. Dlaczego? Dlatego, że rynki są konstruktami społecznymi i bez wprowadzenia ograniczeń (np. sankcji za zerwanie umowy albo za oszustwo), strony obawiałyby się zawrzeć transakcję. Musiałyby ponieść dodatkowe, wysokie koszty, aby sprawdzić kontrahenta. Instytucje sądu lub odpowiednich klauzul w umowie (które w ekonomii kosztów transakcyjnych także traktowane są jako instytucje) zmniejszają koszty transakcyjne i sprawiają, że stronom łatwiej prowadzić biznes, mimo obowiązujących ograniczeń.

Douglas C. North (1991, s. 97–112) instytucje rynkowe nazywa ograniczeniami stworzonymi przez człowieka, które kształtują interakcje gospodarcze i społeczne. Paradoksalnie zatem, łatwiej, tzn. z większą swobodą, prowadzi się biznes w warunkach, gdy wiemy, że istnieją owe ograniczenia. Gdy wiemy, że naruszenie prawa przez naszego kontrahenta będzie ścigane, a nasz interes jako strony umowy będzie chroniony. Z tego powodu w wymiarze pierwszym naszego obszaru, nie uznajemy za zasadne, aby ograniczenia swobody umów bezwzględnie traktować jako ograniczenie swobody gospodarczej¹. Nie wolno więc zatrudniać dzieci, nie wolno wynagradzać pracowników poniżej płacy minimalnej, nie wolno, bez uiszczenia opłaty, wyrzucać śmieci.

¹ Ciekawą dyskusję na temat kolizji norm kształtujących życie gospodarcze odbyli na łamach „Rzeczpospolitej” na przełomie marca i kwietnia 2021 r. L. Balcerowicz i E. Łętowska. Ten pierwszy słusznie dowodził, że „chcącemu nie dzieje się krzywda”, a klienci mieli wolność w podjęciu decyzji o wzięciu kredytu we franku szwajcarskim. Z kolei E. Łętowska wskazywała, że strona silniejsza (banki) powinna była dołożyć starań, aby klienci poznali niebezpieczeństwa związane z ryzykiem kursowym, i dlatego, w sytuacji, gdy owych starań nie dołożyła, Trybunał Sprawiedliwości UE kwestionuje ważność takiej umowy. Zob.: L. Balcerowicz, Destrukcyjne odszkodowania dla frankowiczów, „Rzeczpospolita”, 18 marca 2021; E. Łętowska, *Krajobraz po czy przed bitwą o franki? Polemika z prof. Balcerowiczem*, „Rzeczpospolita”, 23 marca 2021; L. Balcerowicz, *Sprawiedliwość i państwo prawa*, „Rzeczpospolita”, 1 kwietnia 2021; E. Łętowska, *Kto pyta, nie błądzi. Polemika z prof. Balcerowiczem; Profesor prawa odpowiada profesorowi ekonomii*, „Rzeczpospolita”, 6 kwietnia 2021.

W krajach rozwiniętych w ostatnim dwusetleciu wprowadzano kolejne ograniczenia w tym zakresie. I choć nie wszyscy podzielają pogląd, że zmiany poszły w dobrym kierunku, zauważymy, że kraje rozwinięte mają największe ograniczenia w tym zakresie. Choć swoboda w organizacji swojego miejsca pracy przez właściciela straganu w Tunisie jest zapewne większa niż właściciela straganu na targu w Hamburgu, intuicyjnie wyczuwamy, że większy zakres wyboru co do kierunków rozwoju biznesu i dysponowania swoim kapitałem ma ten drugi. Negatywny wymiar wolności, czyli wolność od przymusu zawarto natomiast w kryterium drugim.

Drugie z kryteriów nazwane wolność jest także jednym z zasadniczych elementów pomiaru swobody działalności gospodarczej. Opiera się ono na pomiarze, w jakim stopniu w danej gospodarce możemy zrobić swobodny użytek ze swojej własności. Ochrona własności jest wpisana w logikę sprawnie funkcjonującego mechanizmu rynkowego do tego stopnia, że często utożsamia się ją z wolnością gospodarczą. Własność bowiem gwarantuje otrzymanie wynagrodzenia za aktywność ludzką. Brak takiej pewności powstrzymuje jednostki od działalności, a to ma fundamentalne przełożenie na długookresowy wzrost gospodarczy i konkurencyjność gospodarek. Ścisły związek wolności gospodarczej z ochroną własności i prawa do dysponowania nią skłonił J. Gwartneya do zaproponowania definicji wolności gospodarczej jednostek jako sytuacji, w której „własność, którą nabywają bez użycia siły, oszustwa czy kradzieży jest chroniona przed zawłaszczeniem przez innych i mogą używać jej w sposób wolny, wymieniać lub przekazać ją komuś, o ile ich działanie nie narusza identycznych praw innych” (Gwartney, Lawson i Block 1996, s. 11). Zgodnie ze sformułowaną wówczas definicją indeks publikowany w kolejnych raportach o wolności gospodarczej świata mierzy stopień, w jakim polityki publiczne i instytucje państwa mają dla owej wolności charakter wspierający.

Trzecim elementem indeksu wiarygodności ekonomicznej w obszarze swoboda działalności gospodarczej są warunki. Zasadnicze znaczenie dla gładkiego przebiegu i rosnącej

efektywności działalności gospodarczej ma kwestia zasobów, do jakich mają dostęp krajowe podmioty gospodarcze. Wszak dostęp do bazy technologicznej, ale i podstawowych zasobów – wykwalifikowanych pracowników czy infrastruktury znacząco przesądza o zdolności przedsiębiorców do podnoszenia efektywności działania. Dla systemu oceny wiarygodności ekonomicznej państwa oznacza to, że obok jakości otoczenia instytucjonalnego i wolności gospodarowania, ważnym składnikiem swobody gospodarczej jest też dostęp do zasobów kapitału ludzkiego i nowoczesnej infrastruktury. Ocenę tego wymiaru oparto na wskaźnikach Worldwide Governance Indicators Banku Światowego oraz World Competitiveness Yearbook Instytutu Rozwoju Zarządzania IMD w Lozannie.

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze swoboda działalności gospodarczej wedle metodyki z 2022 roku

Biorąc pod uwagę wskazane koncepcje, konstruujemy syntetyczny indeks swobody prowadzenia działalności gospodarczej i zawierania umów (swoboda). Dla zachowania porównywalności z poprzednią edycją WEP, staramy się bazować na tych samych wskaźnikach, z wyjątkiem wymiaru łatwość, który opierał się na zawieszonym rankingu Doing Business Banku Światowego. W edycji WEP 2023:

Wymiar 1. Łatwość

Oparty został na czterech wskaźnikach stanowiących odpowiednik do wskaźników używanych w rankingu Banku Światowego z serii Doing Business

Wymiar 2. Wolność

Oparty został na wskaźnikach wolności gospodarczej publikowanych w raporcie The Economic Freedom of the World przez Heritage Foundation

Wymiar 3. Warunki

Oparty został na dwóch grupach wskaźników:

- instytucjonalne – bazowymi wskaźnikami są tu wskaźniki Banku Światowego z serii Worldwide Governance Indicators;
- infrastrukturalne i kapitału ludzkiego – jako bazowe przyjęto wskaźniki jakości infrastruktury IMD World Competitiveness Yearbook².

Dane bazowe przeliczone zostały na miejsca w rankingu wśród krajów Unii Europejskiej i przeliczone na 100. Oznacza to, że jeżeli Polska zajmowała np. 19. pozycję wśród 27 krajów UE, to jej miejsce w rankingu to ok. 70 na 100. Jest to pomocne w sytuacji, gdy liczba krajów w rankingach nie zawsze wynosi 27.

Dla uniknięcia arbitralności oceny w obecnej edycji wszystkie dane w wymiarze łatwość są tzw. danymi „twardymi”, tj. nie opierają się na opiniach, ale odzwierciedlają rzeczywiste wartości (liczba nowych firm, koszt kWh, stopień koncentracji w sektorze bankowym, proc. PKB przeznaczany na subsydia).

Syntetyczny wynik dla całego obszaru wynosi $-0,66$ i jest ujemny, co oznacza, że w 2022 r. kształtował się on nieco mniej korzystnie niż w całym okresie 2008–2022 (patrz tabela 6).

Na pogorszenie wartości wskaźnika w wymiarze **łatwość** w 2022 r., bazującym na danych rankingu World Competitiveness Yearbook oraz Banku Światowego złożyły się:

- niska i niższa niż w całym okresie liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców;
- relatywnie korzystny (niski) na tle UE, ale wyższy niż w całym okresie koszt elektryczności dla klientów biznesowych za 1 kWh;

² Zrezygnowano z pierwotnej koncepcji pomiaru poszczególnych elementów otoczenia infrastrukturalnego i instytucjonalnego z wykorzystaniem Raportu o Konkurencyjności Globalnej Światowego Forum Gospodarczego (WEF), ponieważ w 2018 r. zmieniono metodologię tej serii raportów.

TABELA 6. Syntetyczna wartość indeksu wiarygodności i jego wymiarów obliczona dla Polski

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru I (Łatwość)	-1,12	-0,47	-0,01	-0,29	-0,40	0,16	0,99	0,10	0,30	0,38	0,15	-0,32	-0,53	-1,33	-0,53
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru II (Wolność)	-1,70	-1,95	-1,22	-1,22	-0,73	-0,24	0,24	0,97	1,22	0,97	0,73	0,24	0,24	0,00	-0,49
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru III (Warunki)	-1,27	-0,99	0,15	0,12	-0,01	0,10	0,66	1,31	0,81	0,66	0,15	0,17	0,11	-0,71	-1,15
Wartość indeksu wiarygodności dla obszaru swoboda działalności gospodarczej	-1,30	-0,97	-0,27	-0,42	-0,38	0,04	0,72	0,62	0,65	0,60	0,29	-0,05	-0,18	-0,84	-0,66

Źródło: opracowanie własne

- relatywnie korzystny (niski) na tle UE, ale większy niż w poprzednich latach wskaźnik koncentracji banków (dane Banku Światowego), co zgodnie z poczynionym założeniem przybliżyć ma łatwość uzyskania kredytu;
- relatywnie korzystny (niski) na tle UE i identyczny względem całego okresu wskaźnik subsydiów rządowych dla podmiotów prywatnych i publicznych w relacji do PKB mający odzwierciedlać uznaniowość działań rządu.

Na pogorszenie wartości wskaźnika w wymiarze **wolność** w 2022 r. w stosunku do 2021 r. skutkującej spadkiem Polski w rankingu wolności gospodarczej Heritage Foundation wśród krajów UE z 19. na 21. pozycję złożyły się:

- pogorszenie w zakresie: uczciwości rządu, wzrostu wydatków publicznych, polityki monetarnej, wolności handlu zagranicznego oraz swobody zawierania umów na rynku pracy;

- poprawa w zakresie: przestrzegania praw własności i wolności prowadzenia biznesu.

Na pogorszenie wartości wskaźnika w wymiarze **warunki** złożyły się:

- obniżenie wartości wskaźnika dobrego rządzenia WGI Banku Światowego (Worldwide Governance Indicators), bazującego na sześciu subindekasach: wolności słowa, stabilności politycznej, skuteczności rządu, praworządności, jakości regulacji i korupcji (spadek z 21. na 23. miejsce w UE);
- pogorszenie wskaźników oceny infrastruktury (podstawowej i edukacyjnej) i stabilizacja wskaźnika oceny infrastruktury naukowej publikowanych przez Instytut Rozwoju Zarządzania (IMD) w Lozannie w rankingu World Competitiveness Yearbook.

Warto odnotować, że oceny w wymiarze **warunki** nie są oparte na tzw. „twardych danych”, ale na opiniach ankietowanych przedsiębiorców. Jak zauważają autorzy wskaźników WGI, bazowanie na ocenach menedżerów jest o tyle uprawnione, że to one decydują, czy podjąć inwestycję w danym kraju, czy też nie podejmować. Pogarszające się, ale względnie nie najgorsze wskaźniki łatwości prowadzenia biznesu i wolności gospodarczej nie przyniosą wzrostu gospodarczego, jeżeli zagraniczni inwestorzy i miejscowi przedsiębiorcy źle ocenią warunki do prowadzenia biznesu.

Dane przedstawione w tabeli 7 obrazują kształtowanie się poszczególnych wskaźników składających się na Indeks Wiarygodności Polski w obszarze swoboda działalności gospodarczej na tle państw Unii Europejskiej.

TABELA 7. Wartości wskaźników cząstkowych jako miejsca Polski w rankingu krajów Unii Europejskiej, przeliczone na wartości od 1 (pierwsze miejsce) do 100 (ostatnie miejsce).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ŁATWOŚĆ															
1.1. Zarejestrowane nowe podmioty gosp.	100	100	89	89	93	89	75	86	89	89	93	88	88	88	92
1.2. Koszt elektryczności	24	36	35	50	42	31	15	19	19	11	12	31	38	38	35
1.3. Koncentracja sektora bankowego	18	7	7	7	7	7	7	11	7	7	7	11	11	11	11
1.4. Subsydia rządowe	12	12	15	12	19	8	15	19	15	22	27	23	27	85	19
WOLNOŚĆ															
2.1. Wolność gospodarcza	93	96	86	86	79	71	64	54	50	54	57	64	64	68	75
WARUNKI															
3.1. Jakość instytucji (rządzenia)	89	75	68	68	68	68	64	64	68	75	79	79	75	79	82
3.2. Infrastruktura podstawowa	64	67	66	64	68	60	56	38	49	44	46	49	60	75	79
3.3. Infrastruktura naukowa	73	81	57	59	60	65	57	54	59	54	52	49	48	56	57
3.4. Infrastruktura edukacyjna	53	49	41	41	42	38	33	25	25	32	49	49	49	55	63

Źródło: opracowanie własne

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze swoboda działalności gospodarczej

W tegorocznej edycji WEP przedstawiamy kształtowanie się sytuacji w zakresie swobody działalności gospodarczej w Polsce względem innych państw wyszehradzkich: Czech, Słowacji i Węgier (patrz wykresy 8–11).

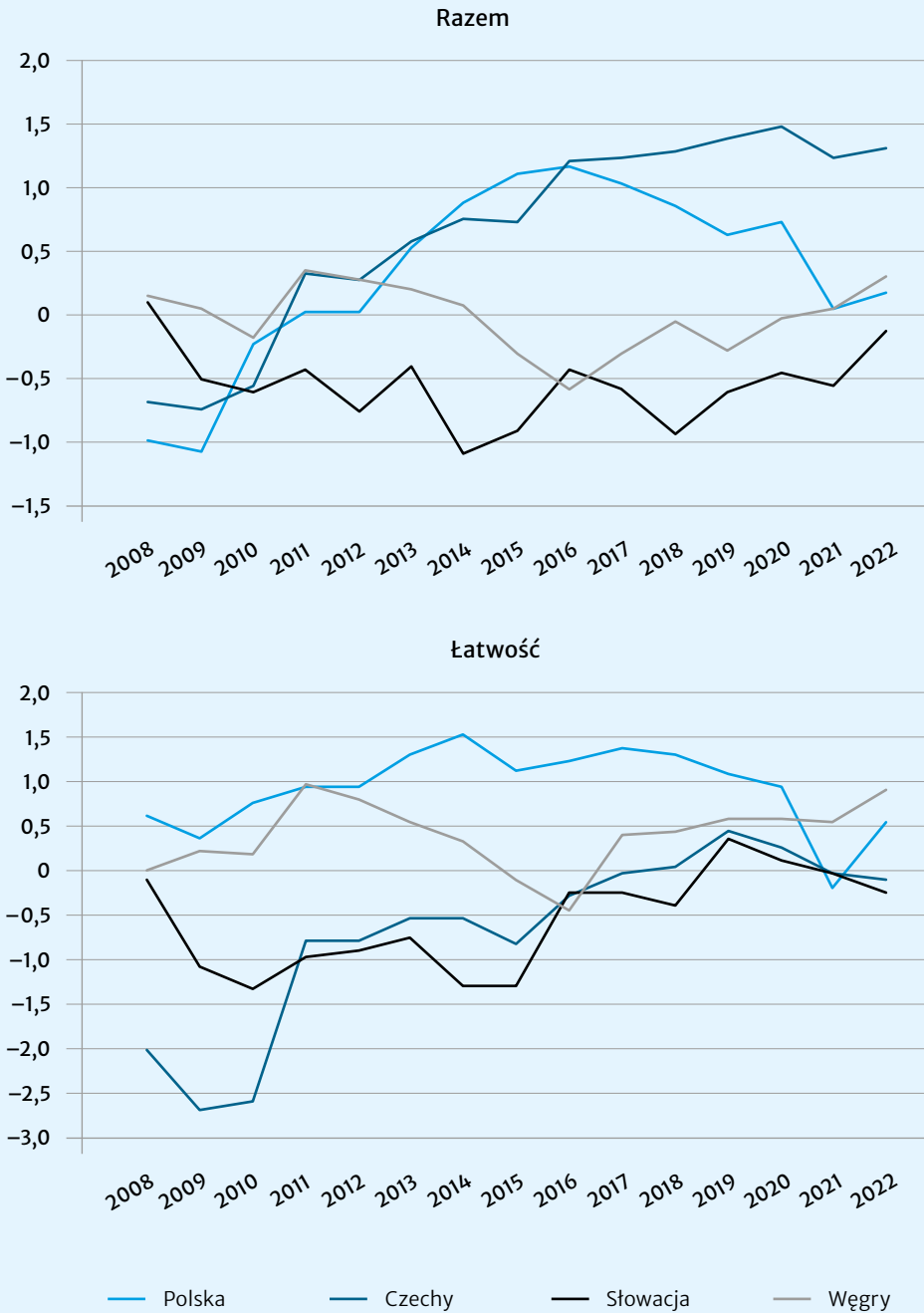
Na ogólny wskaźnik swobody gospodarczej, który na tle porównywanych gospodarek nadal jest dodatni, choć jego wartość nieznacznie przekracza zero, składa się:

- pogorszenie w relacji do innych krajów wyszehradzkich wskaźników łatwości prowadzenia działalności gospodarczej, w której to kategorii na miejscu lidera, czyli Polskę, zastąpiły Węgry;
- stagnacja wartości wskaźnika wolności gospodarczej, w której nie tylko utrzymuje się duży dystans do lidera (Czechy), ale w 2022 r. w rankingu tym Słowacja wyprzedziła Polskę;
- znaczące pogorszenie się oceny w wymiarze warunki, czyli jakości otoczenia instytucjonalnego i infrastruktury – szczególnie podstawowej i edukacyjnej; jedynie warunki prowadzenia działalności gospodarczej na Słowacji oceniono (nieznacznie) gorzej.

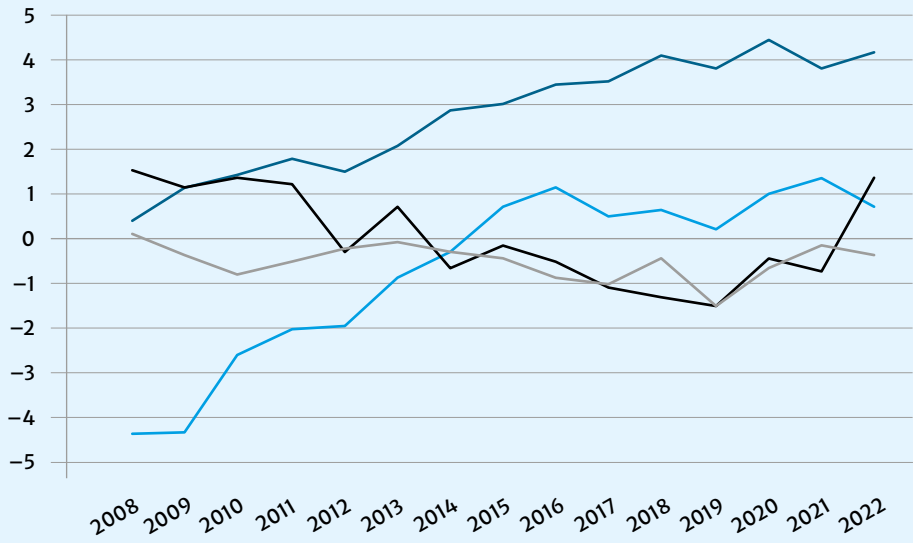
W efekcie, o ile w latach 2013–2016 konkurowaliśmy z Czechami o miano regionalnego lidera w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, o tyle na początku trzeciej dekady XXI w. trudno nam walczyć nawet o drugą pozycję w Grupie Wyszehradzkiej.

W tabeli 8 przedstawiono syntetyczne wskaźniki kształtowania się poszczególnych wymiarów swobody działalności gospodarczej w Polsce na tle innych krajów Grupy Wyszehradzkiej.

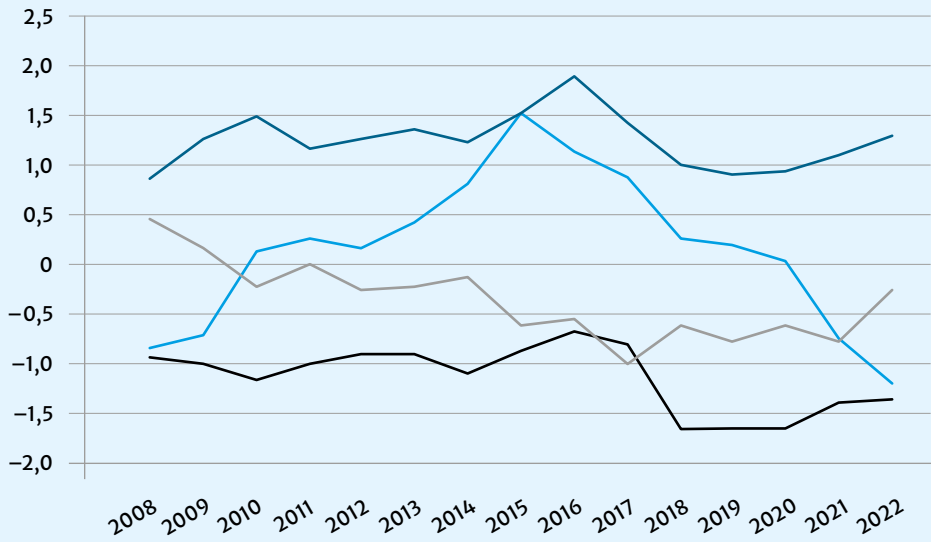
WYKRESY 8–11. Łączna ocena i oceny w poszczególnych wymiarach swobody działalności gospodarczej w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022



Wolność



Warunki



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów

Podsumowanie

W obrębie łatwości prowadzenia działalności gospodarczej uderza, że uznawani za przedsiębiorczy Polacy, stają się jednymi z najmniej skłonnych do zakładania działalności gospodarczej w Europie. Badania ekspertów przed Europejskim Kongresem Finansowym 2023 potwierdzają to, co ukazują raporty o warunkach dla prowadzenia biznesu od lat: niestabilność regulacji dotyczących podatków i zatrudnienia wraz z niską efektywnością sądów i rosnącymi kosztami pracy wymieniane są najczęściej. W ostatnich latach do elementów zwiększających niepewność otoczenia doszła pandemia i inflacja. Te ostatnie czynniki jednak, podobnie jak poprzednie, tak samo działały w innych krajach europejskich, ale skłonność do zakładania firm w Polsce na tle innych krajów Unii pozostawała tak niska, jak wcześniej. Szybciej niż w krajach europejskich rosną za to koszty pracy i energii. Choć zatem chaotyczne wprowadzenie reformy w podatkach dochodowych w 2022 r. oraz niepewność związana z wojną za wschodnią granicą z pewnością są czynnikami ryzyka, to trwałość pozostawania w szarym ogonie krajów unijnych sugeruje, że bariery blokujące przedsiębiorczość Polaków mają charakter trwały i strukturalny. O ile w zakresie wolności gospodarczej pozycja Polski na tle innych krajów wyszehradzkich kształtowała się względnie korzystnie, to uderza także wyraźne pogorszenie oceny warunków prowadzenia biznesu. Na ocenę tę składają się pogarszający się w oczach inwestorów stan infrastruktury podstawowej, edukacyjnej i naukowej, a także wskaźniki jakości rządzenia obejmujące m.in. praworządność i jakość regulacji. Wydaje się zatem, że najpilniejszymi polami do poprawy w zakresie swobody działalności gospodarczej jest omówiona w poprzednim obszarze sprawność wymiaru sprawiedliwości oraz jakość regulacji gospodarczych. Na tym ostatnim polu trudno osiągnąć poprawę bez szerszego włączenia reprezentacji przedsiębiorców do procesu legislacyjnego.

TABELA 8. Wpływ swobody działalności gospodarczej w Polsce na wiarygodność ekonomiczną państwa na tle krajów Grupy Wyszehradzkiej

OGÓŁEM	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,98	-1,07	-0,23	0,03	0,03	0,53	0,90	1,12	1,17	1,03	0,87	0,65	0,73	0,06	0,17
Czechy	-0,68	-0,74	-0,56	0,34	0,29	0,59	0,76	0,74	1,21	1,23	1,30	1,40	1,48	1,23	1,33
Słowacja	0,10	-0,50	-0,61	-0,43	-0,74	-0,40	-1,08	-0,90	-0,42	-0,59	-0,94	-0,60	-0,46	-0,54	-0,13
Węgry	0,15	0,05	-0,17	0,35	0,28	0,20	0,07	-0,30	-0,58	-0,29	-0,04	-0,27	-0,03	0,05	0,30
ŁATWOŚĆ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	1,905	0,39	0,75	0,95	0,96	1,30	1,53	1,14	1,22	1,37	1,30	1,09	0,94	-0,18	0,56
Czechy	-2,00	-2,68	-2,58	-0,79	-0,79	-0,55	-0,54	-0,81	-0,27	-0,01	0,06	0,45	0,28	-0,03	-0,10
Słowacja	-0,10	-1,07	-1,32	-0,97	-0,90	-0,73	-1,30	-1,29	-0,25	-0,23	-0,39	0,36	0,11	-0,04	-0,24
Węgry	0,02	0,22	0,19	0,97	0,79	0,56	0,35	-0,09	-0,44	0,42	0,45	0,60	0,57	0,55	0,91
WOLNOŚĆ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-4,35	-4,33	-2,59	-2,04	-1,98	-0,89	-0,29	0,68	1,11	0,50	0,62	0,20	0,99	1,35	0,74
Czechy	0,41	1,14	1,41	1,78	1,47	2,08	2,87	3,05	3,47	3,53	4,08	3,78	4,44	3,84	4,20
Słowacja	1,53	1,15	1,35	1,23	-0,29	0,74	-0,65	-0,16	-0,53	-1,07	-1,32	-1,50	-0,41	-0,71	1,35
Węgry	0,10	-0,40	-0,83	-0,53	-0,22	-0,10	-0,29	-0,41	-0,89	-1,01	-0,47	-1,50	-0,65	-0,16	-0,35
WARUNKI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,84	-0,71	0,15	0,28	0,17	0,42	0,80	1,53	1,13	0,88	0,25	0,20	0,03	-0,75	-1,19
Czechy	0,87	1,28	1,51	1,16	1,26	1,37	1,25	1,51	1,90	1,43	1,00	0,93	0,93	1,12	1,31
Słowacja	-0,92	-1,01	-1,17	-1,00	-0,88	-0,89	-1,08	-0,87	-0,67	-0,81	-1,65	-1,64	-1,65	-1,39	-1,36
Węgry	0,46	0,16	-0,22	-0,01	-0,24	-0,23	-0,13	-0,60	-0,55	-0,99	-0,61	-0,77	-0,61	-0,75	-0,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów

Wiarygodność finansów publicznych

Znaczenie wiarygodności finansów publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Wiarygodność państwa jest silnie związana z wiarygodnością finansów publicznych i na odwrót. Jeżeli nasze zaufanie do państwa, do władz, jest niskie, to wpływa to zwrotnie na zaufanie do systemu danin publicznych i wywiązywania się z obowiązków podatkowych (tzw. moralność podatkowa). **Jeżeli finanse publiczne są nieprzejrzyste, to niskie jest zarówno zaufanie do instytucji zajmujących się zarządzaniem finansami publicznymi, jak i przekonanie o efektywności wydatkowania środków publicznych.**

W literaturze funkcjonuje pojęcie „wiarygodności fiskalnej”. Jakkolwiek nie ma jednej i precyzyjnej jej definicji. Wiarygodność fiskalna (*fiscal credibility*) jest bezpośrednio związana z oczekiwaniami dotyczącymi zdolności obsługi długu publicznego. Dlatego ważnym warunkiem zapewnienia wiarygodności fiskalnej jest to, aby stosunek długu publicznego do PKB nie zagrażał międzyokresowej wypłacalności rządu (Blanchard i Cottarelli 2010).

Jaki poziom zadłużenia jest bezpieczny? Nie ma na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. „Poziom długu publicznego jest uważany za bezpieczny, jeśli można oczekiwać, że rząd może go

zmniejszyć lub przynajmniej ustabilizować w większości okoliczności – w tym trwale, uporczywie niekorzystnych – wykorzystując politykę fiskalną, nie uciekając się do niewypłacalności, podwyższonej inflacji (podatku inflacyjnego) lub restrukturyzacji długu” (Dudek, Kotecki i Wojciechowski 2021). **Dług publiczny powinien być na takim poziomie, aby istniała przestrzeń fiskalna umożliwiająca podjęcie działań w przypadku zaistnienia nieoczekiwanych zdarzeń w celu ochrony ważnych interesów państwa.** Przykładowo, musimy mieć przestrzeń fiskalną, aby podjąć działania w związku z pandemią, zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego czy zewnętrznego. **Możliwości fiskalne państwa nie powinny być absorbowane do maksimum, zawsze trzeba mieć margines bezpieczeństwa na nieprzewidziane okoliczności.**

Ostatnie badania Keyser i Paczosa (2023) dla 46 gospodarek wskazują, że graniczna wielkość relacji długu do PKB, od której rośnie ryzyko fiskalne, to 54–60 proc. Koresponduje to z limitem długu w regułach europejskich i limitem w polskiej Konstytucji. Jednak trzeba mieć też na uwadze, że problemy fiskalne mogą pojawić się przy dużo mniejszym poziomie długu. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia np. w Rumunii (tzw. „scenariusz rumuński”) (Dudek, Kotecki i Kurtek 2022). Mimo relacji długu do PKB na poziomie ok. 30 proc, po kryzysie finansowym w 2008 r., rentowności obligacji rządowych gwałtownie wzrosły do około 11–12 proc. Rumunia nie była w stanie emitować długu po rozsądnych rentownościach na rynku krajowym i zmuszona była zwrócić się o pomoc do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Komisji Europejskiej (podobnie zresztą jak Grecja czy Węgry).

Brak wiarygodności ekonomicznej w obszarze finansów prowadzi właśnie do wyższych kosztów obsługi długu, do konieczności większego udziału zadłużenia zagranicznego z uwagi na brak zaufania do lokalnej waluty, do zwracania się do bardziej spekulacyjnych inwestorów. Finanse publiczne są wtedy bardzo wrażliwe na różnego rodzaju zawirowania w gospodarce, czy na rynkach finansowych. Nie są odporne. W konsekwencji prowadzi to

do trwałej nierównowagi w finansach publicznych, w ostateczności do utraty wypłacalności i kryzysu finansowego. W rezultacie podnosi to prawdopodobieństwo „bolesnych” społecznie ciężkich wydatków i wzrostu podatków, wystąpienia kryzysu gospodarczego, recesji, wzrostu bezrobocia i inflacji, czyli ostatecznie do spadku dobrobytu społeczeństwa.

Przy konstrukcji indeksu wiarygodności państwa, koncepcja wiarygodność finansów publicznych ma dużo szerszy wymiar niż ujęcie makroekonomiczne, tj. „wiarygodność fiskalna”. Zakres tej kategorii ekonomicznej jest dużo szerszy niż perspektywa zewnętrzna czy percepcja rynków finansowych oraz agencji ratingowych.

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze wiarygodność finansów publicznych³

Wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze finansów publicznych analizujemy w czterech wymiarach:

Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe

Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE

Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych

Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych

Tworząc indeks w tych czterech wymiarach, postanowiliśmy nadać każdemu z nich tę samą wagę.

³ Metodologia konstrukcji rozszerzonego indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze wiarygodność finansów publicznych jest bardzo zbliżona do metodyki z 2022 roku, dlatego w opracowaniu pokazano jedynie wersję rozszerzoną.

Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe

Wymiar ten obejmuje trzy wskaźniki:

- uśredniony rating kredytowy kraju,
- pięcioletnie kontrakty CDS,
- różnicę krajowej, długookresowej stopy procentowej względem Niemiec.

Dla trzech wskaźników wchodzących w skład tego obszaru przyjęto jednakowe wagi $\frac{1}{3}$.

Pierwszy wskaźnik to uśredniony rating kredytowy kraju z trzech najważniejszych agencji ratingowych: Standard & Poor's, Moody's i Fitch. Każda z tych agencji koduje swoje ratingi za pomocą oznaczeń literowych, ale w nieco odmiennej skali. Najwyższy rating (od wszystkich agencji) otrzymali Niemcy, tj. AAA. Ocena kredytowa (rating) długoterminowego długu rządowego Polski w walucie obcej to według trzech powyżej wymienionych agencji odpowiednio A2, A- i A-. Dla Czech to AA-, Aa3 i AA-, Węgry odpowiednio BBB-, Baa3 i BBB, a Słowacja A+, A2 i A. Dlatego skale ratingowe tych instytucji są ujednoczone na skali liniowej od 1 do 21, gdzie 1 to najniższy rating, a 21 najwyższy. Następnie policzono jeden średni rating. **Obecnie ujednoczony rating dla Polski wynosi 15,3 pkt. w skali do 21, czyli jest to ok. 73 proc. najwyższego ratingu np. Niemiec.** Spośród analizowanych krajów najwyższy rating mają Czechy – 18 pkt. (85,7 proc.), drugi, Słowacja – 16,3 pkt. (77,8 proc.). Najniższy, Węgry – 13 pkt. (61,9 proc. maksymalnego). Ujednoczony średni rating zaczerpnięto z bazy danych MFW (Kose, Kurlat, Ohnsorge i Sugawara 2022).

Celem ratingów jest ocena wypłacalności kraju. Najniższy rating oznacza, że kraj jest niewypłacalny, jest bankrutem. Najwyższy rating oznacza wysoką wiarygodność i pewność inwestowania w skarbowe instrumenty dłużne.

W tym zakresie percepcja agencji ratingowych jest zróżnicowana, rating Czech jest najwyższy i rośnie, rating Słowacji nieznacznie spadł, ale jest drugi najwyższy w tej grupie krajów. Rating Polski po obniżeniu w 2016 r., wrócił do poziomów sprzed 2016 i utrzymuje się na stabilnym poziomie. Rating Węgier w latach 2014–2015 był na bardzo niskim poziomie i od tego momentu rośnie, choć mocno odstaje od pozostałych krajów. W 2023 S&P obniżyło jednak rating dla Węgier z BBB do BBB-.

Agencje ratingowe przeprowadzają swoje oceny okresowo, dlatego ten obszar należy uzupełnić o bieżące wskaźniki rynkowe. **Stąd drugi wskaźnik to bieżąca wycena pięcioletnich kontraktów CDS (Credit Default Swaps).** Uwzględniona została średnia w danym roku, co pozwala na względnie łatwe porównanie prawdopodobieństwa utraty płynności finansowej danego kraju.

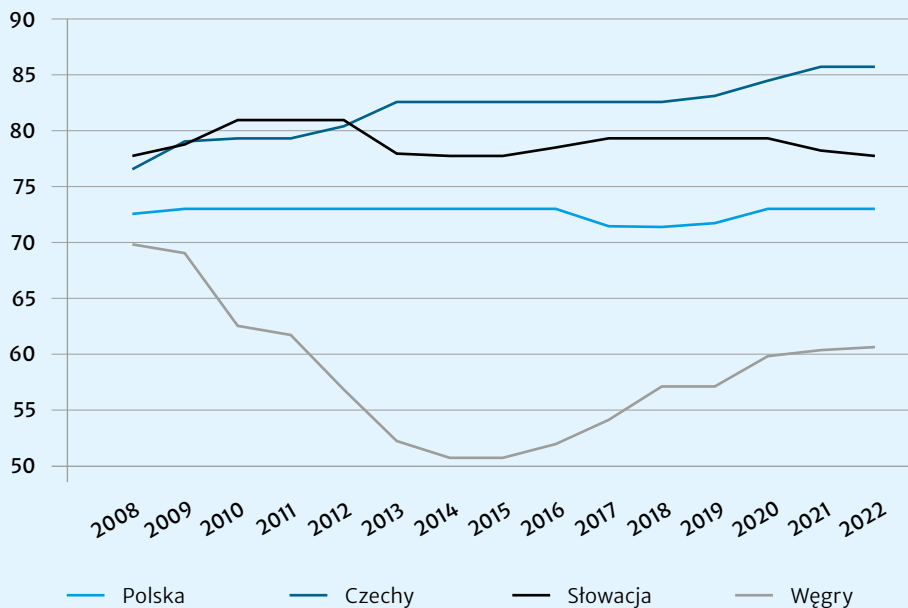
Pięcioletnie kontrakty CDS ukazują skokowy wzrost w odniesieniu do Polski i Węgier w 2022 r. Na Węgrzech wzrosły z ok. 51 pb. w 2021 r. do ok. 146 pb. w 2022 r., a w Polsce odpowiednio z 42 pb. do ponad 114 pb.

W Czechach i na Słowacji notowania CDS również wzrosły, ale są one na niskim poziomie, odpowiednio ok. 16 pb. i 44 pb. Tak silny przyrost notowań CDS na Węgrzech i w Polsce jest groźnym sygnałem i świadczy o pogorszeniu wiarygodności ekonomicznej tych krajów.

Trzecim wskaźnikiem jest różnica krajowej, długookresowej stopy procentowej względem Niemiec, czyli tzw. „spread” rentowności 10-letnich obligacji do rentowności obligacji niemieckich. Tu też uwzględniona została średnia w roku.

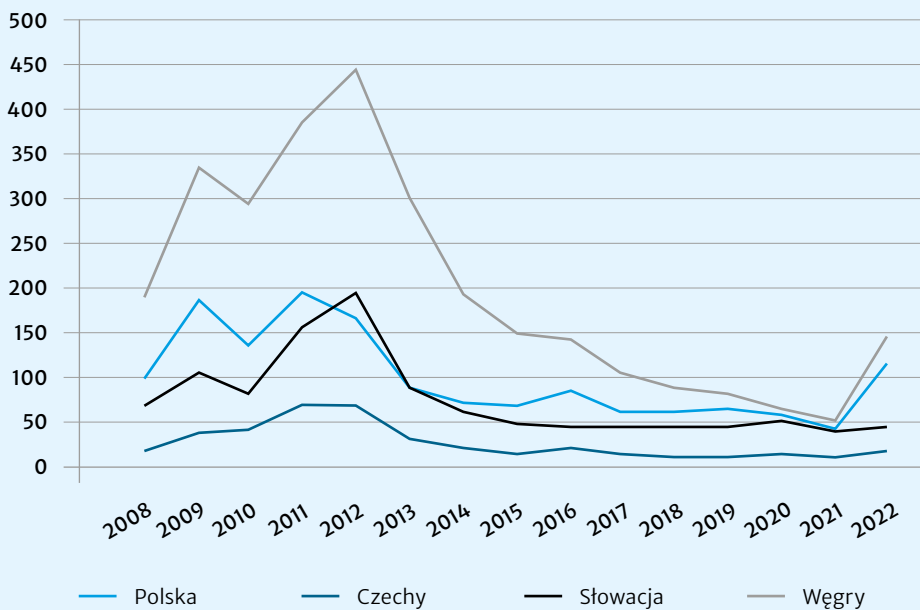
Na Węgrzech spread do obligacji niemieckich zwiększył się z 3,4 pp. do 6,4 pp., a w Polsce z 2,3 do ok. 5 pp. To oznacza wzrost odpowiednio o 3 pp. i 2,6 pp. W Czechach i Słowacji spready również się zwiększyły, ale w dużo mniejszej skali, tj. 1 pp. i 0,6 pp. Tak więc spread rentowności 10-letnich obligacji do rentowności obligacji niemieckich również ukazuje silne pogorszenie wiarygodności ekonomicznej Węgier i Polski.

WYKRES 12. Uśredniony rating kredytowy kraju (najwyższy = 100)



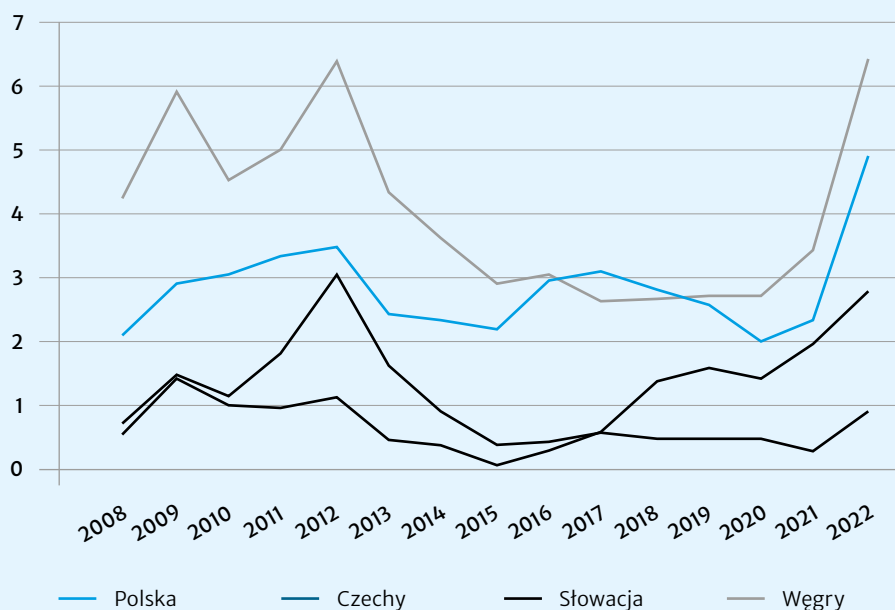
Źródło: IMF

WYKRES 13. 5-letnie kontrakty CDS w punktach bazowych (Credit Default Swaps)



Źródło: IMF

WYKRES 14. Spread obligacji 10-letnich względem Niemiec (punkty bazowe)



Źródło: EUROSTAT

Łącznie wymiar ten w 2022 r. we wszystkich analizowanych krajach oddziaływał w kierunku pogorszenia wiarygodności, jednak pogorszenie w Czechach i Słowacji było dużo mniejsze niż w Polsce i na Węgrzech.

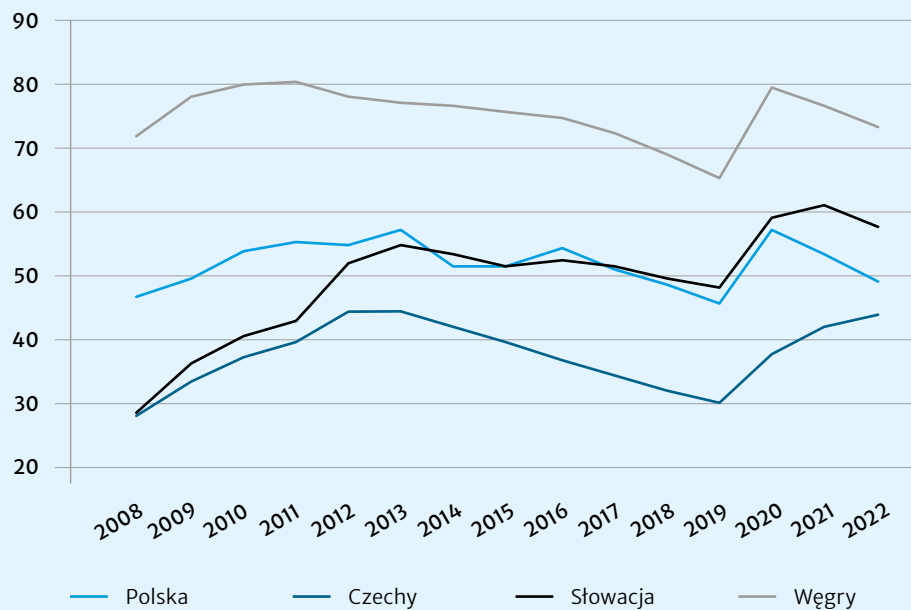
Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU

W tym wymiarze przyjęto pięć wskaźników:

- dług publiczny – proc. PKB
- wynik nominalny – proc. PKB
- wynik strukturalny – proc. PKB
- indeks zgodności z regułami budżetowymi UE (0/1)
- odchylenie od reguł budżetowych UE (pp. GDP)

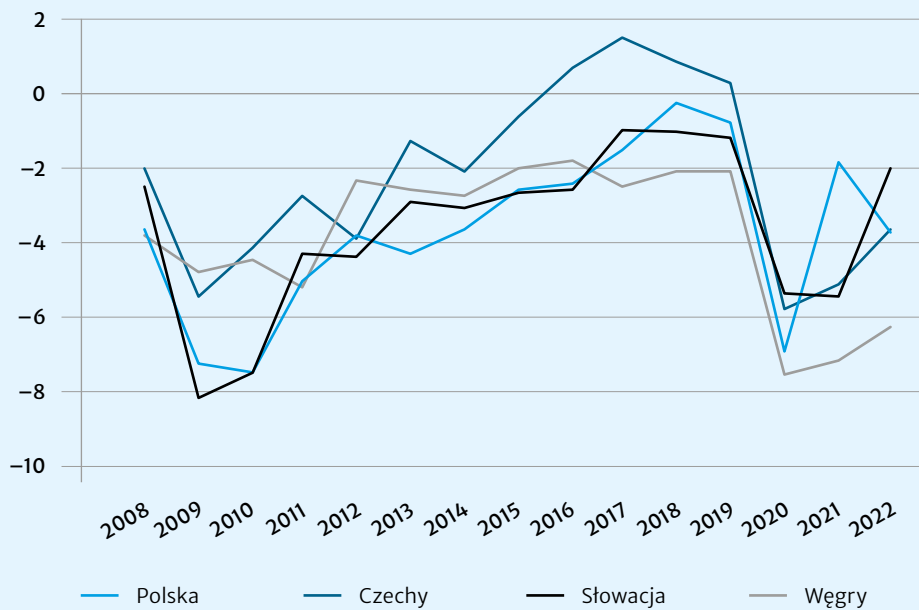
Poszczególnym składowym w tym wymiarze nadano jednakowe wagi (1/5).

WYKRES 15. Dług publiczny – ESA2010 (proc. PKB)



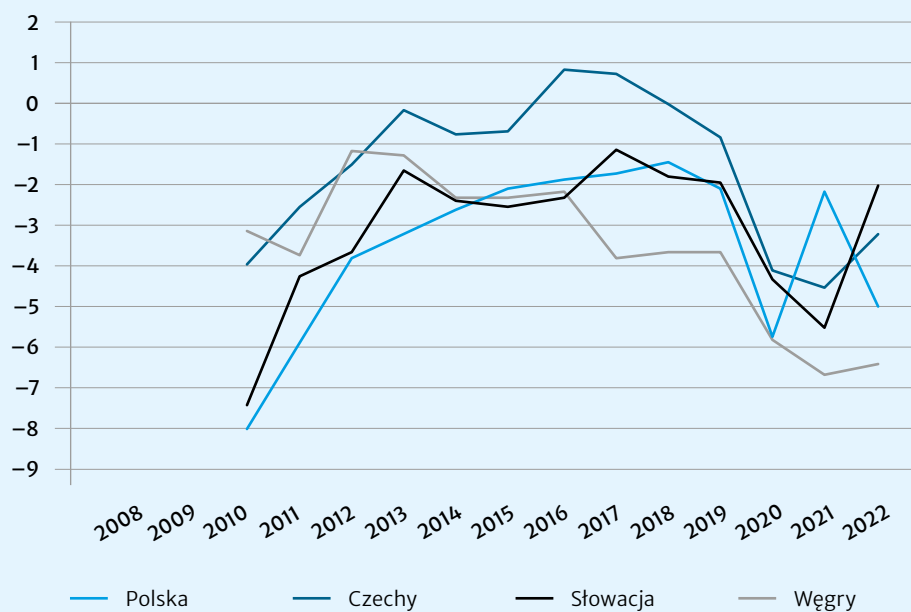
Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

WYKRES 16. Deficyt nominalny (proc. PKB)



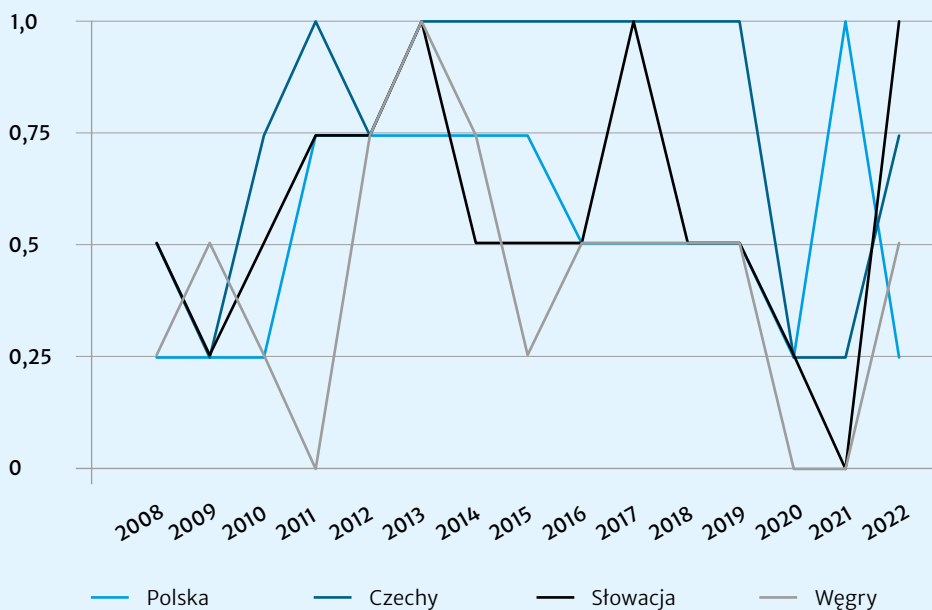
Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

WYKRES 17. Deficyt strukturalny (proc. PKB)



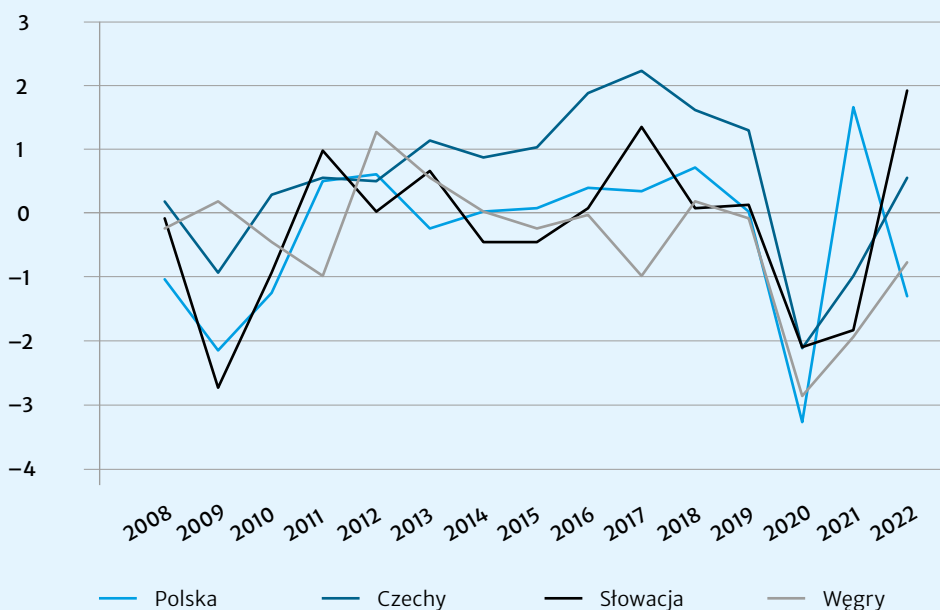
Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

WYKRES 18. Indeks zgodności z regułami budżetowymi UE (0/1)



Źródło: EFB

WYKRES 19. Odchylenie od reguł budżetowych UE (pp. GDP)



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

W 2020 r. na skutek pandemii w analizowanych krajach znacząco zwiększył się zarówno deficyt, jak i dług publiczny. Deficyt przekroczył wartość referencyjną 3 proc. Deficyt strukturalny również był powyżej średniokresowego celu budżetowego (MTO = 1 proc.). Komisja Europejska zastosowała jednak dla wszystkich krajów generalną klauzulę wyjścia, czyli przekroczenie było możliwe i nie wdrożono procedury nadmiernego deficytu (EDP). Od tego momentu relacja długu do PKB zmniejsza się z wyjątkiem Czech, przy czym tam relacja przed pandemią wynosiła 30 proc., a teraz wzrosła do 44 proc. i nadal jest najniższa spośród analizowanych krajów. Trzeba mieć na uwadze, że w Polsce i na Węgrzech spadek relacji długu do PKB w dużym stopniu wynika z wysokiego nominalnego PKB napompowanego wysoką inflacją. W przypadku Polski, gdyby nie podwyższona inflacja, relacja długu do PKB nie zmniejszyłaby się, ale wzrosła do poziomu ok. 56 proc. (por. Dudek, Kotecki

w Benecki, Dudek, Kotecki 2023). Ta poprawa wynika też z popandemicznego odbicia w gospodarce światowej, co oznacza, że nie jest trwała, co pokazuje deficyt strukturalny, czyli deficyt oczyszczony z efektów jednorazowych i koniunktury gospodarczej. Niestety w Polsce, po poprawie w 2021 r., w 2022 r. deficyt strukturalny silnie się zwiększył i wynosi blisko 5 proc. PKB. Na Węgrzech to 6,4 proc. PKB, w Słowacji 2 proc., a w Czechach 3,2 proc. **Wysoki i rosnący deficyt strukturalny zdecydowanie wskazuje na pogorszenie wiarygodności ekonomicznej państwa.**

W tym wymiarze uwzględnia się również dwa syntetyczne wskaźniki mierzące stopień spełniania europejskich reguł budżetowych. Wskaźniki te są obliczane przez sekretariat Europejskiej Rady Budżetowej⁴ osobno dla 4 reguł budżetowych. Mierzone jest spełnianie (*compliance with rules*) w zakresie: reguły deficytu nominalnego (3 proc. PKB), reguły długu (60 proc. PKB), reguły deficytu strukturalnego (mniejszy od MTO, *medium-term objective*) i w zakresie tzw. „benchmarku” wydatkowego, czyli reguły wydatkowej (Larch, Malzubris i Santacroce 2023, s. 32–42). Mierzone jest wypełnianie reguły na skali zero–jedynekowej, 1 – spełniona reguła, 0 – niespełniona reguła. Dodatkowo mierzone jest przekroczenie reguł w pp. PKB (*deviation from rules*). Na potrzeby niniejszego opracowania wyliczamy średni wskaźnik z 4 wskaźników cząstkowych. Przy czym w przypadku odchylenia od prognozy długu, pod uwagę brany jest wskaźnik dostosowania w ciągu 20 lat ($1/20$).

⁴ „Compliance Tracker” https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en, dostęp: 25.10.2023 r.

TABELA 9. Przekroczenie reguł budżetowych UE (pp. PKB).

KRAJ		REGUŁA FISKALNA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	Deficyt – 3 proc.		-0,6	-4,3	-4,5	-2,0	-0,8	-1,3	-0,7	0,4	0,6	1,5	2,8	2,3	-3,9	1,2	-0,7
	Dług – 60 proc.		13,3	10,2	6,0	4,9	5,2	2,9	8,6	8,7	5,5	9,2	11,3	14,3	2,8	6,4	10,9
	Deficyt strukturalny – 1 proc.		-2,1	-4,0	-0,1	1,6	1,6	0,1	0,1	0,0	-0,3	-0,4	-0,2	-1,1	-4,1	3,0	-3,3
	Reguła wydatkowa		-2,0	-0,9	-0,7	2,2	1,6	0,1	0,6	0,7	-0,3	-0,2	-0,2	-1,6	-5,1	2,1	-1,7
Czechy	Deficyt – 3 proc.		1,0	-2,4	-1,2	0,3	-0,9	1,7	0,9	2,4	3,7	4,5	3,9	3,3	-2,8	-2,1	-0,6
	Dług – 60 proc.		31,9	26,6	22,9	20,3	15,8	15,6	18,1	20,3	23,4	25,8	27,9	30,0	22,3	18,0	15,9
	Deficyt strukturalny – 1 proc.		-1,3	-1,8	0,6	0,9	0,6	0,9	0,2	0,3	1,8	1,7	1,0	0,2	-3,3	-0,9	0,8
	Reguła wydatkowa		-0,5	-0,8	0,6	0,0	1,5	1,1	1,5	0,4	0,9	1,4	0,3	0,3	-3,4	-1,8	1,2
Słowacja	Deficyt – 3 proc.		0,5	-5,1	-4,5	-1,3	-1,4	0,1	-0,1	0,3	0,4	2,0	2,0	1,8	-2,4	-2,4	1,0
	Dług – 60 proc.		31,4	23,6	19,4	16,8	8,3	5,3	6,5	8,3	7,7	8,5	10,6	12,0	1,1	-8,0	2,2
	Deficyt strukturalny – 1 proc.		-1,0	-2,9	-0,7	2,7	0,1	1,5	-1,3	-0,6	-0,3	0,7	-1,1	-0,7	-2,8	-1,7	3,0
	Reguła wydatkowa		-1,4	-4,1	0,5	1,8	0,9	0,7	-0,7	-1,8	-0,1	2,3	-1,0	-1,2	-3,2	-2,8	3,7
Węgry	Deficyt – 3 proc.		-0,8	-1,7	-1,4	-2,2	0,7	0,4	0,2	1,0	1,2	0,5	0,9	1,0	-4,5	-4,1	-3,2
	Dług – 60 proc.		-8,5	-11,4	-9,2	-5,2	-0,5	0,4	0,2	-0,2	0,0	2,1	3,7	5,4	-11,4	-6,3	-0,7
	Deficyt strukturalny – 1 proc.		0,5	1,4	-1,4	-1,1	2,1	0,4	-0,6	-0,5	-0,3	-2,1	-0,4	-0,5	-2,6	-1,4	-0,2
	Reguła wydatkowa		-0,2	1,8	1,5	-0,3	2,4	1,3	0,5	-1,5	-1,0	-2,3	-0,1	-1,0	-3,7	-1,7	0,4

Źródło: ERB „Compliance Tracker”. Kolor zielony: spełniona reguła, kolor czerwony – niespełniona reguła

Łącznie wkład tego obszaru do wartości indeksu w tym wymiarze jest negatywny zarówno dla Polski, jak i dla Węgier.

Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych

W tym wymiarze do analizy przyjęto siedem wskaźników:

- Standaryzowany Indeks Reguł Fiskalnych (Standardised fiscal rules index)
- Indeks zakresu zadań niezależnych instytucji fiskalnych (Index on the scope of IFI tasks)
- Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (Index on the quality of medium-term budgetary frameworks)
- dług podmiotów wydających poza kontrolą parlamentu – (proc. łącznego długu wg ESA)
- różnica deficytu krajowego względem deficytu wg metodologii EU (proc. deficytu sektora centralnego wg ESA)
- różnica deficytu krajowego względem deficytu wg metodologii EU (proc. PKB)
- wykorzystywanie obligacji zamiast dotacji – (proc. deficytu sektora centralnego wg ESA)

Dla siedmiu włączonych do analizy tego wymiaru przyjęto równe wagi ($1/7$).

W tym obszarze wykorzystano trzy syntetyczne indeksy mierzące jakość systemu finansów publicznych obliczane przez Komisję Europejską (ECFIN) w ramach projektu „Fiscal governance database”⁵. Dotyczy on reguł fiskalnych, niezależności instytucji fiskalnych (IFI), tzw. rady fiskalne i średniookresowe ramy budżetowe (MTBF). Baza danych jest aktualizowana corocznie poprzez odpowiedzi udzielane w kwestionariuszu przez państwa członkowskie i międzynarodowe instytucje finansowe.

⁵ Fiscal governance database, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en, dostęp: 25.10.2023 r.

Dobrze zaprojektowane reguły fiskalne charakteryzuje szereg pożądanych cech. Aby uchwycić te cechy, DG ECFIN skonstruował indeks siły danej reguły fiskalnej, który odzwierciedla informacje na temat: (i) podstawy prawnej, (ii) wiążącego charakteru reguły, (iii) organów monitorujących, (iv) mechanizmów korygujących oraz (v) odporności na wstrząsy. Na podstawie danych cząstkowych konstruowany jest kompleksowy, zmienny w czasie wskaźnik reguł fiskalnych dla każdego państwa członkowskiego. Im wyższa wartość indeksu tym reguły fiskalne są silniejsze. Im reguły fiskalne są silniejsze i dobrze zaprojektowane tym wyższa wiarygodność ekonomiczna państwa.

Od 2015 r. DG ECFIN wprowadził indeks zakresu instytucji fiskalnych (SIFI), czyli inaczej rad fiskalnych, który ma na celu zmierzenie zakresu zadań wykonywanych przez te rady. Indeks SIFI składa się z sześciu oddzielnych grup zadań: (1) monitorowanie zgodności z zasadami fiskalnymi; (2) prognozowanie makroekonomiczne; (3) prognozowanie budżetowe i kalkulacja kosztów polityki; (4) ocena stabilności; (5) promowanie przejrzystości fiskalnej; oraz (6) zalecenia normatywne dotyczące polityki fiskalnej. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 100, gdzie 100 oznacza optymalną konstrukcję rady fiskalnej. W krajach gdzie istnieją niezależne, kompetentne rady fiskalne wiarygodność ekonomiczna państwa jest wysoka.

DG ECFIN bada też istniejące średniookresowe ramy budżetowe w państwach członkowskich UE, czyli tzw. planowanie wieloletnie. Finanse publiczne, aby były wiarygodne, powinny być planowane w perspektywie średnioterminowej. DG ECFIN opracował wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych, który jest corocznie aktualizowany. Ujmuje on jakość krajowych średniookresowych ram budżetowych za pomocą pięciu kryteriów: (i) zakres celów/pułapów zawartych w krajowych średnioterminowych planach fiskalnych; (ii) powiązanie tych celów/pułapów z rocznymi budżetami; (iii) zaangażowanie parlamentu krajowego w przygotowanie planów; (iv) zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w ich przygotowanie oraz (v) ich poziom szczegółowości. Wartość

indeksu waha się od 0 do 1. Im wyższa wartość tym system planowania wieloletniego jest wyższej jakości.

Biorąc pod uwagę radę fiskalną, Polska wypada wyjątkowo słabo. Można powiedzieć, że takiej rady nie ma, jednak pewne jej funkcje wykonuje Najwyższa Izba Kontroli, np. oceniając wykonanie budżetu. Ale to jedynie śladowo wypełnia wszystkie pożądane funkcje (17,5 pkt. w skali od 0 do 100). Pogorszeniu uległo też planowanie wieloletnie. W tych dwóch obszarach Polska wypada najgorzej z analizowanej czwórki krajów Grupy Wyszehradzkiej. Polska wypada lepiej w zakresie siły reguł fiskalnych. Indeks wysoko ocenia np. fakt, że reguła długu jest w konstytucji. Jednak indeks ten nie uwzględnia trików księgowych i procederu omijania krajowych reguł fiskalnych oraz zaniżania deficytu budżetu państwa.

W kolejnych wskaźnikach zmierzono zakres omijania konstytucyjnej definicji państwowego długu publicznego, proceder omijania deficytu budżetu państwa oraz proceder zaniżania deficytu budżetu państwa.

W Polsce publiczna dyskusja nad budżetem skoncentrowana jest na fragmencie finansów publicznych. **Przeciętnemu odbiorcy może się wydawać, że budżet państwa to całe finanse państwa.** Tak jednak nie jest. Co więcej, budżet państwa w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla stan finansów publicznych ogółem, co wynika z różnych działań mających na celu i skutkujących coraz mniejszą przejrzystością zmian ich kondycji.

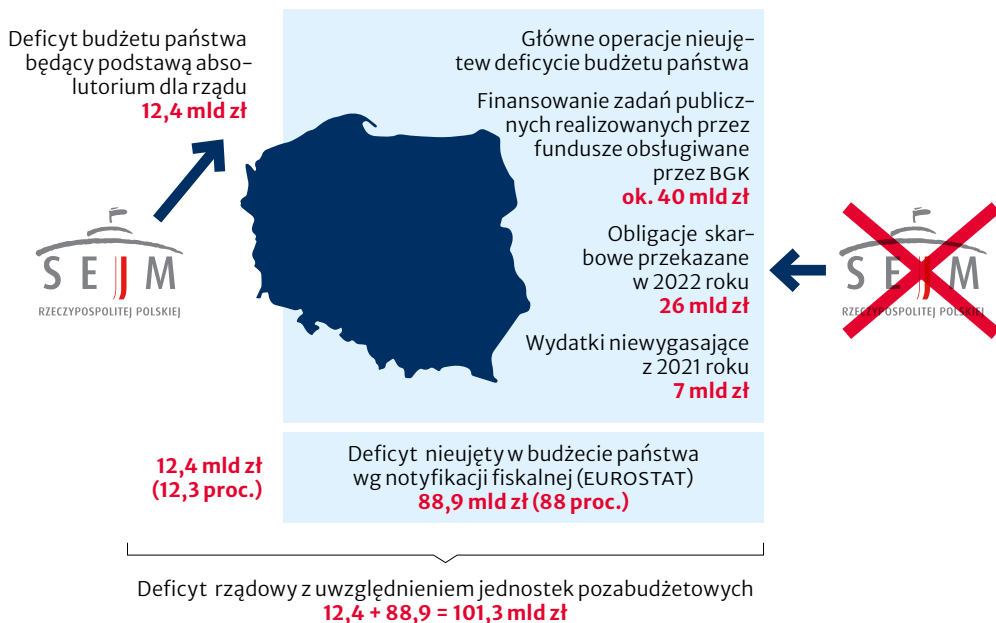
Budżet państwa to tylko podmioty centralne, głównie ministerstwa, które realizują bardzo istotne funkcje publiczne, jednak nie wyczerpują całego sektora finansów państwa. Sam budżet centralny nie obejmuje bowiem m.in. jednostek samorządu terytorialnego, funduszu zdrowia, funduszu ubezpieczeń społecznych i wielu innych segmentów sektora finansów publicznych. Podział finansów publicznych na trzy podsektory, tj. centralny, samorządowy i ubezpieczeń społecznych jest powszechny w wielu krajach i stosowany w metodologii europejskiej. Ekonomisci od dawna wiedzieli, że budżet państwa to w istocie odpowiednik

budżetu centralnego. Ale w ostatnich latach „budżet państwa” nie obejmuje nawet wszystkich podmiotów „centralnych”. Co więcej, w ostatnich latach utworzonych zostało kilka jednostek i funduszy, dysponujących miliardami złotych, również nieujmowanych w budżecie państwa i znajdujących się tym samym poza kontrolą parlamentu. Są to fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskim Funduszu Rozwoju.

Dlatego w tym obszarze jako wskaźnik wykorzystano różnicę wyniku budżetu państwa i wyniku sektora centralnego wg metodologii europejskiej (ESA). Co istotne, miernik ten jest liczony dla wszystkich krajów EU i w tym zakresie możemy dokonywać porównań z innymi krajami. Tutaj, jako indykator, zastosowano wskaźnik generowany przez podmioty pozabudżetowe, nieujęte w krajowym procesie budżetowym⁶.

⁶ B9_OB – Net lending (+)/ net borrowing (–) of other central government bodies, tablica 2a, Notyfikacja fiskalna – kwiecień 2023 „Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended by Commission Regulation (EU) No 220/2014 and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993”.

RYСУNEK 2. Szara strefa budżetu 2022



Źródło: Benecki R., Dudek S., Kotecki L. (2023). Zagrożenia nadmiernego długu publicznego, edycja 2023., wykres 1., Warszawa, Instytut Odpowiedzialnych Finansów i Instytut Finansów Publicznych

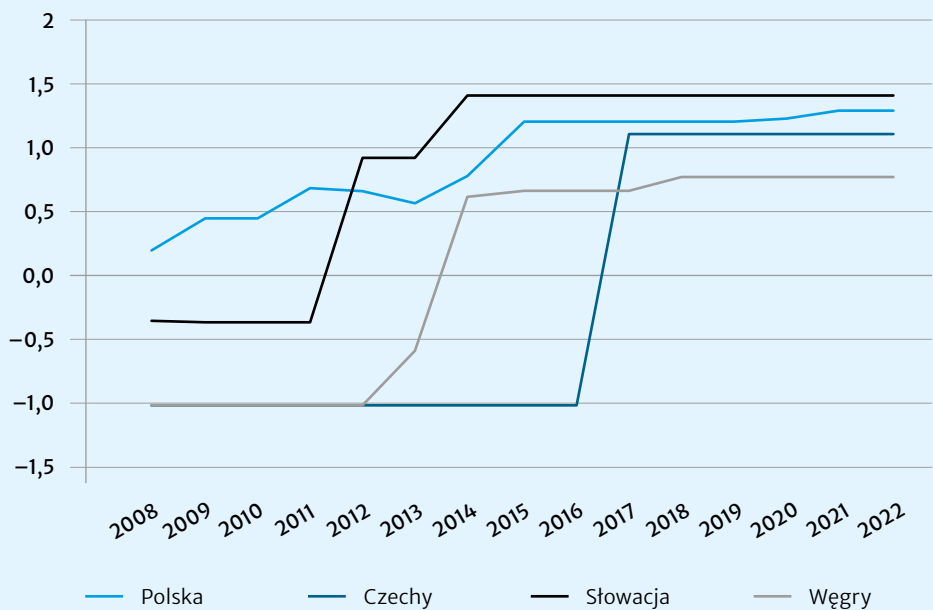
Według danych Ministerstwa Finansów deficyt budżetu państwa w 2022 r. wyniósł 12,6 mld zł, tj. (0,4 proc. PKB) wobec planowanych 29,9 mld zł w ustawie budżetowej na 2022 r. W 2021 r. deficyt budżetu państwa był ponad dwukrotnie wyższy i wynosił 26,4 mld zł (1 proc. PKB). **Zestawienie tych liczb sugerować może, że sytuacja finansów publicznych jest doskonała. Niestety tak nie jest, bo prawdziwy deficyt budżetu państwa jest wielokrotnie wyższy, co pokazują dane przesyłane do Eurostatu.** W sprawozdaniu z ustawy budżetowej przesłanym do Sejmu rząd pokazał ok. 12 proc. prawdziwego deficytu rządowego, bo prawdziwy wynosi ok. 101 mld zł (por. rysunek 2). Szara strefa budżetu centralnego mierzona deficytem to 88 proc., a wskaźnik ten

systematycznie wzrasta. **Skala nieprzejrzystości jest tak duża, że doszło do bezprecedensowej sytuacji: Kolegium Najwyższej Izby Kontroli po raz pierwszy w historii nie udzieliło pozytywnej rekomendacji w przedmiocie absolutorium dla rządu w zakresie wykonania ustawy budżetowej za rok 2022.**

Przejrzystość finansów w ujęciu krajowym jest również mierzona jako różnica długu według metodologii krajowej i długu według metodologii ESA2010. Ta różnica pokazuje skalę zadłużenia w podmiotach i funduszach, które wydatkują publiczne środki poza kontrolą parlamentu. To zadłużenie jest też poza konstytucyjną definicją długu. **W ostatnim okresie skala zadłużania poza konstytucyjną definicją znacząco wzrosła. Na koniec 2021 r. prawie 1/3 długu była poza tą definicją.**

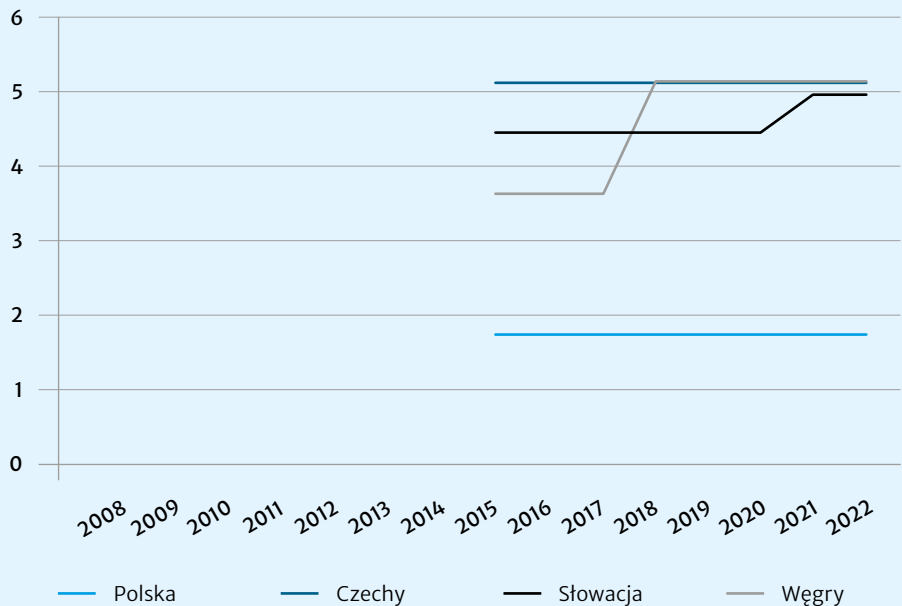
Indykatorem omijania reguły wydatkowej i budżetu państwa jest proceder rozdawania obligacji skarbowych. Polega on na emitowaniu obligacji skarbowych, tylko z przeznaczeniem do przekazania innym podmiotom sektora finansów publicznych, zamiast dotacji (NIK 2021, 2022, 2023). Ta operacja zaniża więc wynik budżetu państwa oraz w przypadku, kiedy obligacje są przekazywane do podmiotów nieobjętych regułą wydatkową SRW, pomaga w omijaniu reguły wydatkowej. Przykładem jest przekazywanie obligacji do mediów publicznych w ramach rzekomej rekompensaty niskich przychodów z abonamentu radiowo–telewizyjnego. **Sytuacja jest kuriozalna: poszczególne podmioty mediów publicznych, na przykład radio Koszalin, dostają od Skarbu Państwa pewną pulę obligacji skarbowych: instytucje te muszą założyć rachunki maklerskie do obsługi tych obligacji, muszą ponosić dodatkowe koszty z tym związane, obligacje te są następnie spieniężane (sprzedawane), a środki z tej sprzedaży wydatkowane są na cele statutowe tych podmiotów.** W przeszłości te operacje dokonywane były za pomocą normalnej dotacji budżetowej. Liczba podmiotów otrzymujących ukrytą dotację w tej postaci rośnie w lawinowym tempie. Obligacje zamiast dotacji dostają między innymi uczelnie wyższe, Polska Żegluga Bałtycka, Krajowy Instytut Mediów, Centralny Port Komunikacyjny,

WYKRES 20. Standaryzowany Indeks Reguł Fiskalnych



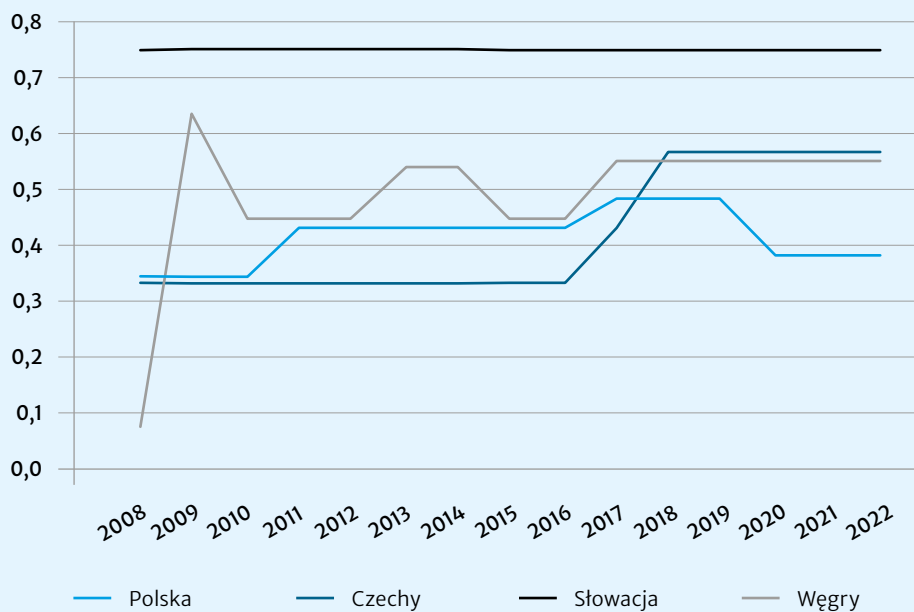
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 21. Indeks zakresu zadań niezależnych instytucji fiskalnych



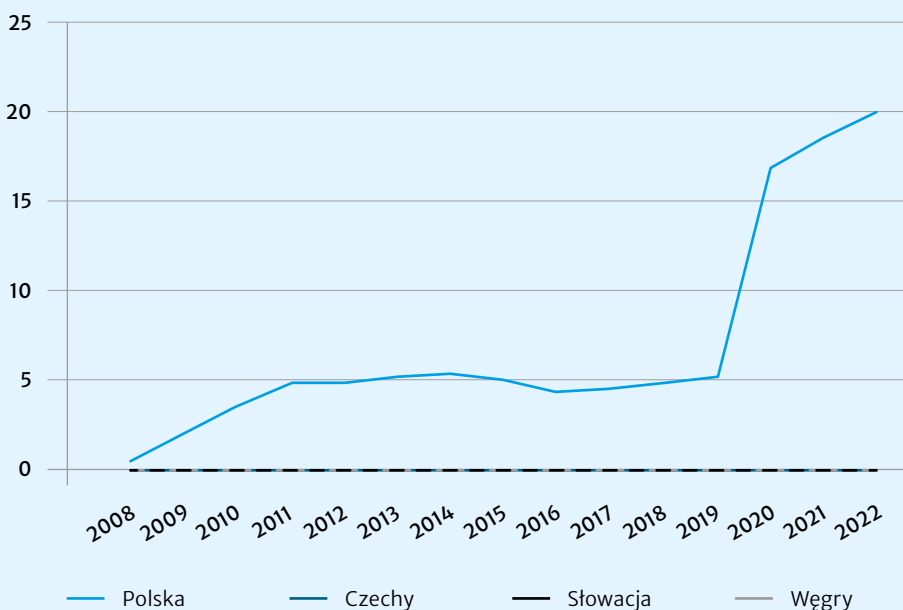
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 22. Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych



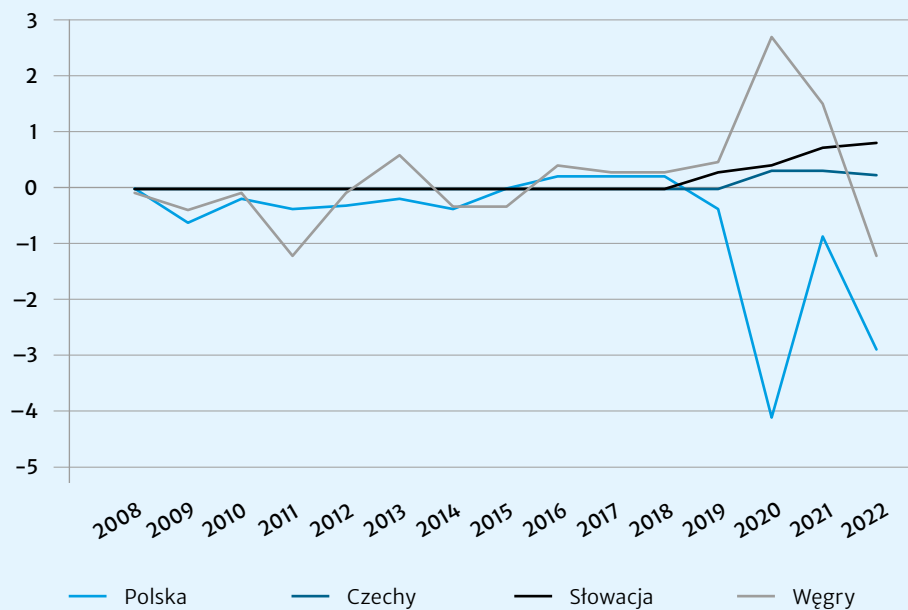
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 23. Dług w podmiotach wydatkujących poza kontrolą parlamentu (proc. długu)



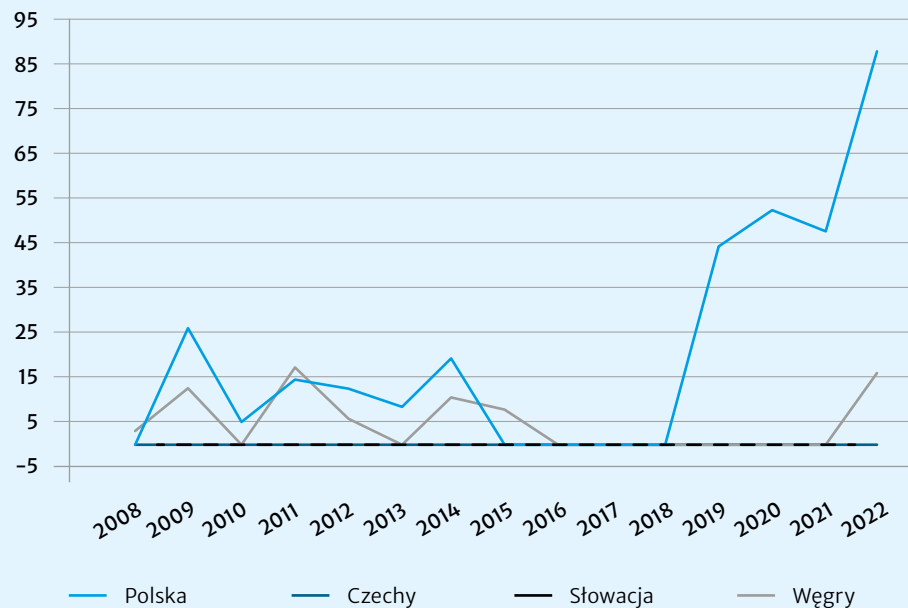
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 24. Deficyt poza budżetem państwa (proc. PKB)



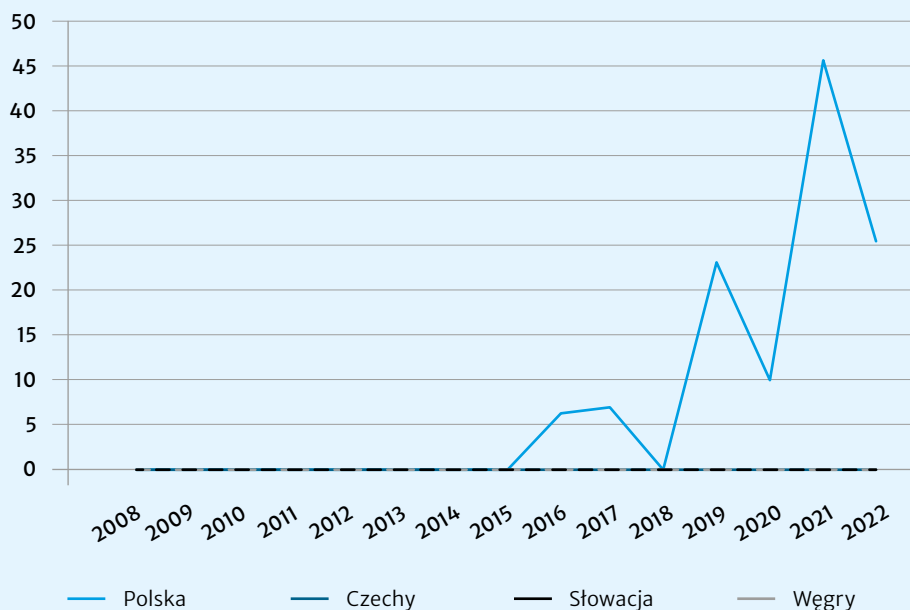
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 25. Deficyt poza budżetem państwa (proc. pełnego deficytu)



Źródło: opracowanie własne

WYKRES 26. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. deficytu)



Źródło: opracowanie własne

a ostatnio kopalnie. Te obligacje otrzymuje dysponent tylko po to, aby je zaraz spieniężyć i wydatkować na wykonywanie statutowych zadań. Dzięki temu budżet państwa pomniejsza swoje wydatki o wartość tych obligacji (por. Dudek, Kotecki, Kurtek 2022 i Benecki, Dudek, Kotecki 2023).

Ten proceder kompletnie zniekształca obraz finansów publicznych, nawet ten w węższym ujęciu metodologii krajowej. Takie postępowanie generuje dodatkowe koszty dla podmiotów otrzymujących obligacje, generuje również dodatkowe koszty zarządzania długiem po stronie Ministerstwa Finansów, gdyż ministerstwo musi te emisje rozkładać na różne rodzaje instrumentów, tak aby nie zakłócić

funkcjonowania rynku, bo przecież te „obdarowane” podmioty niemal natychmiast pozbywają się tych obligacji. **To kuriozum nie-spotykane nigdzie na świecie.** W 2020 skala tych operacji wyniosła 18,3 miliarda złotych, w 2021 roku było to już 22,3 miliarda złotych, w 2022 roku emisje wyniosły 26 miliardów złotych.

W żadnym z analizowanych krajów nie ma dwóch definicji długu publicznego oraz nie jest stosowany proceder rozdawania obligacji. **To powoduje, że nasza wiarygodność jest na bardzo niskim poziomie w porównaniu do tych krajów.** Jeżeli w innych krajach występują podmioty pozabudżetowe, to raczej generują one nadwyżki, a nie zadłużenie, tak jest na przykład w Czechach i Słowacji.

W tym obszarze w Polsce zanotowano znaczące pogorszenie. Odstajemy negatywnie od pozostałych krajów. Nawet Węgry są w dużo lepszej sytuacji niż Polska. Z uwagi na omijanie istniejących reguł fiskalnych, tworzenie funduszy pozabudżetowych, wiarygodność finansów publicznych uległa znaczącemu pogorszeniu w Polsce w zakresie przejrzystości i transparentności.

Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych

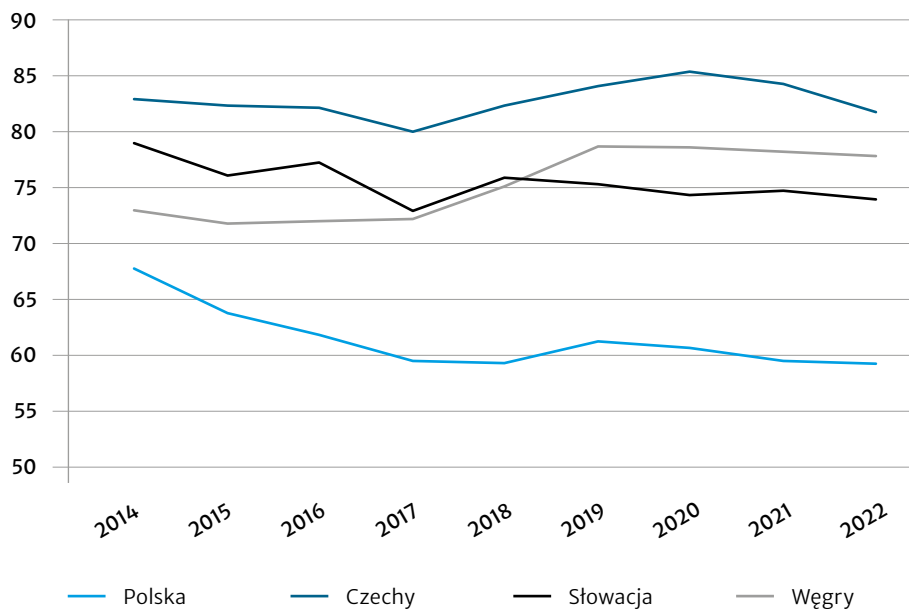
W tym obszarze wykorzystano jeden wskaźnik:

- Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej

„Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej” jest przygotowany przez Tax Foundation (ITC – *International Tax Competitiveness Index*). **Według tego indeksu Polska wypada najgorzej spośród analizowanych krajów** (Bunn 2023).

Tu trzeba zaznaczyć, że istnieje luka poznawcza, jeżeli chodzi o mierzenie złożoności przewidywalności przejrzystości systemów podatkowych. Niestety badanie Banku Światowego Paying Taxes zostało wstrzymane i nie ma alternatywnych badań w tym zakresie.

WYKRES 27. International Tax Competitiveness Index (pp, indeks)

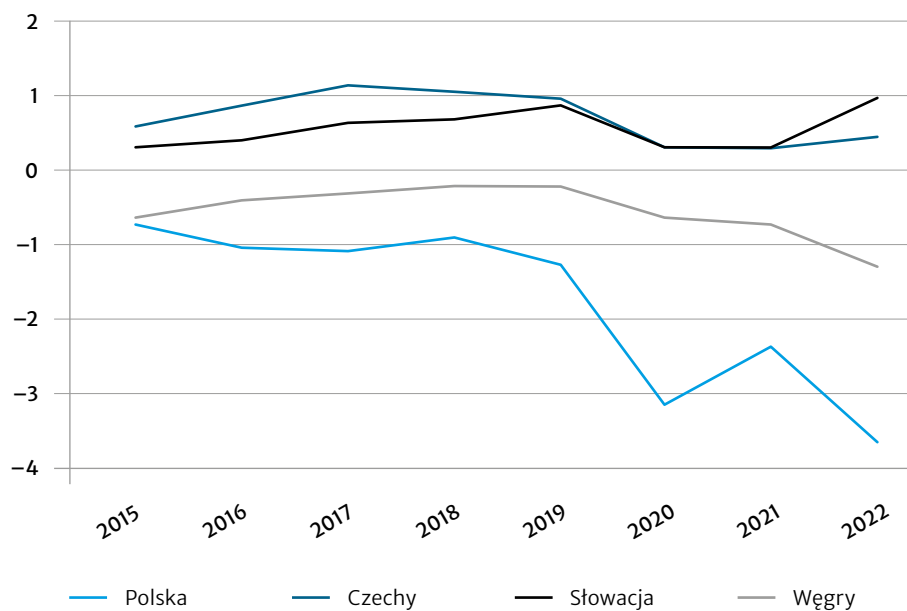


Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Analiza danych wskazuje, że w ubiegłym roku wiarygodności państwa w obszarze finansów publicznych uległa pogorszeniu zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech. W Czechach i Słowacji wartość wskaźnika jest pozytywna i w 2022 roku wzrosła. Wynosi odpowiednio 0,46 i 0,96 pkt. Na Węgrzech i w Polsce wiarygodność ekonomiczna od kilku lat systematycznie spada, jednak w Polsce wskaźnik WEP w finansach publicznych jest prawie 3-krotnie niższy niż na Węgrzech. W 2022 r. wskaźnik wiarygodności w obszarze finansów publicznych wyniósł –3,65 pkt. a jeszcze w 2018 wynosił ok. –1 pkt. Na Węgrzech wskaźnik ten wynosi obecnie –1,28 pkt. (wobec –0,21 pkt. w 2018).

WYKRES 28. Wiarygodność ekonomiczna w obszarze finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne

TABELA 10. Wiarygodność ekonomiczna w obszarze finansów publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,73	-1,03	-1,08	-0,91	-1,26	-3,17	-2,39	-3,65
Czechy	0,59	0,87	1,15	1,06	0,98	0,33	0,32	0,46
Słowacja	0,35	0,44	0,64	0,68	0,87	0,35	0,33	0,98
Węgry	-0,64	-0,38	-0,31	-0,21	-0,23	-0,63	-0,71	-1,28

Źródło: opracowanie własne

Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Lata 2021–2022 były okresem silnego wzrostu inflacji. Pokazały one, jak krucha potrafi być wiarygodność ekonomiczna państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego. Wstrząsy wywołane przez pozrywanie globalnych łańcuchów dostaw w trakcie pandemii COVID-19 i agresją Rosji na Ukrainę, nigdzie nie ograniczyły się do zmian cen względnych – wszędzie doprowadziły do wzrostu przeciętnego poziomu cen. Wzrost ten nie wynikał przy tym z samych tylko podwyżek cen bezpośrednio dotkniętych wstrząsami, a rozlał się szeroko na inne kategorie cen. Cele inflacyjne banków centralnych okazały się marnymi nominalnymi kotwicami. Nie był to jednak wyłącznie rezultat wstrząsów. Banki centralne same naraziły na szwank swoją wiarygodność działaniami podejmowanymi w trakcie pandemii. Wzrost inflacji w istotnej części wynikał z niemającej precedensu ekspansji monetarnej, która towarzyszyła i w znacznej części finansowała bardzo duże zwiększenie wydatków publicznych w odpowiedzi na pandemię.

Nadchodzące lata będą z kolei okresem, w którym państwa będą bardzo potrzebować wiarygodności ekonomicznej w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego.

Będzie to okres 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, jak również ją odzwierciedlać (Bursian i Faia 2018).

Będzie to również okres poważnych wstrząsów w gospodarce światowej. Zaostrzenie polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych, należąca do najsilniejszych w historii zarówno co do tempa, jak i skali, w końcu doprowadzi do pogorszenia koniunktury w tej najważniejszej gospodarce na świecie. 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 koszty niż w poprzednich dwóch dekadach obnażą słabości wielu gospodarek. **To, czy owe słabości nie przerodzą się w poważne problemy lub nawet kryzysy, będzie pochodną wiarygodności ekonomicznej państwa.**

Nadchodzą czasy, w której deficyt wiarygodności i niezdolność do jej wzmocnienia zaczną dużo kosztować. Tymczasem deficyt wiarygodności jest szczególnie trudno usuwać w okresach dekonunktury (Ehrmann, Soudan i Stracca 2013) i pesymistycznych nastrojów (Albinowski, Ciżkowicz i Rzońca 2014). Jest to poważne wyzwanie zwłaszcza w krajach, w których obywatele wzajemnie sobie nie ufają (Angino, Ferrara i Secola 2022). Niemniej nie jest to zadanie skazane na porażkę. Banki centralne muszą trzymać się swojego mandatu, jednocześnie systematycznie wyjaśniać, w jaki sposób polityka pieniężna nakierowana na niską inflację w średnim okresie stabilizuje gospodarkę (Ehrmann, Georgarakos i Kenny 2023). Jakkolwiek wiedza zarówno na temat determinantów wiarygodności, jak i efektywnej komunikacji banków centralnych pozostaje ograniczona, to znacząco poszerzyła się w ostatnich latach. Najświeższego przeglądu badań z tego obszaru dokonują Blinder, Ehrmann, de Haan i Jensen (2023).

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego wedle metodyki z 2022 roku

Wiarygodność ekonomiczna państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego, mierzona w dokładnie taki sam sposób, jak przed rokiem, odnotowała w Polsce ponowny głęboki spadek i to o skali niemającej precedensu. W rezultacie indeks wiarygodności osiągnął najniższą wartość w historii pomiaru. W trzech z czterech wymiarów, w których jest on mierzony, nigdy deficyt wiarygodności nie był równie głęboki. Były to wymiary: bezpośredni – mierzony odsetkiem ankietowanych negatywnie oceniających działalność NBP, pośredni – koncentrujący się na skutkach wiarygodności państwa (lub jej braku) w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego oraz wymiar odnoszący się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza. W przypadku wymiaru zagrożeń dla stabilności systemu finansowego gorzej było tylko w latach 2008–2009, czyli w ostrej fazie globalnego kryzysu finansowego. Tym razem jednak, inaczej niż wtedy, zagrożenia w tym obszarze nie są wynikiem wstrząsu z zewnątrz, a w dużym stopniu wynikają z polityki wewnętrznej (zob. tabela 11).

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego

Rozszerzenie pomiaru wiarygodności na trzy dodatkowe państwa oznaczało w przypadku obszaru stabilności pieniądza i systemu finansowego konieczność rezygnacji z jednego wymiaru (bezpośredniego) i dwóch kategorii danych. Powodem tych zmian była niedostępność odpowiednich danych, czyli albo ich zupełny brak, albo zasadnicze różnice w wartości informacji, które zawierają. Pierwszy z problemów dotyczył odsetka ankietowanych negatywnie oceniających działalność banku

TABELA 11. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru stabilność systemu finansowego i pieniądza

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru 1 (Bezpośredni)	-0,49	-1,75	0,64	0,14	0,14	0,00	-0,18	0,00	0,82	1,77	0,64	-3,18	0,41	-1,36	-7,91
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru 2 (Pośredni)	0,00	0,74	0,48	0,50	1,16	1,23	1,41	1,41	0,87	-0,16	-0,53	-0,86	-1,45	-2,38	-2,38
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru 3 (Zagrożenia dla stabilności pieniądza)	-2,45	-0,57	0,15	-0,76	-0,37	-0,10	0,11	0,60	-0,20	0,64	0,09	-0,83	-2,09	-3,27	-27,34
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru 4 (Zagrożenia dla stabilności systemu finansowego)	-3,41	-2,33	0,68	-0,92	0,19	1,47	0,76	-0,04	-0,14	-0,28	-0,62	-1,19	-1,10	-0,50	-2,16
Wartość indeksu wiarygodności dla obszaru stabilność pieniądza i systemu finansowego	-1,59	-0,98	0,49	-0,26	0,28	0,65	0,53	0,49	0,34	0,49	-0,10	-1,52	-1,06	-1,88	-9,95

Źródło: opracowanie własne

centralnego, a drugi – wskaźnika relacji ceny do wartości księgowej banków notowanych na giełdzie papierów wartościowych. Badane kraje istotnie różnią się zarówno pod względem znaczenia rynku kapitałowego (jakkolwiek w żadnym z nich nie jest ono bardzo wysokie), jak i roli, jaką odgrywają na nim banki.

Trzy inne kategorie danych zostały nieco zmodyfikowane, żeby były one możliwie porównywalne między krajami, a wynik tego porównania miał sens ekonomiczny. Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorstw zostały zastąpione przez oczekiwania inflacyjne

gospodarstw domowych, które dla wszystkich krajów objętych analizą, mierzone są wedle jednolitej metodyki i publikowane przez Eurostat. Z kolei w przypadku wskaźnika zmienności inflacji bazowej 15-proc. średnią obciążoną zastąpiono inflacją netto. Jest to miara inflacji bazowej publikowana przez bank centralny każdego z badanych krajów. Między krajami występują co prawda różnice w sposobie jej definiowania. Są one jednak mniejsze, niż w przypadku innych miar. Najogólniej jest to inflacja po wyłączeniu kategorii cenowych najczęściej podlegającym wstrząsom niezależnym od polityki pieniężnej, takich jak ceny żywności i energii. Wreszcie, realne oprocentowanie depozytów zostało zastąpione przez odchylenie realnej stopy procentowej od naturalnej stopy procentowej, czyli stopy procentowej charakteryzującej długookresową równowagę w danej gospodarce. Ta sama realna stopa procentowa ma bowiem inne skutki w kraju o wyższym tempie wzrostu PKB potencjalnego i większej niecierpliwości gospodarstw domowych, niż w kraju, w którym dynamika PKB potencjalnego jest niższa, a gospodarstwa domowe wykazują większą cierpliwość. Jako że naturalna stopa procentowa jest wielkością nieobserwowaną, a spośród zmiennych, które bezpośrednio na nią wpływają, mierzona wedle jednolitej metodyki dla wszystkich badanych krajów i cyklicznie publikowana jest jedynie dynamika PKB potencjalnego, zdecydowaliśmy się zrezygnować z bezpośredniego szacowania naturalnej stopy procentowej, a pomiar indeksu oparliśmy na założeniu, że realna stopa procentowa równie często znajduje się powyżej, co poniżej naturalnej stopy procentowej.

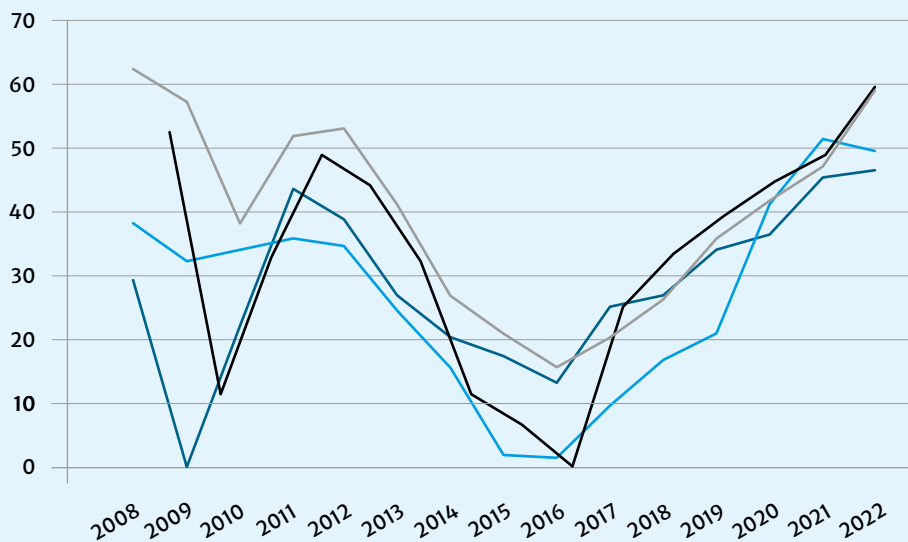
Wymiar 2. Pośredni

W żadnym z badanych krajów bankowi centralnemu nie udało się zakotwiczyć oczekiwań inflacyjnych. **Gospodarstwa domowe nigdzie nie uwierzyły w zapewnienia władz monetarnych, że wzrost inflacji jest jedynie przejściowy.** W ubiegłym roku wyhamował natomiast odpływ depozytów z banków i zastępowania ich gotówką, przy czym w Czechach nie obserwowano takiego

odpływu również w poprzednich latach. **Przypomnijmy, że jeśli państwo jest wiarygodne w obszarze systemu finansowego, to ludzie nie powinni obawiać się trzymania pieniędzy w bankach.** W efekcie, znaczenie gotówki w stosunku do całości podaży pieniądza powinno spadać, gdyż w takich warunkach jest to forma pieniądza mniej bezpieczna, mniej wygodna w dokonywaniu płatności i zwykle obciążona wyższym kosztem alternatywnym.

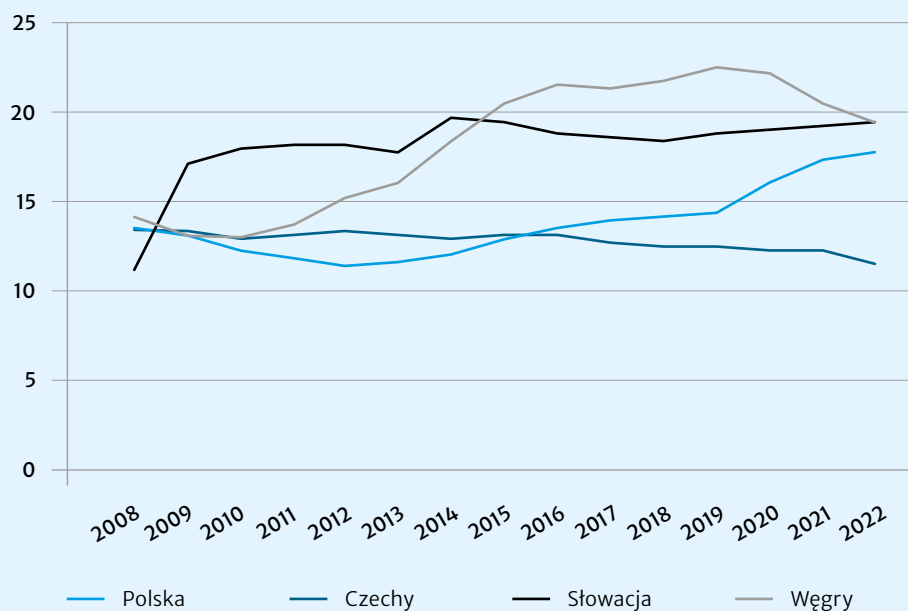
Kształtowanie się wskaźników pośrednio mierzących wiarygodność państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego w latach 2008–2022

WYKRES 29. Oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych



Źródło: Eurostat

WYKRES 30. Udział gotówki w podaży pieniądza M3



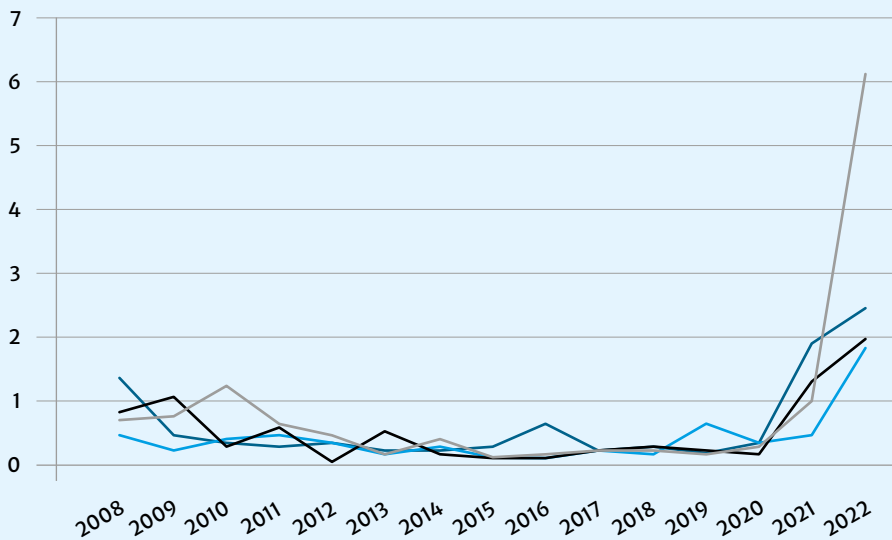
Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilność pieniądza

Zagrożenia dla stabilności cen ilustruje przede wszystkim wysoka zmienność inflacji bazowej. Oznacza ona, że gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom trudno przewidzieć zmiany cen nawet co do generalnej tendencji. W wiarygodność banków centralnych uderza również duża skala odchylenia inflacji od celu inflacyjnego. Przestał on wypełniać rolę nominalnej kotwicy. **Niemniej można dostrzec pewne pozytywne tendencje, dzięki którym wkrótce bankom centralnym w badanych krajach będzie łatwiej odbudowywać swoją wiarygodność.** Wygasta presja na inflację od strony łącznego popytu. Poza Węgry ostro wyhamowała też dynamika podaży pieniądza. Jej spadek był szczególnie głęboki w Polsce. Doprowadziły do tego nie tylko podwyżki stóp procentowych, które w Polsce miały mniejszą skalę i rozpoczęto je później nie tylko niż na Węgrzech, ale też w Czechach. Do jej obniżenia przyczyniły się najpewniej także tzw. wakacje kredytowe. Ograniczyły one dostęp do kredytu wielu gospodarstwom domowym, bo pokazały bankom, że obciąży je materializacja każdego ryzyka makroekonomicznego, w tym takiego, którego nie w kalkulowały w cenę kredytu.

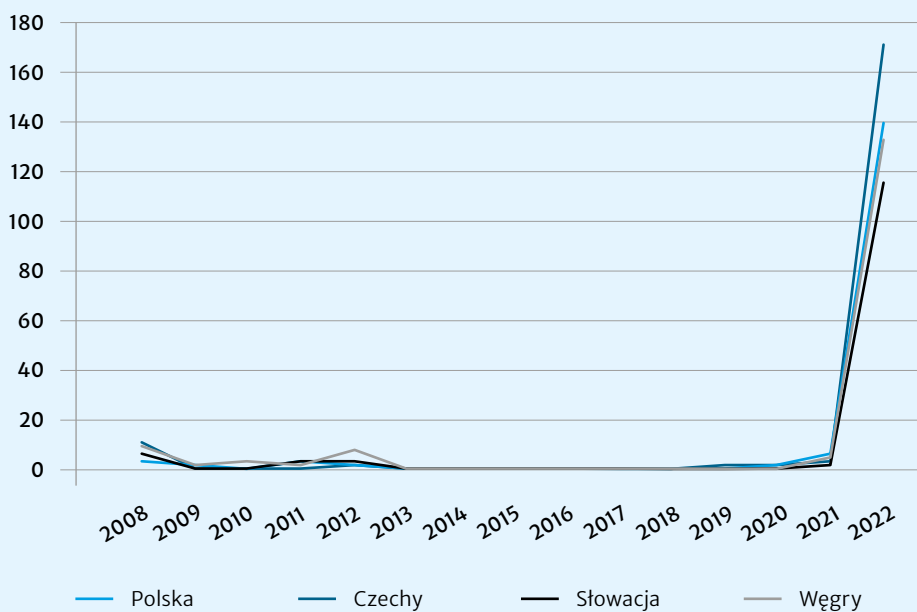
Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza w latach 2008–2022

WYKRES 31. Zmienność inflacji netto



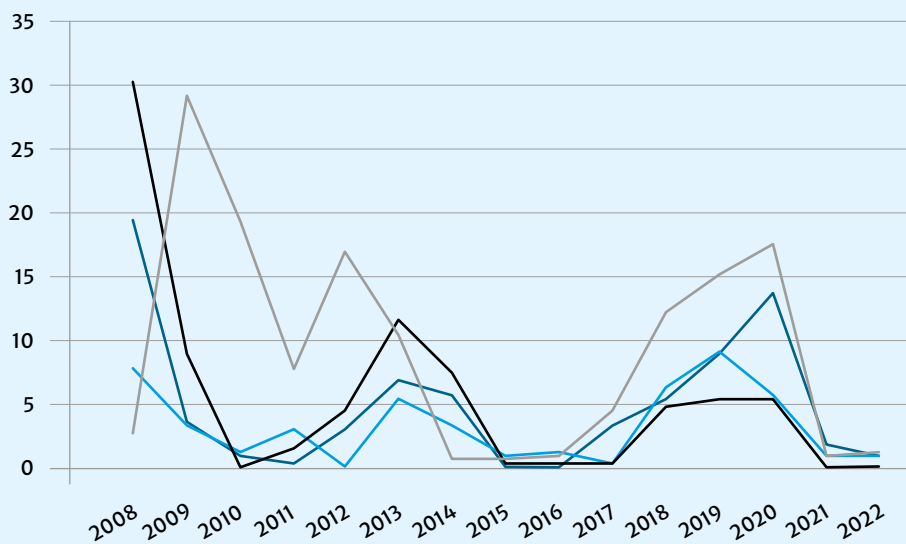
Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

WYKRES 32. Kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu



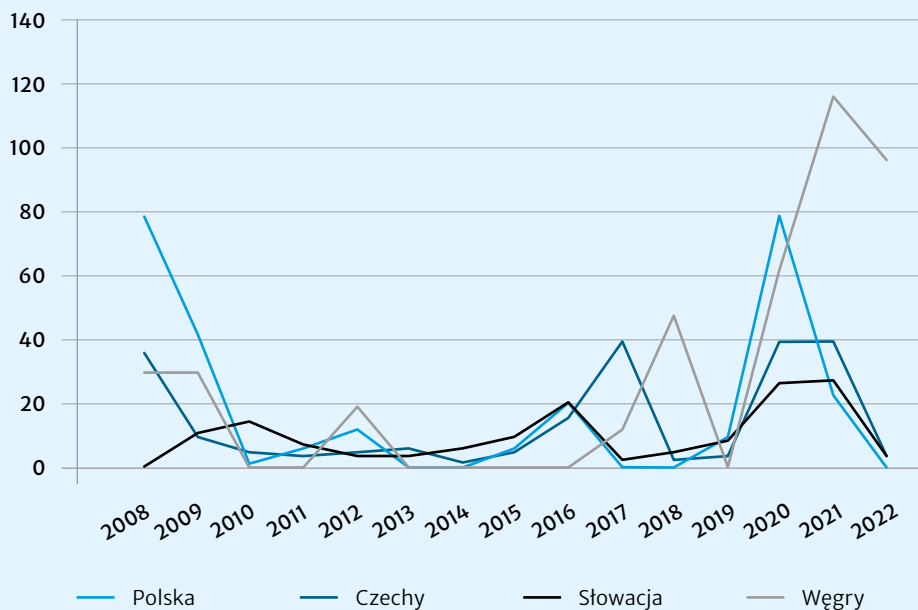
Źródło: GUS oraz urzędy statystyczne Czech, Słowacji i Węgier

WYKRES 33. Kwadrat luki popytowej



Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

WYKRES 34. Kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki produktu potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny



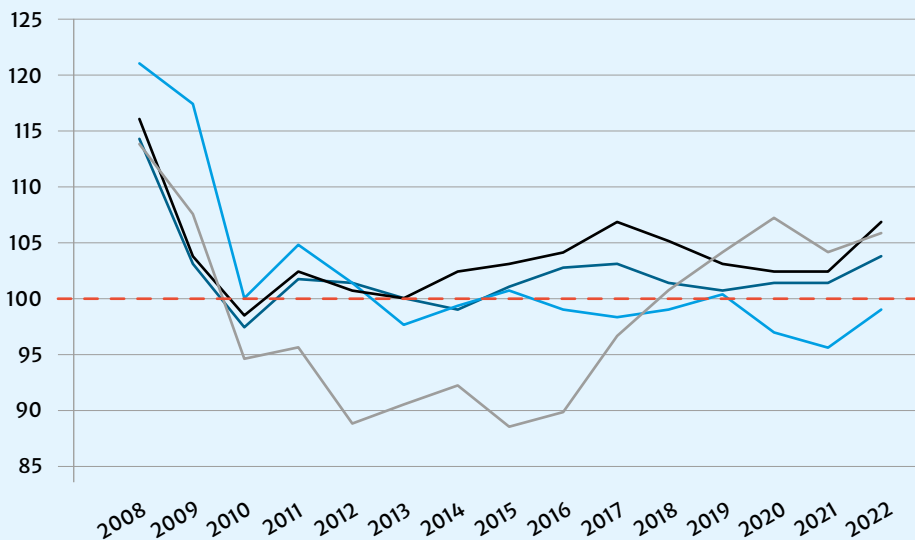
Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS oraz Komisja Europejska

Wymiar 4. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilność systemu finansowego

Wspólnym dla wszystkich krajów zagrożeniem dla stabilności systemu finansowego jest głęboko ujemny realny poziom stóp procentowych. Niemniej podwyżki nominalnych stóp procentowych zatrzymały odpływ depozytów, co uwzględniono w pierwszym z wymiarów, w których mierzona jest wiarygodność ekonomiczna państwa w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego. **W Polsce i na Węgrzech problemem są też silne powiązania między bankami a państwem.** Udział skarbowych papierów wartościowych w aktywach banków co prawda obniżył się w tych krajach, ale w dużej części wynikało to ze spadku cen obligacji towarzyszącego podwyżkom stóp procentowych. Przede wszystkim jednak udział ten wciąż pozostaje tam wysoki. W rezultacie, nadal zdrowie banków w istotnym stopniu zależy od zatrzymania narastania nierównowagi w finansach publicznych, a możliwości finansowania potrzeb pożyczkowych – od „zdrowia” banków. Nigdzie natomiast zagrożeniem nie jest nadmierny wzrost kredytu. Jego dynamika jest szczególnie niska w Polsce, w której od wielu lat utrzymuje się poniżej dynamiki PKB potencjalnego, która stanowi przybliżenie długofalowego tempa wzrostu gospodarki. Innymi słowy, systematycznie maleje znaczenie kredytu w polskiej gospodarce, które nigdy nie było wysokie.

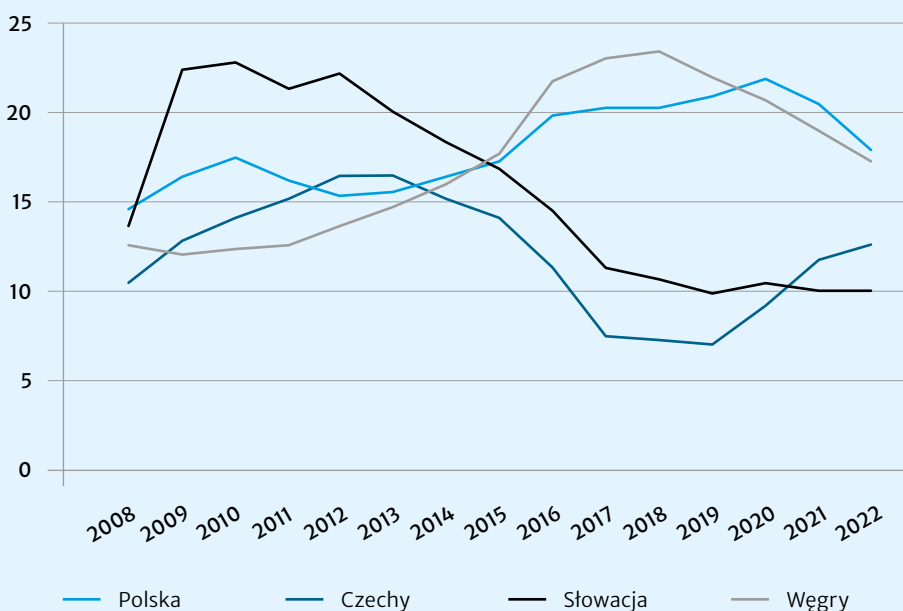
Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego w latach 2008–2022

WYKRES 35. Dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu do dynamiki PKB potencjalnego powiększonego o cel inflacyjny



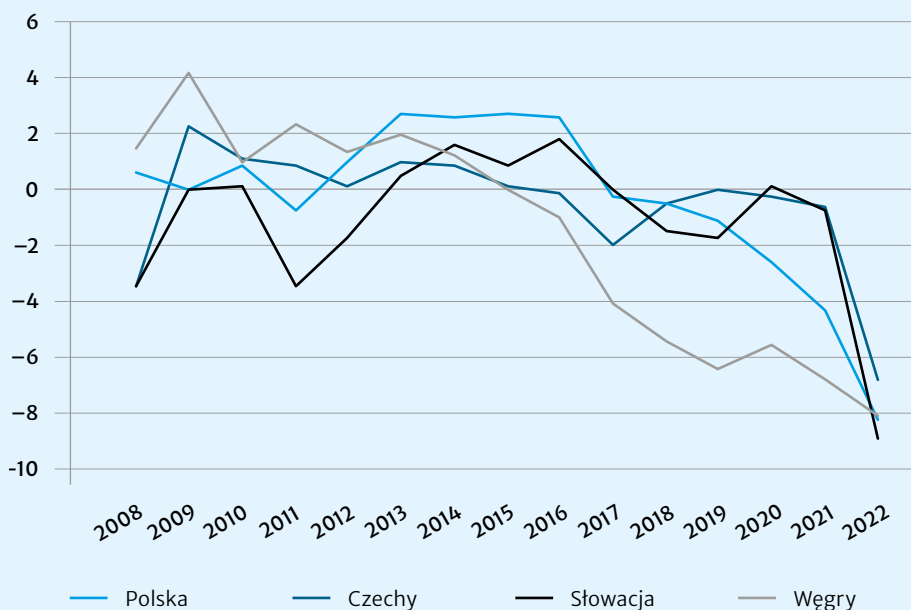
Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

WYKRES 36. Udział należności od instytucji rządowych i samorządowych w aktywach banków



Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

WYKRES 37. Odchylenie realnej stopy procentowej od naturalnej stopy procentowej



Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

Podsumowanie

Podsumowując, gwałtowny wzrost inflacji – oraz jej zmienności – doprowadził w ubiegłym roku do deficytu wiarygodności w obszarze stabilność pieniądza i systemu finansowego we wszystkich krajach regionu. Załamała się ona nie tylko na Węgrzech, gdzie jej deficyt był wyraźny już w 2016 roku, czy w Polsce, w której nasila się on od 2019 roku, ale też na Słowacji i w Czechach. Ostatni z wymienionych krajów, jeśli wziąć pod uwagę cały okres objęty analizą, był w tym obszarze liderem wiarygodności.

TABELA 12. Indeks i subindeksy wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza w latach 2008–2022

POMIAR POŚREDNI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,06	0,24	0,32	0,32	0,43	0,83	1,13	1,56	1,45	1,03	0,70	0,50	-0,64	-1,27	-1,27
Czechy	0,32	1,56	0,70	-0,23	-0,05	0,49	0,77	0,88	1,06	0,62	0,58	0,28	0,22	-0,13	-0,07
Słowacja	-0,24	0,43	-0,59	-1,32	-1,12	-0,54	-0,03	0,20	0,59	-0,42	-0,70	-1,04	-1,29	-1,50	-1,96
Węgry	-1,18	-0,80	0,01	-0,66	-0,96	-0,61	-0,47	-0,55	-0,52	-0,67	-0,99	-1,53	-1,71	-1,65	-1,96
ZAGROŻENIA DLA STABILNOŚCI PIENIĄDZA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-2,54	-0,81	0,14	-0,68	-0,20	0,14	0,19	0,42	0,04	0,44	0,12	-0,84	-1,94	-1,56	-25,76
Czechy	-4,90	-0,29	0,13	0,30	-0,26	-0,13	0,01	0,32	-0,38	-0,65	-0,02	-0,34	1,72	-3,01	-32,09
Słowacja	-3,57	-1,36	0,09	-0,84	-0,16	-0,75	-0,09	0,36	0,15	0,40	-0,06	-0,14	-0,39	-1,57	-21,72
Węgry	-2,55	-3,15	-2,72	-0,73	-2,66	-0,17	0,18	0,54	0,48	-0,14	-1,42	-0,60	-2,25	-3,81	-31,69
ZAGROŻENIA DLA STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEGO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-2,40	-2,19	0,20	-0,67	0,27	1,11	0,83	0,56	0,54	-0,09	-0,18	-0,60	-0,57	-0,65	-1,79
Czechy	-2,07	0,57	0,93	0,20	-0,04	0,34	0,54	0,21	0,15	0,05	0,64	0,86	0,49	0,21	-1,65
Słowacja	-2,59	-0,93	-0,23	-1,42	-0,88	-0,11	-0,05	-0,14	0,14	-0,33	-0,41	-0,10	0,35	0,20	-2,30
Węgry	-1,03	0,46	1,42	1,59	2,17	1,99	1,49	1,53	0,75	-0,98	-1,88	-2,42	-2,55	-2,22	-2,60
INDEKS ŁĄCZNIE	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-1,67	-0,92	0,22	-0,34	0,17	0,69	0,72	0,85	0,68	0,46	0,21	-0,31	-1,05	-1,16	-9,61
Czechy	-2,22	0,61	0,58	0,09	-0,12	0,23	0,44	0,47	0,27	0,01	0,40	0,27	-0,34	-0,97	-11,27
Słowacja	-2,13	-0,62	-0,25	-1,19	-0,72	-0,47	-0,06	0,14	0,29	-0,12	-0,39	-0,43	-0,44	-0,96	-8,66
Węgry	-1,58	-1,16	-0,43	0,07	-0,48	0,40	0,40	0,51	0,24	-0,60	-1,43	-1,51	-2,17	-2,56	-12,08

Źródło: opracowanie własne

Skądinąd Polska miała również, i to trwający przez sześć lat, okres, w którym pod tym względem przewodziła w regionie. Były to lata 2012–2017, a więc okres, na który zważywszy na opóźnienia w transmisji impulsów monetarnych do gospodarki, wpływały decyzje banku centralnego z lat 2010–2015. Jakkolwiek zbudowana wtedy wiarygodność okazała się nietrwała, to lata te pokazują, że i w Polsce państwo może być wiarygodne w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla ekonomicznej wiarygodności państwa

Ochrona i bezpieczeństwo pracy stanowią ważny obszar wiarygodności ekonomicznej. Prawo do pracy, poczucie bezpieczeństwa związanego z relacjami z pracodawcami oraz warunkami wykonywania pracy są ważnymi filarami prowadzonej polityki państwa.

Prawo do pracy jest określone w art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, który stwierdza między innymi, że każdy człowiek ma prawo do pracy, do swobodnego wyboru pracy, do odpowiednich i zadowalających warunków pracy oraz do ochrony przed bezrobociem.

Przyjęty w 2017 r. przez Unię Europejską Europejski filar praw socjalnych (EFPS)⁷ również odnosi się do praw związanych z pracą i zatrudnieniem, w tym przez zapewnienie równych szans i dostępu do zatrudnienia (włączając w to kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie, równouprawnienie płci, równość szans, aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia), oraz uczciwe warunki pracy (bezpieczne i elastyczne zatrudnienie, wynagrodzenia, informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień,

⁷ https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf, dostęp: 25.10.2023 r.

dialog społeczny i zaangażowanie pracowników, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, zdrowie, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochrona danych). Przyjęty w 2021 r. „Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych” określił trzy główne cele związane z wdrażaniem filaru do 2030 r., z których dwa odnoszą się do rynku pracy:

- co najmniej 78 proc. osób w wieku 20–64 lat powinno mieć zatrudnienie,
- co najmniej 60 proc. wszystkich osób dorosłych powinno każdego roku uczestniczyć w szkoleniu.

Ujęte w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy wymiary i wskaźniki uwzględniają również prawa określone w EFPS.

Wydarzenia ostatnich lat, w tym pandemia COVID-19 oraz agresja Rosji na Ukrainę, miały wpływ na rynek pracy w krajach rozwiniętych.

W swojej ocenie z 2023 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazuje, że żywienie na rynku pracy po pandemii straciło impet, a zatrudnienie i bezrobocie ustabilizowały się. Chociaż jakość na rynku pracy w wielu wymiarach poprawiła się, to wysoka inflacja skutkowałą obniżeniem płac realnych – ze względu na porównywalność wskaźnika nie zdecydowaliśmy się na jego uzupełnienie o dynamikę wynagrodzeń, jednak jeżeli tendencje te będą się utrzymywać, może to być rozważone w kolejnych latach.

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy wedle metodyki z 2022 roku

Komisja Europejska w 2023 r. wskazuje, że zatrudnienie w krajach UE rosło w 2022 r., chociaż Polska należała do krajów, gdzie przyrost zatrudnienia był jednym z najniższych.

Jednocześnie na kondycję rynku pracy wpływają długookresowe trendy demograficzne związane z obserwowaną od wielu lat niską dzietnością, które skutkują stopniowym kurczeniem się zasobów pracy. W Polsce ubytek ludności do 2050 r. będzie największy w Europie (spadek aż o 8 proc.), co będzie wpływać na spadek

potencjału wzrostu gospodarczego, który może sięgnąć nawet 9 proc. Dlatego też istotne jest odpowiednie wykorzystanie zasobów pracy i jak najpełniejsze zaangażowanie osób na rynku pracy.

Komisja Europejska zwraca również uwagę, że głównym wyzwaniem w Polsce jest segmentacja pracy. Jednym z instrumentów utrudniających objęcie pracujących odpowiednią ochroną socjalną jest fikcyjne samozatrudnienie. Jednocześnie umowy cywilnoprawne są najczęstszym instrumentem zastępującym zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin, a dane sugerują, że 20–30 proc. pracowników posiada niepewne umowy. To wyzwanie jest także uwzględnione w konstrukcji wskaźnika wiarygodności ekonomicznej w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy.

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy

W ramach indeksu wiarygodności ekonomicznej wyodrębniliśmy pięć wymiarów ochrony i bezpieczeństwa pracy:

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia

Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy

Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie

Wymiar 4. Zaangażowanie w pracę

Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia

W tym wymiarze uwzględnione są wskaźniki przedstawiające, jaka część osób pracujących ma umowy, które związane są z mniejszą prawną ochroną zatrudnienia w porównaniu do typu umowy, który gwarantuje największą ochronę, tj. umowa o pracę na czas nieokreślony. Wyróżnione są tutaj dwie grupy pracowników zatrudnionych na czas określony oraz pracujących krócej niż 12 miesięcy, które zgodnie z Kodeksem Pracy mają ograniczoną ochronę i dostęp do praw socjalnych (np. dotyczącą okresu wypowiedzenia czy prawa do urlopu).

Wymiar 2. Bezpieczeństwo warunków pracy

Przyjęte w obliczeniach wskaźniki dotyczą konsekwencji wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zarówno związanych z długimi zwolnieniami chorobowymi (4 dni lub więcej), jak i wypadkami śmiertelnymi. Informują one jak warunki pracy wpływają na ryzyka dotyczące stanu zdrowia pracujących.

Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie

Trzeci wymiar dotyczy niestandardowego zatrudnienia, co jest wskazywane przez Komisję Europejską jako jedno z głównych wyzwań rynku pracy w Polsce. Uwzględniono tu dwie grupy pracowników. Pierwsza z nich to osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy. Druga to osoby posiadające niepewne zatrudnienie, rozumiane jako osoby, których długość umowy nie przekracza 3 miesięcy.

Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy

Wymiar ten obejmuje zaangażowanie na rynku pracy trzech grup – po pierwsze wszystkich osób w wieku 20–64 lata, czyli takich, które potencjalnie mogą pracować. Druga grupa to kobiety w tych samych granicach wieku, a trzecia – osoby w wieku 55–64 lata. To pozwala ocenić jak dobrze rynek pracy wykorzystuje dostępne zasoby, z uwzględnieniem grup, które narażone są na ryzyko niższego zatrudnienia.

Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie

W piątym wymiarze uwzględnione jest zaangażowanie osób dorosłych w różne formy uczenia się przez całe życie, co pokazuje, jak polityka rynku pracy sprzyja rozwojowi umiejętności, które potencjalnie mogą chronić przed ryzykiem utraty pracy wynikającego z braku oczekiwanych przez pracodawców kompetencji.

Przy obliczeniu subindeksu wiarygodności ekonomicznej w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy dla zapewnienia możliwości porównywania międzynarodowego, uwzględnione są wskaźniki, które są publikowane przez Eurostat.

Łącznie uwzględniono 10 wskaźników. W pierwszych trzech wymiarach są po dwa wskaźniki, w czwartym – trzy, a w piątym – jeden. Dla oszacowania wskaźnika syntetycznego, niezbędne było przyjęcie wag zarówno dla poszczególnych wskaźników, jak i wymiarów. W pierwszych trzech wymiarach wskaźniki mają przypisane takie same wagi (tj. po połowie). Jednocześnie ze względu na to, że wskaźniki ujęte w tych wymiarach mają charakter destymulant (tj. im większa jest ich wartość, tym bardziej niekorzystna sytuacja), wagi przypisane do tych wskaźników są ujemne. Wskaźniki przyjęte w czwartym i piątym wymiarze są stymulantami, tj. wagi przypisane do tych wskaźników są dodatnie. W wymiarze czwartym, tj. zaangażowanie na rynku pracy, większa waga (40 proc.) przypisana została wskaźnikom dotyczącym zatrudnienia kobiet i osób w wieku 55–64 lata, a mniejsza (20 proc.) wskaźnikowi zatrudnienia ogółem. Wszystkie wskaźniki w wymienionym wymiarze mają charakter stymulanty. W piątym wymiarze przyjęty jest jeden wskaźnik z wagą 100 proc., jest to również wskaźnik mający charakter stymulanty.

W tej edycji indeksu utrzymane również zostały te same wagi dla poszczególnych wymiarów użyte do oszacowania syntetycznego wskaźnika cząstkowego dla obszaru. Wagi te są następujące:

- Prawna ochrona zatrudnienia – 20 proc.
- Bezpieczeństwo i warunki pracy – 10 proc.
- Niestandardowe zatrudnienie – 20 proc.
- Zaangażowanie na rynku pracy – 30 proc.
- Uczenie się przez całe życie – 20 proc.

Przyjęte wagi nie są równe. **Wyższa waga** została przypisana do wymiaru związanego z zaangażowaniem na rynku pracy, który uwzględnia kluczowe z perspektywy monitorowania efektywności

rynku pracy wskaźniki, wykorzystywane również do monitorowania realizacji strategii rynku pracy w Unii Europejskiej. Natomiast **niższa waga** została przypisana do wymiaru związanego z bezpieczeństwem i warunkami pracy⁸.

Syntetyczny wskaźnik dla całego obszaru w 2022 r. wynosi 2,29 i jest dodatni, tj. jego wartość jest korzystniejsza niż w referencyjnym okresie 2008–2022 (Tabela 13). W porównaniu do 2021 r. wartość tego wskaźnika nieznacznie wzrosła (o 0,07 punktu).

TABELA 13. Syntetyczna wartość indeksu wiarygodności dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy i jego wymiarów dla Polski

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	ZMIANA 2022/2021 (PKT)
Wartość WEP w 2022 r. dla wymiaru I	-0,57	-0,17	-0,45	0,04	0,43	1,31	3,03	3,81	3,68	-0,13
Wartość WEP w 2020 r. dla wymiaru II	0,05	-0,15	0,08	-1,36	-0,35	1,04	1,15	1,15	1,15	0,00
Wartość WEP w 2022 r. dla wymiaru III	-0,72	-0,46	0,06	0,43	0,67	1,33	1,90	2,67	2,66	-0,01
Wartość WEP w 2022 r. dla wymiaru IV	-0,51	-0,17	0,17	0,53	0,77	0,88	1,05	1,71	2,03	0,32
Wartość WEP w 2022 r. dla wymiaru V	-0,83	-1,67	-1,33	-0,83	2,00	0,50	-1,33	1,50	1,50	0,00
Wartość indeksu wiarygodności dla obszaru ochrona i bezpieczeństwo pracy	-0,57	-0,53	-0,29	-0,05	0,82	1,00	1,15	2,23	2,29	0,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów

⁸ W szacowaniu drugiej edycji wskaźnika wykorzystane zostały dane za lata 2008–2022, za wyjątkiem wymiaru bezpieczeństwo i warunki pracy, w którym dostępne są dane do 2020 r. włącznie. Dla celów analitycznych przyjęto, że dane te są takie same w kolejnych latach.

Wzrost wartości wskaźnika wynika przede wszystkim z **poprawy wskaźnika w wymiarze IV – zaangażowanie na rynku pracy**, gdzie widoczny jest wzrost wskaźnika zatrudnienia ogółem, ale także kobiet (z 75,4% w 2021 do 76,7% w 2022 r.) i osób w wieku 55–64 lata (z 54,7% w 2021 r. do 56,4% w 2022 r.) – są to najwyższe wartości odnotowane w analizowanym okresie.

Natomiast jednocześnie warto odnotować **spadek wartości wskaźników dla wymiarów I i III, czyli prawna ochrona zatrudnienia i niestandardowe zatrudnienie**, pomimo wzrostu wskaźników zatrudnienia. Uzyskany wynik potwierdza wyzwania dla polskiego rynku pracy związane z segmentacją zatrudnienia, na które wskazuje Komisja Europejska.

Istotnym rozszerzeniem tegorocznej edycji WEP jest porównanie kształtowania się wartości wskaźnika w Polsce do krajów wyszehradzkich: Czech, Słowacji i Węgier. Tabela 14 oraz wykresy 38–43 przedstawiają kształtowanie się syntetycznego wskaźnika WEP w obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy, na podstawie przyjętej metodyki (poziom referencyjny odnosi się do wartości wskaźników w czterech krajach w analizowanym okresie tj. 2008–2022)⁹.

Łączna ocena WEP pokazuje, że wartość wskaźnika dla Polski jest najniższa w całej grupie w całym analizowanym okresie. Jednocześnie w ostatnich latach (po 2015 r.) obserwujemy poprawę łącznej oceny we wszystkich krajach, najszybciej w Polsce i w Słowacji. W Czechach wartość wskaźnika była najwyższa do 2020 r., przy czym jego wartość nie zmieniała się w znaczący sposób. W ostatnich dwóch latach najlepsza sytuacja w tym obszarze odnotowywana jest w Słowacji.

Warto spojrzeć na to, jak na łączną ocenę wiarygodności ekonomicznej w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy składa się jej ocena w poszczególnych wymiarach, co jest zaprezentowane na wykresach 39–43.

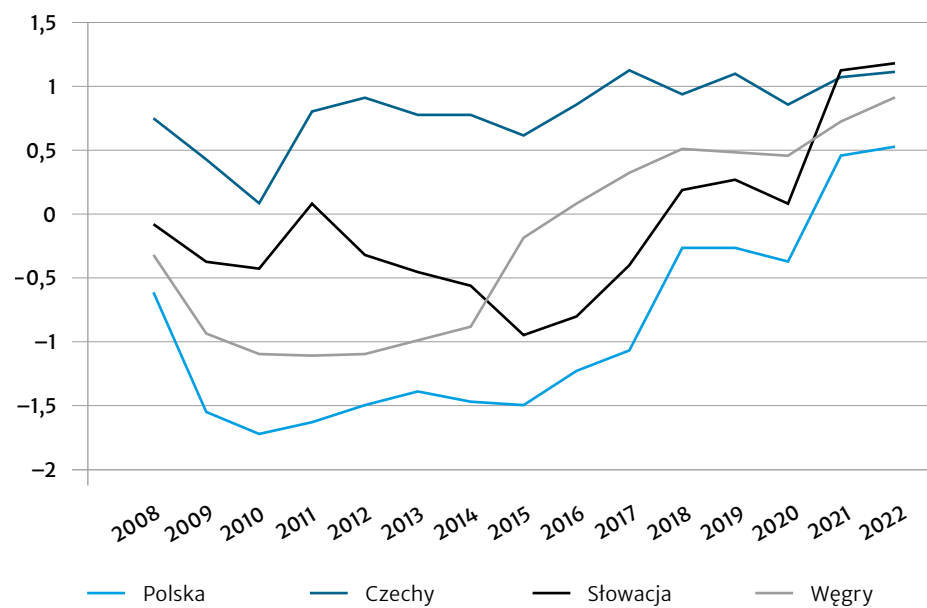
⁹ Ze względu na utrzymanie porównywalności w czasie, dane w wymiarze dotyczącym uczenia się przez całe życie w 2022 r. przyjęto na poziomie z 2021 r. (w danych publikowanych przez Eurostat nastąpiły zmiany metodologii, które uniemożliwiają porównywanie wyników w czasie).

TABELA 14. Syntetyczna wartość indeksu wiarygodności dla obszaru ochrona i bezpieczeństwo pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,60	-1,55	-1,71	-1,61	-1,50	-1,38	-1,45	-1,48	-1,23	-1,06	-0,26	-0,26	-0,35	0,46	0,53
Czechy	0,76	0,45	0,09	0,80	0,92	0,78	0,78	0,63	0,86	1,12	0,94	1,09	0,86	1,07	1,12
Słowacja	-0,07	-0,38	-0,42	0,09	-0,31	-0,44	-0,55	-0,94	-0,79	-0,39	0,20	0,26	0,09	1,13	1,18
Węgry	-0,32	-0,93	-1,09	-1,10	-1,08	-0,97	-0,87	-0,19	0,09	0,32	0,50	0,49	0,46	0,72	0,92

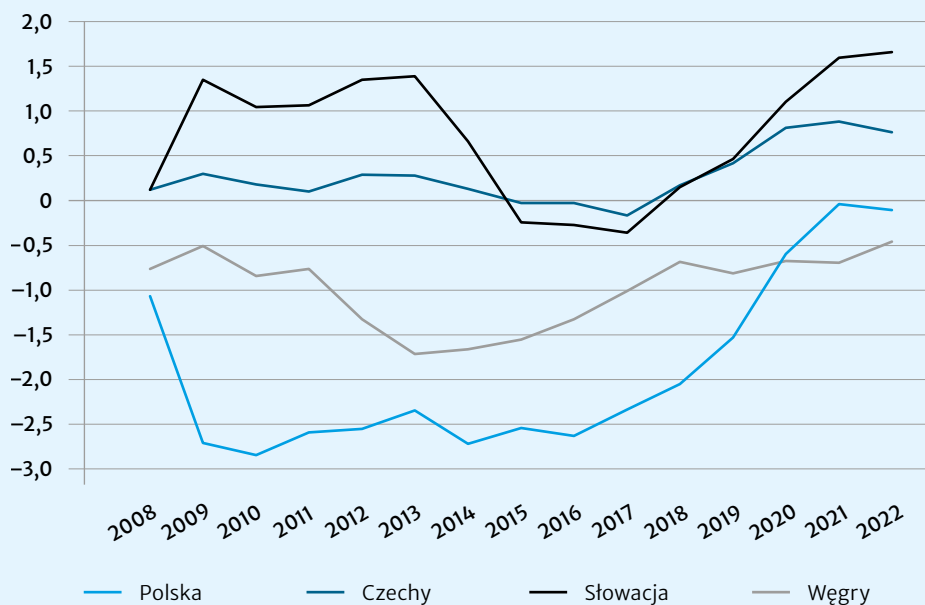
Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów

WYKRES 38. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów

WYKRES 39. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze prawna ochrona zatrudnienia w Polsce, Czechach, Słowacji i Węgrzech w latach 2008–2022

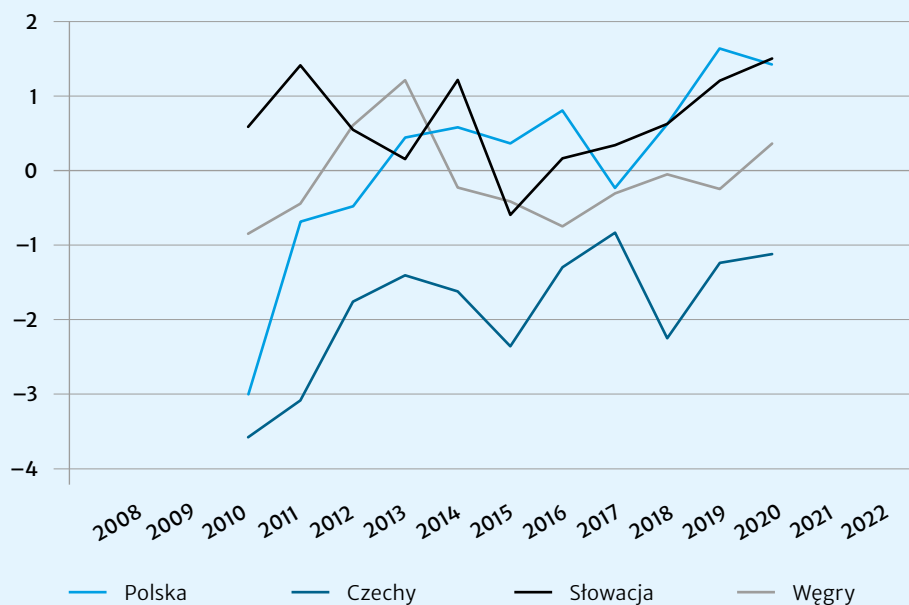


Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów.

Poziom **prawnej ochrony zatrudnienia** (wykres 39), zgodnie z przyjętą metodyką, jest najlepszy w Słowacji i Czechach, gdzie praktycznie przez cały okres analizy (z wyjątkiem lat 2015–2017) wartości te były dodatnie, co oznacza, że kształtowały się powyżej mediany dla wartości obserwowanych w badanym okresie w czterech krajach. Wartości dla Polski w 2021 i w 2022 r. są korzystniejsze niż obserwowane na Węgrzech i zbliżają się do mediany.

W wymiarze **bezpieczeństwo i warunki pracy** najwyższe wartości wskaźnika obserwujemy w Polsce i Słowacji, a najgorsze w Czechach. Warto podkreślić, że w Polsce widoczna jest największa poprawa oceny WEP w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy, szczególnie w latach 2010–2013, podczas gdy w przypadku Węgier i Słowacji wartości WEP w tym wymiarze utrzymują się na

WYKRES 40. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022

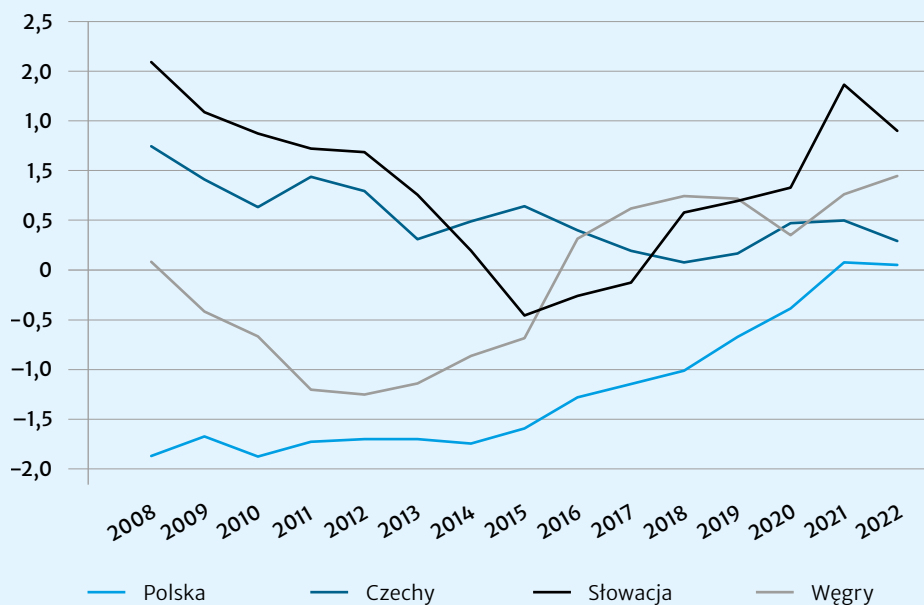


Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny kolejnych wymiarów.

zbliżonym poziomie (w okolicy mediany plus/minus jedno odchylenie ćwiartkowe).

W wymiarze związanym z **niestandardowym zatrudnieniem** sytuacja w Polsce ponownie jest najmniej korzystna dla całego analizowanego okresu (wykres 40). Jednocześnie od 2008 do 2021 r. obserwowana była poprawa wartości wskaźnika, a w 2022 – jego nieznaczny spadek. W najkorzystniejszej sytuacji jest Słowacja, gdzie od 2015 roku odnotowywana jest znacząca poprawa w zakresie występowania monitorowanych w ramach WEP form niestandardowego zatrudnienia.

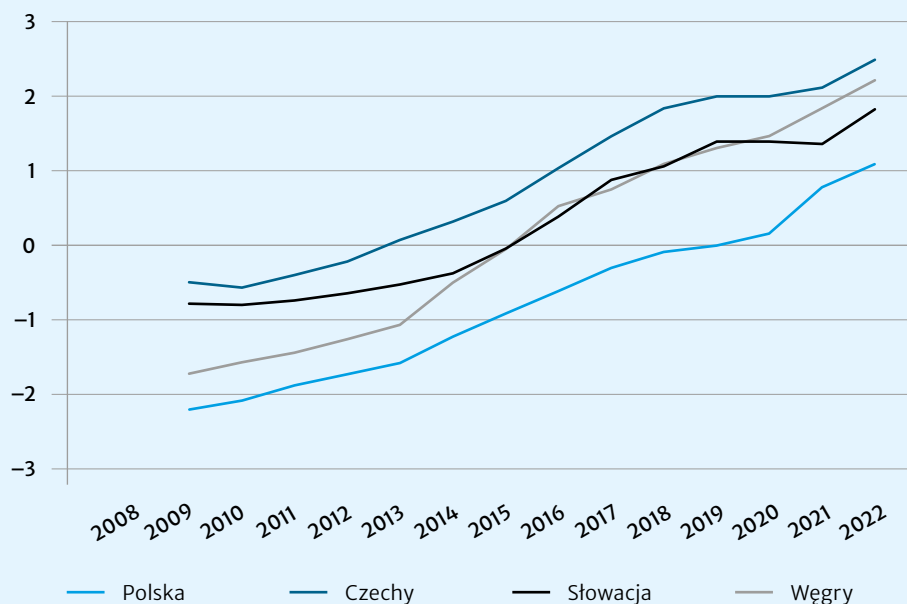
WYKRES 41. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze niestandardowe zatrudnienie w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022



Źródło: CNB, MNB, NBP, NBS

W wymiarze związanym z **zaangażowaniem na rynku pracy** widoczna jest stabilna poprawa wartości indeksu, wynikająca z rosnących wskaźników zatrudnienia w Grupie Wyszehradzkiej. Najwyższa ocena WEP w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy w całym okresie jest w Czechach, a najniższa – w Polsce.

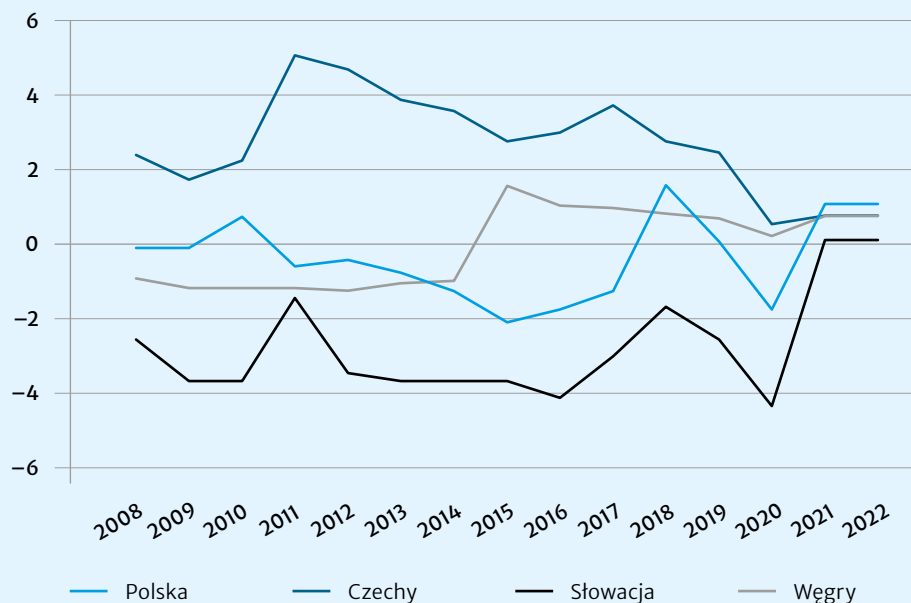
WYKRES 42. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022



Źródło: GUS oraz urzędy statystyczne Czech, Słowacji i Węgier

Ostatnim wymiarem uwzględnionym w obszarze bezpieczeństwo i ochrona pracy jest **uczenie się przez całe życie**. W przypadku tego wymiaru, przez większość obserwowanego okresu najlepiej sytuacja przedstawiała się w Czechach, a najgorzej – w Słowacji. W 2021 r. ocena WEP w tym wymiarze jest najwyższa w Polsce. Jednocześnie warto podkreślić, że na tle średniej w krajach UE, uczestnictwo w różnych formach uczenia się przez całe życie dorosłych w krajach wyszehradzkich jest bardzo niskie.

WYKRES 43. Łączna ocena WEP dla obszaru bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze uczenie się przez całe życie w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech w latach 2008–2022



Źródło: GUS oraz urzędy statystyczne Czech, Słowacji i Węgier

Podsumowanie

Ocena wiarygodności ekonomicznej w obszarze bezpieczeństwo i ochrona pracy wskazuje, że w ostatnich latach sytuacja w Polsce jest korzystniejsza niż przeciętnie w latach 2008–2022. Chociaż warto podkreślić, że w 2022 r. dynamika wzrostu indeksu spadła, głównie z powodu stagnacji sytuacji w wymiarach związanych z prawną ochroną zatrudnienia, zatrudnieniem niestandardowym, a także bezpieczeństwa pracy. **Pomimo poprawy, ocena wiarygodności Polski w tym obszarze jest gorsza niż pozostałych krajów wyszehradzkich, w których obserwowane są zarówno wyższe wskaźniki zatrudnienia,**

jak i wyższa prawna ochrona zatrudnienia. W krajach tych również rzadziej niż w Polsce występuje zatrudnienie niestandardowe. Oznacza to, że mniejsze wśród nich jest zjawisko segmentacji pracy.

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Jakość usług publicznych odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu zadowolenia obywateli oraz w efektywnym funkcjonowaniu administracji państwowej, a także wpływa na zaufanie obywateli do instytucji państwowych oraz na skuteczność wypełniania zadań publicznych. Dodatkowo wzrastające oczekiwania społeczne oraz dynamiczne zmiany technologiczne (Jensen, Andersen, Holten 2019; Kuziemski i Misuraca 2020) stawiają przed administracją publiczną duże wyzwania w tym zakresie.

Współczesna gospodarka jest globalna, a Polska musi konkurować z innymi krajami o inwestorów, partnerów handlowych czy też klientów. Wysoka jakość usług publicznych stanowi wizerunkowy atut kraju, przyczyniając się do zwiększania jego konkurencyjności (Grigorescu, Lincaru, Pîrciog i Chițescu 2019; Ruzekova, Kittova i Steinhauer 2020; Żuczek 2022). Gospodarki oparte na jakościowo wysokim poziomie edukacji, innowacyjności czy opiece

zdrowotnej, przyciągają uwagę i zyskują zaufanie. **Dlatego rząd powinien dbać o jakość świadczonych usług publicznych, aby budować i utrzymywać pozytywny wizerunek na arenie międzynarodowej.**

Zagraniczni inwestorzy postrzegają kraj nie tylko z perspektywy korzystnych warunków biznesowych, ale także dostrzegają dobrze zorganizowany i skuteczny sektor publiczny.

Wówczas są bardziej skłonni lokować swój kapitał w danym kraju.

Przedsiębiorcy potrzebują stabilnego i sprawnego otoczenia, w którym mogą prowadzić swoje działania. Efektywna administracja, rzetelna egzekucja prawa, dobre regulacje i przejrzyste procedury ułatwiają prowadzenie biznesu. **Jeśli przedsiębiorcy mogą liczyć na usługi publiczne dostępne na wysokim poziomie, to będą bardziej skłonni inwestować, rozwijać swoje firmy i tworzyć miejsca pracy.**

TABELA 15. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru jakości usług publicznych

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Edukacja	0,85	-0,77	0,00	-0,45	0,02	0,00	0,16	0,12	0,12
Zdrowie	0,51	0,26	0,80	0,87	0,84	1,16	-0,54	-1,50	-1,50
Bezpieczeństwo publiczne	-0,27	0,72	0,21	0,33	0,04	0,05	1,29	0,54	0,54
Środowisko	0,01	-0,23	-0,48	-0,81	-0,20	-0,08	-0,73	-0,73	-0,73
E-administracja	0,00	0,00	-0,72	-0,41	0,00	0,74	2,14	3,40	3,96
Cyberbezpieczeństwo	0,15	0,00	-0,41	-1,49	-1,98	-4,35	-7,76	-24,27	-33,10
Indeks WEP dla jakości usług publicznych	0,30	-0,03	0,09	-0,09	0,08	0,10	-0,26	-1,43	-1,84

Źródło: opracowanie własne

Wysoka jakość usług publicznych przekłada się także bezpośrednio na jakość życia obywateli. Wpływa to na poziom zadowolenia społeczeństwa, a zadowoleni obywatele są bardziej aktywni społecznie i zaangażowani w sprawy publiczne. **Wysoka jakość usług publicznych wpływa na zaufanie obywateli do instytucji państwowych, co z kolei sprzyja większej akceptacji polityk publicznych i stabilności społecznej** (Carter i Bélanger 2005; Grimmelikhuijsen i Knies 2017). Poprawa jakości usług publicznych przyczynia się do wzrostu sprawności administracji publicznej poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i zredukowanie biurokracji.

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej wedle metodyki z 2022 roku

W obszarze jakości usług publicznych wiarygodność ekonomiczna Polski obliczana według metodyki stosowanej w 2022 r. pogłębiła swój spadek. **O ile indeksy dla wymiarów edukacja, zdrowie i bezpieczeństwo publiczne oraz środowisko pozostały na podobnym poziomie, o tyle można zauważyć dalszy wzrost wiarygodności w e-administracji oraz jednoczesny mocny spadek w cyberbezpieczeństwie.** Ten drugi wymiar jest związany w dużej mierze z wybuchem wojny w Ukrainie, która generowała bardzo duży przyrost cyberataków. Przełożyło się to na bardzo silny spadek wiarygodności zarówno w 2021 r. jak i w 2022 r.

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej

Podobnie jak w innych obszarach WEP, również usługi publiczne wymagały pewnych zmian w zestawie wskaźników, które zostały wykorzystane do obliczeń. Przyczyną był brak dostępu do danych, które umożliwiłyby porównanie międzynarodowe. Dodatkowo z usług publicznych wyodrębniono środowisko, które stało się w niniejszej edycji osobnym obszarem analizy. Zatem w edycji WEP 2023 wiarygodność ekonomiczna dotycząca jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej jest mierzona w pięciu wymiarach¹⁰:

Wymiar 1. Edukacja

Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne

Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne

Wymiar 4. E-administracja

Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo

¹⁰ W porównaniu z zeszłorocznym zestawieniem, wymiar środowisko stał się odrębnym obszarem analizy.

Wymiar 1. Edukacja

Edukacja była oceniana przez pryzmat 3 wskaźników:

- średni punktowy wyniki w międzynarodowym badaniu kompetencji 15-latków PISA,
- odsetek osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym,
- wydatki publiczne na edukację (odsetek PKB).

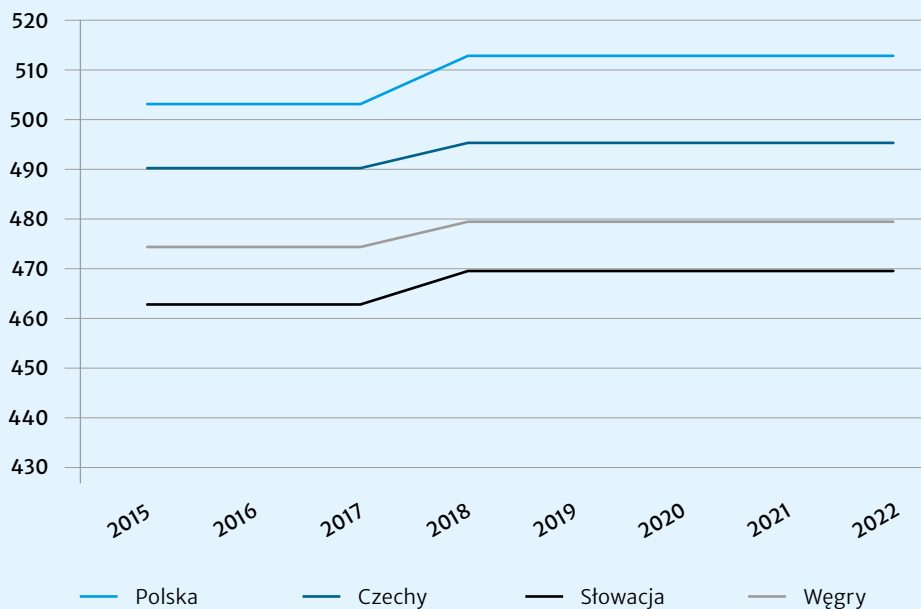
Dotychczasowe wyniki polskich uczniów w testach PISA były dość dobre, jednak należy zwrócić uwagę na spore ryzyko odroczonej efektów prowadzonej polityki edukacyjnej. **Biorąc pod uwagę spadek względnych wydatków publicznych na edukację, a także zmianę organizacji systemu oświaty, która skróciła okres kształcenia ogólnego według tej samej podstawy programowej o rok, kolejne edycje badania umiejętności uczniów, którzy ukończyli 15. rok życia, mogą być niestety gorsze.**

TABELA 16. Indeks WEP dla obszaru edukacja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	1,24	1,19	1,01	1,16	1,21	1,29	1,28	1,29
Czechy	-0,04	-0,07	-0,30	0,05	0,58	0,88	0,92	0,88
Słowacja	-0,61	0,04	-0,91	-0,66	-0,65	-0,53	-0,50	-0,45
Węgry	-1,15	-1,28	-0,94	-0,98	-1,07	-1,24	-1,18	-1,12

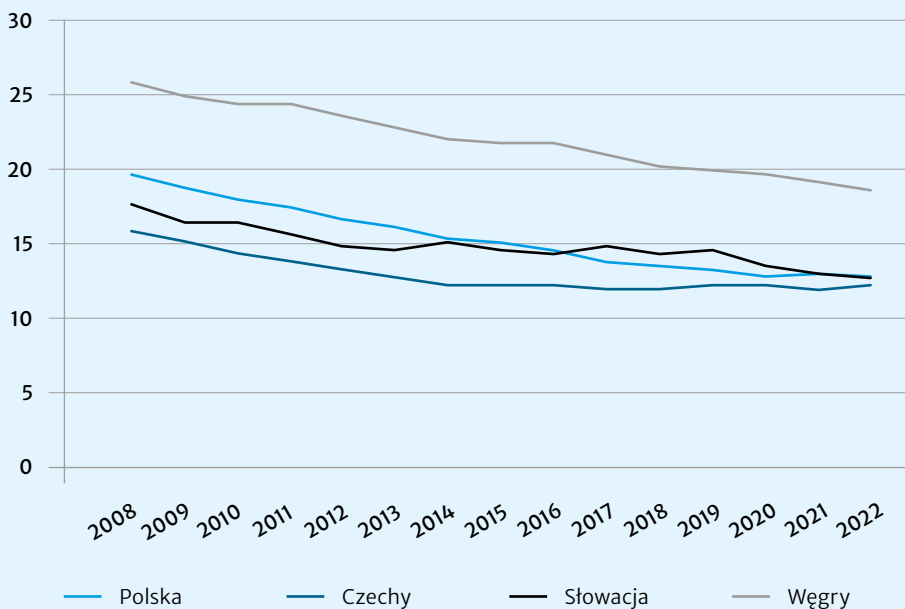
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 44. Punkty zdobyte w rankingu PISA (średnia z 3 kryteriów)



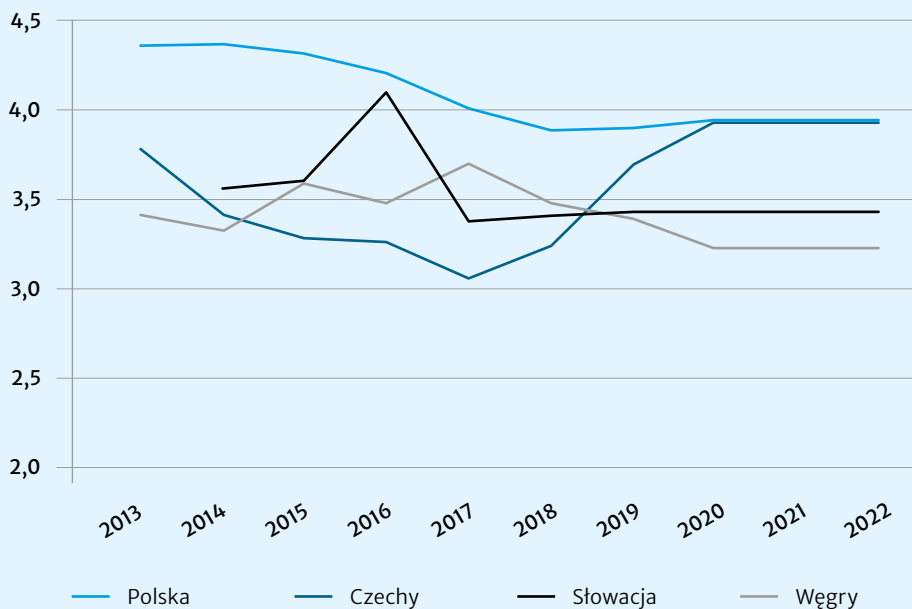
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 45. Odsetek osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym



Źródło: opracowanie własne

WYKRES 46. Wydatki publiczne na edukację (odsetek PKB)



Źródło: opracowanie własne

Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne

Wymiar **bezpieczeństwo zdrowotne** był analizowany z punktu widzenia dwóch wskaźników:

- odsetek populacji, która postrzega swój stan zdrowia jako zły lub bardzo zły,
- lata zdrowego życia w wartości bezwzględnej w chwili urodzenia.

Porównując cztery kraje Grupy Wyszehradzkiej pod kątem bezpieczeństwa zdrowotnego, widać wyraźnie gorszą sytuację Słowacji. Pozostałe kraje prezentują podobny poziom. **Ciekawym zjawiskiem, który ma wpływ na niniejsze wyniki, jest lepsze postrzeganie przez ludzi stanu swojego zdrowia począwszy od 2020 r. Prawdopodobnie ma to związek z pandemią**

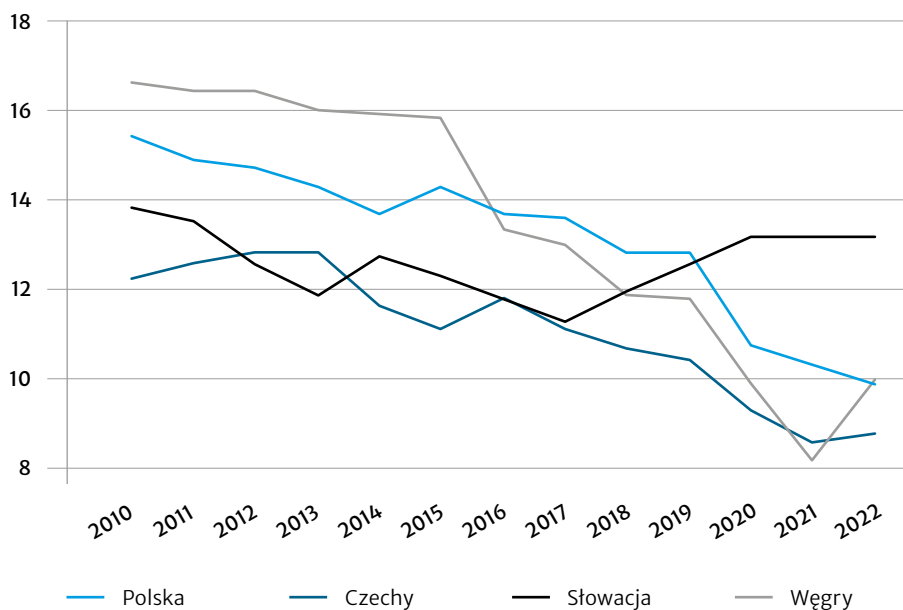
COVID-19, która zmieniła nieco punkt odniesienia dla tego subiektywnego wskaźnika.

TABELA 17. Indeks WEP dla obszaru zdrowie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,55	-0,09	-0,21	0,18	0,20	0,95	1,14	1,30
Czechy	0,95	0,73	0,67	1,06	1,05	1,41	1,69	1,61
Słowacja	-0,95	-0,43	-0,43	-0,62	-0,84	-0,98	-0,98	-0,98
Węgry	-1,58	-0,48	-0,29	0,30	0,45	1,33	2,00	1,29

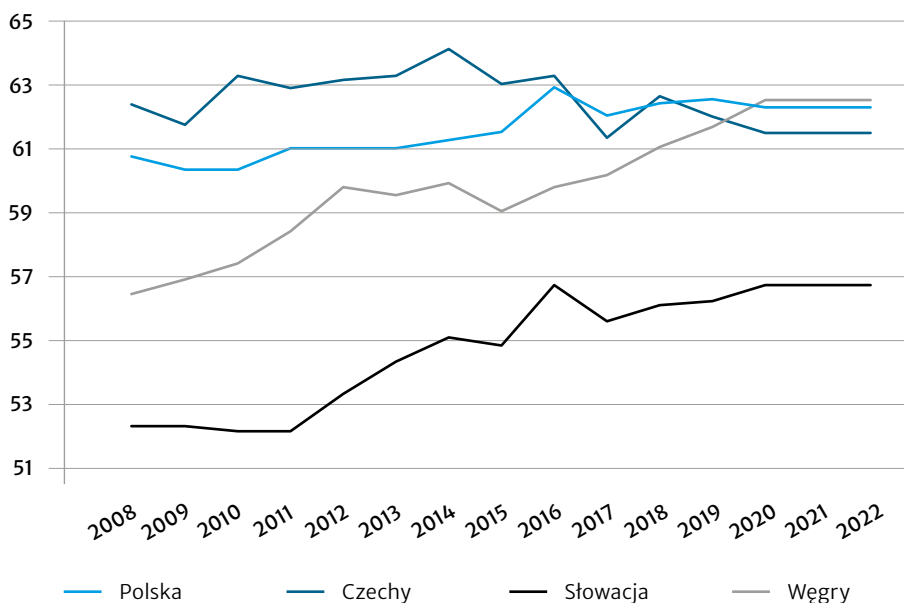
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 47. Odsetek populacji, która postrzega swój stan zdrowia jako zły lub bardzo zły



Źródło: opracowanie własne

WYKRES 48. Lata zdrowego życia w wartości bezwzględnej w chwili urodzenia



Źródło: opracowanie własne

Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne

Na wartość indeksu w wymiarze **bezpieczeństwo publiczne** wpływ miały następujące wskaźniki:

- liczba umyślnych zabójstw w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców,
- rozboje w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców,
- przemoc seksualna w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców,
- wydatki na obronę narodową (odsetek PKB).

W poniższej tabeli można zaobserwować poprawę bezpieczeństwa publicznego, które jest charakterystyczne nie tylko dla Polski, ale również dla pozostałych analizowanych krajów. Ciekawym zjawiskiem jest jednak pewne pogorszenie statystyk policyjnych od 2020 r. Subindeks dla tego wymiaru nie do końca oddaje ten trend, gdyż w ostatnich latach systematycznie

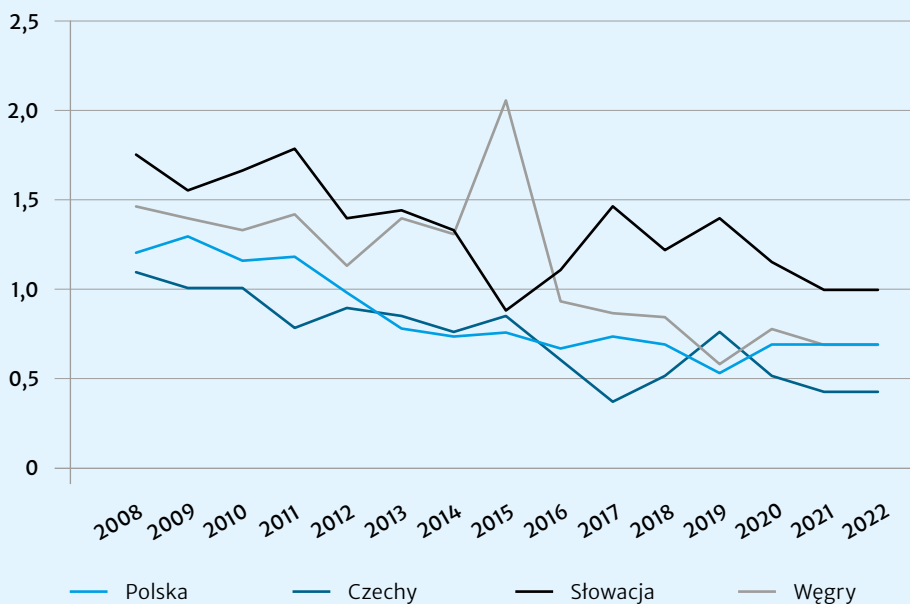
zwiększały się nakłady na obronę narodową i w Polsce przekroczyły one 2 proc. PKB (dla pozostałych krajów ten wskaźnik waha się w zakresie od 1,4 do 1,7 proc.).

TABELA 18. Indeks WEP dla obszaru bezpieczeństwo publiczne

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	1,15	0,96	0,94	1,18	1,17	1,60	1,37	1,37
Czechy	-0,43	-0,14	-0,03	0,04	-0,12	0,32	0,43	0,43
Słowacja	0,01	-0,14	-0,42	-0,09	0,32	0,85	0,73	0,73
Węgry	-1,40	0,20	0,33	0,50	0,93	1,37	1,23	1,23

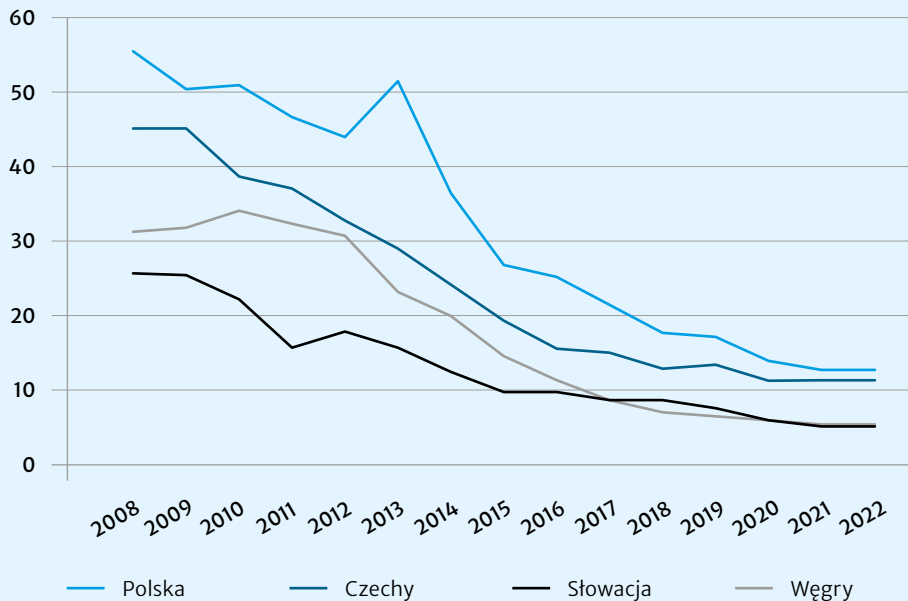
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 49. Liczba umyślnych zabójstw w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców



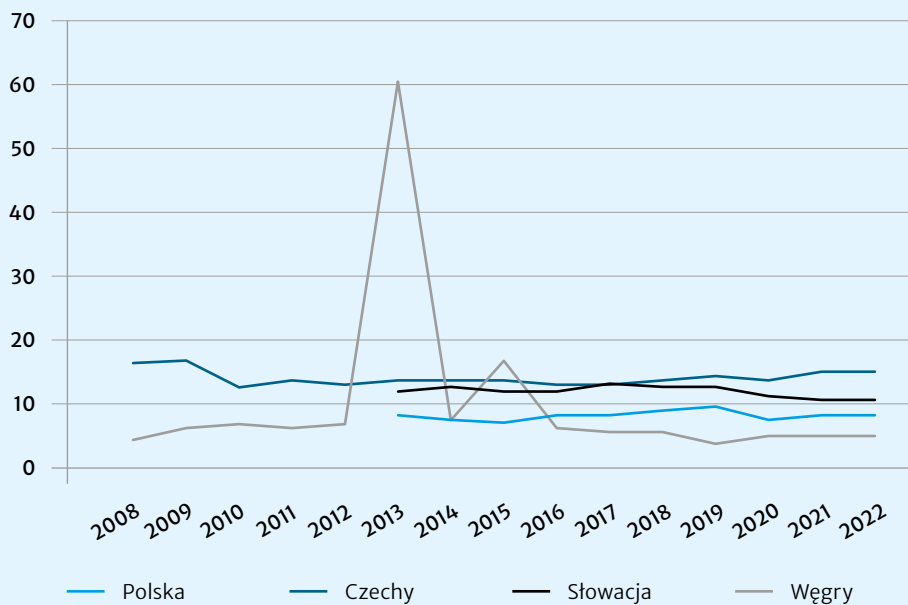
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 50. Rozboje w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców



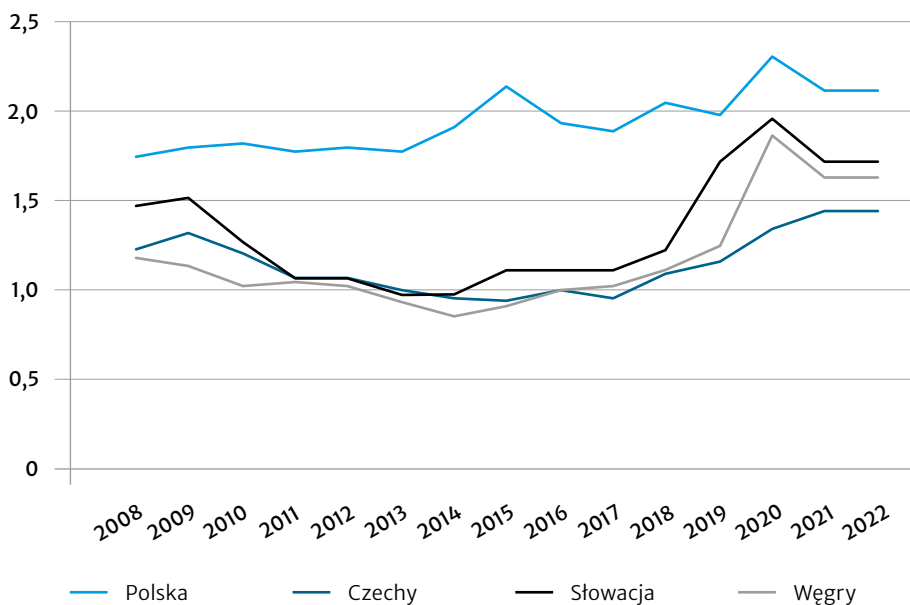
Źródło: opracowanie własne

WYKRES 51. Przemoc seksualna w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne

WYKRES 52. Wydatki na obronę narodową (odsetek PKB)



Źródło: opracowanie własne

Wymiar 4. E-administracja

E-administracja jest oceniana z perspektywy wartości E-government Development Index¹¹ prowadzonym przez Organizację Narodów Zjednoczonych. **Wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej systematycznie poprawiają swoje notowania w tym rankingu, choć Polska z pozycji lidera tej grupy w 2016 r. spadła niestety na pozycję outsidera.**

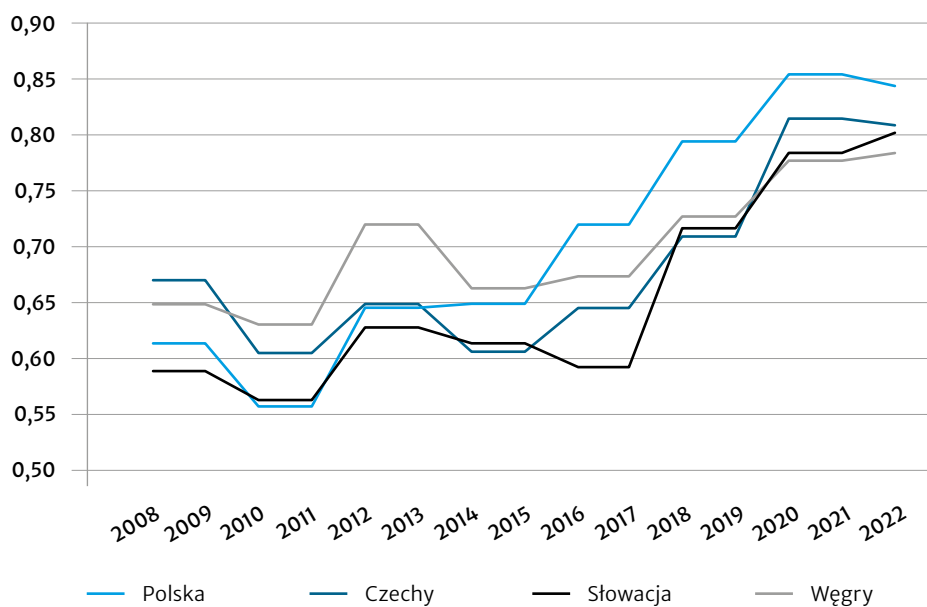
¹¹ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>, dostęp: 25.10.2023 r.

TABELA 19. Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru e-administracja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,09	0,72	0,72	1,52	1,52	2,19	2,19	2,09
Czechy	-0,98	-0,22	-0,22	1,02	1,02	3,10	3,10	3,00
Słowacja	-0,66	-1,03	-1,03	0,93	0,93	1,98	1,98	2,28
Węgry	0,19	0,47	0,47	1,81	1,81	3,06	3,06	3,27

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 53. Wartość E-government Development Index



Źródło: opracowanie własne

Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo

Cyberbezpieczeństwo jest mierzone przy pomocy Global Cybersecurity Index¹², który ocenia zaangażowania kraju według pięciu filarów: (1) środków prawnych, (2) środków technicznych, (3) środków organizacyjnych, (4) rozwoju potencjału oraz (5) współpracy. **Polska w tym zestawieniu wypada dobrze. Według najnowszego rankingu jest na 30 miejscu spośród 182 krajów w zestawieniu.** Słowacja osiągnęła 34. pozycję, Węgry 35., a Czechy 68.

TABELA 20. Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru cyberbezpieczeństwo¹³

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,80	-0,80	0,53	1,60	1,60	1,33	1,33	1,33
Czechy	-0,41	-0,41	0,00	-2,46	-2,46	-2,26	-2,26	-2,26
Słowacja	1,06	1,06	-5,41	-1,18	-1,18	0,12	0,12	0,12
Węgry	2,49	2,49	-2,10	0,52	0,52	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

¹² <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>, dostęp: 25.10.2023 r.

¹³ W porównaniu z WEP 2022, w tegorocznej edycji wykorzystano inny miernik do oceny obszaru cyberbezpieczeństwa (liczba unikalnych incydentów bezpieczeństwa zgłoszonych do CERT Polska vs miejsce w rankingu Global Cybersecurity Index). W związku z tą zmianą można zaobserwować nieco inny trend niż ten, który był zauważalny w zeszłym roku. Sytuację można zinterpretować w ten sposób, że poziom cyberbezpieczeństwa na świecie w ostatnich latach bardzo szybko się obniża. Słowacja i Czechy na tle innych krajów na świecie wypadają lepiej niż w latach wcześniejszych. Polska natomiast zrobiła pewien postęp w tym zakresie, jednak dużo mniejszy niż inne kraje V4.

Podsumowanie

Analizując całkowitą wartość indeksu dla jakości usług publicznych, należy dość dobrze ocenić sytuację Polski w tym zakresie. Warto jednak pamiętać o szczegółowych kwestiach podniesionych powyżej, szczególnie w zakresie edukacji, wskaźników przestępczości oraz nie do końca wykorzystanego potencjału w zakresie rozwoju e-administracji.

TABELA 21. Łączny indeks WEP dla wymiaru jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	0,34	0,50	0,55	0,95	0,97	1,36	1,36	1,40
Czechy	0,03	0,10	0,10	0,20	0,29	0,81	0,93	0,88
Słowacja	-0,39	-0,15	-1,10	-0,40	-0,36	-0,01	-0,03	0,01
Węgry	-0,84	-0,12	-0,40	0,20	0,33	0,74	0,92	0,74

Źródło: opracowanie własne

Mimo postępów Polska wciąż stoi w obliczu wyzwań związanych z jakością usług publicznych. Niedostateczna koordynacja między instytucjami, niewystarczające zasoby ludzkie i finansowe oraz brak odpowiedniej oceny satysfakcji obywateli mogą wpływać negatywnie na jakość tego typu usług. W związku z tym coraz większa uwaga powinna być przykładana do wdrażania strategii zarządzania jakością w sektorze publicznym oraz zwiększenia partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych.

Przeprowadzona powyżej analiza wskaźników i trendów dostarcza istotnych wskazówek dla działań w zakresie zarządzania publicznego w celu ciągłej poprawy jakości usług publicznych. Pomimo rozwoju Polski od społeczeństw wysoko zaawansowanych

dzieli nas luka rozwojowa. Zmniejszenie jej wymaga radykalnego wzrostu poziomu kapitału intelektualnego w stopniu pozwalającym na zmianę pozycji naszej gospodarki w skali globalnej. **Dlatego tak ważne jest, by edukacja jako jedna z powszechnych usług publicznych nadążała za potrzebami rozwoju gospodarczego, technologicznego, społeczno-kulturowego i megatrendami.** Polska w ostatnich latach mogła pochwalić się stosunkowo dobrym wskaźnikiem wydatków na edukację w relacji do PKB. Polscy uczniowie również dobrze wypadali w testach PISA. Niepokoi natomiast obniżająca się w ostatnim czasie wartość współczynnika skolaryzacji oraz wyższa niż w krajach sąsiednich liczba uczniów i studentów przypadająca na nauczycieli i kadre akademicką (Polska – 14,5 os., Czechy – 13 os., Słowacja – 11,6 os., Węgry – 12,7 os.). **Wymienione czynniki oraz dodatkowo zawirowania związane ze zmianą organizacji oświaty, mogą spowodować pogorszenie najbliższych wyników PISA.**

W zakresie bezpieczeństwa publicznego niepokojące są statystyki dotyczące przestępczości kryminalnej, które od 2020 r. uległy pogorszeniu. Warto śledzić ten trend i podejmować niezbędne środki zaradcze. **Jednak największym problemem w Polsce są przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, których liczba radykalnie rośnie od 2018 r. oraz malejąca wykrywalność przestępstw o charakterze gospodarczym.**

Rozwój e-administracji w Polsce i w innych krajach był w ostatnich latach mocno stymulowany przez pandemię COVID-19. Obywatele przekonywali się do korzystania ze zdalnych form załatwiania spraw urzędowych, mimo bardzo niskiej jakości systemu ePUAP. Powszechnie jednak coraz więcej Polaków korzysta z różnych form e-administracji, co pokazują również inne wskaźniki (nieuwzględnione w indeksie).

Należy mieć również świadomość, że przyszłość świadczenia usług publicznych w Polsce stanie w obliczu wyzwań związanych z demograficznymi zmianami, postępem technologicznym i zmieniającymi się oczekiwaniami obywateli. Rozwój technologii informatycznych może wpłynąć na usprawnienie dostępu do usług

publicznych, jednak wymagać będzie zarazem skutecznego zarządzania danymi osobowymi i ochrony prywatności. Jednocześnie demograficzna ewolucja, w tym starzenie się ludności, będzie wymagać dostosowania usług publicznych do nowych potrzeb i wymagań.

Klimat i środowisko

Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa

We współczesnym świecie wiarygodność państwa, w tym wiarygodność ekonomiczna państwa, musi zawierać obszar środowiska i jego ochronę. **Powszechne aspiracje państw poparte przyjmowanymi konwencjami i programami wskazują, że środowisko staje się nierozłącznie związane z szerszym kontekstem rozwoju społecznego i gospodarczego¹⁴.** Należy dodać, że podejście systemowe podkreślające złożoność i wzajemne oddziaływania zjawisk w środowisku nie tyle wypiera konieczność podejmowania tradycyjnych, konkretnych działań eliminujących lokalne źródła zagrożeń środowiskowych, ale je uzupełnia. Rzecz w tym, że poprzez wdrażanie polityki ochrony środowiska doprowadzono w krajach UE, w tym w Polsce, do znacznego zmniejszenia presji na środowisko poprzez eliminację źródeł zanieczyszczeń i emisji. Obecna presja na środowisko i jego degradacja związana jest w coraz większym stopniu z przyczynami systemowymi, ponadlokalnymi oraz wzajemnie powiązanymi.

Ewolucję charakteru wyzwań dotyczących środowiska przedstawia Tabela 22.

¹⁴ Europejska Agencja Środowiska, 2019, Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy, Kopenhaga

TABELA 22. Ewolucja wyzwań środowiskowych

CHARAKTER WYZWANIA	KONKRETNE	ROZPROSZONE	SYSTEMOWE
CECHY	Zależność liniowa, związek przyczynowo-skutkowy; duże, lokalne źródła	Przyczyny kumulujące się; wiele źródeł, często regionalnych	Przyczyny systemowe, wzajemnie powiązane, często globalne
W CENTRUM UWAGI W LATACH	- w UE lata 70. i 80. - w Polsce lata 90.	- w UE lata 80. i 90. - w Polsce XXI w	- w UE lata 90. i XXI w. - w Polsce XXI w.
PROBLEMY (PRZYKŁADOWE)	Kwaśne deszcze; zanieczyszczenia wód powierzchniowych	Emisje transportu; smog; eutrofizacja	Zmiany klimatu; utrata bioróżnorodności
DOMINUJĄCA ODPOWIEDŹ	Działania i instrumenty dot. poszczególnych problemów	Zintegrowane działania; podnoszenie świadomości społecznej	Pakiety działań; podejście systemowe

Źródło: EEA 2010, European environment – state and outlook 2010: Syntesis, EEA, Copenhagen oraz opracowanie własne

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze klimat i środowisko wedle metodyki z 2022 roku

Przytoczona wyżej ewolucja wyzwań w obszarze środowiska sprawia, że tradycyjne, wąskie podejście stało się niewystarczające. Długoterminowe, systemowe wyzwania są podejmowane, choć przywracanie trwałości ekosystemom, poprawa jakości życia, ograniczenie zmian klimatu, wymagają znacznie więcej czasu niż lokalne zmniejszenie presji na środowisko. W Polsce oba typy działań i wyzwań są wciąż potrzebne. Wiarygodność państwa w zakresie środowiska przejawia się działaniami i efektami tych działań w obu typach zagrożeń: tych tradycyjnych, w których można zmniejszyć presję na środowisko i ograniczyć powstałe szkody oraz

w tych systemowych, złożonych, w których do degradacji środowiska prowadzi wiele przyczyn.

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze klimat i środowisko

Dlatego też indeks dotyczący wiarygodności państwa w obszarze klimat i środowisko obejmuje wskazane wyżej dwa wymiary.

Uwzględniając dostępność danych historycznych dla wybranych krajów tj. Polski, Czech, Słowacji i Węgier, wiarygodność i porównywalność źródeł danych oraz cel projektu, indeks w obszarze klimat i środowisko został opracowany w oparciu o bazy danych z międzynarodowych i krajowych organizacji, z których zostały zaczerpnięte wielkości wg dostępności w maju 2023 r. Głównymi źródłami danych są Eurostat, OECD i GUS. W jednym przypadku zastosowano własny indeks dotyczący wdrażania głównych konwencji ochrony środowiska i zapobiegania zanieczyszczeniom. **Z punktu widzenia wiarygodności kraju dochowywanie lub niedochowanie międzynarodowych zobowiązań, choćby tylko związanymi z regularnym publikowaniem raportów ukazujących tendencje zmian, jest działaniem istotnym z punktu widzenia celu całego Raportu.** Zarówno dla inwestorów, jak i dla ich pracowników, wymiar środowiska ma znaczenie bieżące oraz, jak wskazano wyżej, długofalowe.

Przy proponowaniu szczegółowych rozwiązań dla obszaru klimat i środowisko, a więc np. przyporządkowaniu wag do poszczególnych wymiarów i sfer, korzystano z dostępnych źródeł oraz już tych istniejących, powszechnie uznanych wskaźników zrównoważonego rozwoju, takich jak EDI – Environmental Development Index¹⁵, Living Planet Index¹⁶, Resource Governance Index¹⁷, Environmental Vulnerability Index¹⁸.

¹⁵ <https://epi.yale.edu/>, dostęp: 04.11.2023.

¹⁶ www.livingplanetindex.org, dostęp: 04.11.2023.

¹⁷ <https://resourcegovernanceindex.org/>, dostęp: 04.11.2023

¹⁸ <https://pacific-data.sprep.org/dataset/progress-report-environmental-vulnerability-index-evi-project-progress-towards-global-evi-1>, dostęp: 04.11.2023

Wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze klimat i środowisko jest analizowana w oparciu o siedem niezależnych wymiarów:

Wymiar 1. Klimat

Wymiar 2. Powietrze

Wymiar 3. Odpady

Wymiar 4. Woda

Wymiar 5. Bioróżnorodność

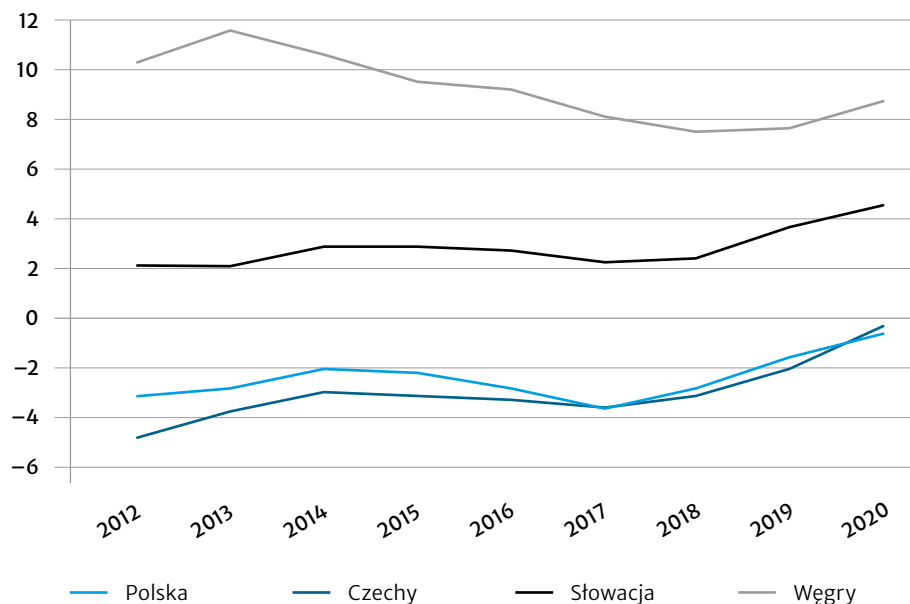
Wymiar 6. Zasoby

Ostatecznie do obliczeń indeksu klimat i środowisko wykorzystano trzynaście wskaźników.

Wymiar 1. Klimat

W wymiarze klimat wskaźnikami są: udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii oraz emisja gazów cieplarnianych na osobę. Tendencje zmian w obu tych zjawiskach ilustrują z jednej strony długofalowe rezultaty działań państwa w zakresie ochrony klimatu, co wpływa na globalny wymiar wyzwania, a z drugiej pośrednio ilustruje gospodarcze perspektywy związane z polityką energetyczną dla gospodarki. **Energetyka pozostaje głównym emitentem gazów cieplarnianych.** Zobowiązania unijne oraz Europejski Zielony Ład, w tym reformowany system ETS stawać się mogą bezpośrednim obciążeniem dla gospodarki, a szanse związane z jego wdrażaniem niewykorzystane. Dlatego ten ilustrujący wiarygodność kraju wdrażającego politykę klimatyczną wymiar niesie ze sobą również wyzwania bieżące i wpływające na obecne decyzje gospodarcze.

WYKRES 54. Klimat



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Eurostat i OECD

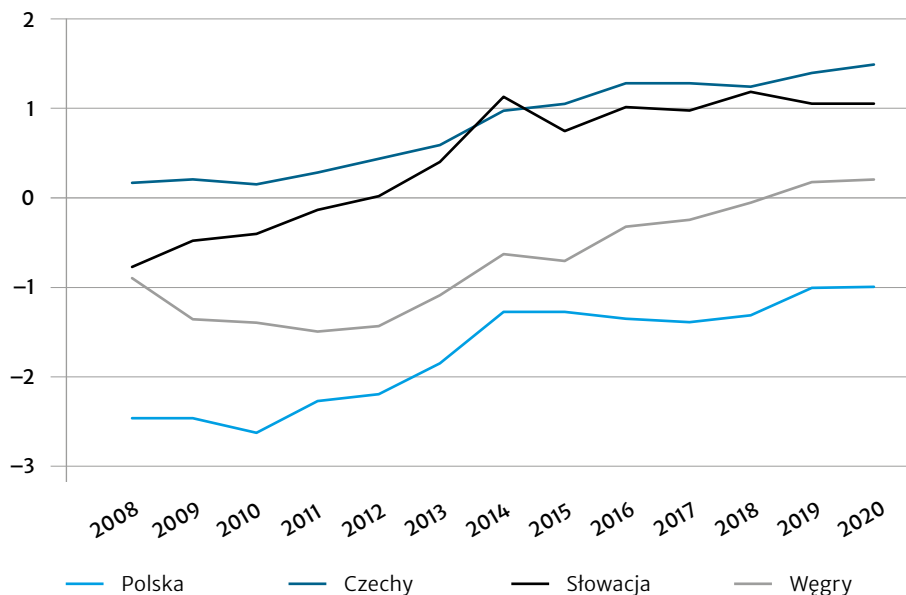
Emisje gazów cieplarnianych i produkcja energii ze źródeł odnawialnych, które składają się na wymiar Klimat wskazują, że w ostatnich latach nie nastąpiła znacząca zmiana pozycji analizowanych krajów, wynikająca głównie z utrzymującej się, znaczącej różnicy w emisjach na głowę mieszkańca. Węgry, mające znacząco niższe emisje, mają najkorzystniejszą sytuację w tym wymiarze. Z drugiej strony we wszystkich krajach następuje stopniowa poprawa subindeksu.

Wymiar 2. Powietrze

Wymiar powietrze wykorzystuje dwa wskaźniki, tj.: emisję pyłów PM 2,5 oraz liczbę przedwczesnych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza. Podobnie jak przy obliczeniach innych wskaźników zostały one przeliczone na wielkości uwzględniające liczbę ludności.

Zanieczyszczenie powietrza nadal wywiera znaczący wpływ na jakość życia i zdrowie obywateli w Europie. Dodatkowo zwiększone emisje mają wpływ na ekosystemy, powodując poprzez odkładanie się nadmiaru azotu eutrofizację.

WYKRES 55. Powietrze



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane OECD

Najbardziej niekorzystna sytuacja pod względem zanieczyszczenia powietrza w analizowanym okresie występuje w Polsce. Największy postęp pod tym względem nastąpił na Słowacji. Na Węgrzech dzięki stosunkowo niskiej emisji pyłów sytuacja jest najlepsza.

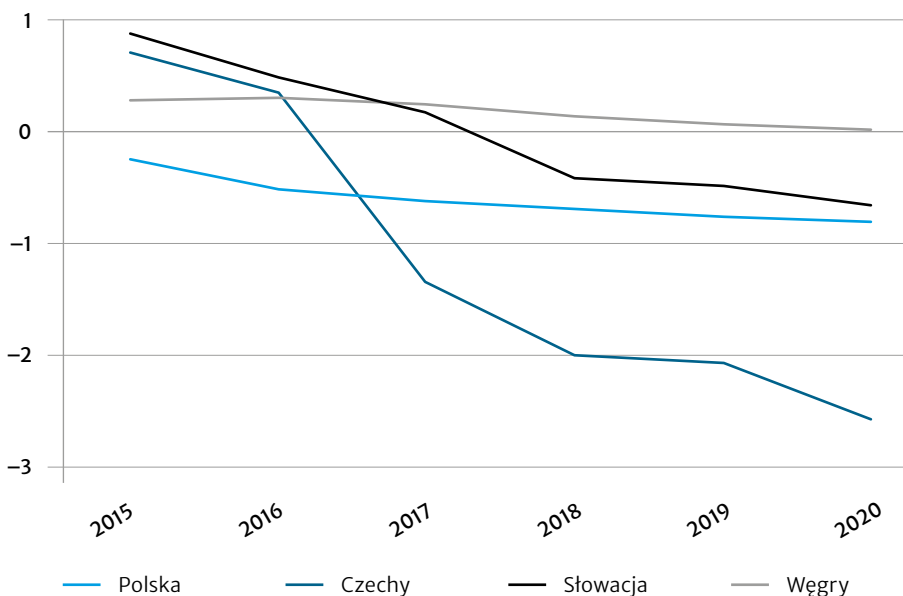
Wymiar 3. Odpady

W wymiarze odpady zostały uwzględnione dwa wskaźniki: wielkość odpadów ogółem (tj. odpady z działalności gospodarczej oraz z gospodarstw domowych) oraz wytworzone odpady komunalne. Obie wielkości przeliczone *per capita*.

Jeśli chodzi o odpady, widoczne są tendencje z przeszłości.

Po pierwsze, nastąpił wzrost ilości odpadów ogółem generowanych w Europie (przy dużych różnicach pomiędzy krajami). Po drugie, nastąpiło pewne oddzielenie wielkości odpadów oraz wzrostu gospodarczego i wzrostu populacji. Po trzecie, gospodarka odpadami ulega poprawie, m.in. poprzez zwiększenie wskaźników recyklingu i mniejsze uzależnienie od składowania. Zwracają uwagę znaczne różnice regionalne dotyczące zarządzania i jakości materiałów pochodzących z recyklingu.

WYKRES 56. Odpady



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Eurostat i GUS

We wszystkich analizowanych krajach sytuacja w zakresie odpadów uległa pogorszeniu, a najszybciej proces ten przebiegał w Czechach. Sytuacja w Polsce uległa również pogorszeniu, głównie ze względu na rosnące wielkości odpadów ogółem.

Wymiar 4. Woda

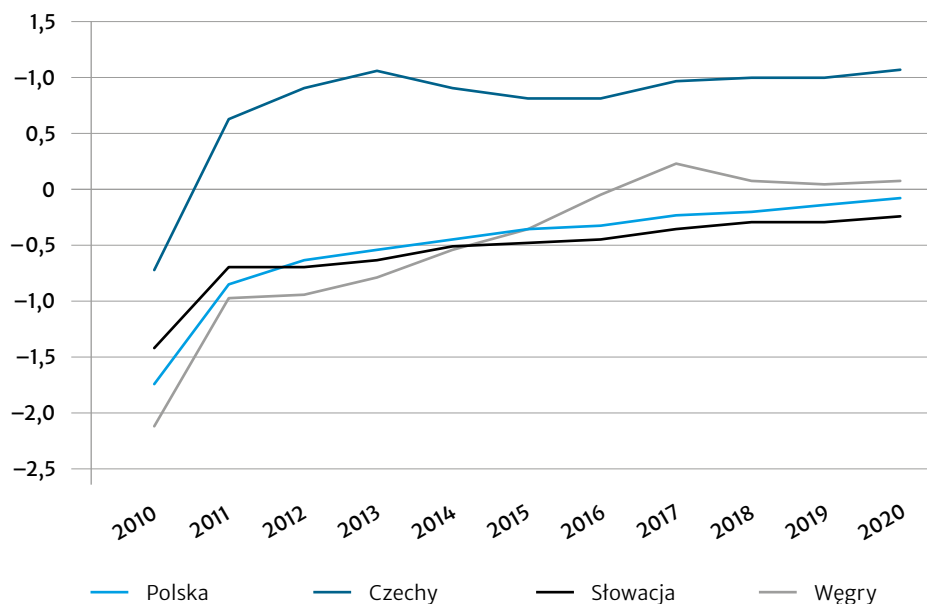
Wskaźniki, które zostały wykorzystane dla obliczeń wymiaru woda obejmują: zużycie wody ogółem, udział ludności objętej procesem oczyszczania ścieków, ilość oczyszczonych ścieków.

Rosnące zapotrzebowanie na wodę w gospodarstwach domowych oraz w przemyśle i rolnictwie stwarza szybko rosnące wyzwania dla racjonalnego gospodarowania tym zasobem.

Niepewność co do przyszłej dostępności wody i do jej powszechnego dostępu wzrasta na wszystkich kontynentach.

Dostępność wody, jej niedobór i zarządzanie wodą należą według raportu Światowego Forum Gospodarczego do głównych ryzyk rozwoju. Światowe trendy wskazują na względne oddzielenie (*decoupling*) zużycia wody od wzrostu gospodarczego. **Pomimo tego przewiduje się, że do 2030 r. niedobór wody będzie wynosił do 40 proc. zapotrzebowania na wodę.** Stąd odpowiednie zarządzanie wodą, które jest wieloaspektowe i obejmuje szeroką gamę zagadnień oraz zapewnienie jej odpowiedniej jakości, jest tak ważne dla wiarygodnego rozwoju gospodarczego.

WYKRES 57. Woda



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Eurostat

Gospodarka wodno-ściekowa jest najlepiej rozwinięta w Czechach. W pozostałych krajach wartości indeksu są zbliżone, co należy interpretować w ten sposób, że stopniowa poprawa w tym zakresie następuje w podobnym tempie.

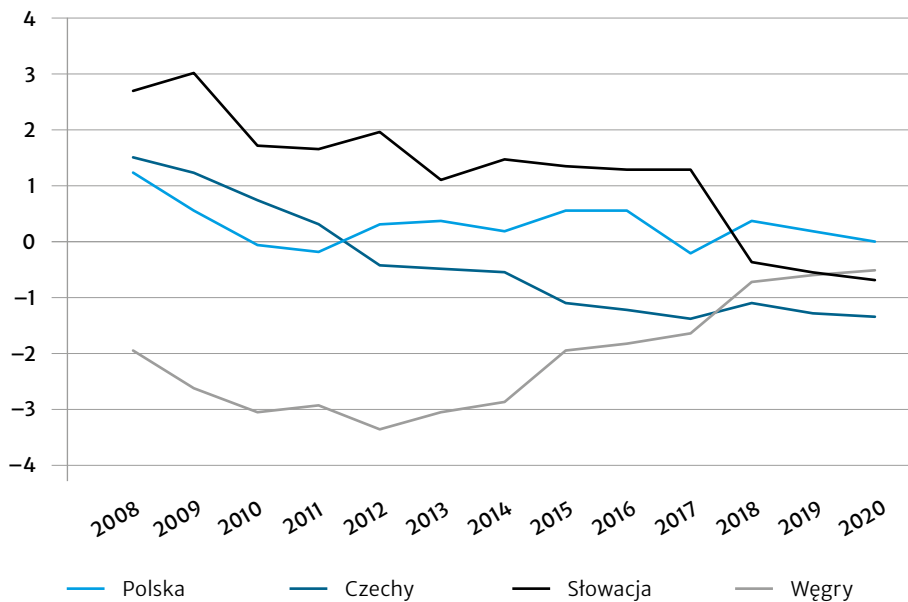
Wymiar 5. Bioróżnorodność

Zachowanie, czy ograniczenie degradacji bioróżnorodności, podobnie jak wyzwania związane ze zmianami klimatu, stają się sferą równie ważną dla społeczeństwa i gospodarki, jak czysta woda czy powietrze ze względu na wartość usług ekosystemowych i kapitał naturalny¹⁹. Ten aspekt jest stosunkowo nowo rozpoznany

¹⁹ Por. np. Mizgajski A., 2010. Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne, *Ekonomia i Środowisko*, Białystok; UNECE,

w ochronie środowiska. Z punktu widzenia wiarygodności ekonomicznej kraju jest istotny, bowiem korzystanie z kapitału naturalnego odbywa się obecnie kosztem ograniczania jego wielkości w przyszłości, a więc możliwości korzystania z niego przez przyszłe pokolenia. Dla analizy wymiaru bioróżnorodność wykorzystane są dwa wskaźniki: FBI, czyli wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego oraz wskaźnik wdrażania głównych konwencji ochrony środowiska i zapobiegania zanieczyszczeniom.

WYKRES 58. Bioróżnorodność



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane OECD i własny wskaźnik

2018, Forests and Water Valuation and payments for forest ecosystem services; IPBES, 2019, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H.T. Ngo (editors), Bonn

Bioróżnorodność ulegała stopniowemu pogorszeniu we wszystkich krajach z wyjątkiem Węgier. Najszybciej degradacja następowała w Czechach. Od roku 2018 sytuacja nie ulega większym zmianom.

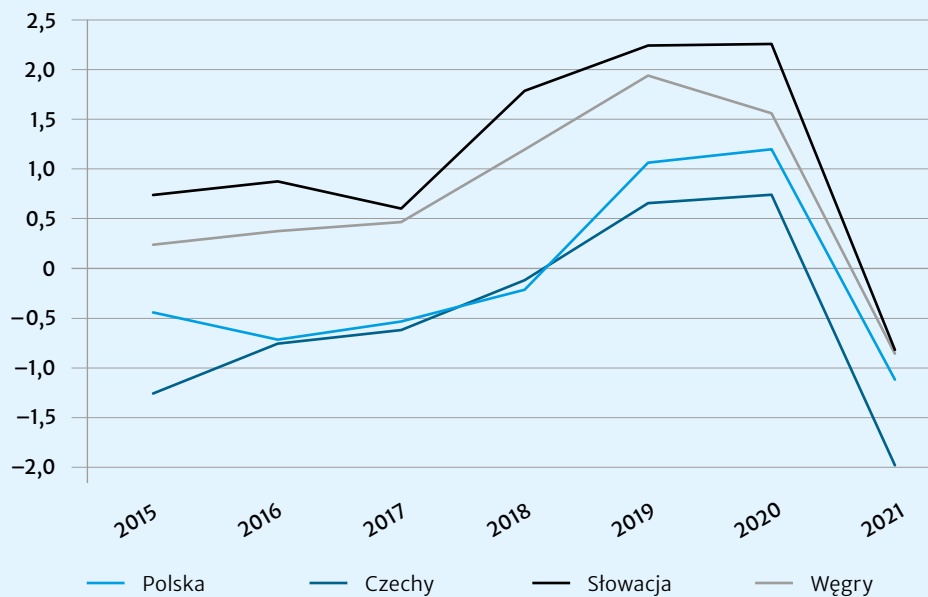
Wymiar 6. Zasoby

Wymiar zasoby analizuje zasobochłonność gospodarki i jej energochłonność w ujęciu dynamicznym, a więc na przestrzeni lat oraz porównawczym, czyli w konfrontacji z innymi krajami regionu.

Wymiar zasoby dotyczy efektywnego gospodarowania zasobami oraz działań w kierunku zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Historycznie trajektoria wykorzystania zasobów naturalnych i zarządzania nimi jest niezrównoważona. **Polityka efektywnego gospodarowania zasobami oraz zrównoważonej konsumpcji i produkcji sprzyja silniejszemu wzrostowi gospodarczemu, poprawia dobrobyt i jego dystrybucję oraz zmniejsza zużycie zasobów²⁰.** Działania w tym zakresie ze swojej natury nie przynoszą efektów szybko, a wymagają długofalowych działań systemowych. We wszystkich krajach następuje stopniowa poprawa w zakresie wykorzystania zasobów naturalnych i energii. Sytuacja na Słowacji jest najkorzystniejsza, a najbardziej korzystne zmiany następowały w ostatnich latach w Czechach i w Polsce.

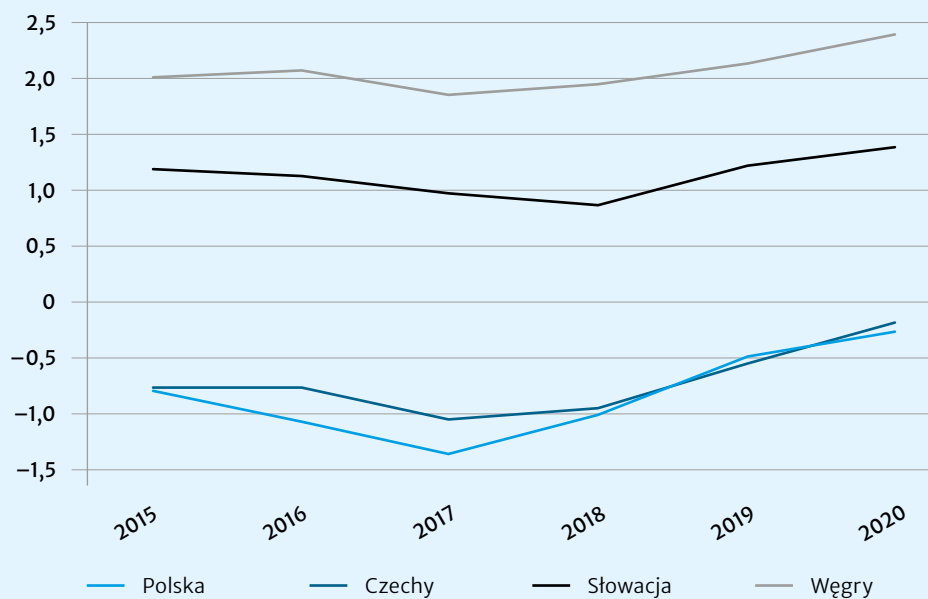
²⁰ Zob. np. IRP (2019). Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want. Nairobi, Kenya.

WYKRES 59. Zasoby



Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Eurostat i OECD

WYKRES 60. Indeks ogółem



Podsumowanie

Wymiary obszaru klimat i środowisko pozwoliły skomponować subindeks dla całego obszaru. Wiarygodność krajów w tym obszarze jest zróżnicowana. Po pierwsze dwa kraje tj. Czechy i Polska, wypadają bardzo podobnie i znacznie gorzej niż pozostałe państwa, czyli Węgry i Słowacja. Wynika to głównie z różnic dotyczących emisyjności, szerzej sfery klimatu oraz obszaru zasoby wraz z przypisanymi im wagami. Po drugie, następuje poprawa sytuacji po roku 2017, wyraźnie widoczna we wszystkich analizowanych krajach. Po trzecie, **Węgry są wyraźnym liderem w obszarze klimat i środowisko. Słowacja odstaje od tego lidera, ale jeszcze wyraźniej dominuje nad Czechami i Polską.** Wyzwania związane ze środowiskiem i klimatem pozostają istotne dla wszystkich krajów regionu. **Należy jednak dodać, że zaniedbania w tym obszarze polegające zarówno na nieskutecznym wdrażaniu regulacji, słabym monitoringu i inspekcjach środowiskowych, niewystarczających środkach finansowych, jak i na zaniechaniach skutkują narastającymi, ale często ukrytymi zagrożeniami środowiskowymi.** Ujawniają się one dopiero w dramatycznych okolicznościach, takich jak katastrofa ekologiczna na Odrze, pożary składowisk odpadów, czy poziom zanieczyszczenia powietrza niepozwalający na opuszczenie domów przez najmłodszych i najstarszych mieszkańców danego obszaru.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Rządy prawa polegające na respektowaniu przez państwa członkowskie *acquis communautaire* mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania UE i Jednolitego Rynku. Fundamentalne znaczenie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych jest związane z faktem, że polska gospodarka charakteryzuje się wysokim poziomem internacjonalizacji (współpraca ekonomiczna głównie z krajami unijnymi: handel towarami i usługami, bezpośrednie i pośrednie inwestycje zagraniczne, turystyka, mały ruch graniczny, przekazy finansowe z zagranicy, *etc.*) oraz z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (fundusze) i wynikającą z niego przynależnością do Jednolitego Rynku (swobodny przepływ usług, towarów, kapitału i ludzi).

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych wedle metodyki z 2022 roku

Wiarygodność Polski w kwestii przestrzegania zobowiązań międzynarodowych jest kształtowana przede wszystkim przez politykę władz polskich [(implementacja traktatów międzynarodowych i prawodawstwa unijnego, w tym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)] oraz zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości i ich zgodność z prawodawstwem międzynarodowym i unijnym, a także funkcjonowanie polskiego wymiaru sądownictwa (jego orzecznictwo w odpowiedzi na wyroki sądownictwa europejskiego, jego niezależność powiązana ściśle z kwestią unijnej warunkowości).

Zmiany w sądownictwie doprowadziły do poważnych przekształceń jego struktury personalnej. Krajowa Rada Sądownictwa uznana przez sądy europejskie za wybraną niezgodnie z prawami podstawowymi (stąd nazywana neo-KRS) nominowała w ostatnich kilku latach niemal 30 proc. składu sędziowskiego w Polsce (blisko 2900 sędziów, stan na połowę sierpnia 2023 r.). Wszystkie te nominacje są naznaczone wadą prawną, a orzeczenia tych sędziów mogą być kwestionowane poprzez skargę do ETPC.

Znaczenie przestrzegania zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE dla wiarygodności ekonomicznej Polski wrosło zdecydowanie w ostatnich latach ze względu na wprowadzenie w grudniu 2020 r. przez Unię zasady warunkowości do Wieloletnich Ram Finansowych (MFF), czyli budżetu unijnego na lata 2021–2027 oraz do Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RFF) utworzonego w lutym 2021 r. Ten ostatni ma być realizowany w okresie 2021–2026 i jest odpowiedzią na pandemię COVID-19. Zasada warunkowości opiera się na mechanizmie „pieniądze za praworządność”, w którym transfery z RFF i MFF zostały uzależnione od przestrzegania rządów prawa przez państwa członkowskie. Decyzja o ich zamrożeniu ma być podejmowana większością kwalifikowaną w Radzie Europejskiej

(premierzy/prezydenci). W latach 2021–2027 Polska ma otrzymać netto 76 miliardów euro z MFF. W ramach RRF rząd przygotował Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Na realizację celów przyjętych w KPO jest zaplanowane wydatkowanie środków bezzwrotnych w wysokości blisko 24 mld euro i ponad 12 mld euro z części pożyczkowej udzielanej na bardzo korzystnych warunkach. MFF i KPO w sytuacji obecnego znacznego spowolnienia polskiej gospodarki stanowią potencjalny czynnik ożywienia i wzrostu.

Obecnie na wiarygodność ekonomiczną Polski w kontekście zobowiązań międzynarodowych najbardziej negatywnie wpływa fakt, że jest obok Węgier jedynym państwem członkowskim UE, którego KPO nie został bezwarunkowo zatwierdzony przez Komisję Europejską. Polska i Węgry w grudniu 2020 r. poparły wprowadzenie mechanizmu „pieniądze za praworządność”, ale zaskarżyły go oddzielnie w marcu 2021 r. do TSUE. 16 lutego 2022 r. zapadły niekorzystne dla Polski i Węgier wyroki TSUE. W obu rozstrzygnięciach Trybunał w Luksemburgu uznał unijne rozporządzenie za zgodne z Traktatami i oddalił skargi Węgier i Polski. Podkreślił, że problemy z praworządnością w jednym państwie członkowskim mogą wpływać na interesy finansowe całej Unii, innych członków i prawidłowe wykonywanie unijnego budżetu. Natomiast w czerwcu 2022 r. KE przedstawiła trzy podstawowe warunki tzw. kamienie milowe (likwidacja instytucjonalna Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, przywrócenie niezależności sądownictwu dyscyplinarnemu sędziów, przywrócenie do orzekania bezprawnie odsuniętych sędziów), od których wypełnienia uzależniła rozpoczęcie transferu środków do Polski. Rząd Polski zobowiązał się do ich realizacji, ale dotychczas zrobił to tylko częściowo w bardzo ograniczonym stopniu²¹.

²¹ W czerwcu 2022 r. i lutym 2023 r. Sejm PR przegłosował nowelizacje zakładające min. likwidację Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, zastępując ją, jednak także wątpliwą prawnie, Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Prezydent Andrzej Duda skierował nowelizację do Trybunału Konstytucyjnego w celu oceny jej zgodności z Konstytucją. Jednak, konflikt sędziów Trybunału

Ocena respektowania przez władze polskie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym powinna być także przeprowadzona w oparciu o orzecznictwo sądownictwa europejskiego dotyczącego rządów prawa w Polsce. Należy uwzględnić nie tyle liczbę wyroków, ale przede wszystkim kwestię wagi pojedynczych kluczowych orzeczeń dotyczących spraw fundamentalnych, czyli praw podstawowych i w efekcie powiązanych ściśle z członkostwem Polski w UE oraz w Jednolitym Rynku. **Jednak, nawet w przypadku statystycznych danych ilościowych widać, że Polska i szczególnie Węgry różnią się zdecydowanie do Czech i Słowacji pod względem stopnia przestrzegania zobowiązań międzynarodowych w kluczowym wymiarze unijnym.** Według Indeksu wskaźnik respektowania zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE dla Polski wyniósł w 2022 r. $-1,01$, natomiast dla Węgier $-1,51$. Dla porównania Słowacja uzyskała wynik $+0,14$ natomiast Czechy $+0,12$. Z drugiej strony należy dostrzec, że generalnie w ostatnich latach występuje negatywny trend w regionie w tej kwestii, przejawiający się pogorszeniem wskaźników w porównaniu z 2015 r. W 2015 r., gdy PiS doszedł do władzy wskaźnik ten wynosił $-0,51$ dla Polski, zaś $-0,82$ dla Węgier. Wyniki Czech i Słowacji to odpowiednio $+0,81$ i $+0,70$. Kontynuacja tego negatywnego trendu będzie oznaczać powrót do sytuacji z pierwszych lat po akcesji do UE. Wówczas problemy z respektowaniem zobowiązań wynikających z członkostwa w UE były jednak pochodną adaptowania się krajów Grupy Wyszehradzkiej do nowego porządku prawnego. W 2008 r. według indeksu wskaźnik respektowania zobowiązań międzynarodowych związanych z członkostwem w UE wynosił $-5,86$ w przypadku Polski, Czech $-2,25$, Węgier $-1,52$ i Słowacji $-0,25$.

W 2022 r. TSUE i EPTC zwiększyły zdecydowanie swoją aktywność orzeczniczą w sprawach dotyczących praworządności w Polsce. **Wydały one w 2022 r. dziewięć orzeczeń w tej kwestii, z których**

dotyczący daty zakończenia kadencji jego prezeski uniemożliwia zebranie kworum i wydanie wyroku w tej sprawie.

niektóre mają charakter bezprecedensowy. W 2022 r. doszło także do wzrostu liczby spraw dotyczących problemów z rządami prawa w Polsce skierowanych do EPTC. Z informacji podanej przez ETPC na początku 2023 r. wynikało, że obecnie toczy się przed nim ponad 300 spraw dotyczących różnego rodzaju problemów związanych z sądownictwem w Polsce.

Żaden z wydanych przez TSUE i ETPC w ostatnich latach wyroków dotyczących kryzysu praworządności w Polsce – pomimo nałożenia przez oba sądy kar finansowych za brak implementacji – nie został wykonany przez rząd polski w aspekcie generalnym, to znaczy poprzez wyeliminowanie problemu systemowego poprzez zmiany prawne. Niektóre orzeczenia sądów europejskich dotyczyły spraw gospodarczych i w konsekwencji miały bezpośredni wpływ na ekonomiczną wiarygodność Polski. 3 lutego 2022 r. ETPC wydał wyrok w sprawie Advance Pharma przeciwko Polsce (skarga nr 1469/20). Podtrzymał w nim swoją negatywną ocenę powołań sędziów do Sądu Najwyższego przeprowadzanych na wnioski upolitycznionej Krajowej Rady Sądownictwa. ETPC potwierdził, że udział neo-KRS w procesie powołania naruszył prawo do „sądu ustanowionego ustawą”, będące kluczowym elementem prawa do sprawiedliwego procesu. Natomiast 9 lutego 2022 r., TSUE wydał orzeczenie związane z kryzysem praworządności w Polsce w sprawie Sped-Pro przeciwko Komisji (T-791/19). Trybunał zajął się wpływem naruszeń rządów prawa w Polsce na ochronę konkurencji rynkowej. Firma Speed-Pro zaskarżyła decyzję Komisji o odrzuceniu skargi na praktyki monopolistyczne PKP Cargo. Zasadniczym argumentem KE było to, że nie jest ona właściwa do zajęcia się sprawą, gdyż jej adresatem powinien być polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Spółka Sped-Pro uznała jednak, że państwowa kontrola nad PKP Cargo, zależność Prezesa UOKiK od rządu, a co najważniejsze poważne wątpliwości co do niezależności polskiego wymiaru stanowią uzasadnioną podstawę do uznania, że to KE, a nie UOKiK, powinien zbadać skargę Sped-Pro. TSUE podzielił argumenty polskiej spółki, uznając, że Komisja bezpodstawnie odrzuciła jej skargę i powinna się nią zająć z przyczyn

wymienionych przez Sped-Pro. Ten wyrok Trybunału potwierdza, że kryzys praworządności w Polsce ma wyraźne, długoterminowe konsekwencje (precedensy) nie tylko w sprawach karnych (Europejski Nakaz Aresztowania), lecz także w sferze gospodarczej.

Wiarygodność Polski została w 2022 r. kolejny raz osłabiona przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego podważające prawo unijne. 10 marca 2022 r. Trybunał uznał, łamiąc prawo unijne i krajowe, za niezgodne z polską Konstytucją dokonywanie na podstawie prawodawstwa unijnego przez sądy polskie i międzynarodowe oceny zgodności z Konstytucją i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy dotyczącej KRS. Było to kolejne orzeczenie tego typu wydane przez Trybunał w ostatnich latach. W efekcie 15 lutego 2023 r. Komisja Europejska zdecydowała o pozwaniu Polski przed TSUE w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny. W swojej skardze KE uznała, że ze względu na nieprawidłowości w mianowaniu prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz trzech jego sędziów nie spełnia on wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu. Komisja stwierdziła też, że w efekcie osoby i instytucje uczestniczące w postępowaniach przed polskimi sądami zostały pozbawione pełnych

TABELA 23. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej dla obszaru respektowanie zobowiązań międzynarodowych

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru I	-6,57	-1,67	-0,01	0,41	-0,22	-0,27	-0,29	-0,56	-0,16
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru II	-0,43	-0,30	-0,20	0,55	0,33	1,15	0,41	-0,29	-0,82
Wartość indeksu wiarygodności dla wymiaru III				-0,56	-0,10	0,30	0,37	0,13	0,13
Wartość indeksu wiarygodności dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	-2,31	-0,65	-0,07	0,13	0,01	0,39	0,16	-0,24	-0,28

Źródło: opracowanie własne

gwarancji dotyczących skutecznej ochrony sądowej. Ta skarga ma charakter bezprecedensowy, gdyż po raz pierwszy KE pozywa państwo członkowskie przed TSUE stawiając mu zarzut utraty legalności przez jego sąd konstytucyjny.

Rozszerzony indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Wartość indeksu wiarygodności dla obszaru respektowania zobowiązań międzynarodowych wykazuje tendencję do fluktuacji (pogorszenie, poprawa, pogorszenie) w okresie 2014–2022. Z pewnością widoczny jest trend negatywny oznaczający pogorszenie wiarygodności w ostatnich latach, czyli od 2019 roku. W poszczególnych wymiarach I, II, III można zauważyć podobne tendencje fluktuacyjne występujące jednak w różnym zakresie. Najważniejszą kwestią przy właściwym odczytywaniu tych wskaźników jest jednak wzięcie pod uwagę, że one same nie ukazują skali problemu. Nie uwzględniają bowiem fundamentalnych różnic pomiędzy poszczególnymi orzeczeniami i wyrokami, czyli ich różnej wagi dla funkcjonowania Polski na arenie międzynarodowej w ramach UE i w efekcie ich znaczenia dla respektowania przez władze polskie zobowiązań międzynarodowych. Ta kwestia została przedstawiona szczegółowo w części opisowej.

Wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze respektowania zobowiązań międzynarodowych analizowana jest w następujących wymiarach:

Wymiar 1. Wymiar unijny

Wymiar 2. Europejski Trybunał Spraw Człowieka

Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego

Wymiar 1. Wymiar unijny

Wymiar ten obejmuje trzy wskaźniki:

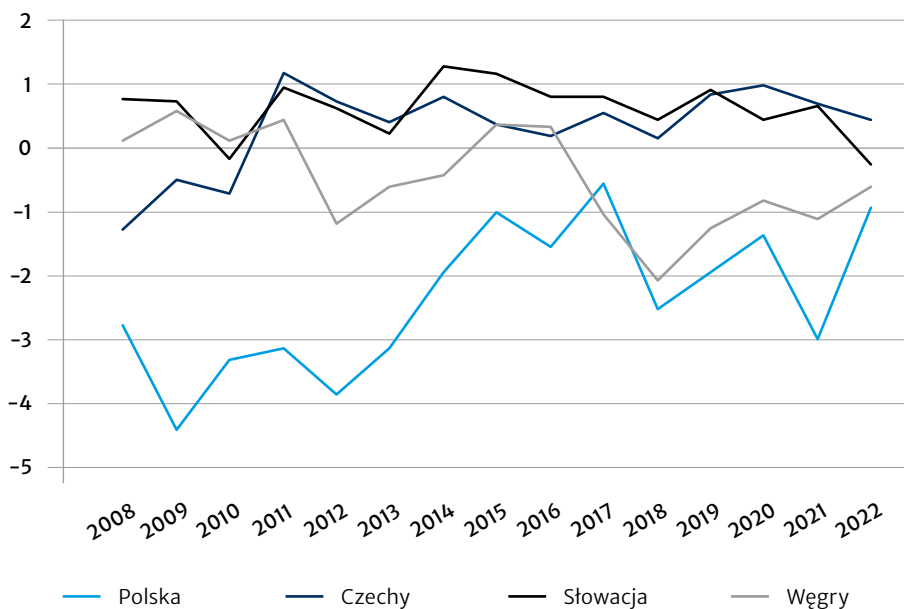
- Wyroki TSUE stwierdzające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego
- Nowe sprawy w TSUE ws. stwierdzenia uchybienia
- Nowe odesłania prejudycjalne w TSUE

TABELA 24. Wymiar unijny

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-2,76	-4,41	-3,31	-3,13	-3,87	-3,13	-1,95	-1,01	-1,55	-0,55	-2,51	-1,93	-1,37	-3,00	-0,93
Czechy	-1,27	-0,48	-0,71	1,18	0,75	0,41	0,80	0,36	0,18	0,57	0,15	0,85	0,97	0,69	0,43
Słowacja	0,78	0,73	-0,15	0,95	0,64	0,24	1,29	1,18	0,80	0,80	0,46	0,92	0,46	0,67	-0,25
Węgry	0,13	0,59	0,13	0,43	-1,16	-0,60	-0,42	0,38	0,33	-1,04	-2,07	-1,27	-0,83	-1,11	-0,60

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 61. Wymiar unijny



Źródło: opracowanie własne

Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Wymiar ten obejmuje następujące wskaźniki:

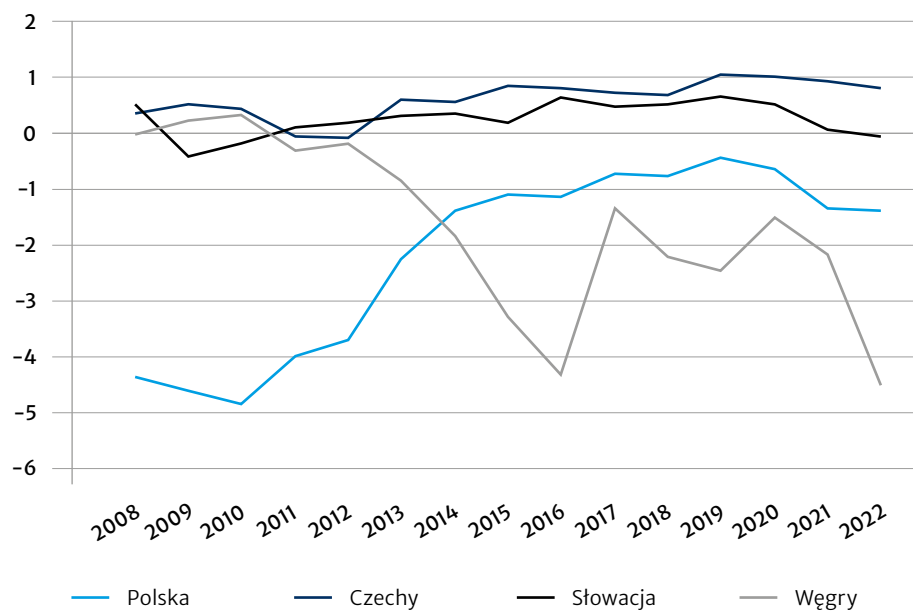
- Skargi podjęte przez ETPC
- Orzeczenia wydane przez ETPC
- Orzeczenia kluczowe ETPC nie wykonane przez dany kraj

TABELA 25. Europejski Trybunał Praw Człowieka

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-4,38	-4,62	-4,85	-3,97	-3,71	-2,24	-1,40	-1,11	-1,15	-0,75	-0,78	-0,44	-0,65	-1,34	-1,39
Czechy	0,36	0,52	0,45	-0,06	-0,09	0,59	0,57	0,84	0,80	0,73	0,69	1,05	1,02	0,91	0,79
Słowacja	0,50	-0,42	-0,17	0,10	0,20	0,31	0,34	0,19	0,65	0,46	0,50	0,66	0,51	0,08	-0,04
Węgry	-0,04	0,25	0,33	-0,33	-0,19	-0,86	-1,86	-3,30	-4,30	-1,34	-2,21	-2,46	-1,52	-2,16	-4,51

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 62. Europejski Trybunał Praw Człowieka



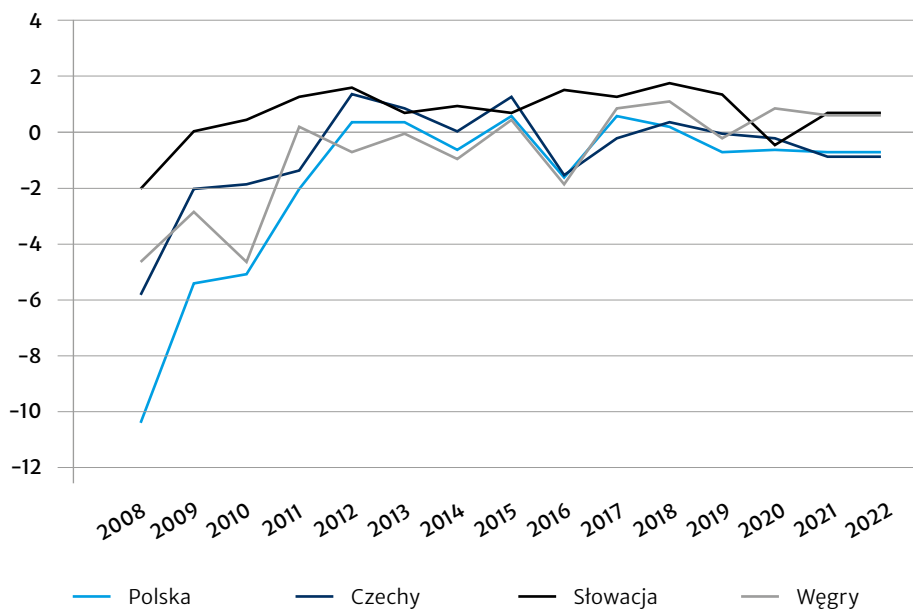
Źródło: Grant Thornton, barometrprawa.pl

Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego

Wymiar ten obejmuje jeden wskaźnik:

- Liczba nowych naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciw danemu krajowi

WYKRES 63. Naruszenie prawa wspólnotowego



Źródło: opracowanie własne

TABELA 26. Naruszenie prawa wspólnotowego

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-10,43	-5,44	-5,05	-2,03	0,33	0,33	-0,59	0,59	-1,64	0,59	0,20	-0,72	-0,59	-0,72	-0,72
Czechy	-5,84	-2,03	-1,90	-1,38	1,38	0,85	0,07	1,25	-1,51	-0,20	0,33	-0,07	-0,20	-0,85	-0,85
Słowacja	-2,03	0,07	0,46	1,25	1,64	0,72	0,98	0,72	1,51	1,25	1,77	1,38	-0,46	0,72	0,72
Węgry	-4,66	-2,82	-4,66	0,20	-0,72	-0,07	-0,98	0,46	-1,90	0,85	1,11	-0,20	0,85	0,59	0,59

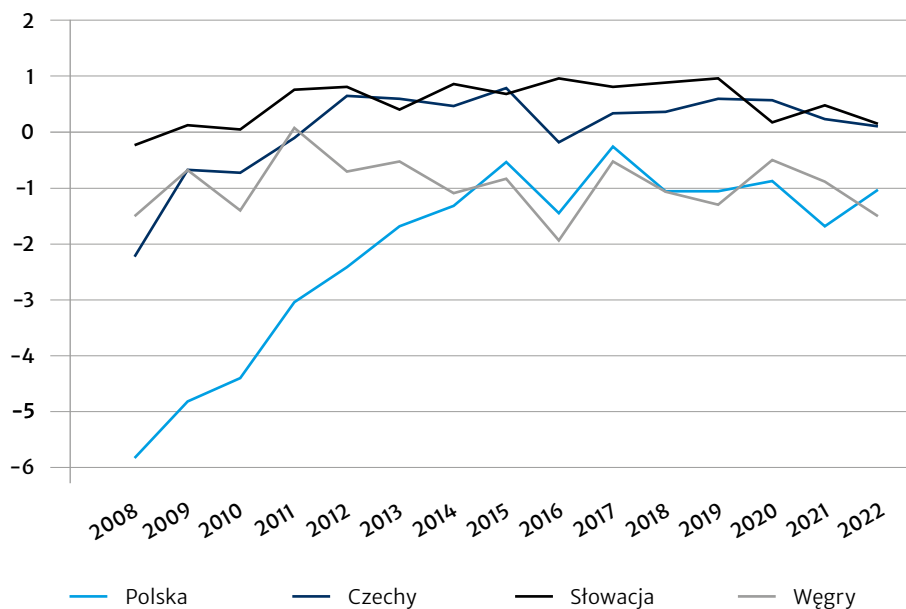
Źródło: opracowanie własne

TABELA 27. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej (łącznie) dla obszaru „Respektowanie zobowiązań międzynarodowych” – Grupa Wyszehradzka

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-5,86	-4,82	-4,40	-3,04	-2,42	-1,68	-1,31	-0,51	-1,45	-0,23	-1,03	-1,03	-0,87	-1,69	-1,01
Czechy	-2,25	-0,66	-0,72	-0,08	0,68	0,62	0,48	0,81	-0,18	0,37	0,39	0,61	0,60	0,25	0,12
Słowacja	-0,25	0,12	0,05	0,77	0,83	0,42	0,87	0,70	0,99	0,83	0,91	0,98	0,17	0,49	0,14
Węgry	-1,52	-0,66	-1,40	0,10	-0,69	-0,51	-1,09	-0,82	-1,96	-0,51	-1,06	-1,31	-0,50	-0,89	-1,51

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 64. Indeks ogółem



Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Orzeczenia TSUE i ETPC dotyczące kryzysu praworządności w Polsce wydane w 2022 r. potwierdzają, że zmiany kadrowe i instytucjonalne w polskim wymiarze sprawiedliwości, są niezgodne z zobowiązaniami Polski wynikającymi z członkostwa w UE. Prowadzą do chaosu w systemie prawnym i w konsekwencji do braku pewności położenia uczestników postępowań sądowych, w tym inwestorów z innych krajów UE. Inwestorzy unijni działają bowiem w ramach prawodawstwa europejskiego i nie mogą odwołać się do klauzul arbitrażowych zawartych w wypowiedzianych przez Polskę ze względu na akcesję do UE dwustronnych traktatów inwestycyjnych z państwami członkowskimi. Ci inwestorzy muszą zatem poszukiwać ochrony

przed sądami powszechnymi w Polsce (jako unijnymi), jednak ich niezależność zaczyna być kwestionowana.

Polska wyróżnia się zdecydowanie na tle UE pod względem niskiego poziomu przestrzegania zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE. Krajem najbliższym Polsce w tym wymiarze są z pewnością Węgry. W Europie Środkowej istnieje fundamentalna różnica między Polską, a szczególnie Węgrami z jednej strony oraz Czechami i Słowacją z drugiej strony w kwestiach: korzystania z funduszy unijnych, nastawienia do mechanizmu warunkowości, orzecznictwa sądownictwa europejskiego ws. rządów prawa i sporów z KE, Parlamentem Europejskim i rządami państw członkowskich w tych kwestiach. Praga i Bratysława poparły jednoznacznie zasadę „pieniądze za praworządność” oraz na poziomie średniej UE korzystają ze środków z RFF (około 30 proc. – stan na czerwiec 2023). Czechy i Słowacja nie mają poważniejszych sporów z instytucjami i państwami członkowskimi ws. rządów prawa.

Im więcej w polskim wymiarze sprawiedliwości będzie orzekało sędziów powołanych przez neo-KRS, tym więcej będzie skarg kierowanych przez obywateli i firmy krajowe i zagraniczne do ETPC. Strony niezadowolone z wyroków wydanych z udziałem tych sędziów, uzasadniając skargi do ETPC będą powoływały się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w Strasburgu ws. kryzysu praworządności w Polsce. Atrakcyjności skarg do ETPC będzie sprzyjała także przyjęta przez ten Trybunał w 2021 r. nowa polityka kolejności rozpoznawania spraw. Zakłada ona priorytetowe traktowanie kategorii tzw. impact cases, czyli spraw o systemowym znaczeniu. Już dzisiaj znalazła ona wyraz w szybkim jak na standardy ETPC, rozpatrywaniu spraw odnoszących się do kryzysu praworządności w Polsce. Na przykład sprawa Advance Pharma została rozstrzygnięta w nieco ponad dwa lata. Ten scenariusz będzie tym bardziej prawdopodobny, im prezydent razem z powołaną niezgodnie z konstytucją Krajową Radą Sądownictwa będzie nominował kolejnych neo-sędziów na stanowiska w wymiarze sądowniczym.

Ogromne konsekwencje dla wiarygodności ekonomicznej Polski będzie miał wyrok TSUE ws. skargi KE dotyczącej nielegalności Trybunału Konstytucyjnego.

Prawdopodobnie TSUE uzna, że polski Trybunał nie jest niezależny i stanowi aktywne zagrożenie dla porządku prawnego całej UE.

Należy się spodziewać, że nowy rząd polski powstały po wyborach w październiku 2023 r. spróbuje wprowadzić w życie to orzeczenie przegłosowując ustawy reformujące Trybunał, ale zostaną one zablokowane przez weto prezydenta lub wystanie ich przez niego bez podpisu do upolitycznionego Trybunału Konstytucyjnego. Wówczas TSUE może nałożyć znacznie większe niż dotychczas kary finansowe na Polskę (kilkadziesiąt milionów euro dziennie, a nie jeden milion jak w ostatnich latach). Te kary zostaną potrącone przez Komisję ze środków MFF przeznaczonych dla Polski. Ewentualne blokowanie przez prezydenta ustaw przywracających praworządność może także przez dwa lata uniemożliwić odblokowanie środków z KPO.

Nawet sam transfer środków unijnych do Polski może stanąć pod znakiem zapytania, jeśli prezydent będzie blokować ustawy dotyczące odbudowy państwa prawa.

Programy na realizację inwestycji z udziałem środków z budżetu UE na lata 2021–2027 są bowiem zatwierdzone przez instytucje polskie na poziomie krajowym, w tym samorządowym. Jednak, nie ma gwarancji, że te środki do Polski faktycznie trafią w sytuacji wetowania przez prezydenta reform wymiaru sprawiedliwości, gdyż wymaga to spełnienia wszystkich warunków Karty Praw Podstawowych (min. rządu prawa). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nie daje Komisji Europejskiej żadnego pola manewru w tej sprawie. Na jej mocy Komisja Europejska nie zwróci państwu członkowskiemu UE środków wydanych w ramach inwestycji zrealizowanych przy częściowym udziale finansów unijnych dopóty, dopóki nie spełni ono wszystkich warunków podstawowych.

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego

Metodyka badania jakościowego

Badanie jakościowe przeprowadzono w celu identyfikacji potencjalnych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w perspektywie najbliższych trzech lat. Stanowi więc uzupełnienie analizy ilościowej.

Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o zmodyfikowaną delficką metodę ekspertyzy grupowej. Do grona ekspertów zaproszono przedstawicieli: społeczności akademickiej, organów administracji publicznej, instytucji pozarządowych, finansowych, firm konsultingowych i organizacji zrzeszających przedsiębiorców. **Eksperci podzielili się wiedzą i doświadczeniem pro publico bono, wyrażając wyłącznie własne poglądy, a nie instytucji, w których działają.**

Badanie składało się z dwóch etapów:

- I etap: 17 kwietnia 2023 r. – 11 maja 2023 r.,
- II etap: 12 maja 2023 r. – 16 czerwca 2023 r.

W pierwszym etapie eksperci wskazali trzy najważniejsze zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w poszczególnych obszarach indeksu. **W etapie tym uzyskaliśmy odpowiedzi od 111 ekspertów, którzy wskazali łącznie 325 zagrożenia.**

Wskazane czynniki pogrupowano w homogeniczne klasy. Agregacja zagrożeń umożliwiła opracowanie listy najważniejszych zagrożeń w poszczególnych obszarach.

TABELA 28. Liczba zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski po przeprowadzonym grupowaniu

LP.	OBSZAR INDEKSU WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI	LICZBA ZIDENTYFIKOWANYCH ZAGROŻEŃ
1	Praworządność	9
2	Swoboda działalności gospodarczej	10
3	Finanse publiczne i system podatkowy	12
4	Stabilność systemu finansowego i pieniądza	10
5	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	13
6	Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	15
7	Klimat i środowisko	15
8	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	12

Źródło: opracowanie własne

W drugim etapie eksperci oceniali znaczenie i wagę pogrupowanych i zagregowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski oraz prawdopodobieństwo ich urzeczywistnienia się.

Każdy z ekspertów miał do dyspozycji 100 punktów do podziału pomiędzy zagrożenia pod względem ich ważności. Im większa liczba przyznanych punktów, tym większe znaczenie danego zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych trzech latach. Dodatkowo uczestnicy badania nadawali swoją subiektywną ocenę prawdopodobieństwa zaistnienia każdego zagrożenia (od 0 do 100 proc.). Otrzymane od 114 ekspertów wyniki zostały uśrednione. W ten sposób dla każdego z ośmiu analizowanych obszarów powstała mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski. Graficzne przedstawienie zagregowanych opinii polega na umieszczeniu na wykresie kół, gdzie średnie prawdopodobieństwo wskazane jest na osi odciętych, uśredniona zaś waga zagrożenia na osi rzędnych. Natomiast średnica kół stanowi średnią z iloczynów wartości: prawdopodobieństwa i wagi. Im większa zatem średnica koła, tym większe łączne znaczenie danego zagrożenia.

Jako uzupełnienie do mapy zagrożeń podano odsetek ekspertów wskazujących na dany czynnik.

Najpoważniejsze czynniki zagrożenia

Praworządność

W obszarze praworządność wyodrębniono 9 zagrożeń.

1. Upolitycznienie wykładni prawa (naruszanie konstytucyjnych zasad rządzenia) połączone z brakiem przestrzegania prawa unijnego
2. Brak przejrzystości i naruszanie zasad w procesie stanowienia prawa połączone z upolitycznieniem procesu stanowienia prawa
3. Polityka personalna oparta na nepotyzmie połączona z ograniczeniem transparentności działania władzy

4. Niestabilność regulacji prawnych
5. Spadek sprawności sądownictwa
6. Destrukcyjna instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości
7. Brak kontroli organów samorządowych, będących kontrahentami podmiotów gospodarczych
8. Ograniczanie dochodów własnych JST w kontekście rosnącej centralizacji aparatu państwowego
9. Brak zaufania do NBP

Eksperti zidentyfikowali przede wszystkim zagrożenia związane z destrukcją instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości.

Wskazywano na narastający konflikt w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, prowadzący do tzw. dualizmu prawnego, a także na zmiany w Trybunale Konstytucyjnym oraz ograniczenie roli Sądu Najwyższego.

Eksperti wskazywali ponadto na zagrożenia związane z brakiem przejrzystości i naruszaniem zasad w procesie stanowienia prawa. Podkreślano m.in. ograniczanie procesu opiniowania i konsultacji projektów regulacji prawnych, w tym zarówno konsultacji społecznych jak i eksperckich, nadużywanie trybu odrębnego, czy też nieuzasadnione skracanie procesu legislacyjnego oraz *vacatio legis*. W opinii ekspertów zagrożenie to połączone jest z upolitycznieniem procesu stanowienia prawa, przejawiającym się wykorzystaniem regulacji prawnych do realizacji własnego interesu politycznego.

Istotna grupa zagrożeń wskazywanych przez ekspertów odnosiła się do niestabilności regulacji prawnych. Mowa tu nie tylko o częstych zmianach regulacji prawnych, ale również o nagłym ich charakterze. Jako przykład eksperci wskazywali prawo podatkowe, którego zmiana dokonana została w trakcie trwania roku podatkowego.

Ponadto istotnym zagrożeniem dla praworządności jest w opinii ekspertów **spadek sprawności sądownictwa**, a także **upolitycznienie wykładni prawa** przejawiające się z jednej strony dokonywaniem korzystnych politycznie interpretacji istniejących regulacji prawnych, a z drugiej brakiem przestrzegania prawa unijnego.

Wśród innych zagrożeń wskazywano:

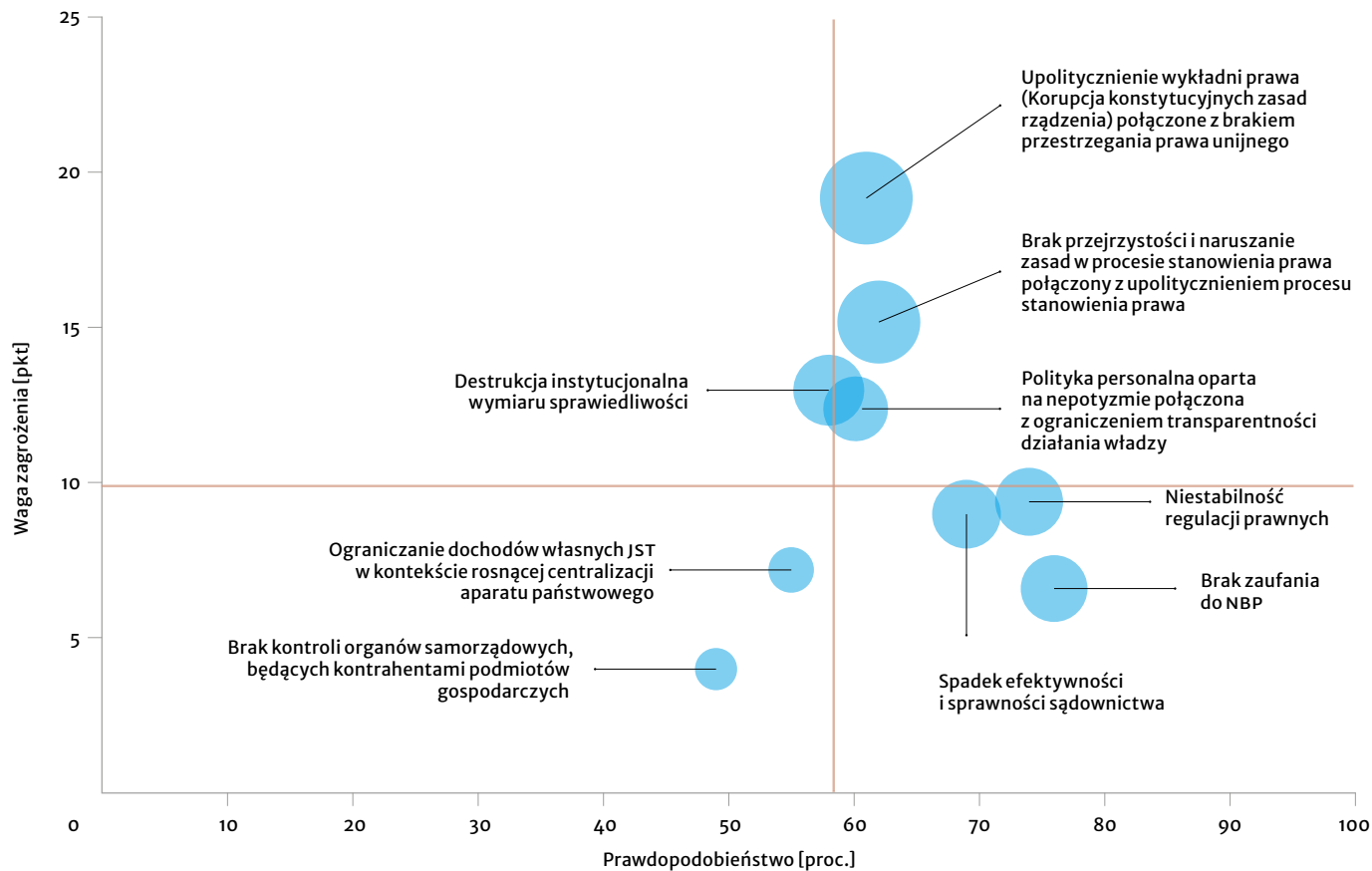
- politykę personalną opartą na nepotyzmie połączoną z ograniczeniem transparentności działania władzy,
- brak kontroli organów samorządowych, będących kontrahentami podmiotów gospodarczych,
- brak zaufania do NBP.

Najistotniejszym zagrożeniem dla praworządności w perspektywie najbliższych trzech lat będzie upolitycznienie wykładni prawa. Waga tego czynnika oceniona została przez ekspertów na poziomie 19,2 pkt. Jednocześnie jest to jeden z czynników, którego prawdopodobieństwo wystąpienia ocenione zostało przez ekspertów na poziomie powyżej średniej (61 proc. przy średniej na poziomie 58 proc.).

Drugim pod względem wagi zagrożeniem jest brak przejrzystości i naruszanie zasad w procesie stanowienia prawa połączony z upolitycznieniem procesu stanowienia prawa. Średnie znaczenie tego czynnika ocenione zostało na poziomie 15,2 pkt. a prawdopodobieństwo jego materializacji ocenione zostało na 62 proc.

Dodatkowo istotnym zagrożeniem dla praworządności jest polityka personalna oparta na nepotyzmie połączona z ograniczeniem transparentności działania władzy (waga 12,4 pkt. przy prawdopodobieństwie wystąpienia na poziomie 60 proc.).

WYKRES 65. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze praworządności w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczynową wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEES

Swoboda działalności gospodarczej

W obszarze swoboda działalności gospodarczej wyodrębniono **10** zagrożeń.

1. Niefektywność i nieprzewidywalność systemu stanowienia prawa
2. Nieskuteczność i niefektywność sądownictwa
3. Brak koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej
4. Brak stabilności i przejrzystości systemu podatkowego
5. Wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w tym rosnące koszty pracy i energii
6. Nadmierna biurokracja
7. Nadmierna ingerencja państwa w warunki prowadzenia działalności gospodarczej
8. Rosnące ryzyko polityczno-gospodarcze (związane z pandemią, wojną i napiętymi relacjami z UE)
9. Ryzyko związane z transformacją energetyczną
10. Ingerencje polityków w działalność przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo

Wśród zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze swobody działalności gospodarczej eksperci zidentyfikowali przede wszystkim zagrożenia związane z procesem stanowienia prawa. **W tym kontekście wskazywano na niefektywność i nieprzewidywalność systemu stanowienia prawa.** Podkreślano, wynikającą z częstych zmian prawa, dużą zmienność

warunków prowadzenia działalności, która w połączeniu z niską jakością wprowadzanych regulacji zwiększa ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i może prowadzić do ograniczenia skłonności przedsiębiorstw do inwestycji. Po drugie, wskazywano na **brak stabilności i przejrzystości systemu podatkowego** przejawiający się nie tylko dużym skomplikowaniem istniejących przepisów, ale również ich częstymi zmianami, których wprowadzenie nie jest poprzedzone stosowną kampanią informacyjną.

Eksperti wskazywali ponadto na zagrożenia związane z **nie-skutecznością i nieefektywnością sądownictwa**, wynikające przede wszystkim z przewlekłości postępowań sądowych, ale również z obaw co do skuteczności rozstrzygnięć sądowych w obliczu destrukcji instytucjonalnej wymiaru sprawiedliwości.

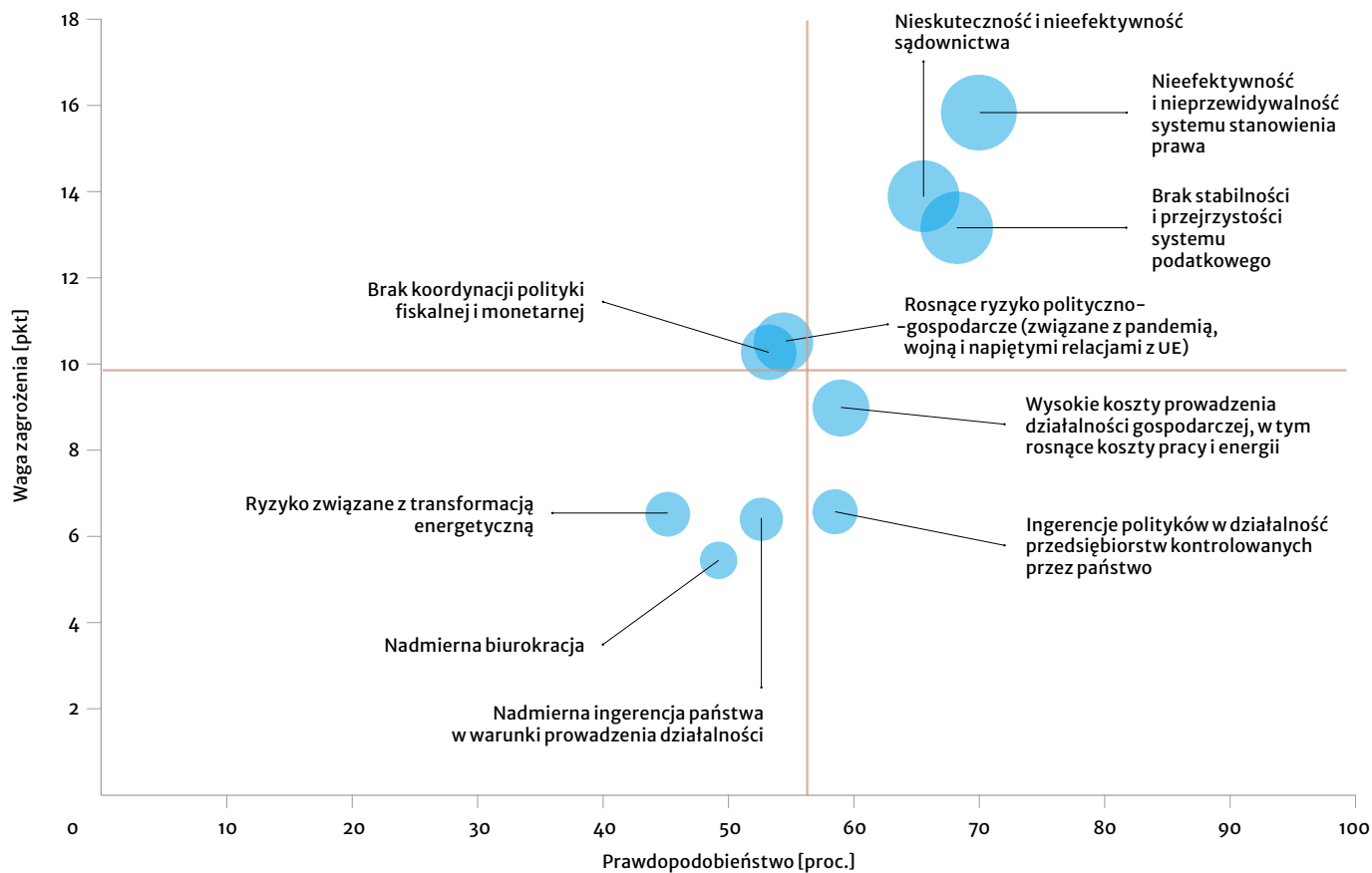
Wśród istotnych zagrożeń dla swobody działalności gospodarczej eksperci wymieniali także:

- ryzyko związane z nadmierną ingerencją państwa w warunki prowadzenia działalności, a także ingerencją polityków w działalność przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo,
- czynniki związane z rosnącym ryzykiem polityczno-gospodarczym, obejmującym zagrożenia wynikające z pogarszającej się sytuacji gospodarczej czy wojny w Ukrainie,
- nadmierną biurokrację,
- wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej oraz wysokie koszty pracy,
- ryzyko związane z transformacją energetyczną i klimatem,
- brak koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej.

Eksperti wskazali trzy zagrożenia charakteryzujące się ponadprzeciętną wagą oraz prawdopodobieństwem wystąpienia w perspektywie najbliższych trzech lat.

Najistotniejszym zagrożeniem dla swobody działalności gospodarczej w Polsce jest nieefektywność i nieprzewidywalność systemu stanowienia prawa. Eksperti ocenili wagę tego zagrożenia na poziomie 15,9 pkt. Jest to też zagrożenie

WYKRES 66. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze swoboda działalności gospodarczej w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczynową wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ

o najwyższym prawdopodobieństwie materializacji wynoszącym 70 proc. Jednocześnie jest to jeden z dwóch czynników wskazanych przez wszystkich ekspertów biorących udział w badaniu (obok rosnącego ryzyka polityczno-gospodarczego).

Drugim pod względem wagi zagrożeniem jest nieskuteczność i nieefektywność sądownictwa, któremu przypisano średnią wagę na poziomie 13,9 pkt. oraz prawdopodobieństwo 66 proc.

Do grupy zagrożeń o istotnym znaczeniu dla swobody prowadzenia działalności należy ponadto brak stabilności i przejrzystości systemu podatkowego. Znaczenie tego czynnika ocenione zostało na poziomie 13,2 pkt. przy prawdopodobieństwie wystąpienia na poziomie 68 proc.

Finanse publiczne i system podatkowy

W obszarze finanse publiczne i system podatkowy wyodrębniono **12** zagrożeń.

- 1.** Brak przejrzystości i stabilności finansów publicznych połączony ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego
- 2.** Skomplikowany, nieprzejrzysty i nieefektywny system podatkowy, połączony z niską moralnością podatkową obywateli
- 3.** Wzrost kosztów obsługi długu publicznego wynikający m.in. z wysokiego udziału obligacji skarbowych w bankach komercyjnych i finansowania pozabudżetowego, konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych za granicą
- 4.** Niska jakość usług administracji publicznej wynikająca z ograniczonych możliwości zatrudniania i utrzymania wysoko wykwalifikowanych pracowników
- 5.** Niestabilność, brak przewidywalności systemu podatkowego

6. Nieefektywna struktura wydatków budżetowych połączona z rozbudowaną polityką socjalną
7. Konflikt z Unią Europejską skutkujący ograniczeniem funduszy unijnych
8. Rosnące obciążenia fiskalne związane ze zmianami demograficznymi, transformacją energetyczną i wydatkami zbrojeniowymi
9. Działania w kierunku obchodzenia obowiązujących reguł fiskalnych, w tym konstytucyjnego limitu długu publicznego i ostrożnościowej reguły wydatkowej
10. Upolitycznienie wymiaru sprawiedliwości
11. Nieefektywny system finansowania samorządu terytorialnego
12. Upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego

Wśród zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finansów publicznych i systemu podatkowego eksperci zidentyfikowali przede wszystkim czynniki związane ze skomplikowanym, nieprzejrzystym i nieefektywnym systemem podatkowym, połączonym z niską moralnością podatkową obywateli. Ekspert wskazywali m.in. na brak przejrzystości obowiązujących regulacji prawnych oraz brak jednolitych interpretacji podatkowych, co zwiększa ryzyko błędów oraz może zwiększać skalę nadużyć.

W kontekście systemu podatkowego, eksperci podkreślali ponadto zagrożenia wynikające z jego niestabilności i braku przewidywalności. Wynikają one z jednej strony z częstych zmian obowiązujących regulacji, z drugiej natomiast są wynikiem braku jasnych, długoterminowych kierunków polityki podatkowej.

Kolejna grupa czynników odnosi się do szeroko rozumianych finansów publicznych. W szczególności eksperci

wskazywali na zagrożenia płynące z braku przejrzystości i stabilności finansów publicznych połączone ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego. Ponadto podkreślano ryzyko związane z prowadzeniem działań w kierunku obchodzenia obowiązujących reguł fiskalnych, w tym konstytucyjnego limitu długu publicznego i ostrożnościowej reguły wydatkowej.

W rezultacie znacząco utrudniona jest ocena stanu finansów publicznych w Polsce, co przejawia się m.in. rosnącą różnicą między ujęciem długu w metodologii PDP i ESA 2010.

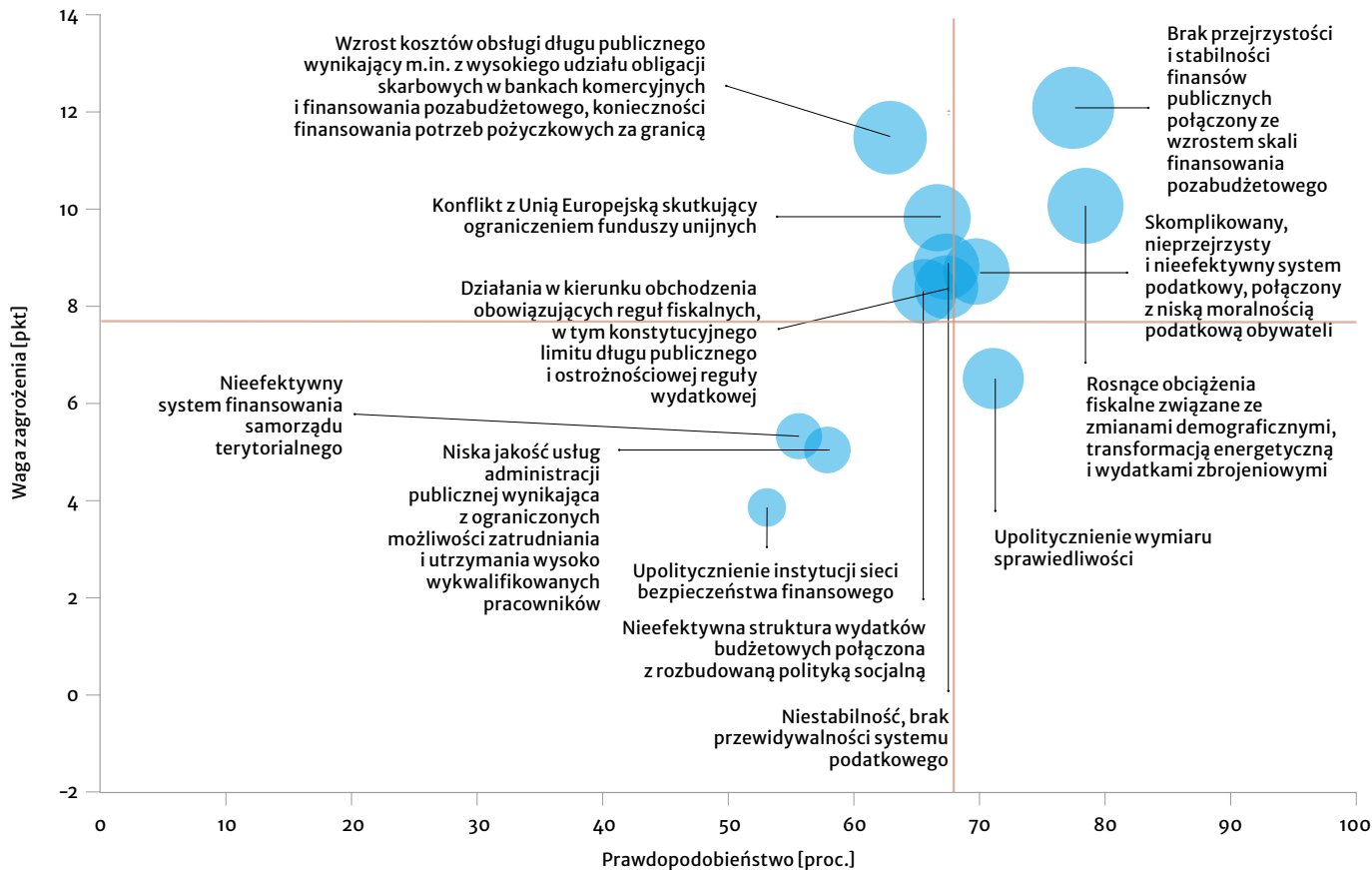
W opinii ekspertów wpływ na wiarygodność ekonomiczną Polski w obszarze finansów publicznych i systemu podatkowego będą miały także czynniki związane ze strukturą wydatków budżetowych. **Po pierwsze wskazywano na zagrożenia wynikające z nieefektywnej struktury wydatków budżetowych połączonej z rozbudowaną polityką socjalną. Po drugie, podkreślano rosnące obciążenia fiskalne związane ze zmianami demograficznymi, transformacją energetyczną i wydatkami zbrojeniowymi.**

Ponadto eksperci zidentyfikowali zagrożenia wynikające z:

- wzrostu kosztów obsługi długu publicznego wynikającym m.in. z wysokiego udziału obligacji skarbowych w bankach komercyjnych i finansowania pozabudżetowego, konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych za granicą,
- niskiej jakości usług administracji publicznej wynikającej z ograniczonych możliwości zatrudniania i utrzymania wysoko wykwalifikowanych pracowników,
- konfliktu z Unią Europejską skutkującego ograniczeniem funduszy unijnych,
- upolitycznienia wymiaru sprawiedliwości,
- nieefektywnego systemu finansowania samorządu terytorialnego,
- upolitycznienia instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.

Kluczowym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finansów publicznych i systemu

WYKRES 67. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finanse publiczne i system podatkowy w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ

podatkowego będzie w perspektywie najbliższych trzech lat brak przejrzystości i stabilności finansów publicznych połączony ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego. Czynniki te uzyskały najwyższą wagę (12,1 pkt.) oraz drugie pod względem wysokości prawdopodobieństwo materializacji (78 proc.). Jest to też jeden z czynników, który wskazany został przez wszystkich ekspertów uczestniczących w badaniu.

Do grupy zagrożeń o ponadprzeciętnym znaczeniu oraz prawdopodobieństwie należą także rosnące obciążenia fiskalne związane ze zmianami demograficznymi, transformacją energetyczną i wydatkami zbrojeniowymi (waga na poziomie 10,1 pkt.). Jednocześnie jest to czynnik o najwyższym, w opinii ekspertów, prawdopodobieństwie materializacji (79 proc.).

W perspektywie najbliższych trzech lat wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze finansów publicznych i systemu podatkowego może zostać ponadto ograniczona poprzez skomplikowany, nieprzejrzysty i nieefektywny system podatkowy, połączony z niską moralnością podatkową obywateli (waga 8,7 pkt. oraz prawdopodobieństwo 70 proc.).

Stabilność systemu finansowego i pieniądza

W obszarze stabilność systemu finansowego i pieniądza wyodrębniono **10** zagrożeń:

- 1.** Wzrost obciążeń sektora bankowego wynikający m.in. z ręcznego sterowania działalnością sektora bankowego zakłócającego mechanizmy rynkowe,
- 2.** Ryzyko prawne związane z umowami kredytu hipotecznego (CHF, WIBOR),
- 3.** Obniżenie efektywności i wiarygodności polityki pieniężnej,
- 4.** Wysoki poziom inflacji,

5. Ekspansywna polityka fiskalna połączona ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego,
6. Upaństwowienie banków komercyjnych,
7. Brak przejrzystości i upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego,
8. Pogorszenie sytuacji na rynkach kapitałowych, w tym na rynku obligacji skarbowych i korporacyjnych,
9. Wzrost ryzyka cybernetycznego,
10. Destrukcja wymiaru sprawiedliwości.

W zagrożeniu dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza są przede wszystkim czynniki związane z obniżeniem efektywności i wiarygodności polityki pieniężnej. Z jednej strony na brak skuteczności działań podejmowanych przez bank centralny w walce z inflacją, wynikającą z braku spójności pomiędzy polityką monetarną i fiskalną. Z drugiej natomiast podkreślano ryzyko związane z utratą wiarygodności Narodowego Banku Polskiego, m.in. poprzez ograniczenia w dostępie do informacji. **Z zagrożeniami tymi związany jest kolejny czynnik zidentyfikowany przez ekspertów: brak przejrzystości i upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego.**

Ekspertcy wskazywali również na ryzyka prawne związane z umowami kredytu hipotecznego. Mowa tu zarówno o kredytach denominowanych w walutach obcych (przede wszystkim kredytach frankowych), jak i kredytach opartych o wskaźnik referencyjny WIBOR. **Dodatkowo ograniczeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza może być wzrost obciążeń sektora bankowego wynikający m.in. z ręcznego sterowania**

działalnością sektora bankowego zakłócającego mechanizmy rynkowe.

Eksperci dużo uwagi poświęcili również ryzykom, które wynikają z ekspansywnej polityki fiskalnej połączonej ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego. Wpływa ona bowiem na spadek zaufania inwestorów do rynku krajowego i w konsekwencji prowadzi do wzrostu kosztu finansowania długiem. **Eksperci wymieniali również pogorszenie sytuacji na rynkach kapitałowych, w tym na rynku obligacji skarbowych i korporacyjnych jako potencjalne zagrożenie dla stabilności systemu finansowego i pieniądza.**

Wśród innych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza, eksperci wymieniali:

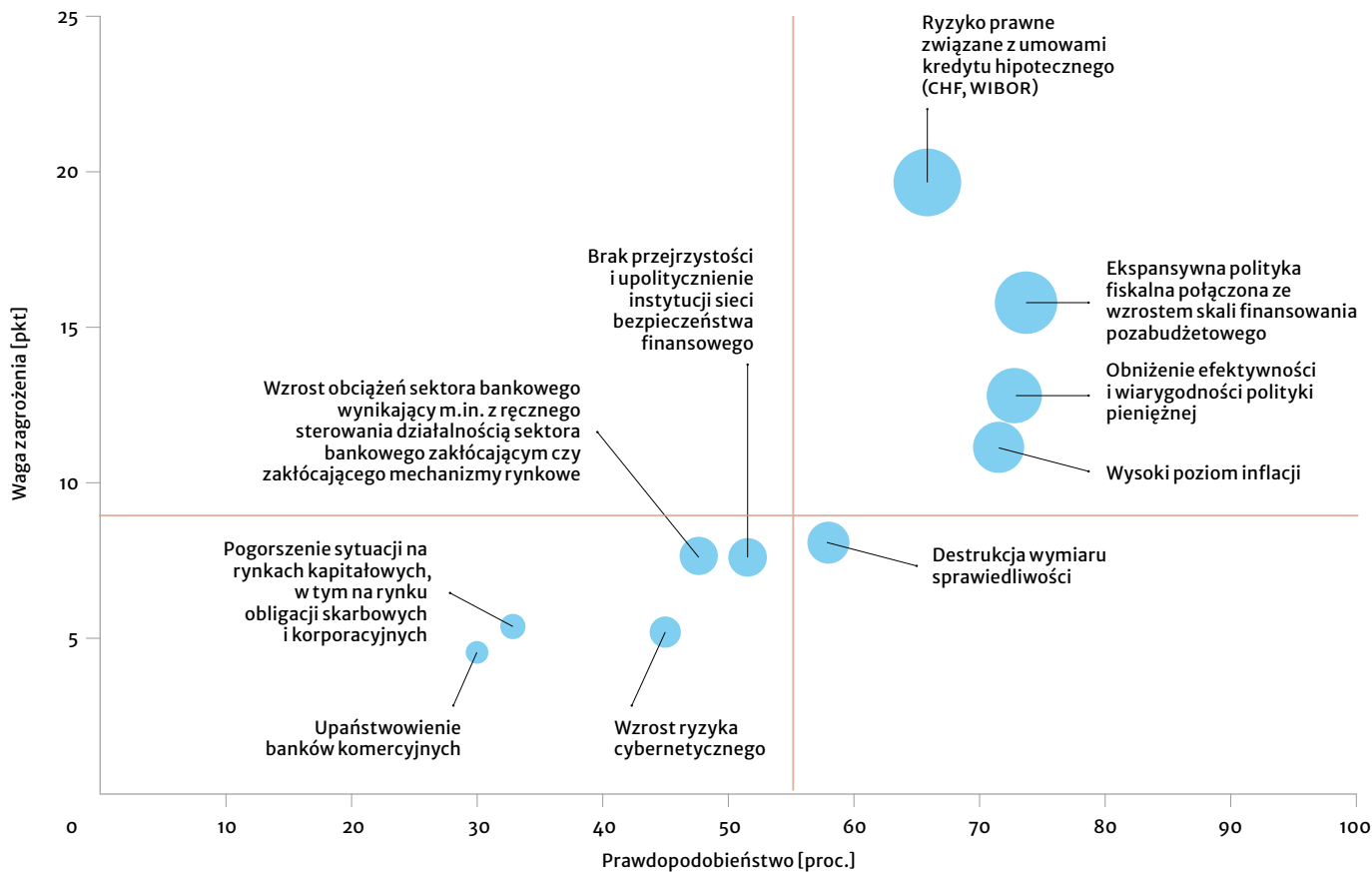
- wysoki poziom inflacji,
- upaństwowienie banków komercyjnych,
- wzrost ryzyka cybernetycznego,
- destrukcja wymiaru sprawiedliwości.

Eksperci wskazali cztery zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza w perspektywie trzyletniej, które charakteryzują się ponadprzeciętnym znaczeniem oraz prawdopodobieństwem materializacji.

Po pierwsze, kluczowe znaczenie będzie miało ryzyko prawne związane z umowami kredytu hipotecznego. Waga tego czynnika oceniona została na poziomie 19,7 pkt., a prawdopodobieństwo wystąpienia 66 proc. Podkreślić należy, że jest to również czynnik, który jako jedyny wskazany został przez wszystkich ekspertów biorących udział w badaniu.

Drugim pod względem wagi zagrożeniem jest ekspansywna polityka fiskalna połączona ze wzrostem skali finansowania pozabudżetowego (15,8 pkt.). Jednocześnie jest to zagrożenie o najwyższym przewidywanym prawdopodobieństwie materializacji (74 proc.).

WYKRES 68. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilność systemu finansowego i pieniądza w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczynową wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OES

Kolejnym czynnikiem, który znalazł się w grupie zagrożeń o najwyższym znaczeniu i prawdopodobieństwie materializacji w perspektywie najbliższych trzech lat jest ryzyko związane z obniżeniem efektywności i wiarygodności polityki pieniężnej. Ekspertcy przyznali temu zagrożeniu

średnio 12,8 pkt. przy prawdopodobieństwie na poziomie 73 proc.

Z powyższym zagrożeniem związane jest kolejne ryzyko wskazywane przez ekspertów jako czynnik, który może istotnie ograniczyć stabilność systemu finansowego i pieniądza w perspektywie najbliższych trzech lat. Mowa tu o zagrożeniu wynikającym z wysokiego poziomu inflacji, któremu przypisano średnią wagę 11,2 pkt. oraz prawdopodobieństwo 72 proc.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

W obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy wyróżniono **13** zagrożeń.

- 1.** Bariera podażowa na rynku pracy
- 2.** Brak elastyczności na rynku pracy – niedostateczne dostosowanie kwalifikacji i kompetencji pracowniczych do dynamicznie zmieniających się potrzeb gospodarki
- 3.** Słabość kultury organizacyjnej
- 4.** Brak rozwiązań uwzględniających różnorodność kulturową pracowników
- 5.** Niedofinansowanie nauki oraz edukacji
- 6.** Rosnąca segmentacja rynku pracy wynikająca z oddziaływania różnorodnych czynników ekonomicznych i instytucjonalnych
- 7.** Brak odpowiedniej polityki migracyjnej

8. Rosnące znaczenie niestandardowego zatrudnienia i brak precyzyjnych regulacji w tym zakresie
9. Wzrost szarej strefy w warunkach pogorszenia się koniunktury gospodarczej
10. Osłabienie pozycji pracowników na rynku pracy w związku ze spadkiem płac realnych w warunkach pogorszenia koniunktury gospodarczej
11. Brak odpowiednich zachęt powodujący niski współczynnik zatrudnienia wśród grupy osób defaworyzowanych z trudnościami na rynku pracy
12. Trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet
13. Wysokie koszty pracy

Eksperti dostrzegli przede wszystkim ryzyko wynikające z **trudności związanych z pozyskiwaniem pracowników**. W tym kontekście bariera podażowa na rynku pracy (1) przejawia się w: braku wykwalifikowanej siły roboczej, niekorzystnej strukturze demograficznej, a także w niewystarczających rozwiązaniach wspierających aktywność zawodową osób w wieku okołoemerytalnym (w tym w zakresie ergonomicznego wyposażenia przedsiębiorstw, dostosowania stanowisk pracy do potrzeb osób starszych, działań edukacyjnych). Ponadto istotne wyzwanie stanowi **brak elastyczności na rynku pracy** (2). Kwalifikacje i kompetencje pracowników są niedostatecznie dostosowane do dynamicznie zmieniających się potrzeb gospodarki i do wymagań współczesnego rynku pracy, w tym w szczególności związanych z postępującą zmianą technologiczną, procesami automatyzacji oraz w obszarze kompetencji cyfrowych. Zagrożeniem i barierą jest relatywnie **niskie zainteresowanie koniecznością**

ciągłego podnoszenia kwalifikacji i statusu na rynku pracy, zaś elastyczność na rynku pracy wymaga uczenia się przez całe życie.

Problemy związane z pozyskiwaniem pracowników nasila także **brak odpowiednich zachęt do zatrudniania osób defaworyzowanych** (z trudnościami na rynku pracy, np. osób niepełnosprawnych), powodujący niski współczynnik zatrudnienia w tej grupie osób (11).

Kolejnym zagrożeniem jest **niedofinansowanie nauki oraz edukacji** (5). Sytuacja ta powoduje systematyczne pogorszenie sytuacji finansowej osób pracujących w tej dziedzinie w relacji do poziomu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. W efekcie różnorodne czynniki instytucjonalne i ekonomiczne, w tym związane z wysoką inflacją i zróżnicowaną polityką płac w różnych sektorach gospodarki, prowadzą do **rosnącej segmentacji rynku pracy** (6).

Eksperti wskazali również na **trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego**, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet (12). **Barriere związane z zatrudnianiem kobiet** w dalszym ciągu utrudniają im wejście i utrzymanie się na rynku pracy, przez co ograniczają ich aspiracje zawodowe i potencjał rozwoju.

Wiarygodność ekonomiczną Polski w dłuższym horyzoncie ograniczał będzie **brak odpowiedniej polityki migracyjnej** (7). Z prognoz demograficznych dla Polski wynika, że nie ma możliwości na szybkie zwiększenie podaży zasobów pracy bez dobrze zaplanowanej polityki imigracyjnej. Ponadto spadek zasobów pracy będzie szczególnie dotkliwy w dekadzie lat 30-tych, co będzie istotnie ograniczało możliwości rozwojowe Polski.

Zdaniem ekspertów istotne zagrożenie stanowi także **słabość kultury organizacyjnej** (3). Przejawia się ona w: autokratycznym stylu zarządzania, braku dbałości o *wellbeing* pracowniczy (np. zdrowotny, psychiczny, finansowy), braku wrażliwości na kulturę bezpieczeństwa i higieny pracy, braku działań pracodawców mających na celu dostosowanie warunków pracy do starzejącego się społeczeństwa.

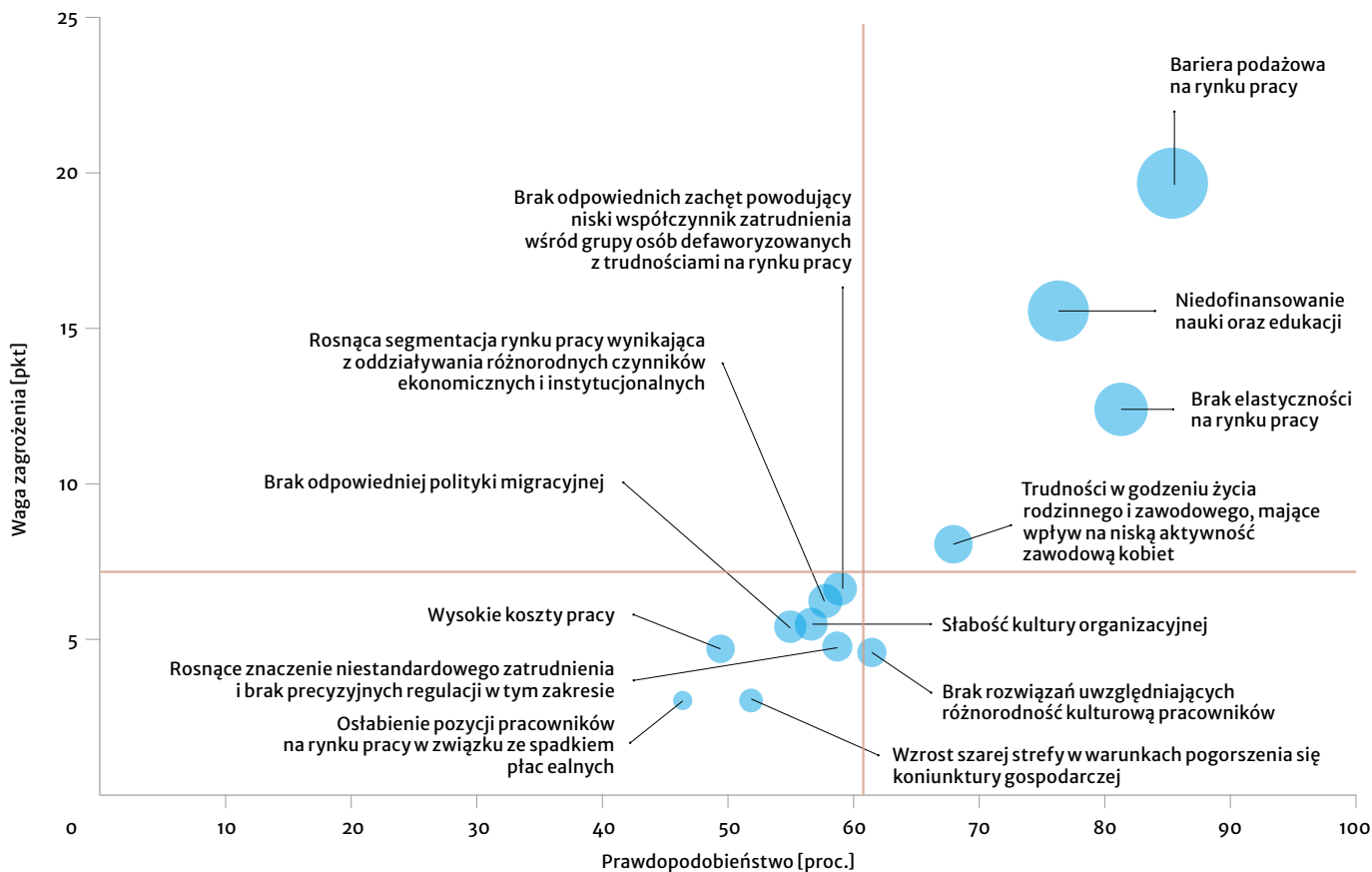
Wiarygodność ekonomiczna Polski może być ponadto ograniczana z powodu:

- rosnącego znaczenia niestandardowego zatrudnienia i braku precyzyjnych regulacji w tym zakresie (np. osoby pracujące za pośrednictwem platform cyfrowych) (8) – niestandardowe formy zatrudnienia ograniczają stabilność pracy i możliwości rozwoju zawodowego,
- wysokich kosztów pracy (13),
- braku rozwiązań uwzględniających różnorodność kulturową pracowników w związku z umiędzynarodowieniem rynku pracy w Polsce (4) – brak działań na rzecz kształtowania umiejętności współpracy w miejscu pracy w środowiskach wielokulturowych może w przyszłości skutkować nieprzewidywanymi obecnie trudnościami,
- wzrost szarej strefy w warunkach pogorszenia się koniunktury gospodarczej (9) – w szarej strefie nie ma żadnej formalnej ochrony bezpieczeństwa i warunków pracy, pracownicy nie mogą zatem korzystać z systemów zabezpieczenia społecznego (zdrowotnego, emerytalnego, chorobowego, wypadkowego) oraz nie znajdują się pod ochroną prawa pracy (kwestie BHP, płacy minimalnej, czasu pracy, urlopów, zwolnień),
- osłabienia pozycji pracowników na rynku pracy w związku ze spadkiem płac realnych w warunkach pogorszenia koniunktury gospodarczej (10) – ryzyko utraty przez pracowników ochrony i bezpieczeństwa pracy w zamian za stabilizację płacy realnej.

Wyniki analizy zagrożeń w obszarze dotyczącym ochrony i bezpieczeństwa pracy wskazują, iż w najbliższych trzech latach największymi zagrożeniami są:

- bariera podażowa na rynku pracy (problemy z pozyskaniem przez przedsiębiorstwa wykwalifikowanej siły roboczej, niekorzystna struktura demograficzna rynku pracy, brak wystarczających rozwiązań wspierających aktywność zawodową osób w wieku okołoemerytalnym): średnia ocena wagi 19,7 pkt (najwyżej ocenione zagrożenie) przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 85 proc.,
- niedofinansowanie nauki oraz edukacji: średnia ocena wagi 15,6 pkt. przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 76 proc.,
- brak elastyczności na rynku pracy – niedostateczne dostosowanie kwalifikacji i kompetencji pracowniczych (podaży zasobów pracy)

WYKRES 69. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEs

do dynamicznie zmieniających się potrzeb gospodarki (w tym przez uczenie się przez całe życie, szczególnie w obszarze kompetencji cyfrowych): średnia ocena wagi 12,4 pkt. przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 81 proc.

Wśród najważniejszych zagrożeń w tym obszarze należy ponadto wymienić trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet. Przewidywane prawdopodobieństwo zostało oszacowane na poziomie 68 proc., zaś siłę oddziaływania tego ryzyka eksperci ocenili na 8,1 pkt.

Wskazane powyżej kluczowe zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy [czynniki (1), (2), (5)], oprócz najwyższych wag i prawdopodobieństwa, charakteryzowały się jednocześnie najwyższym odsetkiem wskazań eksperckich.

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

W obszarze jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej wyróżniono **15** zagrożeń.

- 1.** Brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia skutkujący ograniczoną dostępnością do usług zdrowotnych
- 2.** Brak rozwiązań systemowych w zakresie finansowania edukacji
- 3.** Zagrożenia w zakresie cyberbezpieczeństwa w kontekście zabezpieczenia dostępu do danych i ich przesyłu, w działaniu podmiotów i administracji publicznej, mediów elektronicznych, itp.
- 4.** Zagrożenia wynikające z niedostatecznego poziomu finansowania usług publicznych

5. Niewystarczający poziom edukacji i przygotowania kadr zarządzających aparatem państwa
6. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego na skutek ignorowania i długoletnich zaniedbań w zakresie ochrony środowiska
7. Niska jakość i nieefektywność organizacyjna infrastruktury publicznej, wymagającej wdrożenia działań racjonalizatorskich i modeli operacyjnych
8. Zawodność systemu edukacji w zakresie kształtowania kluczowych kompetencji na rynku pracy
9. Deficyt zarządzania wielopoziomowego – podział pracy i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym
10. Realny spadek wynagrodzeń w sferze publicznej w porównaniu sektora prywatnego
11. Zagrożenia wynikające z braku dostatecznego uzasadnienia realizacji oraz właściwego utrzymania części infrastruktury wodnej i ściekowej
12. Niskie nakłady na naukę oraz B&R
13. Dyskryminacja i nietolerancja w różnych aspektach życia
14. Brak zaufania do jednostek nadzorujących i monitorujących jakość usług publicznych
15. Wzrost cen wszelkich płatnych usług publicznych w efekcie wysokiej inflacji i ograniczenie tym samym dostępu do nich przez słabsze ekonomicznie grupy społeczne

Zagrożeniem, które w perspektywie 3-letniej szczególnie budzi niepokój ekspertów jest **brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia** skutkujący ograniczoną dostępnością do usług zdrowotnych (1). Widoczna jest pogarszająca się jakość usług zdrowotnych i ich dostępność poprzez stale wydłużające się kolejki do specjalistów. Niedostateczny poziom finansowania przekłada się na wzrost zadłużenia szpitali, co prowadzi do pogorszenia kondycji finansowej dużej grupy podmiotów leczniczych i uniemożliwia im zaciąganie kredytów w bankach, tym samym wypychając je do parabanków. Poprawę sytuacji w obszarze ochrony zdrowia utrudnia także brak odpowiednich baz danych i rejestrów medycznych, uniemożliwiających ilościowe badanie efektywności. Analizy przeprowadzone na ich podstawie mogłyby pomóc w lepszym ukierunkowaniu środków finansowych. Podniesiona została także kwestia braku działań mających na celu dostosowywanie systemu zdrowotnego do starzejącego się społeczeństwa. W ciągu ostatnich 60 lat średnia długości życia w Polsce wzrosła o ok. 10 lat, co spowodowało, że udział osób w wieku 65+ w ogólnej liczbie populacji wzrósł z 5,8 proc. (1960) do 19,1 proc. (2022).

Eksperci podnieśli także kwestię **braku odpowiednich rozwiązań systemowych w zakresie finansowania edukacji** (2). Ich zdaniem zagrożeniem w tym zakresie jest m.in. spadek jakości kształcenia w szkolnictwie publicznym na każdym jego etapie. W efekcie następuje stratyfikacja możliwości rozwojowych młodego pokolenia na poziomie podstawowym i średnim w zależności od założeń rodziców i możliwości finansowania korepetycji. Ponadto problemem są również braki kadrowe w oświacie publicznej wynikające z odpływu doświadczonej kadry (emerytury), brak zachęt dla młodych osób podejmujących pracę w edukacji, rosnąca pozycja szkół prywatnych, utrata prestiżu zawodu nauczyciela oraz niejasny podział obowiązków pomiędzy administracją centralną a samorządową w zakresie odpowiedzialności za finansowanie edukacji.

Kolejne wskazane zagrożenie wynika z niedostatecznego poziomu finansowania usług publicznych, m.in. z powodu wzrostu wydatków na cele obronne

oraz na obsługę długu publicznego (4). Sytuacja ta nasila zjawisko „pełzającej” prywatyzacji usług publicznych. Ponadto wzrost cen wszelkich płatnych usług publicznych w efekcie wysokiej inflacji prowadzi do **ograniczenia dostępu do nich przez słabsze ekonomicznie grupy społeczne** (15).

Ekspertcy podkreślili również wagę **zagrożenia bezpieczeństwa publicznego na skutek ignorowania i długoletnich zaniedbań w zakresie ochrony środowiska**, zwłaszcza jakości powietrza i wód powierzchniowych oraz gospodarowania odpadami (6).

Do zagrożeń zaliczono także **niewystarczający poziom edukacji i przygotowania kadr zarządzających aparatem państwa na szczeblu krajowym oraz regionalnym** (5). Sprawnie i merytorycznie działająca administracja publiczna wymaga wysokich kompetencji. Natomiast **niska motywacja finansowa** w połączeniu z mającym miejsce realnym spadkiem wynagrodzeń w sferze publicznej w porównaniu do sektora prywatnego (10) utrudnia poprawę sytuacji w tym zakresie.

Ponadto eksperci wskazali, że wiarygodność ekonomiczna Polski może być ograniczana m.in. z następujących powodów:

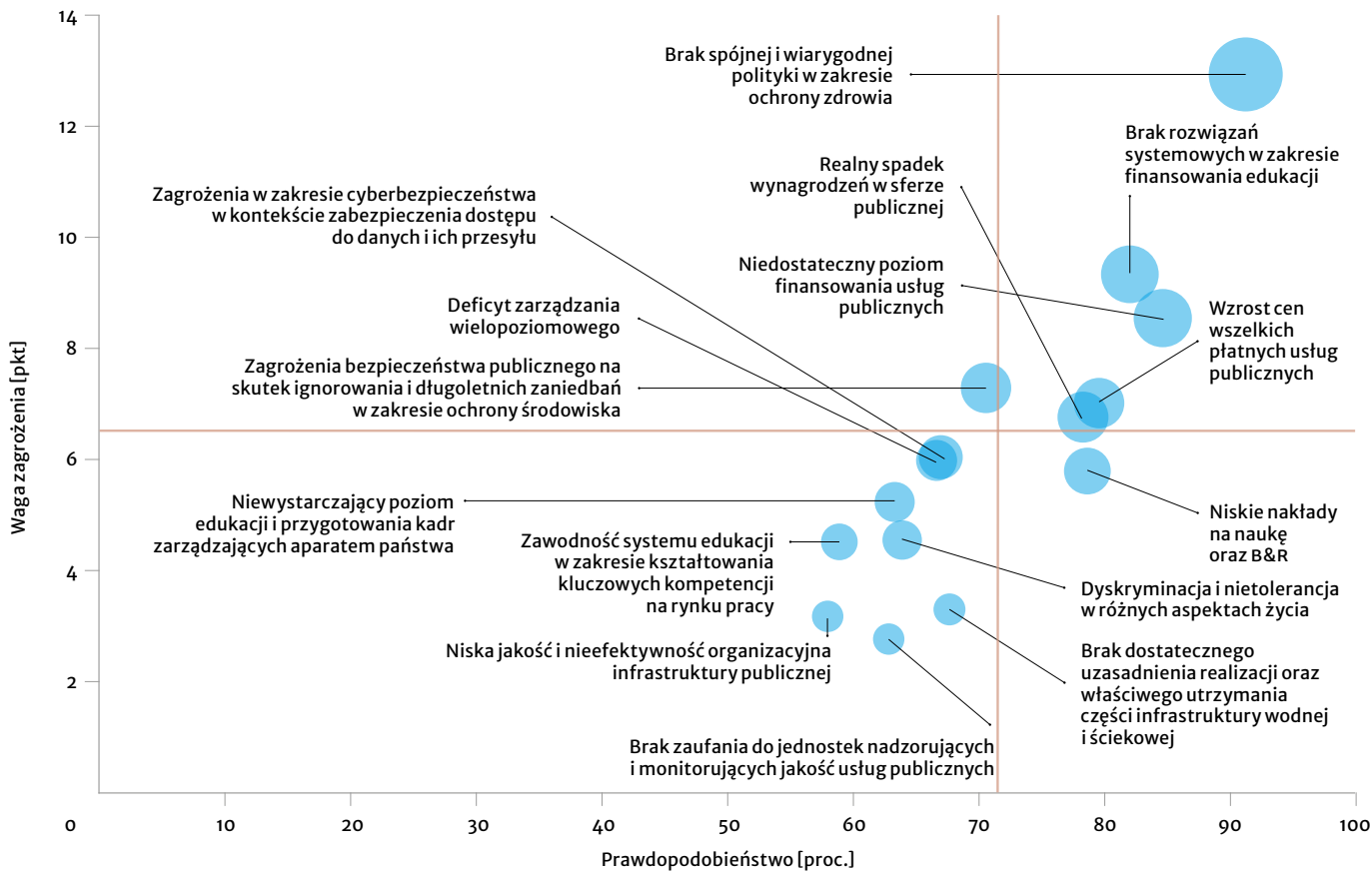
- zagrożenia w zakresie cyberbezpieczeństwa w kontekście zabezpieczenia dostępu do danych i ich przesyłu, w działaniu podmiotów i administracji publicznej, mediów elektronicznych itp. (3),
- deficytu zarządzania wielopoziomowego – m.in. w zakresie podziału pracy i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym (9), co przejawia się w decentralizacji zadań i odpowiedzialności przy centralizacji zasobów i władztwa regulacyjnego,
- niskich nakładów na naukę oraz B&R (12) – spadek wydatków w relacji do PKB,
- dyskryminacji i nietolerancji w różnych aspektach życia (13),
- zawodności systemu edukacji w zakresie kształtowania kluczowych kompetencji na rynku pracy – m.in. zanik współpracy kadry akademickiej kierunków inżynierjno-technicznych z gospodarką i administracją (8).

Poniższa mapa dla obszaru jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej przedstawia grupę pięciu najistotniejszych zagrożeń w perspektywie najbliższych trzech lat. Są to:

- brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia (waga zagrożenia 13,0 pkt., prawdopodobieństwo wystąpienia 91 proc.),
- brak rozwiązań systemowych w zakresie finansowania edukacji (odpowiednio 9,4 pkt. i 82 proc.),
- zagrożenia wynikające z niedostatecznego poziomu finansowania usług publicznych ze średnią wagą na poziomie 8,6 pkt. i prawdopodobieństwie 85 proc.,
- wzrost cen wszelkich płatnych usług publicznych w efekcie wysokiej inflacji i ograniczenie tym samym dostępu do nich przez słabsze ekonomicznie grupy społeczne (7 pkt. przy prawdopodobieństwie 80 proc.),
- realny spadek wynagrodzeń w sferze publicznej w porównaniu sektora prywatnego, któremu eksperci przyznali średnio 6,8 pkt., prawdopodobieństwo zaś ocenili na 78 proc.

Brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia skutkujący ograniczoną dostępnością do usług zdrowotnych, brak rozwiązań systemowych w zakresie finansowania edukacji oraz zagrożenia wynikające z niedostatecznego poziomu finansowania usług publicznych charakteryzowały się najwyższymi wartościami we wszystkich trzech analizowanych wymiarach, tj. w zakresie wagi, prawdopodobieństwa i odsetka wskazań eksperckich.

WYKRES 70. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczynną wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEs

Klimat i środowisko

W obszarze klimat i środowisko wyodrębniono **15** zagrożeń.

- 1.** Brak spójnej i kompleksowej krajowej wizji długoterminowego (2050) rozwoju gospodarczego uwzględniającego politykę klimatyczno-energetyczną UE
- 2.** Rosnąca presja na zasoby wodne i wzrost ryzyka dla bezpieczeństwa ludzi związany z dostępem do wody
- 3.** Ograniczenie inwestycji zagranicznych z uwagi na wysoki udział tzw. „brudnej” energii
- 4.** Niespójność przepisów i słabe egzekwowanie przepisów o ochronie środowiska, a także ich niespójność m.in. w zakresie systemu ocen oddziaływania na środowisko i przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym
- 5.** Bariery w rozwoju OZE
- 6.** Niska efektywność korzystania z energii i zasobów
- 7.** Zbyt niskie tempo i wysokie koszty głębokiej termomodernizacji istniejących budynków
- 8.** Spadek różnorodności biologicznej
- 9.** Zdominowanie polskiej energetyki przez elektrownie jądrowe
- 10.** Postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi
- 11.** Nieodpowiednia jakość powietrza w wielu polskich miastach mająca negatywny wpływ na jakość życia i zdrowie społeczeństwa

12. Ryzyko związane z nieuruchomieniem środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz opóźnieniem wdrażania nowej perspektywy UE 2021–2027
13. Kanalizowanie największych rzek dla rozwoju transportu rzeczno-
wymagające poniesienia ogromnych kosztów, a także zwiększające zagrożenie powodziowe
14. Niedostateczna skuteczność systemu edukacji, gospodarki i za-
rządzenia publicznego w stymulowaniu innowacji pozwalających przystosowywać kraj do globalnych zmian systemu społeczno-
-ekologiczno-ekonomicznego
15. Brak systemowego podejścia do wykorzystania istniejącego w ad-
ministracji zaplecza analitycznego i brak jego systemowego wzmoc-
nienia, w warunkach powiększania zakresu wymogów formalno-
-prawnych w polityce klimatycznej, a w konsekwencji liczby, zasięgu
i stopnia skomplikowania zadań

Identyfikując czynniki stanowiące ryzyko dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze klimatu i środowiska, eksperci wskazywali przede wszystkim na zagrożenia związane z brakiem spójnej i kompleksowej krajowej wizji długoterminowego (2050) rozwoju gospodarczego uwzględniającego politykę klimatyczno-energetyczną UE. W tym kontekście wymieniano m.in. brak strategii w zakresie odejścia od wykorzystywania paliw kopalnych i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, przejścia na niskoemisyjną, a docelowo neutralną klimatycznie gospodarkę, a także brak spójnego planu transformacji energetycznej uwzględniającego koszty społeczne.

Eksperci wskazywali również na rosnącą presję na zasoby wodne i wzrost ryzyka dla bezpieczeństwa ludzi związany z dostępem do wody. Podkreślano, że Polska należy do krajów o najniższych zasobach wodnych w Europie, które dodatkowo cechuje duża zmienność, co wiąże się z okresowymi nadmiarami i deficytami wody w rzekach.

Kolejne zagrożenia związane są z barierami w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Mowa tu o ograniczeniach wynikających z utrzymania subwencji do paliw kopalnych, czy też problemów z przyłączeniem do systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej małych instalacji OZE.

Istotna grupa czynników wskazywanych przez ekspertów odnosiła się ponadto do zagrożenia związanego z ograniczeniem inwestycji zagranicznych z uwagi na wysoki udział tzw. „brudnej energii”. Wysokie wskaźniki śladu węglowego w połączeniu z brakiem realistycznych strategii ich ograniczania mogą skutkować obniżeniem konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących na rynku krajowym oraz ich atrakcyjności z punktu widzenia inwestorów zagranicznych.

Zagrożenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze klimatu i środowiska może stanowić także spadek różnorodności biologicznej. Eksperti podkreślali ryzyka wynikające m.in. z tworzenia tzw. monokultur, tj. znacznych areatów uprawnych jednego gatunku, chowu przemysłowego, czy też nieodpowiedniej polityki Lasów Państwowych, w konsekwencji prowadzących do zmian krajobrazu i fragmentacji siedlisk i gatunków.

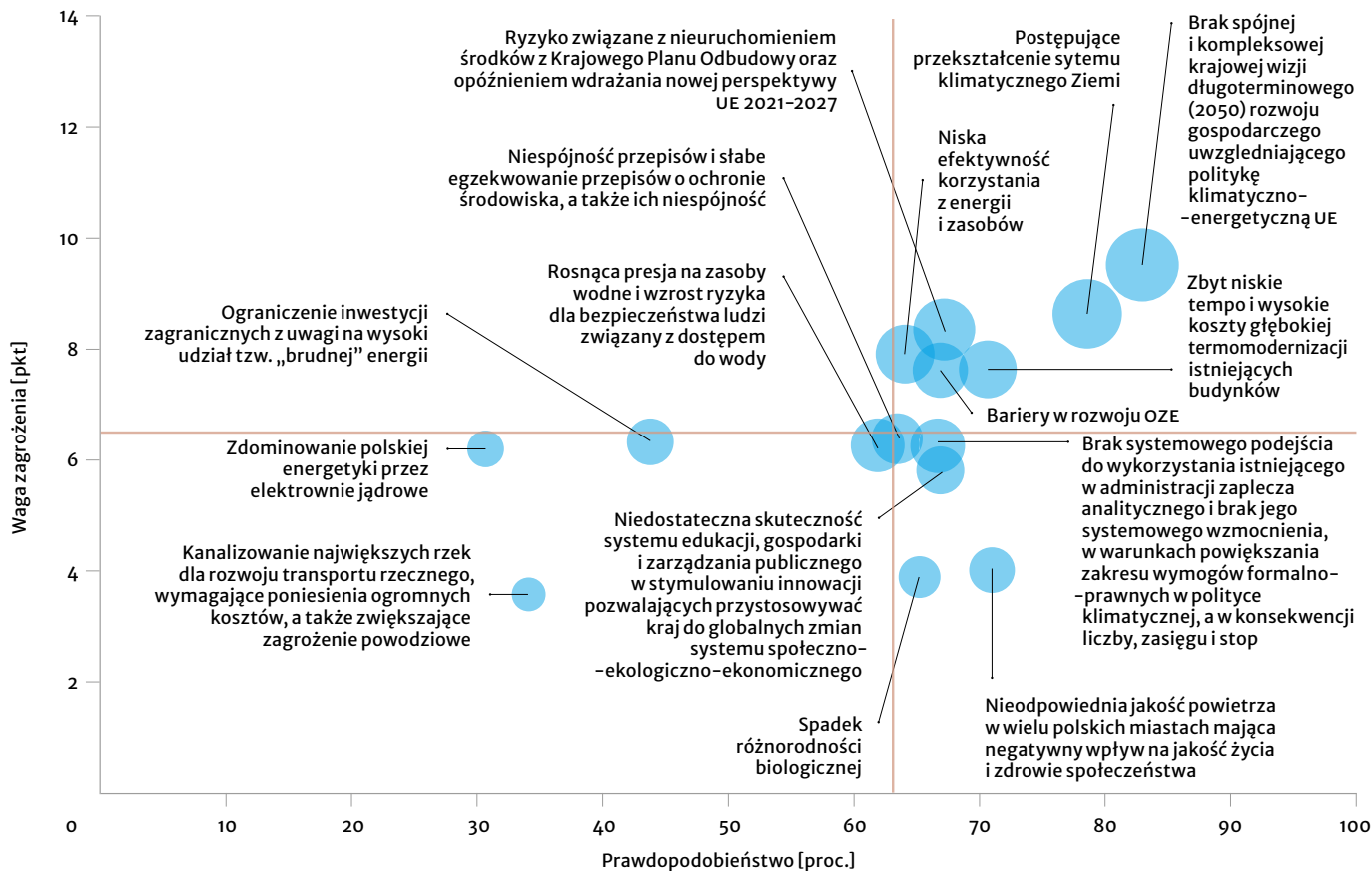
Wśród pozostałych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze klimatu i środowiska, eksperci zidentyfikowali następujące czynniki:

- niespójność przepisów i słabe egzekwowanie przepisów o ochronie środowiska (dotyczących jakości powietrza, wody, gospodarki odpadami, ochrony gleb i różnorodności biologicznej), a także ich niespójność m.in. w zakresie systemu ocen oddziaływania na środowisko i przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym
- niską efektywność korzystania z energii i zasobów, co przyczynia się z jednej strony do wyższych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (marnotrawstwo), a z drugiej słabego przygotowania do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (zbyt duża materiałochłonność, wodochłonność i energochłonność szeroko pojmowanej sfery gospodarczej i komunalnej)

- zbyt niskie tempo i wysokie koszty głębokiej termomodernizacji istniejących budynków (w tym problemy z modernizacją nieefektywnych energetycznie małych systemów ciepłowniczych)
- zdominowanie polskiej energetyki przez elektrownie jądrowe (przy jednoczesnym braku kompetencji w jej zakresie), wymagające olbrzymich inwestycji w sieci elektroenergetyczne oraz elektrownie szczytowe–pompowe
- postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi, wpływające na gospodarkę, społeczeństwo i ekosystemy, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej, wymuszające zmianę dotychczasowego modelu gospodarki
- nieodpowiednią jakość powietrza w wielu polskich miastach mającą negatywny wpływ na jakość życia i zdrowie społeczeństwa
- ryzyko związane z nieuruchomieniem środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz opóźnieniem wdrażania nowej perspektywy UE 2021–2027 (np. programu FENIKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko), wpływające negatywnie na efektywność i terminowość przeprowadzenia procesu przejścia na gospodarkę niskoemisyjną
- kanalizowanie największych rzek dla rozwoju transportu rzeczno-godowego, wymagające poniesienia ogromnych kosztów (100 mld zł), a także zwiększające zagrożenie powodziowe
- niedostateczną skuteczność systemu edukacji, gospodarki i zarządzania publicznego w stymulowaniu innowacji pozwalających przystosowywać kraj do globalnych zmian systemu społeczno-ekologiczno-ekonomicznego
- brak systemowego podejścia do wykorzystania istniejącego w administracji zaplecza analitycznego i brak jego systemowego wzmocnienia, w warunkach powiększania zakresu wymogów formalno-prawnych w polityce klimatycznej, a w konsekwencji liczby, zasięgu i stopnia skomplikowania zadań

Najważniejszym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze klimatu i środowiska jest w opinii ekspertów brak spójnej i kompleksowej krajowej wizji

WYKRES 71. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze klimat i środowisko w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczane zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczynną wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ

długoterminowego (2050) rozwoju gospodarczego uwzględniającego politykę klimatyczno-energetyczną UE. Waga tego czynnika oceniona została na poziomie 9,5 pkt. Jest to również czynnik o najwyższym prognozowanym prawdopodobieństwie materializacji – 83 proc.

Drugim pod względem wagi zagrożeniem jest postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi, wpływające na gospodarkę, społeczeństwo i ekosystemy, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej, wymuszające zmianę dotychczasowego modelu gospodarki. Średnia waga powyższego zagrożenia wyniosła 8,6 pkt. przy prawdopodobieństwie materializacji na poziomie 79 proc.

Do zagrożeń o ponadprzeciętnym znaczeniu oraz prawdopodobieństwie wystąpienia należą ponadto:

- ryzyko związane z nieuruchomieniem środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz opóźnieniem wdrażania nowej perspektywy UE 2021–2027 – waga 8,3 pkt., prawdopodobieństwo 67 proc.,
- niska efektywność korzystania z energii i zasobów, co przyczynia się z jednej strony do wyższych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (marnotrawstwo), a z drugiej słabego przygotowania do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym – waga 7,9 pkt., prawdopodobieństwo 64 proc.,
- bariery w rozwoju OZE (np. utrzymanie dopłat/subwencji do paliw kopalnych, problemy z przyłączeniem do systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej małych instalacji OZE) – waga 7,6 pkt., prawdopodobieństwo 67 proc.,
- zbyt niskie tempo i wysokie koszty głębokiej termomodernizacji istniejących budynków (w tym problemy z modernizacją nieefektywnych energetycznie małych systemów ciepłowniczych) – waga 7,6 pkt., prawdopodobieństwo 71 proc.,
- niespójność przepisów i słabe egzekwowanie przepisów o ochronie środowiska – waga 6,4 pkt., prawdopodobieństwo 63 proc.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

W obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych wyróżniono **12** zagrożeń.

- 1.** Naruszenie Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń (zawieszenie wypłaty środków unijnych, KPO)
- 2.** Naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPC
- 3.** Brak respektowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, w szczególności w związku z orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r.
- 4.** Pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego zdolności funkcjonowania wskutek delegitymizacji tego Trybunału i jego współdziałania z większością sejmową
- 5.** Utrata wiarygodności Polski jako członka organizacji międzynarodowych (Unii Europejskiej, Rady Europy) oraz społeczności międzynarodowej w wyniku podważania zasady dotrzymywania umów
- 6.** Zaburzenie dobrosąsiedzkich stosunków z innymi krajami
- 7.** Destrukcyjna instytucjonalna systemu państwa prawa i naruszenie zasady pewności prawa
- 8.** Prymat polityki nad prawem w działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej
- 9.** Ograniczanie niezależności instytucji i organów państwowych (w tym m.in. Prokuratury, organów kontroli (NIK), organów konkurencji (UOKiK), Parlamentu)

10. Nierespektowanie zasad horyzontalnych dotyczących wdrażania funduszy unijnych, w tym Karty praw podstawowych UE
11. Upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego
12. Motywowane interesem politycznym działania ograniczające prawa obywatelskie i polityczne

Wskazania ekspertów pozwoliły wyodrębnić dwie grupy zagrożeń. Pierwsza z nich obejmuje zagrożenia w wymiarze międzynarodowym. Zaliczono do nich przede wszystkim naruszenie Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń, w tym w szczególności zawieszenie wypłaty środków unijnych z Krajowego Planu Odbudowy (1). W tym kontekście podnoszono kwestie nierespektowania zobowiązań określonych w art. 2 oraz 19 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przepisy te zobowiązują państwa członkowskie do poszanowania zasady praworządności oraz zapewnienia w pełni skutecznej ochrony sądowej. Wskazano również istotne zagrożenie będące konsekwencją nierespektowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, w szczególności w związku z orzecnictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r. (3), dotyczące kwestionowania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowanych aktów prawa międzynarodowego, w tym regulacji międzynarodowych dotyczących standardów sądownictwa. Eksperci podkreślili także ryzyka wynikające z naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPC (2). Podniesiono wagę nierespektowania i niewykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących zdolności polskiego wymiaru sprawiedliwości i polskich sądów do gwarantowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu.

Kolejnymi zagrożeniami zaliczonymi do pierwszej grupy są: utrata wiarygodności Polski jako członka organizacji

międzynarodowych (Unii Europejskiej, Rady Europy) oraz społeczności międzynarodowej w wyniku podważania zasady dotrzymywania umów (5), nierespektowanie zasad horyzontalnych dotyczących wdrażania funduszy unijnych, w tym Karty praw podstawowych UE (10) oraz zaburzenie dobrosąsiedzkich stosunków z innymi krajami (6).

Drugą grupę stanowią zagrożenia o charakterze krajowym. Zidentyfikowane zostało przede wszystkim ryzyko związane z destrukcją instytucjonalną systemu państwa prawa i naruszeniem zasady pewności prawa, m.in. wskutek wprowadzenia dysfunkcyjnych zmian w KRS delegitymizujących ten organ oraz wprowadzenia zmian w Sądzie Najwyższym i sądownictwie powszechnym zmierzających do ich podporządkowania władzy wykonawczej (7). Ekspertcy podkreślili także znaczenie zagrożenia wynikającego z ograniczenia niezależności instytucji i organów państwowych, w tym m.in.: prokuratury, organów kontroli (NIK), organów konkurencji (UOKiK) oraz parlamentu (9). **Czynnikami stanowiącymi zagrożenie w ramach drugiej grupy są także:**

- pozbawienie Trybunału Konstytucyjnego zdolności funkcjonowania wskutek delegitymizacji tego Trybunału i jego współdziałania z większością sejmową (4),
- motywowane interesem politycznym działania ograniczające prawa obywatelskie i polityczne (12),
- upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego (11),
- prymat polityki nad prawem w działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej (8).
- Mapa dla omawianego obszaru przedstawia pięć zagrożeń, które charakteryzują się ponadprzeciętnym znaczeniem.

Zdaniem ekspertów zdecydowanie największe zagrożenie stanowią dwa poniższe czynniki:

- naruszanie Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń (waga zagrożenia 15,6 pkt, prawdopodobieństwo wystąpienia 93 proc.),

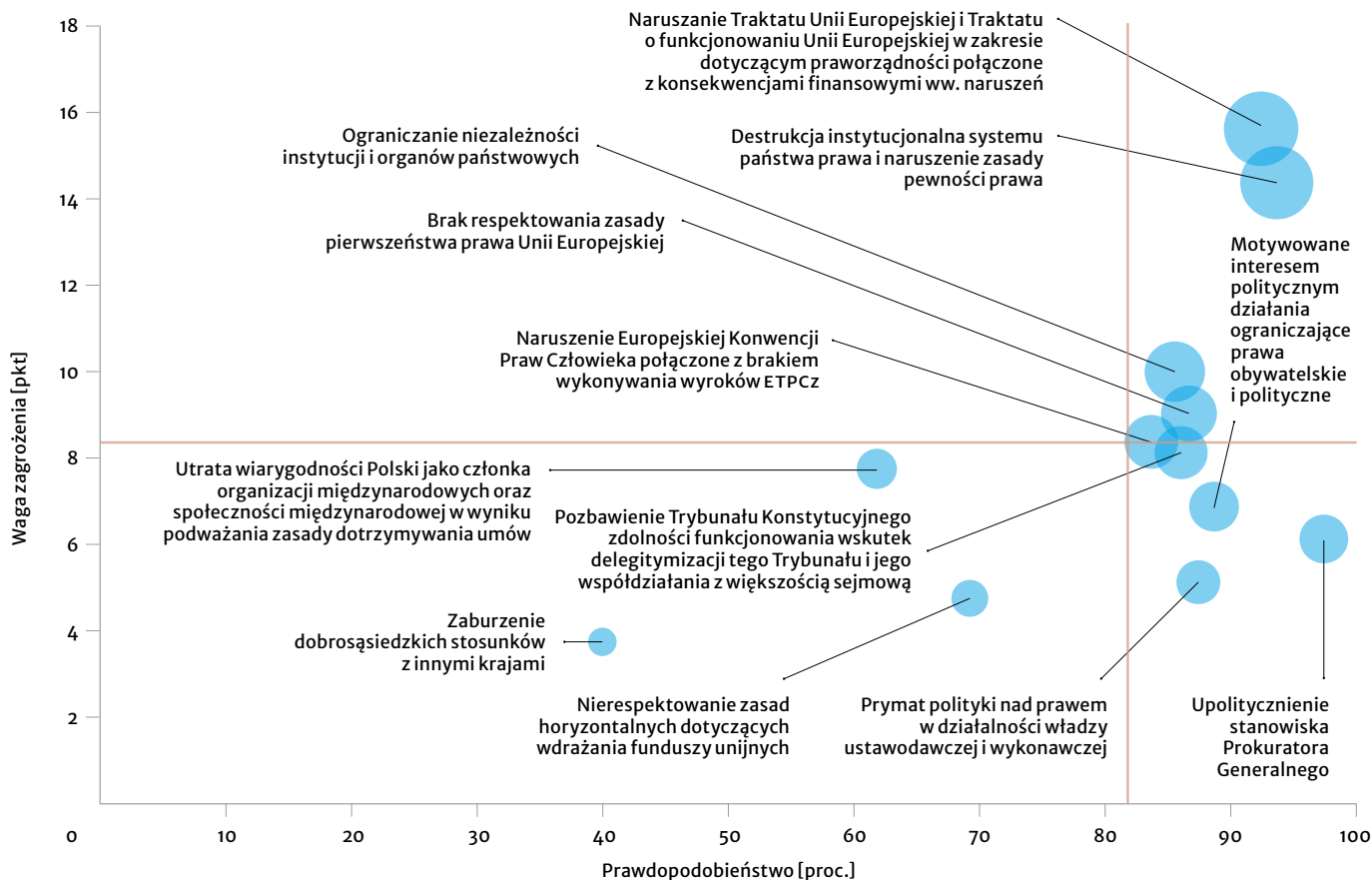
- destrukcja instytucjonalna systemu państwa prawa i naruszenie zasady pewności prawa (waga 14,4 pkt przy prawdopodobieństwie 94 proc.).

Ponadto do czynników o ponadprzeciętnych wartościach wagi zagrożenia oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia eksperci wytypowali:

- ograniczanie niezależności instytucji i organów państwowych, w tym m.in. prokuratury, NIK, UOKiK, parlamentu (waga zagrożenia 10 pkt., prawdopodobieństwo wystąpienia 86 proc.),
- brak respektowania zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, w szczególności w związku z orzecznictwem polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r. (9 pkt. przy prawdopodobieństwie wynoszącym 87 proc.),
- naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania jego wyroków ze średnią wagą na poziomie 8,4 pkt. i prawdopodobieństwem 84 proc.

Warto podkreślić, że dwa największe zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze respektowania zobowiązań międzynarodowych, czyli czynniki (1) i (7), oprócz bardzo wysokich wartości wag i prawdopodobieństwa, charakteryzowały się także najwyższym odsetkiem wskazań eksperckich.

WYKRES 72. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze respektowania zobowiązań międzynarodowych w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika

** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ

Podsumowanie

W poszczególnych rozdziałach wskazywaliśmy nie tylko na wnioski wynikające z ilościowej analizy, ale – poprzez ich interpretację – na ważne i często niepokojące zjawiska gospodarcze. W tym rozdziale chcemy przedstawić w syntetycznym ujęciu wnioski dotyczące polityki gospodarczej i samej gospodarki wynikające z naszego Indeksu. Tę refleksję uzupełnimy zestawem rekomendacji, który – naszym zdaniem – należy praktycznie wypełnić, aby wiarygodność ekonomiczna Polski mogła rosnąć.

Zacniemy od przypomnienia zasadniczego komunikatu, który Raport przynosi, czyli od samej wartości indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski.

TABELA 29. Wartość indeksu WEP dla Polski według metodyki z roku 2022

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
-0,05	0,27	-0,05	0,22	0,17	-0,23	-1,17	-1,70	-4,35

Źródło: opracowanie własne

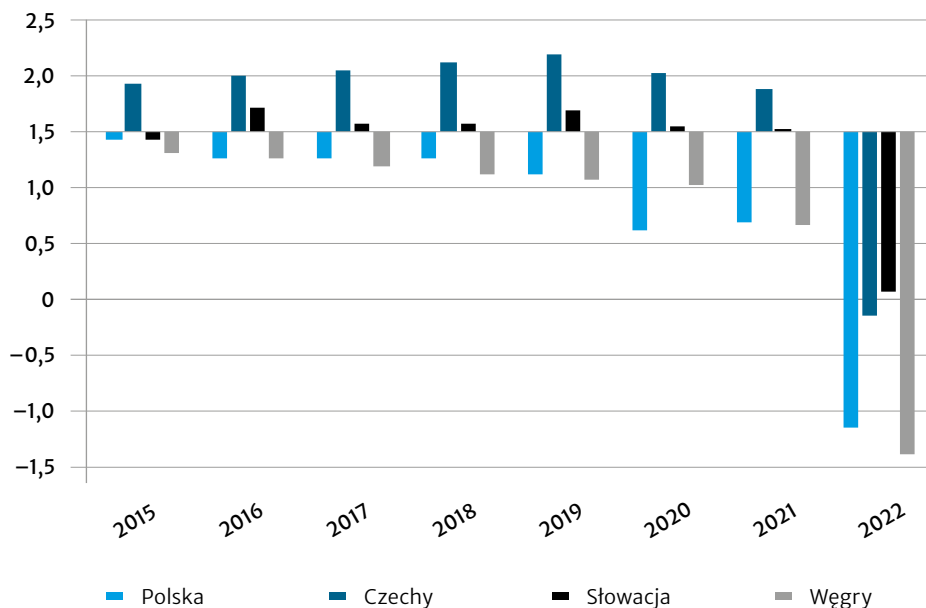
Dla tegorocznego raportu zasadniczy jest indeks WEP dla krajów grupy V4.

TABELA 30. Wartość indeksu w układzie porównawczym (kraje V4)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Polska	-0,06	-0,24	-0,23	-0,23	-0,37	-0,88	-0,81	-2,65
Czechy	0,44	0,51	0,55	0,62	0,70	0,52	0,38	-1,65
Słowacja	-0,07	0,22	0,07	0,07	0,19	0,04	0,01	-1,42
Węgry	-0,18	-0,23	-0,30	-0,38	-0,43	-0,48	-0,82	-2,88

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 72. Wartość indeksu w układzie porównawczym (kraje V4)



Źródło: opracowanie własne

Wniosek wynikający z wartości naszego indeksu jest oczywisty: wiarygodność ekonomiczna Polski dramatycznie dołuje, szczególnie w latach 2021–2022. Porównanie w ramach

rówieśniczej V4 to potwierdza. Bo choć wiarygodność ekonomiczna wszystkich krajów grupy obniżyła się po roku 2019, to jednak wyraźnie mniej w przypadku Czech i Słowacji niż Polski i Węgier. W przypadku Polski nawet mocniej niż Węgier.

Kluczowym problemem polskiej gospodarki staje się obecnie to, jak utrzymać wzrost gospodarczy bazujący na strukturalnej konkurencyjności, czyli bez intensyfikacji pobudzania fiskalnego i monetarnego. Do tego potrzebna jest polityka pieniężna prowadzona zgodnie z regułami sztuki: polityka trudnego pieniądza, makroekonomicznie ostrożna i mikroekonomicznie mobilizująca produktywność.

Tempo wzrostu polskiej gospodarki będzie wolniejsze niż w latach 2016–2023 (nie mówiąc już o latach wcześniejszych; i zerowym tempie w tym roku) przez co najmniej 7–8 następnych lat. W tym okresie będą bowiem coraz silniej ujawniać się skutki zmian w instytucjach i polityce gospodarczej wprowadzone po 2015 r. W nadchodzących latach będziemy to boleśnie odczuwać. Zmiany wprowadzone po 2015 r. osłabiły bowiem każdy z podstawowych czynników długofalowego wzrostu gospodarczego.

Długookresowy wysoki wzrost gospodarczy zależy głównie od czynników podażowych. W naszej sytuacji dramatycznego pomniejszenia zasobów pracy, tylko wyższa produktywność wykorzystania własnych zasobów mogłaby ten deficyt przełamać.

Szybciej niż w innych krajach europejskich rosną za to koszty pracy i energii. **Wytracamy międzynarodową konkurencyjność.** W efekcie skłonność do zakładania firm w Polsce pozostaje na tle unijnym niska i niewiele się zmieniło pod tym względem w ostatniej dekadzie. Grozi nam marazm przedsiębiorczości.

Uderza, że uznawani za przedsiębiorczych Polacy, są w Europie jednymi z najmniej skłonnych do zakładania działalności gospodarczej. Badania wyraźnie wskazują na przyczyny tej sytuacji: niestabilność regulacji dotyczących podatków i zatrudnienia wraz z niską sprawnością sądów i rosnącymi kosztami pracy wymieniane są najczęściej wśród najważniejszych barier dla przedsiębiorczości.

Inflacja pozostaje wysoka, uporczywa i jest strukturalnie zakorzeniona. Pamiętajmy, że $\frac{2}{3}$ polskiego eksportu i importu dokonuje się wewnątrz firm zagranicznych: co osłabia wpływ kursu na inflację, ale też oddziaływanie polityki pieniężnej. Dzięki członkostwu w UE kurs złotego jest wciąż relatywnie stabilny w relacji do euro i fluktuuje razem z euro w stosunku do dolara, pomimo że w wyniku wysokiej inflacji w Polsce złoty realnie tracił w relacji do obu walut. Przy dalszym pogarszaniu się wiarygodności ekonomicznej Polski złoty może zacząć silniej osłabiać się także nominalnie do euro i dolara, co wpłynie niekorzystnie na inflację.

Nierównowaga fiskalna przyczynia się do napływu kapitału portfelowego finansującego rosnący dług publiczny. To okresowo umacnia złotego. Dlatego tak ważna jest obserwacja długookresowej tendencji kształtowania się poziomu kursu równowagi. Ryzyko systematycznego osłabiania się złotego, szczególnie do walut krajów, z którymi handlujemy i konkurujemy, oddala perspektywę wejścia do strefy euro i sprostania gospodarczej rywalizacji.

Oslabiony układ instytucjonalny państwa powoduje nieustanne zwiększanie się interwencjonizmu państwa. Pośród wielu przykładów przypomnijmy przeorientowanie systemu bankowego na finansową obsługę państwa w stopniu znacząco osłabiającym depozytowo-kredytową obsługę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. BGK w praktyce obsługuje rząd, a nie gospodarkę. To bank rządowy.

Wyłania się nowa architektura systemu finansowego, w której dominują przepływy kapitału.

W rezultacie zmienia się także i gospodarcza funkcja państwa: ma ono środki i narzędzia poszerzającego się interwencjonizmu polityczno-gospodarczego – uznaniowo wyłączającego lub osłabiającego niektóre składowe mechanizmy rynkowego i/lub segmenty rynku, np. paliw.

A jednocześnie polski system bankowy ekonomicznie karzeje (relacja kredytu bankowego dla sektora prywatnego do PKB jest rzędu 50 proc., podczas gdy w gospodarkach rozwiniętych relacja ta kształtuje się na poziomie 150 proc.).

Wielkim problemem będzie finansowanie inwestycji modernizacyjnych i utrzymanie wysokiej dynamiki produktywności. Szczególnie dotyczy to obecnie przedsiębiorstw małych, które tracą zdolność ekspansji. Coraz mocniej jest odczuwany brak doływu środków na Krajowy Plan Odbudowy.

Oczywiście nawet obecny system bankowy zapewni długoterminowe finansowanie krajowych projektów inwestycyjnych, ale z pewnością nie będzie ono relatywnie tanie, co wykluczy z niego większość małych przedsiębiorstw. Odcina to jednak od źródeł finansowania większość małych przedsiębiorstw, które są wystarczająco konkurencyjne, by sprzedawać za granicą.

Warto dostrzec, że pomimo utrzymywania wysokiej dynamiki wzrostu, w okresie czterech ostatnich lat rządów Prawa i Sprawiedliwości, przez większość miesięcy wskaźnik PMI utrzymywał się poniżej 50 punktów (39 na 48). To wskazuje, że mamy do czynienia z długookresową tendencją wygasania produktywno-podażowych czynników wzrostu.

Polska nie jest jednak skazana na trwałe spowolnienie, ani tym bardziej na kryzys. To, czy po chudych latach, które przed nami, nastąpi poprawa, czy też dalszy regres, będzie zależec od zmian w instytucjach i polityce gospodarczej, jakie wprowadzi nowy rząd.

Na koniec kilka zasadniczych stwierdzeń:

- Obserwujemy narastający deficyt wiarygodności ekonomicznej naszego państwa, co wynika z degradacji wielu instytucji państwowych i postępującej dysfunkcjonalizacji układu instytucjonalnego
- Dynamika wzrostu zadłużenia państwa musi niepokoić. Nierównowaga fiskalna ma strukturalny charakter i dlatego stanowi realne zagrożenie
- Poprzez deficyt finansujemy konsumpcję, a nie rozwój, a to prowadzi do obniżenia potencjalnego tempa wzrostu
- Potrzebujemy relatywnie wysokiego i równomiernego wzrostu gospodarczego – średniorocznie tempo wzrostu PKB powyżej 3 proc.
- Środowisko chronicznie podwyższonej i zmiennej inflacji nie sprzyja osiągnięciu tego celu. W naszym przypadku podłoże inflacji jest silnie, strukturalnie zakorzenione

- Problemem polityki pieniężnej nie jest instrumentarium, ale układ instytucjonalny jej prowadzenia i jakość oraz mechanizmy komunikacji.
- Polityczne ograniczanie niezależności Narodowego Banku Polskiego oznacza, że w polityce pieniężnej znika możliwość połączenia dwóch perspektyw analityczno-decyzyjnych: krótko-średniookresowej – ściśle monetarnej oraz średnio-długookresowej – ogólnogospodarczej. Ta druga ujawnia się tylko w komunikacyjno-propagandowym zaklinaniu rzeczywistości
- Niezbędne są silne wewnętrzne regulacje ostrożnościowe – szwankuje koordynacja instytucjonalna
- Polska gospodarka powinna pozostawać na ścieżce konwergencji względem państw strefy euro: potrzebna nie tylko konwergencja nominalna, ale także strukturalna – prowadząca do unowocześniania się branżowej struktury gospodarki. Pod tym względem obserwujemy dywergencję, co oznacza podważenie fundamentu wzrostu potencjału gospodarczego Polski
- Plan wejścia Polski do strefy euro jest potrzebny teraz jako strategiczne narzędzie koordynacji polityki gospodarczej
- Państwo ma ograniczoną i wyraźnie zanikającą zdolność modernizowania gospodarki. Obserwowane wyłączenie i osłabianie mechanizmu rynkowego, w następstwie rosnącego interwencjonizmu państwa, co osłabia konkurencję, a w konsekwencji produktywnościową orientację przedsiębiorstw oraz ich skłonność do wytwórczego inwestowania

Wszystko to nie znaczy jednak, że proces erozji wiarygodności ekonomicznej Polski można odwrócić naprawiając tylko same wąsko rozumiane instytucje państwa. Potrzebne jest jeszcze powstrzymanie trwającego od połowy ubiegłej dekady procesu odchodzenia od norm i wartości, które są charakterystyczne dla demokracji. Tylko w sytuacji, gdy normy te są żywe i powszechnie akceptowane, można liczyć na to, że instytucje państwa będą działać *pro publico bono*, nie kierując się do różnym interesem aktualnej władzy.

W rzeczywistości bowiem jakość polityki gospodarczej nie zależy tylko od tego, czy podejmowane są relatywnie mniej lub bardziej trafne decyzje. Co najmniej równie duży wpływ na sposób prowadzenia polityki gospodarczej wywiera model państwa i wynikający z tego zakres niezależności instytucji.

Najprostszym kryterium oceny niezależności kluczowych instytucji prowadzących politykę makroekonomiczną jest jej antycykliczny charakter i brak wpływu na nią cyklu wyborczego. Do niedawna tak właśnie było. Polityka pieniężna NBP była antycykliczna, a wydana w 2006 r. rekomendacja była pierwszym przykładem wykorzystania polityki makroostrożnościowej do stabilizowania systemu finansowego. Także politykę fiskalną charakteryzowało do niedawna stałe dążenie do utrzymywania gospodarki na ścieżce zrównoważonego i długofalowego wzrostu, a cykl wyborczy nie miał na nią wpływu.

Wszystko to było możliwe dzięki temu, że kluczowe instytucje, decydujące o kształcie polityki makroekonomicznej miały wystraszającą autonomię decyzyjną, co wynikało z funkcjonującego modelu państwa.

Poniższe rekomendacje formułujemy, chcąc uwypuklić dwie rzeczy.

Po pierwsze, trzeba mieć stale w pamięci, że gospodarka jest mechanizmem złożonym, w związku z czym proces naprawy jej funkcjonowania wymaga dokonania wielu różnych zmian, o których piszemy w raporcie. Nie można łudzić się, że wystarczą tu jakieś proste recepty, które przyniosą natychmiastową poprawę – poza zmianami w systemie sądownictwa, które odblokowałyby środki KPO.

Po drugie, nasz raport ostrzega w wielu miejscach przed iluzją „sprawczości” interwencjonizmu państwowego, którą tworzą między innymi nieprzemyślane, wielkie projekty infrastrukturalne, mające, jak w Turcji, stworzyć wrażenie, że Polska staje się na skróty potęgą gospodarczą. Poddawanie się takiej iluzji jest rzeczą groźną, ponieważ interwencjonizm gospodarczy demonstrowuje dwa mechanizmy zapewniające optymalną alokację zasobów

w gospodarce: mechanizm rynkowy i system dysponujących odpowiednią autonomią instytucji, których decyzje koordynuje ich wspólne dążenie do utrzymania gospodarki na ścieżce długofalowego stabilnego wzrostu.

Rekomendacje

W drugiej edycji Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski zawarliśmy dla wszystkich obszarów łącznie **34** rekomendacje.

Praworządność

Pierwszą rekomendacją jest obowiązkowa ocena skutków regulacji *ex ante* dla każdego projektu ustawy. Konieczne jest uniezwolnienie obchodzenia wymogu przygotowania oceny skutków regulacji (OSR). Jest to karygodna praktyka, która w Polsce ma wieloletnią tradycję – projekty rządowe zgłasza się jako poselskie, gdyż w tym trybie przygotowanie OSR nie jest wymagane. Dla budowania wiarygodności państwa, każdy projekt ustawy (poselski, senatorski, prezydencki czy rządowy) powinien spełniać te same wymogi w zakresie konsultacji oraz przedstawienia oceny skutków regulacji. Obowiązek ten powinien obejmować również obywatelskie inicjatywy ustawodawcze. W przypadku takich inicjatyw powinien on spoczywać na rządzie, żeby nie utrudniać działań podejmowanych w ramach demokracji bezpośredniej, co miałyby inne niekorzystne skutki – zniechęcałoby obywateli do zaangażowania w sprawy publiczne.

Postulowane rozwiązanie zwiększy transparentność procesu legislacyjnego oraz da szansę na poprawę jakości stanowionego prawa. To zaś powinno przełożyć się chociażby na rzadszą konieczność nowelizowania przepisów.

Druga rekomendacja to ograniczenie sądownictwa powszechnego do dwóch szczebli. Obecnie w Polsce sądami powszechnymi są sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Mimo trzystopniowej struktury postępowania są jednak dwuinstancyjne. Wynika to z przyjętej zasady, że sprawy bardziej skomplikowane lub poważniejsze w pierwszej instancji mają trafiać do sądu okręgowego, który w pozostałych wypadkach pełni rolę organu drugiej instancji. Jest to jednak niepotrzebna komplikacja, która utrudnia chociażby bardziej równomierne rozłożenie obciążenia sędziów pracujących w różnych jednostkach.

Niewątpliwie potrzebny byłby nowy projekt wprowadzający dwuszczeblową strukturę, gdyż ten zaprezentowany kilka lat temu przez Ministerstwo Sprawiedliwości był wadliwy i wiązał się z szeregiem działań, które są nie do pogodzenia z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Nie przekreśla to jednak potrzeby samej reformy, która dzięki uproszczeniu systemu przyczyniłaby się do usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości.

Trzecią rekomendacją jest zwiększenie wynagrodzenia biegłych. Przewlekłość wielu spraw jest spowodowana problemami z uzyskaniem opinii biegłych. Trudno się dziwić, że specjaliści w choćby umiarkowanie intratnych profesjach nie są zainteresowani sporządzaniem takich opinii, a kiedy już podejmują się tego obowiązku, to nie traktują go priorytetowo. Stawka godzinowa za ich pracę zaczyna się bowiem od 22,90 zł netto, co jest bliskie płacy minimalnej. Co prawda, w niektórych przypadkach możliwe jest przyznanie wyższego wynagrodzenia – maksymalnie, w sprawach szczególnie skomplikowanych dla biegłego z tytułem profesora, może to być 105,49 zł netto za godzinę. Trudno się więc dziwić, że cenieni specjaliści wybierają inne – bardziej intratne i spokojniejsze sposoby zarobkowania.

Wprowadzenie wyższych stawek, połączone z usprawnieniem procesu zamawiania opinii, jej dostarczania, odpowiadania na pytania sądu oraz stron, a także rozliczania wynagrodzenia, mogłyby znacznie przyspieszyć wiele spraw oraz przyczynić się do podniesienia jakości wydawanych orzeczeń.

Swoboda działalności gospodarczej

Pierwszą rekomendacją jest usprawnienia pracy sądów, w tym skrócenie czasu rozpatrywania spraw. Dane Banku Światowego wskazują, że w ostatniej dekadzie nie udało się tego dokonać, co może sugerować, że trudno jest uzyskać poprawę w wielu istotnych dla biznesu obszarach działania państwa bez osiągnięcia wyższego poziomu stabilności politycznej.

Drugą rekomendacją mówi o zwiększeniu stabilności otoczenia prawnego, w tym m.in. wydłużenia okresu *vacatio legis* – okres ten w ostatniej dekadzie zmniejszył się do 33 dni dla ustaw i 7 dni dla rozporządzeń. Wydaje się, że w obecnym układzie instytucjonalnym, nie ma odpowiednich mechanizmów skłaniających legislaturę do zaspokojenia potrzeby stabilności otoczenia gospodarczego.

Trzecią rekomendacją jest wzmocnienie reprezentacji przedstawicieli krajowego biznesu w organizacjach reprezentujących przedsiębiorców na forum krajowym i europejskim wzorem wielu państw europejskich. Zwiększenie powszechności instytucji reprezentujących interesy przedsiębiorców usprawniłoby samoczynny mechanizm poprawiający instytucjonalne warunki prowadzenia działalności gospodarczej. W 2018 r. zaledwie około 2 proc. polskich przedsiębiorców zrzeszonych było w instytucjach reprezentacji interesów, co nie tylko sprawia, że głos przedsiębiorców w procesie legislacyjnym jest stłumiony, ale także nie sprzyja zniesieniu barier biurokratycznych, które najbardziej szkodzą mniejszym podmiotom.

Wiarygodność finansów publicznych

Pierwszą rekomendacją, a zarazem pierwszym, natychmiastowym krokiem do odbudowy wiarygodności w obszarze finansów publicznych (bo nie rodzącym żadnych kosztów), jest przywrócenie ich przejrzystości: wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej planów finansowych wszystkich jednostek

sektora finansów publicznych według zakresu metodologii unijnej, wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej szczegółowych informacji o stosowaniu reguły wydatkowej, zmiana akcentu w ustawie budżetowej na deficyt sektora finansów publicznych, deficyt całego budżetu centralnego (wraz z funduszami, agencjami i innymi jednostkami) oraz deficyt podsektora ubezpieczeń społecznych, utworzenie publicznego rejestru jednostek sektora finansów publicznych z informacjami finansowymi, w tym o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, utworzenie rejestru danin publicznych. Docelowo konieczna jest kompleksowa reforma instytucjonalno-organizacyjna finansów publicznych w kierunku redukcji funduszy, agencji i redefinicji „budżetu państwa” w kierunku „budżetu całego sektora centralnego”, tak aby rząd otrzymał pełne i niewadliwe absolutorium.

Drugą rekomendacją jest uszczelnienie i zabezpieczenie przed manipulowaniem regułami fiskalnymi: wprowadzenie do konstytucji definicji długu publicznego zgodnej z metodologią unijną, uszczelnienie stabilizującej reguły wydatkowej, tak aby obejmowała co do zasady wszystkie transakcje wydatkowe w rozumieniu metodologii europejskiej, objęcie procederu „rozdawania” obligacji skarbowych zakresem reguły, tj. traktowanie ich jak dotacji (wydatków); wprowadzenie wymogu akceptacji zmian w regułach fiskalnych przez $\frac{2}{3}$ parlamentu i oparcie klauzuli wyjścia z reguł fiskalnych w stanach nadzwyczajnych określonych w konstytucji, także wpisanie stanu epidemii do konstytucji.

Trzecią rekomendacją jest powołanie niezależnej politycznie Rady Fiskalnej, gdzie dominującą rolę wypełniają eksperci o szerokich kompetencjach do oceny i monitorowania wszelkich parametrów i danych w zakresie finansów publicznych. Takie rozwiązanie instytucjonalne jest obligatoryjne dla krajów strefy euro. Samo powołanie takiej rady powinno nastąpić najpóźniej w momencie decyzji o wprowadzeniu euro.

Czwartą rekomendacją jest zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych na poziomie mikro. W tym zakresie autorzy publikacji postulują pilne uruchomienie centralnego

rejestrze umów sektora finansów publicznych. Taki rejestr miał być wprowadzony w styczniu 2024 r., jednak po raz kolejny parlament przesunął datę jego wdrożenia, tym razem aż do 2026 r.

Piąta rekomendacja dotyczy podatków i zakłada ona wprowadzenie z mocą ustawy kodeksu oraz zasad zmian w systemie podatkowo-składkowym, które ograniczałyby częstość zmian w podatkach (minimalne *vacatio legis*) oraz wymuszały odpowiednio długi i rzetelny proces konsultacji. Konieczna jest też regularna ewaluacja systemu w kontekście przejrzystości i skomplikowania.

Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Pierwszą rekomendacją, będącą jednocześnie pierwszym, bo nie rodzącym żadnych kosztów krokiem, powinna być zmiana w polityce komunikacyjnej banku centralnego. W „Indeksie wiarygodności ekonomicznej Polski” z 2022 r. zauważono, że powinna ona stać się albo bardziej wstrzemięźliwa, albo bliższa międzynarodowym standardom. Przez wstrzemięźliwość w komunikacji rozumiemy rzadsze występowanie w mediach przedstawicieli banku centralnego. Jeśli wystąpienia publiczne nie budują jego wiarygodności, to powinny być możliwie rzadkie. Przez przybliżenie do standardów bankowości centralnej w komunikacji rozumiemy skoncentrowanie jej na mandacie NBP. Bank centralny powinien skupić swoją komunikację na kwestii (przywrócenia) stabilnego poziomu cen i czynników wpływających na perspektywy powrotu inflacji do celu inflacyjnego, i nie wikłać się w spory polityczne. Tymczasem Narodowy Bank Polski coraz częściej i zupełnie otwarcie staje po jednej stronie politycznego sporu. Jego zaangażowanie polityczne przyjmuje przy tym czasem groteskową formę. Skrajnym tego przykładem jest obklejanie centrali NBP hasłami chwalcącymi politykę rządu i banku centralnego oraz uderzającymi w opozycję.

Drugą rekomendacją jest rezygnacja zarówno z podatku bankowego, jak i zwolnienie odsetek od depozytów z podatku od dochodów kapitałowych (czyli tzw. podatku Belki), mimo że każde z tych działań wiązałoby się z kosztami dla finansów publicznych

w sytuacji ich głębokiej nierównowagi. Za istotniejsze autorzy publikacji uważają rezygnację z podatku bankowego. W celu ograniczenia kosztów fiskalnych tego rozwiązania, można byłoby je zawęzić do nowo udzielanych kredytów. Za rezygnacją, chociażby częściową z tego podatku, przemawia nie tylko dużo większe niż gdzie indziej w Europie obciążenie banków w Polsce podatkami i to w sytuacji, w której ponoszą one wysokie koszty sporów prawnych dotyczących kredytów frankowych oraz tzw. wakacji kredytowych. Przede wszystkim rozwiązanie to osłabiłoby bodźce banków do zastępowania kredytów obligacjami skarbowymi, które są zwolnione z tego podatku, a dodatkowo nie wymagają od banków angażowania kapitałów własnych, gdyż regulator zezwala na przypisywanie im zerowego ryzyka. Sprzyjałoby to zmniejszeniu, wciąż bardzo wysokiej, wrażliwości sektora bankowego na ewentualne zawirowania w finansach publicznych, jak również uzależnienia sektora finansów publicznych od sektora bankowego. Z kolei drugie z rozwiązań powinno podnieść efektywne (tzn. po opodatkowaniu) oprocentowanie depozytów, które w ujęciu realnym pozostaje głęboko ujemne, pomimo znaczących podwyżek stóp procentowych NBP w ubiegłym roku i spadku inflacji w roku bieżącym. W efekcie pozwoliłoby to dodatkowo ograniczyć ryzyko, że gospodarstwa domowe będą zastępować depozyty bankowe bardziej ryzykownymi aktywami.

Bezpieczeństwo i ochrona pracy

Obszar bezpieczeństwo i ochrona pracy wyróżnia się korzystnie na tle pozostałych obszarów uwzględnionych w „Indeksie wiarygodności ekonomicznej Polski”. Należy jednak podkreślić, że uwarunkowania demograficzne sprzyjają tworzeniu dobrych warunków na rynku pracy, który jest coraz bardziej rynkiem „pracownika”. Pomimo tej, co do zasady, korzystnej sytuacji, pozostają wyzwania związane z jednej strony z segmentacją rynku pracy, a z drugiej – z rozwojem kompetencji związanych ze zmieniającymi się wymaganiami na rynku pracy.

Rosnący udział cudzoziemców, szczególnie spoza krajów Unii Europejskiej (Ukraina, Białoruś, Indie), sprzyja segmentacji i ograniczeniu ochrony socjalnej zatrudnienia. **Pierwszą rekomendacją** jest opracowanie i wdrożenie odpowiedniej polityki migracyjnej, która jest kluczowa dla zapewnienia właściwej ochrony i bezpieczeństwa pracy zarówno migrantów, jak i obecnych pracujących.

Praca platformowa, czy wymuszone samozatrudnienie, często skutkują mniejszym zabezpieczeniem pracowników. **Druga rekomendacja** dotyczy odpowiedniego informowania o obowiązujących przepisach i warunkach pracy, szczególnie osoby przyjeżdżające do pracy spoza Polski, a także należytą kontrolę i monitorowanie przestrzegania przepisów prawa.

Kolejnym istotnym wyzwaniem dla rynku pracy jest tworzenie i utrzymywanie wysokiej jakości miejsc pracy, które często wymagają odpowiednich kompetencji, między innymi cyfrowych. **Trzecią rekomendacją** jest więc wypracowywanie rozwiązań sprzyjających rozwojowi kompetencji i uczenia się przez całe życie. Dotyczy to przede wszystkim pracowników z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a także osób z niskim wykształceniem, czyli tych grup, w których uczestnictwo w różnych formach uczenia się jest najniższe.

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

W ostatnich latach w Polsce spadła względna wartość wydatków publicznych na edukację. Jeszcze w 2014 r. było to ok. 4,3 proc. Obecnie w Polsce udział w PKB wydatków publicznych na edukację spadł poniżej 4 proc. **Pierwszą rekomendacją** jest zwiększenie finansowania edukacji na wszystkich poziomach, aby zapewnić odpowiednie środki na infrastrukturę, nowoczesne materiały dydaktyczne i konkurencyjne wynagrodzenia dla nauczycieli (wprowadzając np. regułę ustalania wynagrodzenia dla nauczycieli w odniesieniu do płacy minimalnej, np. minimalne wynagrodzenie asystenta to 150 proc. płacy minimalnej). **Druga rekomendacja** dotyczy zwiększenia dostępności kadry dydaktycznej, którą można

osiągnąć poprzez stosowanie różnorodnych zachęt do podejmowania zawodu nauczyciela oraz zwiększanie prestiżu tego zawodu. **Trzecią rekomendacją** jest wzmacnianie programów szkoleniowych i doskonalenia zawodowego dla nauczycieli, aby dostosować ich umiejętności do zmieniających się potrzeb edukacyjnych.

Czwarta rekomendacja dotyczy poprawy jakości usług zdrowotnych, gdzie potrzebne jest wzmocnienie pierwszego kontaktu pacjenta z systemem opieki zdrowotnej, poprzez zwiększenie dostępu do lekarzy rodzinnych, pielęgniarek środowiskowych i specjalistów w zakresie opieki podstawowej. Można to osiągnąć poprzez wprowadzenie dłuższych godzin pracy placówek, czy wykorzystanie telemedycyny i leczenia zdalnego, które upowszechniło się w okresie pandemii COVID-19, a może istotnie poprawić dostępność usług medycznych. **Piątą rekomendacją**, która związana jest z profilaktyką zdrowotną, jest zwiększenie poziomu wspierania kampanii edukacyjnych na temat zdrowego stylu życia, promowania i oferowania regularnych badań profilaktycznych, zwłaszcza wśród grup ryzyka, co może zmniejszyć zapadalność na choroby przewlekłe.

Wielkim wyzwaniem dla służby zdrowia w Polsce jest zapewnienie odpowiedniego dostępu do usług psychiatrycznych. Coraz częściej z tego typu problemami borykają się dzieci i młodzież. **Szóstą rekomendacją** dotyczy konieczności rozwinięcia systemu dostępu do usług psychiatrycznych, psychoterapii i działań profilaktycznych w obszarze zdrowia psychicznego, szczególnie dla młodszych pacjentów.

Siódmą rekomendacją, która dotyczy zmniejszenia liczby przestępstw przeciwko rodzinie i opiece w Polsce, wymaga wielowymiarowego podejścia oraz zaangażowania wielu instytucji i społeczności. Po pierwsze, ważna jest edukacja i świadomość społeczeństwa. Rozwiązania powinny być oparte na takich elementach jak: (1) odpowiednie kampanie mające na celu podniesienie świadomości społeczeństwa na temat przemocy w rodzinie i jej konsekwencji, (2) programy edukacyjne w szkołach, które uczą dzieci i młodzież o zdrowych relacjach międzyosobowych

i rozwiązywaniu konfliktów bez przemocy, jak również (3) pomoc ofiarom poprzez tworzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy domowej, gdzie mogą one otrzymać wsparcie psychologiczne, prawne i socjalne. Bardzo ważna jest również szybsza reakcja służb policyjnych na zgłoszenia przypadków przemocy w rodzinie.

Platforma ePUAP na tle innych systemów, z których na co dzień korzystamy (np. bankowość elektroniczna), wydaje się być nie z tej epoki. Posiada szereg wad: jest trudna w obsłudze, brakuje jej intuicyjności i jednolitości oraz nie zapewnia żadnego wsparcia technicznego dla użytkowników. **Ósmą rekomendacją** jest stworzenie nowej wersji platformy, która dzięki dostępowi przez urządzenia mobilne (smartfon, tablet), będzie dla obywateli narzędziem łatwym i przystępnym.

Klimat i środowisko

Należy podkreślić, że jak dowodzą dane z wieloletnich szeregów, rozwój gospodarczy i społeczny nie jest powiązany liniowo ze wzrostem emisji gazów cieplarnianych, zużyciem wody i zasobów. Jest wręcz przeciwnie, tzn. efektywne gospodarowanie zasobami oraz zrównoważona konsumpcja i produkcja sprzyjają silniejszemu wzrostowi gospodarczemu w długim okresie. Odpowiedzialne i wiarygodne działania państwa, w tym kreowanie polityk sektorowych, muszą brać pod uwagę takie zależności. Oznacza to, że np. ograniczanie zasobochłonności i energochłonności w polityce przemysłowej oraz emisyjności sektora energetycznego, może przynieść szybszy wzrost gospodarczy. Jednak nie da się dokonać takiej zmiany w gospodarce, bez uwolnienia lokalnego potencjału. **Pierwszą rekomendacją** jest potrzeba zmian regulacyjnych, umożliwiających działania obywatelskich społeczności energetycznych (zgodne z dyrektywą RED II), zrównanie biogazu składowiskowego i biogazu z oczyszczalni ścieków z biogazem rolniczym, oraz wprowadzenie spółdzielni energetycznych do polskich miast. Skądinąd Polska nie ma innego wyboru, jeśli chce

utrzymać konkurencyjność swojej gospodarki opartej na eksporcie. Preferencje klientów, strategie instytucji finansowych, jak również przepisy w rosnącej liczbie krajów, w szczególności wysoko rozwiniętych, w których polskie firmy mają najsilniejszą pozycję, sprawiają, że brak dbałości o środowisko zawęża możliwości sprzedaży, jak i dostęp do finansowania.

Druga rekomendacja mówi o konieczności podejmowania przez Polskę działań związanych np. z ochroną wód poprzez działania inwestycyjne w infrastrukturę oczyszczania ścieków oraz wzmacniające monitoring szczelności systemu. **Trzecia rekomendacja** dotyczy gospodarki odpadami, która wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych oraz jej otoczenia, takich jak zakłady przetwarzania i recyklingu. Dobrym źródłem finansowania powinny być w tym przypadku środki z UE. **Czwarta rekomendacja** obejmuje poprawę stanu powietrza, w którym to obszarze konieczne są konsekwentne i wieloletnie interwencje publiczne, np. w wymianę kotłów i poprawę efektywności energetycznej budynków i lepszego skorelowania działań na poziomie centralnych i samorządów lokalnych. Całość środków ze sprzedaży praw do emisji CO₂ powinna zostać przeznaczona na sfinansowanie transformacji energetycznej, w tym połowa na działania podejmowane przez samorzady terytorialne.

Piąta rekomendacja dotyczy bioróżnorodności. Jej zapewnienie stało się niezbędnym i koniecznym działaniem ochrony środowiska. Ponieważ ma ono charakter horyzontalny, musi być uwzględniane np. przy polityce rolnej czy polityce energetycznej państwa. Rozszerzanie obszarów ochronnych cennych przyrodniczo, choć konieczne i potrzebne, nie może być w tym zakresie działaniem wystarczającym. Ale na początek należy wyłączyć 20 proc. obszarów leśnych z użytkowania gospodarczego. Takie działanie jest możliwe, pożądane, i możliwe do przeprowadzenia w krótkim okresie czasu.

Szczególne znaczenia dla przyszłości ma kapitał naturalny i usługi ekosystemowe, bowiem nie ma obecnie pełnego zrozumienia, co tracimy, a wpływ na jego utratę mają wspomniane wyżej różne polityki sektorowe. Jednym z ważnych kroków dla ponoszenia świadomości

oraz ograniczania degradacji kapitału naturalnego, jest wdrożenie rachunkowości kapitału naturalnego (**szósta rekomendacja**), aby wzmocnić bazę wiedzy pod przyszłe działania na poziomie krajowym i europejskim. Włączenie kapitału naturalnego do systemów rachunków narodowych, początkowo w wersji pilotażowej i eksperymentalnej, może pomóc docenić znaczenie bioróżnorodności.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Pierwszą rekomendacją, będącą równocześnie kluczowym warunkiem poprawy przez Polskę wiarygodności w kwestii respektowania zobowiązań międzynarodowych, jest radykalna zmiana dotychczasowej polityki rządu Polski, polegającej na demontażu rządów prawa i w efekcie podważania *acquis communautaire*. Ta zmiana powinna rozpocząć się od natychmiastowego wprowadzenia przez Polskę w życie wszystkich orzeczeń TSUE i ETPC.

Te działania zapewnią Polsce dostęp do środków finansowych z unijnej perspektywy finansowej na latach 2021–2027. **Druga rekomendacja** dotyczy konieczności przegłosowania przez Sejm ustawy realizującej zobowiązania Polski w ramach KPO, co umożliwi korzystanie z tych środków finansowych, jak też wypełnienie kamieni milowych uzgodnionych z Komisją Europejską.

W obu przypadkach wypełnienie przez Polskę zobowiązań wynikających z członkostwa UE, będzie wymagać od rządu polskiego wycofania się z przeprowadzonych dotychczas zmian w wymiarze sądowniczym i rezygnacji z planów dalszej reformy sądownictwa. **Trzecia rekomendacja** obejmuje konieczność wycofania się z „deformy” wymiaru sprawiedliwości przeprowadzonej w latach 2015–2023, której musi towarzyszyć gruntowna i całościowa reforma wymiaru sprawiedliwości. Powinna ona zostać przeprowadzona we współpracy z polskimi i unijnymi instytucjami sądowniczymi. **Czwarta rekomendacja**, stanowiąca naczelny cel zmian w sądownictwie, mówi o konieczności zagwarantowania jego większej sprawności i faktycznej niezależności oraz, co najważniejsze, zapewnienie jego pełnej kompatybilności z unijnym systemem prawnym.

Stanisław Kluza
Andrzej Sławiński

Polityka gospodarcza w państwach rządzonych przez populistów

„Populizm nie jest ideologią. Jest strategią zdobycia i utrzymania władzy” (Moisés Naím 2017)

„W Ameryce Łacińskiej politykę gospodarczą populistów charakteryzowało podporządkowanie polityki pieniężnej celom polityki fiskalnej” (Sebastian Edwards 2019b)

„Proces erozji jakości instytucji zaczyna się od razu w momencie przejścia rządów przez populistów” (Manuel Funke, Moritz Schularick i Christoph Trebesch 2020)

„Współczesny populizm, z jego bezwzględnym stosowaniem zasady rządów większości, forsowaniem plebiscytowego modelu uprawiania polityki i podejścia, że *zwycięzcy wolno wszystko*, podważa rozwiązania instytucjonalne mające zapewniać równość uczestnictwa w życiu politycznym” (Wojciech Sadurski 2020)

1. Wprowadzenie

Publikacje na temat wpływu rządów populistów na gospodarkę dotyczyły do niedawna głównie państw Ameryki Łacińskiej. W ostatnich jednak latach, w wyniku coraz częstszego przejmowania przez populistów rządów w szeregu innych krajów, ponownie rośnie liczba publikacji dotyczących gospodarczych skutków populizmu. Z publikacji tego rodzaju wybraliśmy cztery cytaty, które mówią o podstawowych cechach polityki gospodarczej prowadzonej przez rządy populistów.

Pierwszy cytat, wybrany z jednej z publikacji Moisésa Naíma (2017) mówi o tym, że interwencjonistyczna polityka ekonomiczna, skierowana na maksymalizowanie bieżącego tempa wzrostu gospodarczego, bez brania pod uwagę jej wpływu na stan budżetu państwa i inflację, jest tylko jednym z instrumentów, które wykorzystują populiści, by podtrzymywać popularność swych rządów. Jest ona populistom potrzebna do dokonania zmian instytucjonalnych, mających zapewnić im władzę na stałe. Inne, stosowane przez populistów, sposoby na zdobycie i zachowanie władzy to m.in. tworzenie i pogłębianie podziałów społecznych, dążenie do delegitymizowania opozycji oraz ograniczanie możliwości działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego (Naím 2022, Acemoglu, Robinson 2022, Boeri i in. 2018).

Drugi cytat, zaczerpnięty z publikacji Sebastiana Edwardsa (2019b), uwypukla, że w krajach rządzonych przez populistów polityka pieniężna jest podporządkowana polityce fiskalnej. Początkowo, gdy nie pojawiają się jeszcze inflacyjne efekty ekspansji fiskalnej i pieniężnej, interwencjonistyczna polityka gospodarcza ma służyć wykazaniu zdolności populistów do dokonywania „cudów” gospodarczych, jeśli nawet wiadomo z góry, że są one osiągalne „na kredyt”, kosztem późniejszych nierównowag gospodarczych (Velasco i Yeyati 2022, Edwards 2010, Dornbusch i Edwards 1991).

Trzeci cytat, pochodzący z obszernego raportu prezentującego wyniki badań nad skutkami polityki gospodarczej rządów populistów w ponad 60 krajach w ciągu ostatnich 120 lat, uwypukla, że

wspólną cechą ich rządów jest eliminowanie trójpodziału władzy (na parlamentarną, wykonawczą i sędziowską), co umożliwia pozbawianie autonomii instytucji, które w normalnych warunkach są odpowiedzialne za utrzymywanie równowagi w gospodarce i zwiększanie jej efektywności. Pozbawianie wielu instytucji ich wcześniejszej autonomii otwiera drogę do prowadzenia silnie scentralizowanej interwencjonistycznej polityki gospodarczej (Funke, Schularick i Trebesch 2020).

Czwarty cytat, wzięty z publikacji Wojciecha Sadurskiego (2020) wypukla, że populiści utożsamiają rządy większości z demokracją, by wprowadzać prymat władzy wykonawczej nad parlamentarną i móc prowadzić dzięki temu silnie interwencjonistyczną politykę gospodarczą, bez oglądania się na parlament i stanowisko partii opozycyjnych.

2. Gospodarcze koszty populizmu

Ogólną konkluzją, która pojawia się w publikacjach dotyczących gospodarczych skutków populizmu, jest to, że celem polityki ekonomicznej rządów populistów nie jest utrzymywanie gospodarki w równowadze i zwiększanie jej efektywności, lecz podtrzymywanie popularności rządu, by zdobyć czas na zmiany instytucjonalne, które pozwolą populistom pozostać u władzy na stałe (Åslund 2019). Intencję tego rodzaju ilustruje w sposób oczywisty to, że osiągnięcie deklarowanego przez populistów celu w postaci zmniejszenia nierówności dochodowych nie wymaga zamiany demokracji na demokrację fasadową, nazywaną przez populistów dla niepoznaki *demokracją neoliberalną*. Jest dokładnie przeciwnie. Tylko demokracja daje długoterminową gwarancję, że nierówności dochodowe będą korygowane (Iversen i Soskice 2019, Acemoglu, Naidu, Restrepo i Robinson 2014, Acemoglu i Robinson 2012).

Jak powiedzieliśmy, wraz ze wzrostem liczby krajów rządzonych przez populistów, rośnie liczba publikacji mówiących o gospodarczych kosztach populizmu (Guriev i Papaioannou 2022, Scheiring 2021, Funke i in. 2020, Åslund 2019, Edwards 2019a, 2019b). Koszty

te wynikają głównie z malejącej pod rządami populistów efektywności gospodarki. Przyczyną jest to, że chcąc uzyskać kontrolę nad gospodarką populiści zmniejszają pole działania mechanizmów rynkowych oraz dążą do nacjonalizowania przedsiębiorstw, a przede wszystkim banków. Z upływem czasu równowaga w gospodarce i jej efektywność schodzą na coraz dalszy plan, wraz z tym jak „kapitalizm państwowy”, jak początkowo określają swoje rządy populiści, staje się coraz mniej skrywaną władzą związaną z rządem oligarchii (Åslund 2019).

Kluczową dla polityki gospodarczej zmianą jest odbieranie autonomii decyzyjnej instytucjom, które w normalnych warunkach dbają o utrzymywanie gospodarki w równowadze i zwiększanie jej efektywności. Autonomia jest im zabierana po to, by rząd mógł prowadzić w sposób scentralizowany silnie interwencjonistyczną politykę gospodarczą, której celem jest pozyskiwanie poparcia społecznego dla coraz mniej demokratycznych rządów (Stiglitz 2023). Ostatecznie jednak nieuniknionym efektem interwencjonizmu gospodarczego, równoznacznego z wyłączeniem mechanizmów rynkowych, jest malejąca wydajność produkcji gospodarki i malejące tempo wzrostu. Z czasem pojawia się, jak określa ją Joseph Stiglitz (2017), *nieoliberalna gospodarcza stagnacja*, której towarzyszy podwyższona inflacja. Chronicznie podwyższona inflacja jest nieuniknionym efektem stałego stosowania ekspansji fiskalnej i pieniężnej w gospodarce, która staje się coraz mniej produktywna i charakteryzuje ją trwale niskie tempo wzrostu wydajności.

Dopełnieniem ograniczania autonomii instytucji odpowiedzialnych w normalnych warunkach za utrzymywanie gospodarki w równowadze, jest wymiana we władzach tych instytucji ekspertów na osoby zdecydowane bezkrytycznie realizować politykę gospodarczą rządu (Bellodi i in. 2021, Adam 2018). Naturalną konsekwencją takiej sytuacji jest nie tylko malejąca efektywność gospodarki, w wyniku wyłączenia mechanizmów rynkowych, ale także znaczne zwiększenie ryzyka popełniania w polityce gospodarczej poważnych błędów, skoro zanikają mechanizmy weryfikacji racjonalności podejmowanych przez rząd decyzji.

W ostatnich dekadach populizm wyrósł w części na krytyce neoliberalnej polityki gospodarczej, która była w latach 80. w dużej mierze reakcją na rosnący interwencjonizm gospodarczy lat 60. i 70. (Glyn 2006). Krytyka neoliberalizmu była w części słuszna, skoro przyniósł wzrost oligopolizacji gospodarek państw wysoko rozwiniętych i zwiększenie się nierówności dochodowych. Z czasem jednak krytyka neoliberalizmu stała się dość doktrynalna. Przykładem tego była krytyka tzw. Konsensusu Waszyngtońskiego, czyli zestawu prorynkowych reform strukturalnych mających zwiększać efektywność gospodarek państw rozwijających się (Williamson 2000). W rzeczywistości, jak się z czasem okazało, reformy strukturalne działają często z dużym opóźnieniem – zwłaszcza w gospodarkach mało zamożnych. Bywa, że dopiero po upływie dłuższego okresu czasu okazuje się, co potwierdzają coraz liczniejsze badania empiryczne, że jeśli chodzi o kraje rozwijające się, to wyższy wzrost gospodarczy jest notowany w tych, które unikały prowadzenia nadmiernie interwencjonistycznej polityki ekonomicznej i wdrażały reformy strukturalne poprawiające jakość i niezależność instytucji (Spence 2021, Grier, Grier 2021, Goldfajn i in. 2021, Chari i in. 2020).

Analizując przyczyny pojawienia się populizmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wskazuje się często na społeczne i polityczne konsekwencje deindustrializacji, jaka następowała w początkowym okresie transformacji systemowej (Scheiring 2021). W Polsce na znaczenie tego czynnika wskazywał między innymi Karol Modzelewski (2013). Tym niemniej Polska była krajem, w którym transformacja ekonomiczna okazała się wyjątkowo skuteczna, skoro przyniosła 30 lat nieprzerwanego wzrostu gospodarczego (Gradzewicz i in. 2018).

Sukces gospodarczy polskiej transformacji miał trzy zasadnicze przyczyny.

Po pierwsze, dzięki przywróceniu demokracji można było stworzyć system instytucji mających dbać o równowagę w gospodarce, którym dano w tym celu odpowiednio duży zakres autonomii. I nie chodzi tu tylko o niezależny bank centralny. Stanowiska ministrów finansów i ministrów gospodarki pełniły często osoby,

w przypadku których sama ich pozycja zawodowa (w tym często także akademicka) predestynowała je do podejmowania niezależnych decyzji, które były zgodne w wymogiem utrzymywania równowagi w gospodarce.

Po drugie, skuteczne ustabilizowanie polskiej gospodarki i jej otwarcie na wymianę – w połączeniu z perspektywą naszego wejścia do UE – przyciągnęły do Polski (podobnie jak do innych państw regionu) duży napływ inwestycji bezpośrednich. Dzięki temu ulegała stałej poprawie technologiczna konkurencyjność polskiej gospodarki. W ciągu stosunkowo krótkiego okresu staliśmy się gospodarką osiągającą nadwyżki eksportowe, co wyeliminowało konieczność zadłużania się za granicą. Polska znalazła się w grupie krajów, na które przypada połowa ogólnej wielkości europejskiego eksportu. Grupę tę tworzą Niemcy, Austria, Szwajcaria, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry i Słowenia (Landesman i Stöllinger 2018).

Dodajmy, co rzadko się uwypukla, że to właśnie eksport stał się głównym motorem naszego wzrostu gospodarczego (Mućk i Hagemeyer 2019). Patrząc zaś z historycznego punktu widzenia, napływ inwestycji bezpośrednich do Europy Środkowo-Wschodniej odegrał analogiczną rolę jak napływ amerykańskich inwestycji bezpośrednich do Europy Zachodniej po zakończeniu II wojny światowej, gdy umożliwiło to gospodarkom europejskim szybkie zmniejszenie luki technologicznej i menedżerskiej, jaka dzieliła je w tamtym czasie od gospodarki amerykańskiej (Bergeaud, Cette i Lecat 2014).

Po trzecie, liberalizacja gospodarki, dokonana w ramach Planu Balcerowicza, umożliwiła masowe zakładanie nowych firm, a tworzyli je przedsiębiorcy wywodzący się ze wszystkich grup społecznych (Gardawski i in. 2013). Nowe miejsca pracy powstawały w dużej mierze w sektorze usług. Dzięki temu powstająca dzisiaj w usługach duża liczba miejsc pracy sprzyja niskiemu bezrobociu nawet w okresach słabszej koniunktury.

Sukces transformacji gospodarczej sprawił, że Polska była coraz bliżej możliwości wejścia do strefy euro. I nie chodzi tu tylko o spełnienie kryteriów z Maastricht. Rzecz w tym, że straciły na znaczeniu wcześniejsze dylematy, dotyczące głównie polityki kursowej.

W sytuacji, gdy od naszego wejścia do UE połowę polskiego eksportu zaczęła stanowić sprzedaż za granicę towarów i usług wytwarzanych w przedsiębiorstwach będących częścią globalnych sieci produkcyjnych (GVC – *global value chains*), znacznie większy wpływ na nasz eksport mają nie zmiany kursu złotego, lecz zmiany wielkości napływających do Polski zagranicznych inwestycji bezpośrednich (Sławiński 2020). W tej sytuacji analizy NBP, dotyczące wejścia Polski do strefy euro zaczęły skupiać się głównie na wskazaniu dodatkowych reform instytucjonalnych i strukturalnych wzmacniających naszą gospodarkę przed przyjęciem wspólnej waluty europejskiej (Kosior i Rubaszek 2016).

Dokonywane w Polsce od kilku lat zmiany instytucjonalne mogły zepchnąć trwale polską gospodarkę ze ścieżki zrównoważonego do niedawna wzrostu gospodarczego. Przykładem państwa, w którym już się to stało, jest Turcja, której doświadczenia są pod pewnymi względami podobne do polskich.

Podobieństwo wynika stąd, że zmiany w polityce gospodarczej Turcji, były efektem zmian instytucjonalnych. Sekwencja ich podejmowania była podobna jak u nas. Najpierw dokonano ich w reakcji na głęboki kryzys finansowy i gospodarczy, a później w wyniku negocjacji dotyczących wejścia Turcji do Unii Europejskiej. Dokonane zmiany instytucjonalne sprawiły, że gospodarka turecka weszła w tamtym czasie na ścieżkę szybkiego i zrównoważonego wzrostu. Później jednak, gdy negocjacje dotyczące wejścia do UE nie przyniosły powodzenia, rządząca Turcją populistyczna partia AKP, wycofała się z wcześniejszych reform strukturalnych – znosząc autonomię instytucji odpowiedzialnych za politykę gospodarczą (Özel 2015). Przyniosło to Turcji poważne, powszechnie dzisiaj znane, kłopoty gospodarcze. Ich spektakularnymi przejawami była w ostatnich latach nieomal całkowita utrata rezerw walutowych przez Bank Turcji, bardzo wysoka inflacja oraz wyjątkowo długi okres silnej deprecjacji tureckiej liry (Acemoglu i Ücer 2020). Efektem była utrata wiarygodności tureckiego państwa nie tylko w oczach krajowego biznesu, ale także w oczach zagranicznych inwestorów, czego symptomem było

znaczące pogorszenie się ratingu tureckich obligacji skarbowych (Flug, Portal i Hirsh 2023).

3. Wpływ interwencjonistycznej polityki gospodarczej na stan budżetu i inflację

Sebastian Edwards zwraca uwagę, że sposób prowadzenia polityki fiskalnej i pieniężnej w szeregu krajach Ameryki Łacińskiej jest niepokojąco podobny do zaleceń tzw. Nowoczesnej Teorii Pieniądza, która wprost zaleca finansowanie deficytu budżetowego emisją pieniądza (Edwards 2019a).

Dlaczego MMT zakłada mały wpływ pieniężnego finansowania deficytu budżetowego na inflację (Kelton 2020)? Powodem jest to, że MMT wywodzi się z teorii finansów funkcjonalnych, którą Abba Lerner sformułował w latach 40., gdy ekonomiści obawiali się jeszcze, że po zakończeniu II wojny światowej powróci masowe bezrobocie, które charakteryzowało Wielki Kryzys lat 30. (Lerner 1943). Pamiętali również, że silna ekspansja fiskalna lat 30. z reguły nie powodowała wysokiej inflacji, ponieważ w wyniku Wielkiego Kryzysu występowały w tamtym czasie duże wolne moce wytwórcze, nie mówiąc już o tym, że celem polityki gospodarczej było przezwyciężenie silnej deflacji (Romer 1992).

Od tamtego czasu wiele się jednak zmieniło. Dzisiaj banki centralne i rządy starają się z mniejszym lub większym powodzeniem utrzymać gospodarki w równowadze i nie występują już nawet w przybliżeniu tak duże wolne moce wytwórcze jak w latach 30. Rodzi to ryzyko, że silna ekspansja fiskalna może prowadzić do wysokiej inflacji, czego ilustracją był jej wzrost w wyniku zastosowania przez rządy ekspansji fiskalnej pieniężnej w reakcji na potrzebę zmniejszenia gospodarczych skutków epidemii COVID-19.

Przyczyną pojawiania się MMT było to, że po kryzysie finansowym lat 2007–2008 stosunkowo duże deficyty budżetowe nie powodowały inflacji. Przyczyną utrzymywania się niskiej inflacji w krajach wysoko rozwiniętych – pomimo występowania w ich gospodarkach stosunkowo dużych deficytów budżetowych – był

nie tylko anemiczny charakter ówczesnego ożywienia koniunktury, rodzący obawy, że gospodarki państw wysoko rozwiniętych wchodzi w sekularną stagnację (Summers 2016). Ważną przyczyną tego, że duże deficyty budżetowe nie wywoływały inflacji, było w znacznej mierze to, że w Japonii od połowy lat 90., a w pozostałych państwach wysoko rozwiniętych od początku XXI wieku, pojawił się duży i chroniczny nadmiar oszczędności w przedsiębiorstwach (Rachel i Summers 2019, Chen i in. 2017, Gruber i Kamin 2015, Fukao i in. 2014). Przedsiębiorstwa lokowały nadmiar swoich oszczędności albo bezpośrednio w obligacjach skarbowych, albo w bankach, które wykorzystywały je (przy słabości popytu na kredyt) jako źródło finansowania zakupu papierów dłużnych rządu. W takiej sytuacji w krajach wysoko rozwiniętych źródłem finansowania deficytów budżetowych były oszczędności, dzięki czemu deficyty te nie wywoływały znaczącej presji inflacyjnej.

W krajach rozwijających się główny problem polityki fiskalnej jest inny. Ich gospodarki generują relatywnie mniej oszczędności dostępnych na finansowanie deficytów budżetowych. Z tego powodu politykę gospodarczą w szeregu krajów Ameryki Łacińskiej charakteryzuje nie tylko dominacja fiskalna, ale także pieniężne finansowanie deficytu budżetowego (Edwards 2019b).

W polityce gospodarczej Polski w ostatnich latach można wskazać elementy MMT, a więc połączenia silnie ekspansywnej polityki fiskalnej z finansowaniem deficytu budżetowego w sposób, który może przekształcić się w finansowanie pieniężne. Ukrytą formą silnej ekspansji fiskalnej było w ostatnich latach przeniesienie bardzo dużej części wydatków publicznych do funduszy celowych poza demokratyczną kontrolą Sejmu, co sprawiło, że oficjalnie publikowany deficyt budżetowy stanowił stosunkowo mały procent jego faktycznej wielkości (Benecki, Dudek i Kotecki 2023).

Źródłem finansowania tych wydatków była emisja obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju. Obie instytucje sprzedają swoje obligacje głównie bankom krajowym. Problem w tym, że źródłem finansowania aktywów banków komercyjnych tylko w małej części są oszczędności, co jest typowe

w krajach relatywnie mało zamożnych jak Polska. W takiej sytuacji środki wydawane przez krajowe banki komercyjne na zakup obligacji skarbowych mogą pochodzić z trzech źródeł.

Po pierwsze, źródłem takim mogą być płynne rezerwy banków, a krajowe banki komercyjne dysponują ich dużym nadmiarem. Gdy banki komercyjne płacą PBK i PFR swoimi płynnymi rezerwami, to środki te trafiają ostatecznie na rachunki na przykład przedsiębiorstw (finansowanych przez ulokowane w BGK i PFR fundusze celowe), gdzie stają się pieniądzem wydawanym na zakupy towarów i usług.

Po drugie, jeśli nawet banki komercyjne wykorzystują na zakup obligacji PBK i PFR wpłacone do nich depozyty pieniężne, co nie ma bezpośredniego wpływu na inflację, to warto przypomnieć, że zakup obligacji to *de facto* udzielenie kredytu. Oznacza to, że transakcje, o których mowa, dokonywane na dużą skalę, mogą uruchamiać mnożnik kredytowy, co prowadzi do wzrostu podaży pieniądza i inflacji.

Po trzecie, banki komercyjne, chcąc kupić obligacje PBK i PFR, mogą same kreować nowe depozyty pieniężne, co z natury rzeczy zwiększa podaż pieniądza (Armelius i in. 2020, Borio 2021, Deutsche Bundesbank 2017, McLeay i in. 2014, Goodhart 2009, Holmes 1969, Tobin 1963).

Po czwarte, jeśli NBP wróciłby do interwencji na rynku obligacji, takich jak przeprowadzane od końca lutego 2020 r. do końca czerwca 2021 r. (Lindquist 2021), to ponownie stworzyłoby to bankom komercyjnym możliwość dokonywania transakcji *back-to-bank*, a więc zakupu obligacji, w tym emitowanych przez BGK i PFR, połączonych z ich jednoczesną odsprzedażą do NBP, co byłoby formą pieniężnego finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny (Sławiński 2023).

Wszystkie te zależności przeczą rozpowszechnionemu pogładowi, że skoro obligacje są papierami długoterminowymi, to z pewnością źródłem ich finansowania są oszczędności, dzięki czemu presja inflacyjna wywołana zwiększaniem się deficytu budżetowego jest co najwyżej umiarkowana. W rzeczywistości tak nie jest. Polska nie

jest krajem, w którym występuje nadmiar oszczędności. Na dodatek, jeśli od szeregu już lat dokonywane są zmiany instytucjonalne, które ze swej natury prowadzą do zmniejszania się efektywności gospodarki, to kontynuacja takiego stanu rzeczy prowadziłaby do relatywnego zmniejszania się podaży oszczędności. W takiej sytuacji zwiększałyby się zagrożenia inflacyjne ze strony deficytów budżetowych. Zwiększyłaby się tym samym presja na stosowanie różnorodnych form pieniężnego finansowania wydatków rządu, jak na przykład w postaci udzielenia nieefektywnym państwowym molochom coraz większej ilości kredytów przez państwowe banki (Edwards 2019b).

4. Podatek inflacyjny

„Wprowadzie powszechną międzynarodową praktyką stało się wyposażanie banków centralnych w prawne umocowania do stabilizowania inflacji, nie zawsze oznacza to ich faktyczną niezależność od rządów” (Cristina Bodea i Ana Carolina Garriga 2022)

Banki centralne stawały się niezależne od rządów, by ich polityka pieniężna była podporządkowana konieczności utrzymywania równowagi w gospodarce, a nie politycznym celom rządu. Patrząc z tego punktu widzenia, NBP nie wykorzystywał swojej formalnej niezależności po 2016 roku. Zaostrzenie polityki pieniężnej nastąpiło z dużym opóźnieniem, a pretekstem przedwczesnego wycofania się z podwyżek stóp procentowych było nieistniejące ryzyko silnego wzrostu bezrobocia – w sytuacji, gdy od już dekady starzenie się społeczeństwa zmniejsza tempo wzrostu podaży na rynku pracy, a nowe miejsca pracy tworzą się głównie w sektorze usług, który jest relatywnie mniej podatny na wahania koniunktury niż przemysł (Filar 2022).

Nadmiernie akomodacyjna polityka pieniężna doprowadziła do znacznie wyższej inflacji niż mogłaby by być, gdyby NBP reagował jak powinien to robić niezależny bank centralny. W efekcie koszty

inflacji – między innymi w postaci utraty siły nabywczej zasobów pieniężnych ludności i przedsiębiorstw – były dużo większe niż się powszechnie uważa.

Utratę siły nabywczej zasobów pieniężnych ludności i przedsiębiorstw zdecydowaliśmy się określać jako *podatek inflacyjny*. Wprawdzie nie cała utrata zasobów pieniężnych ludności i przedsiębiorstw przekładała się na dochody rządu, ale była ona w dużej mierze efektem prowadzenia przez polskie władze nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej i pieniężnej. Dlatego użycie określenia *podatek inflacyjny* jest uzasadnione.

W przypadku zasobów gotówkowych nie dają one żadnej ochrony przed inflacją. W przypadku depozytów pieniężnych i oszczędnościowych ich oprocentowanie powinno chronić ich realną wartość, ale w Polsce, w wyniku obniżenia w roku 2020 stóp procentowych prawie do zera, tak nie było. Decyzja nie tylko zwiększyła wywołany inflacją spadek realnej wartości depozytów bankowych. Skłoniła także wiele gospodarstw domowych do szukania ochrony przed inflacją w inwestowaniu na rynku akcji i nieruchomości. W Polsce, kraju o relatywnie niskiej jeszcze średniej wysokości dochodów gospodarstw domowych, oznaczało to, że wiele z nich podjęło ryzyko, którego – ze względu na niski poziom swojej zamożności – nie powinny podejmować.

By oszacować skalę podatku inflacyjnego, nałożonego na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w Polsce, skonstruowaliśmy prosty model uwzględniający wielkość naszej gospodarki, dług publiczny i wpływy podatkowe rządu. Zastosowana została konserwatywna metoda estymacji prowadząca do uzyskania najmniejszego z możliwych oszacowań.

Za miarę inflacji przyjęliśmy CPI, a nie miernik kosztów utrzymania, który byłby bardziej adekwatny, ale nie jest on u nas regularnie publikowany. Szacując wielkość nałożonego na gospodarkę podatku inflacyjnego, przyjęliśmy trzy założenia.

1. Wielkość podatku inflacyjnego szacujemy tylko dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Założenie takie jest zasadne,

ponieważ – jeśli pominiemy zasoby gotówkowe – depozyty gospodarstw domowych i przedsiębiorstw stanowią 90 proc. M3 w Polsce.

2. Zakładamy, że przeciętne oprocentowanie depozytów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw (bieżących i terminowych) nie było wyższe od stopy referencyjnej NBP. Przyjęcie takiego założenia jest uzasadnione, ponieważ z praktyki oprocentowanie depozytów bieżących i depozytów opiewających na różne terminy było często znacząco niższe od stopy referencyjnej NBP.
3. Zakładamy, że udział depozytów w walutach obcych wynosił 15 proc. W rzeczywistości był on mniejszy, ale przyjęliśmy 15 proc. za względu na to, że wzrost niepewności w ostatnich latach (wywołany m.in. wysoką inflacją i osłabianiem się kursu złotego) prowadził do stopniowego zwiększania się udziału depozytów walutowych.

Wynikiem naszych obliczeń jest oszacowanie najmniejszych z możliwych wielkości podatku inflacyjnego nałożonego na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w latach 2012–2022. Jak widać na wykresie 73, w 2022 r. jego wielkość wyniosła 150 mld zł. By pokazać skalę utraty realnej siły nabywczej zasobów pieniężnych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw warto ją porównać z wielkością wpływów podatkowych budżetu, które wyniosły w 2022 r. 466 mld zł. Przypomnijmy, że złożyły się na to dochody z VAT w wysokości 234 mld zł (50,3 proc.), wpływy z akcyzy w wysokości 80 mld zł (17,1 proc.), wpływy z PIT I CIT w kwocie odpowiednio 68 mld zł (14,6 proc.) i 70 mld zł (15,1 proc.) oraz 6 mld zł (1,3 proc.) z opodatkowania instytucji finansowych.

WYKRES 73. Wielkość podatku inflacyjnego w Polsce w latach 2012–2022 (miliony złotych miesięcznie)

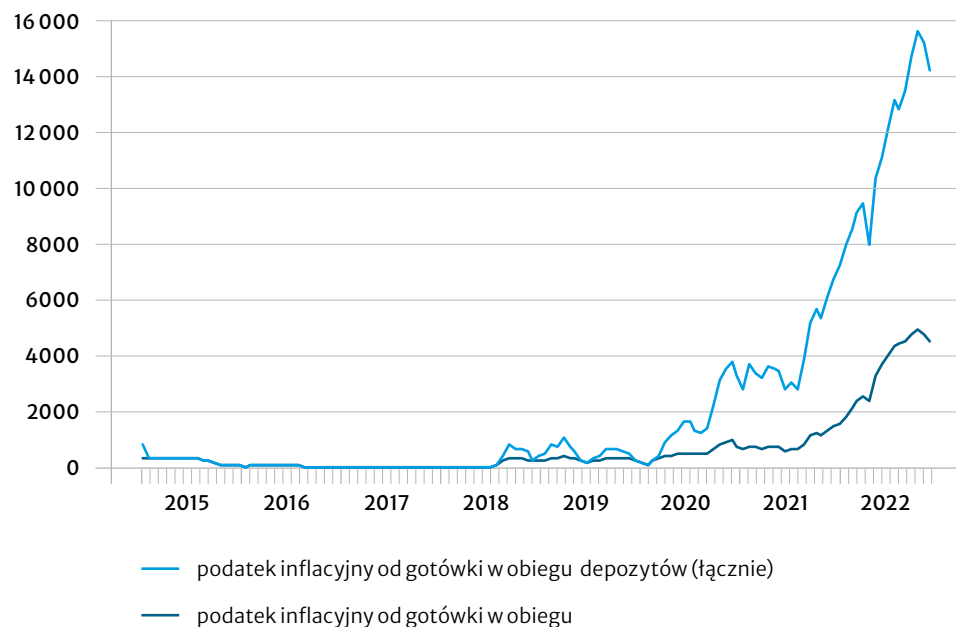


TABELA 31. Podatek inflacyjny w Polsce w latach 2012–2022 (miliony złotych rocznie)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gotówka w obiegu (mln zł)	3696	975	262	0	116	3475	3197	4949	9064	16470	48307
Depozyty (mln zł)	0	0	0	0	0	3863	2073	8614	31079	55100	102373
Gotówka i depozyty (łącznie) (mln zł)	3696	975	262	0	116	7338	5269	13563	40143	71571	150681
Gotówka i depozyty (łącznie) (mln euro)	883	232	62	0	27	1724	1236	3156	9032	15670	32149
Udział depozytów w podatku inflac. (proc.)	0	0	0	-	0	52,6	39,3	63,5	77,4	77	67,9
Podatek inflacyjny/PKB (proc.)	0,2	0,1	0	0	0	0,4	0,2	0,6	1,7	2,7	4,9
EUR/PLN (średnioroczny)	4,185	4,1975	4,1852	4,2615	4,3625	4,2623	4,2623	4,298	4,4448	4,5674	4,6869

By ocenić skalę nałożonego na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa podatku inflacyjnego, należy uwzględnić także to, że w Polsce gotówka i depozyty bankowe stanowią 50 proc. ogólnej aktywów finansowych gospodarstw domowych, podczas gdy w Unii Europejskiej udział ten wynosi przeciętnie 32–33 proc. Warto także przypomnieć, że im niższe są dochody gospodarstw domowych, tym większy jest udział gotówki i depozytów bankowych w wartości posiadanych przez nie aktywów. Zależność ta ilustruje degresywny charakter nakładanego na gospodarkę podatku inflacyjnego.

5. Uwagi końcowe

„Nowy system, przez samego jego twórcę Viktora Orbana zdefiniowany jako *demokracja nieliberalna*, jest demokracją co najwyżej fasadową i ma coraz więcej atrybutów systemu wręcz autorytarnego” (Bogdan Góralczyk 2019)

Bieg zdarzeń w gospodarkach znajdujących się pod rządami populistów skłania do sformułowania pytania, dlaczego w wielu krajach kontynuowano zmiany ustrojowe i instytucjonalne, które prowadziły właściwie nieuchronnie do nierównowag w gospodarce i jej malejącej efektywności. Przyczyną było dążenie rządów populistycznych do uzyskania jak największej kontroli nad gospodarką i ich doktrynalna wiara w skuteczność interwencjonistycznej polityki gospodarczej. Nie bez znaczenia jest także to, że im dłużej utrzymuje się system fasadowej demokracji, tym więcej jest grup społecznych, którym system ten przynosi korzyści, jak jest w przypadku związanej z władzą oligarchii. Co gorzej, społeczeństwo nie mając dostępu do wolnych mediów – ma coraz mniejszą świadomość długofalowych kosztów interwencjonistycznej polityki gospodarczej. Tymczasem populisci głoszą nieustannie jej „sprawczość”, mimo że – ograniczając działanie mechanizmów rynkowych – jest ona czynnikiem, który zmniejsza efektywność gospodarki, a w długim okresie spycha ją na ścieżkę stagnacyjnego wzrostu.

Skoro zmiany ustrojowe i instytucjonalne, jakie nastąpiły w Polsce, są podobne do tych, jakie nastąpiły w Turcji, rodzi to pytanie, dlaczego nie nastąpiło u nas tak radykalne jak w Turcji pogorszenie się sytuacji gospodarczej, gdy kraj ten – po rezygnacji ze spełnienia warunków wejścia do Unii Europejskiej – wycofał się z dokonanych wcześniej zmian ustrojowych i instytucjonalnych. Przyczyną tej różnicy jest w decydującej mierze nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Powoduje ono, że inwestorzy zagraniczni zakładali, iż Polska nie będzie stosowała polityki ekonomicznej prowadzącej do tak dużych jak w Turcji nierównowag gospodarczych.

Przejawami takiego postrzegania Polski przez inwestorów zagranicznych jest między innymi to, że pomimo nierozważnej polityki fiskalnej nie został jeszcze obniżony rating polskich obligacji skarbowych, a złoty nie osłabiał się silnie w relacji do euro pomimo, że inflacja w Polsce jest od szeregu już lat znacznie wyższa niż w strefie euro, a tym samym złoty tracił realnie do euro (Flug i in. 2023).

Gdyby nastąpił *Polexit*, proces spychania polskiej gospodarki ze ścieżki zrównoważonego wzrostu uległby radykalnemu przyspieszeniu także w wyniku silnego pogorszenia się ocen naszej wiarygodności w ocenie zagranicznych inwestorów. Szybko zmalałby napływ inwestycji zagranicznych. Inwestorzy straciliby pewność zachowania w pełni otwartego dostępu do dużego europejskiego rynku. Przestałyby ich również chronić europejskie prawo i sądy. Na skutek spadku napływu inwestycji zagranicznych malałyby szanse na rozwój nowoczesnych przemysłów, które z natury rzeczy stanowią część globalnych sieci produkcyjnych. Skokowo wzrosłaby premia za ryzyko zawarta w cenach polskich obligacji skarbowych, co przełożyłoby się na wzrost długoterminowych stóp procentowych ze wszystkimi konsekwencjami.

Oczywiste jest jednak także i to, że w wyniku kontynuacji rządów populistów jakość polityki gospodarczej w Polsce mogłaby ulec trwałej degradacji nawet bez naszego formalnego wyjścia z Unii Europejskiej. Ilustracją tego jest sytuacja gospodarcza na Węgrzech, której trwałe pogorszenie jest efektem zakończenia z tym kraju procesu przekształcania demokracji w demokrację fasadową (Góralczyk 2019).

Wpływ systemowej zmiany polityki pieniężnej na kursy walut

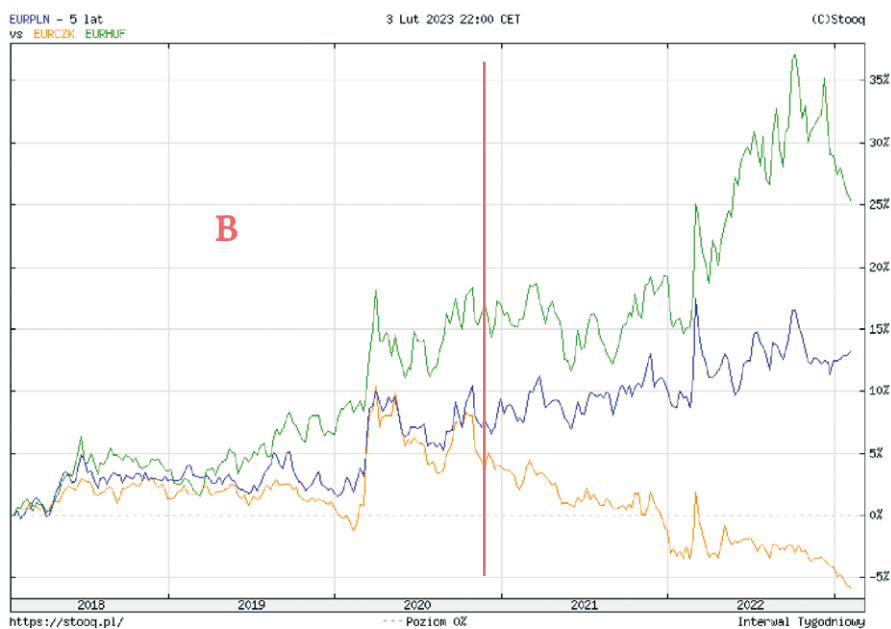
Gwałtowny w ostatnich latach spadek kursu tureckiej liry był efektem rosnących nierównowag w gospodarce Turcji, co było wynikiem jej odejścia od prorynkowych reform instytucjonalnych (Flug i in. 2023). W przypadku kursu forinta i złotego zmiany ich kursów były mniej spektakularne mimo, że także na Węgrzech i w Polsce trwał proces wycofywania się z dokonanych w latach 90. prorynkowych reform instytucjonalnych. Ważną przyczyną tej różnicy było to, że gospodarczą wiarygodność Polski i Węgier podtrzymywała silna integracja obu krajów ze strefą euro i ich członkostwo w Unii Europejskiej.

Po sukcesach transformacji gospodarczej w krajach naszego regionu dilerzy walutowi uważali, że Czechy, Polska i Węgry są na tyle silnie zintegrowane gospodarczo ze strefą euro, że mogłyby przyjąć wspólną walutę, gdyby się na to zdecydowały. Jednocześnie inwestorzy długoterminowi zakładali, że Czechy, Polska i Węgry będą prowadzić politykę gospodarczą zgodną z wymogami Unii Europejskiej, w związku z czym nie wystąpią w ich gospodarkach duże i trwałe nierównowagi.

Przy tego rodzaju podejściu do gospodarek naszego regionu dilerzy walutowi nie widzieli powodów, by grać na przykład na silny spadek kursu korony, złotego lub forinta w relacji do euro. Powodowało to, że przez szereg lat kursy wszystkich trzech walut były, przeciętnie rzecz biorąc, bardzo stabilne w relacji do euro – podobnie jak było to (z analogicznych powodów) w przypadku funta szterlinga i szwedzkiej korony.

W ostatnich jednak latach długoterminowe trendy kursowe zaczęły odzwierciedlać rosnące zróżnicowanie wiarygodności gospodarek naszego regionu w wyniku zmian, jakie zaszły w Polsce i na Węgrzech w modelu państwa i sposobie prowadzenia polityki gospodarczej. Zamieszczone poniżej wykresy odzwierciedlają wyraźnie, że w tym samym czasie, gdy w latach 2021–2022 trwała aprecjacja korony czeskiej w relacji do euro, waluty Polski i Węgier zaczęły słabnąć w stosunku do waluty europejskiej, przy czym w przypadku forinta skala jego deprecjacji była wyraźnie większa. Wyraźna deprecjacja forinta do euro zaczęła się w 2017 r., gdy Fidesz zakończył proces przekształcania węgierskiej demokracji w demokrację fasadową (Góralczyk 2019). Trudno wykluczyć, że na postrzeżenie forinta i złotego przez inwestorów zagranicznych zaważyło także to, iż skala programów QE podjętych przez Polskę i Węgry była większa niż w innych gospodarkach wschodzących, a polski bank centralny uciekł się do klasycznego zrzućania pieniędzy w helikoptera kupując obligacje od BGK i PFR, a więc od instytucji bezpośrednio finansujących wydatki rządu (Arena i in. 2021).

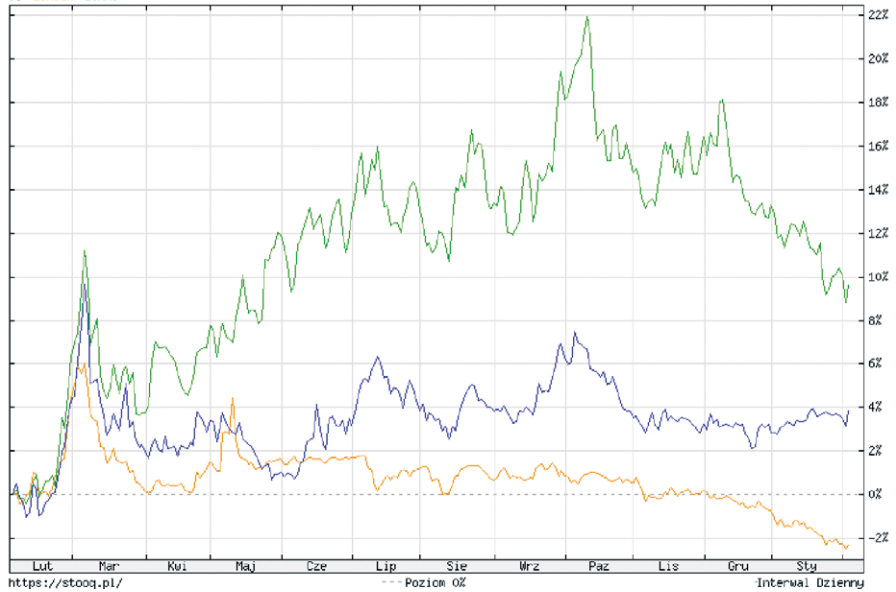
W pierwszej połowie 2023 r. złoty i forint umacniały się w relacji do euro. Wynikało to jednak między innymi z wcześniejszego wzrostu stóp procentowych w Polsce i na Węgrzech, co sprawiało, że złoty i forint umacniały się w stosunku do euro pomimo, iż inflacja w ostatnich latach była w obu gospodarkach znacznie wyższa niż w strefie euro.



EURPLN - 1 rok
vs EURCZK EURHUF

3 Lut 2023 22:00 CET

(C)Stooq



EURPLN - 3 lata
vs EURCZK EURHUF

3 Lut 2023 22:00 CET

(C)Stooq

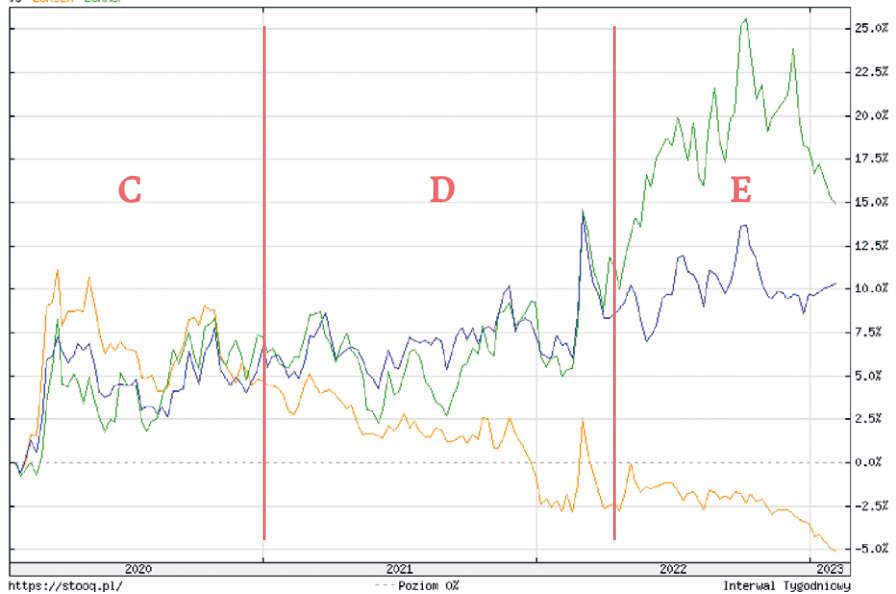


Tabela 31. Dług publiczny i podatek inflacyjny w Polsce w latach 2012–2022

	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020**	2021	2022
	(mln zł)										
Dług Skarbu Państwa	793 853,7	838 025,4	779 938,4	834 550,6	928 666,2	928 473,0	954 269,3	973 338,2	1 097 480,0	1 138 034,2	1 238 466,0
Państwowy dług publiczny	840 476,8	882 293,0	826 774,7	877 282,4	965 199,0	961 841,5	984 313,5	990 948,4	1 111 806,3	1 148 579,0	1 209 594,1
Dług sektora General Government	883 523,7	931 060,6	873 908,8	923 416,5	1 010 021,9	1 007 199,6	1 035 798,3	1 046 022,3	1 336 557,6	1 410 499,5	1 512 226,8
Dług Skarbu Państwa / PKB	49,2	51,4	45,9	46,4	50,1	46,8	44,9	42,5	46,9	43,2	40,2
Państwowy dług publiczny / PKB	52,1	54,1	48,6	48,8	52,1	48,5	46,3	43,3	47,6	43,7	39,3
Dług sektora General Government / PKB	54,8	57,1	51,4	51,3	54,5	50,8	48,7	45,7	57,2	53,6	49,1
PKB	1 612 739	1 630 126	1 700 552	1 798 471	1 853 205	1 982 794	2 126 507	2 288 492	2 337 672	2 631 302	3 078 325
Przyrost nominalny											
	(mln zł rocznie)										
Dług Skarbu Państwa	22 726,2	44 171,7	-58 087,0	54 612,2	94 115,6	-193,2	25 796,3	19 068,9	124 141,8	40 554,1	100 431,9
Państwowy dług publiczny	25 130,6	41 816,2	-55 518,3	50 507,7	87 916,6	-3 357,4	22 471,9	6 634,9	120 857,9	36 772,6	61 015,1
Dług sektora General Government	26 943,5	47 536,9	-57 151,8	49 507,7	86 605,4	-2 822,3	28 598,7	10 224,0	290 535,4	73 941,9	101 727,3
Przyrost względny											
	(proc. rocznie)										
Dług Skarbu Państwa	2,9	5,6	-6,9	7,0	11,3	0,0	2,8	2,0	12,8	3,7	8,8
Państwowy dług publiczny	3,1	5,0	-6,3	6,1	10,0	-0,3	2,3	0,7	12,2	3,3	5,3
Dług sektora General Government	3,1	5,4	-6,1	5,7	9,4	-0,3	2,8	1,0	27,8	5,5	7,2
Podatek inflacyjny											
Gotówka w obiegu (mln zł)	3 696	975	262	0	116	3 475	3 197	4 949	9 064	16 470	48 307
Depozyty (mln zł)	0	0	0	0	0	3 863	2 073	8 614	31 079	55 100	102 373
Gotówka i depozyty (tącznie) (mln zł)	3 696	975	262	0	116	7 338	5 269	13 563	40 143	71 571	150 681
Gotówka i depozyty (tącznie) (mln euro)	883	232	62	0	27	1 724	1 236	3 156	9 032	15 670	32 149
Udział depozytów w podatku inflac. (proc.)	0,0	0,0	0,0	-	0,0	52,6	39,3	63,5	77,4	77,0	67,9
Podatek inflacyjny / PKB (proc.)	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,6	1,7	2,7	4,9
EUR / PLN (średnioroczny)	4,1850	4,1975	4,1852	4,2615	4,3625	4,2576	4,2623	4,2980	4,4448	4,5674	4,6869

TABELA 31. DŁUG PUBLICZNY I PODATEK INFLACYJNY W POLSCE...

- * W 2014 r. OFE straciły możliwość inwestowania w obligacje skarbowe. W konsekwencji 51.5 proc. ich aktywów zostało przeniesione do ZUS (134 mld zł) oraz do Funduszu Rezerwy Demograficznej (19 mld zł).
- ** W 2020 r., w wyniku wydatków rządu na łagodzenie gospodarczych skutków epidemii COVID-19, nastąpił znaczący wzrost długu publicznego.

Bibliografia

- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A. (2014): *Democracy does cause growth*, “NBER Working Paper”, nr 20004.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House, New York.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2020): *The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty*, Radom House, New York.
- Acemoglu D., Úcer E.M. (2020): *High-Quality Versus Low-Quality Growth in Turkey: Causes and Consequences*, [w:] A.S. Akat, S. Gursel [red.], *Turkish Economy at the Crossroads Facing Challenges Ahead*, World Scientific, London.
- Adam Z. (2018): *What is (authoritarian) populism? An institutional economics approach with reference to Hungary*, UCL Center for Comparative Studies of Emerging Economies, “Working Paper”, nr 2.
- Albinowski M., Ciżkowicz P., Rzońca A. (2014): *Links between Trust in the ECB and its Interest Rate Policy*, *Applied Economics*, 46(25), s. 3090–3106.
- Angino S., Secola S. (2022): *Instinctive versus Reflective Trust in the European Central Bank*, “ECB Working Paper”, 2660.
- Arena M., Bems R., Ilahi N., Lee J., Linquist W., Lybek T. (2021): *Asset Purchase Programs in European Emerging Markets*, European Department, International Monetary Funds, Washington.
- Armelius H., Clausen C.A., Vestin D. (2020): *Money and monetary policy in times of crisis*, Sveriges Riksbank Economic Commentaries, nr 4.

- Åslund A. (2019): *Russia's Crony Capitalism. The Path From Market Economy to Kleptocracy*, Yale University Press, New Haven – London.
- Balcerowicz L. (2021): *Destrukcyjne odszkodowania dla frankowiczów*, „Rzeczpospolita”.
- Balcerowicz L. (2021): *Sprawiedliwość i państwo prawa*, „Rzeczpospolita”.
- Balmori de la Miyar J.R. (2021): *Are OECD Countries in a Rule of Law Recession?*, “Law and Development Review”, 14(2), s. 401–428.
- Belloni L., Morelli M., Vannoni M. (2021): *The Costs of Populism for the Bureaucracy and Government Performance: Evidence from Italian Municipalities*, BAFFI CAREFIN Centre Research Paper, nr 2121–158.
- Benecki R., Dudek S., Kotecki L. (2023): *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego edycja 2023*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów i Instytut Finansów Publicznych, Warszawa.
- Bergeaud A., Cette G., Lecat R. (2014): *Productivity trends from 1890 to 2012 in advanced countries*, “Banque de France Working Paper”, nr 475.
- Blanchard O., Cottarelli C. (2010): *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, iMFdirect.
- Blinder A.S., Ehrmann M., de Haan J., Jansen D. J. (2023): *Central Bank Communication with the General Public: Promise or False Hope?*, “Journal of Economic Literature” (nadchodzący numer).
- Bodea C., Garriga A.C. (2022): *Central bank independence in Latin America: Politicization and de-delegation*, “Governance”, s. 1–22. <https://doi.org/10.1111/gove.12706>, dostęp: 31.10.2023.
- Boeri T., Mishra P., Papageorgiou Ch., Spilimbergo A. (2018): *Populism and Civil Society*, “IMF Working Paper”, nr WP/18/245.
- Borio C. (2021): *Back to the future: intellectual challenges for monetary policy*, “BIS Working Paper”, 981.
- Bunn D. (2023): *International Tax Competitiveness Index 2022*, Tax Foundation, Washington D.C.
- Bursian D., Faia E. (2018): *Trust in the Monetary Authority*, “Journal of Monetary Economics”, 98(C), s. 66–79.
- Carter L., Bélanger F. (2005): *The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors*, “Information Systems Journal”, 15(1), s. 5–25.

- Chari A., Henry P.B., Reyes H. (2020): *The Baker Hypothesis*, “NBER Working Paper”, nr 27708.
- Chen P, Karabarbounis L., Neiman B. (2017): *The Global Rise of Corporate Savings*, “NBER Working Paper”, nr 23133.
- Stefan Batory Foundation (2023): *Rule of Law Report – targeted stakeholder consultation*, www.batory.org.pl/en/publikacja/2023-rule-of-law-report-targeted-stakeholder-consultation/.
- Craig D., Diakun-Thibault N., Purse R. (2014): *Defining cybersecurity*, “Technology Innovation Management Review”, 4(10).
- Deutsche Bundesbank (2017): *The role of banks, non-banks and the central bank in the money creation process*, “Monthly Bulletin”, s. 13–33.
- Dornbusch R., Edward S. (1991): *The Macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago University Press, Chicago.
- Dudek S. (2023): *Oszacowanie dodatkowych kosztów obsługi długu publicznego zaciąganego w celu finansowania wydatków za pośrednictwem funduszy zarządzanych przez BGK i PFR w stosunku do wariantu finansowania poprzez emisję długu Skarbu Państwa*, Komentarze i Analizy IFP, 6/2023, Instytut Finansów Publicznych, Warszawa.
- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022): *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego edycja 2022*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa.
- Dudek S., Kotecki L., Majszczyk H. (2023): *Prawdziwy budżet 2023: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu Ustawy Budżetowej na 2023 rok*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów i Instytut Finansów Publicznych, Warszawa.
- Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P. (2021): *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa.
- Edwards S. (2019a): *Modern Monetary Theory: Cautionary Tales from Latin America*, Hoover Institution, “Economics Working Paper”, nr 19106.
- Edwards S. (2019b): *Monetary Policy, Fiscal Dominance, Contracts, and Populism*, “Cato Journal”, 39(1), s. 33–50.
- Edwards S. (2010): *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, Chicago University Press, Chicago.
- Ehrmann M., Georgarakos D., Kenny G. (2023): *Credibility Gains from Communicating with the Public: Evidence from the ECB’s new Monetary Policy Strategy*, CEPR Press Discussion Paper, nr 17784.

- Ehrmann M., Soudan M., Stracca L. (2013): *Explaining European Union Citizens' Trust in the European Central Bank in Normal and Crisis Times*, "Scandinavian Journal of Economics", 115(3), s. 781–807.
- Environmental Performance Index (2022): <https://epi.yale.edu/>, dostęp: 04.11.2023.
- Etienne C., Asamoah-Baah A., Evans D.B. (2010): *Health systems financing: the path to universal coverage*, World Health Organization.
- European Commission (2017): *Social Summit European Pillar Social Rights*, Gothenburg.
- European Commission (2023): *Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland*, Brussels.
- European Commission (2023): *Employment and Social Developments in Europe*, Publications Office of the European Union, doi: 10.2767/089698
- Europejska Agencja Środowiska (2010): *Środowisko Europy 2010 — stan i prognozy*, Kopenhaga.
- Europejska Agencja Środowiska (2019): *Środowisko Europy 2020 — stan i prognozy*, Kopenhaga.
- Filar D. (2022): *Na mieliźnie. Gospodarka Polski w latach 2020–2022 (Z polityką w tle)*, ARCHE, Gdańsk, s. 59–76.
- Fiscal governance database, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en, dostęp: 25.10.2013.
- Flug K., Portal R.K., Hirsh N.P. (2023): *The Curtailing of Judicial Review and Economic Indices*, The Israeli Democracy Institute, <https://en.idi.org.il/articles/47716>, dostęp: 31.10.2023
- Fukao K., Ikeuchi K., Kim Y., Kwon H.U., Makino T., Takizawa M. (2014): *The Structural Causes of Japan's Lost Decades*, RIETO Discussion Paper, 15-E_124.
- Funke M., Schularick M., Trebesch C. (2020): *Populist Leaders and the Economy*, "Kiel Working Paper", nr 2169, Kiel Institute for the World Economy.
- Gardawski J., Bartkowski J., Czarzasty J., Kliszko C., Męcina J. (2013): *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Glyn A. (2006): *Capitalism Unleashed. Finance Globalisation and Welfare*, Oxford University Press, London.

- Goldfajn I., Martinez L., Valdes R.O. (2021): *Washington Consensus in Latin America: From Raw Model to Straw Man*, "Journal of Economic Perspectives", 35(3), s. 109–132.
- Goodhart C.A.E (2009): *A Steadfast Refusal to Face Facts*, "Economica", 76(1), s. 821–830.
- Góralczyk B. (2019). *Węgry: zwrot do systemu nieliberalnego*, Panorama Rocznika, Rocznik Strategiczny 2017/2018, s. 327–341.
- Gradzewicz i in. (2018): *Poland's uninterrupted growth performance: new accounting evidence*, "Post-Communist Economies", 30(2), s. 238–272.
- Grant Thornton (2023): *Barometr Prawa*, Edycja IX 2023, s. 6, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf>, dostęp: 31.10.2023.
- Grant Thornton (2023): *Barometr Prawa*, Edycja IX 2023, s. 22, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf>, dostęp: 31.10.2023.
- Grier K.B., Grier R.M. (2021): *The Washington Consensus Works: Casual Effects of Reform*, "Journal of Comparative Economics", 49(1), s. 59–72.
- Grigorescu A., Lincaru C., Pîrciog S., Chițescu R.I. (2019): *Competitiveness and sustainable development in public service*, "Management & Marketing, Challenges for the Knowledge Society", 14(1), s. 108–129.
- Grimmelikhuijsen S., Knies E. (2017): *Validating a scale for citizen trust in government organizations*, "International Review of Administrative Sciences", 83(3), s. 583–601.
- Gruber J.W., Kamin S.B. (2015): *The Corporate Savings Glut in the Aftermath of the Global Finance Crisis*, International Finance Discussion Papers, 1150.
- Guriev S., Papaioannou E. (2022): *The Political Economy of Populism*, "Journal of Economic Literature", 60(3), s. 753–832.
- Gwartney J.D., Lawson R., Block W. (1996): *Economic freedom of the world, 1975–1995*, The Fraser Institute, Toronto.
- Haini H. (2020): *Examining the relationship between finance, institutions and economic growth: evidence from the ASEAN economies*, "Economic Change and Restructuring", 53(4), s. 519–542.

- Holmes A. (1969): *Operational Constraints on the Stabilization of Money Supply, in Controlling Money Aggregates*, Federal Reserve Bank of Boston, Conference Series nr 1.
- Hölscher J., Jarmuzek M., Matousek R., Polgar E.K. (2006): *Fiscal Transparency in Transition Economies*, CASE Network Studies and Analyses 0328, CASE – Center for Social and Economic Research.
- IPBES (2019): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES secretariat, Bonn, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- IRP (2019): *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want. A Report of the International Resource Panel*. United Nations Environment Programme. Nairobi, Kenya.
- Iversen T., Sockice D. (2019): *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press.
- Jensen U.T., Andersen L.B., Holten A.L. (2019): *Explaining a dark side: Public service motivation, presenteeism, and absenteeism*, “Review of Public Personnel Administration”, 39(4), s. 487–510.
- Kaly U.L, Koshy R., Pal R., Pratt C., Sale–Mario E. (2001): Progress Report – Environmental Vulnerability Index (EVI) project; progress towards a global EVI; March 2001. Suva, Fiji: South Pacific Applied Geoscience Commission. 26 p.
- Kelton S. (2020): *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy*, Public Affairs, New York.
- Keyser A., Paczos W. (2023): *Sovereign risk, debt composition and exchange rate regimes*, “Finance Research Letters”, 58, B.
- Kose M.A., Kurlat S., Ohnsorge F., Sugawara N. (2022): *A Cross–Country Database of Fiscal Space*, “Journal of International Money and Finance”, 128 (2022–11), 102682.
- Kosior A., Rubaszek M. (2014): *The economic challenges of Poland’s integration with the euro area*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Kuroda H. (2015): *Deflation, the Labor Market, and QE*, Remarks at the Economic Policy Symposium Held by the Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Kuziemski M., Misuraca G. (2020): *AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings*, *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976.
- Landesman M., Stöllinger R. (2018): *Structural Change and Global Production Networks*, Policy Notes and Reports nr 21, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna.
- Larch M., Malzubris J., Santacroce S. (2023): *Numerical compliance with EU fiscal rules: Facts and figures from a new database*, "Intereconomics", 58(1), s. 32–42.
- Lerner A. (1943): *Functional Finance and the Federal Debt*, "Social Research", 10(1), s. 38–51.
- Lindquist W. (2021): *Asset Purchase Programs in European Emerging Markets*, www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/021/article-A001-en.xml, dostęp: 31.10.2023.
- Living Planet Report (2022): livingplanetindex.org, dostęp: 04.11.2023.
- Łętowska E. (2021): *Krajobraz po czy przed bitwą o franki? Polemika z prof. Balcerowiczem*, „Rzeczpospolita”.
- Łętowska L. (2021) *Kto pyta, nie błądzi. Polemika z prof. Balcerowiczem; Profesor prawa odpowiada profesorowi ekonomii*, „Rzeczpospolita”.
- McLeay, M. Radia A., Thomas R. (2014): *Money Creation in the Modern Economy*, Bank of England Quarterly Bulletin, Q1, s. 14–28.
- Michel J. (2020): *The Rule of Law and Sustainable Development*, Center for Strategic & International Studies, Washington.
- Mizgajski A. (2010): *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, *Ekonomia i Środowisko*, Białystok.
- Modzelewski K. (2013): *Zajeżdżymy kobyłę historii: wyznania poobijanego jeźdźcy*, Iskry, Warszawa.
- Muck J., Hagemeyer J. (2019): *Export-led growth in Central and Eastern Europe*, "The World Economy", 42(7), s. 1994–2025.
- Naím M. (2017): *How to be a populist*, "The Atlantic", www.theatlantic.com/international/archive/2017/04/trump-populism-le-pen/523491/.
- Naím M. (2022): *The Revenge of Power: How Autocrats are Reinventing Politics for 21st Century*, St. Martin Press, Macmillan, New York.
- NIK (2021): *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

- NIK (2022): *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK (2023): *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- North D.C. (1991): *Institutions*, "Journal of Economic Perspectives", 5(1), s. 97–112.
- Nunn N., Trefler D. (2014): *Domestic institutions as a source of comparative advantage*, Handbook of international economics, nr 4, s. 263–315.
- OECD (2010): *Education at a glance 2010: OECD indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023): *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>, dostęp: 30.10.2023.
- Özel I. (2015): *Reverting Structural Reforms in Turkey: Towards an Illiberal Economic Governance*, Global Turkey in Europe Policy Brief, nr 22.
- Rachel Ł., Summers L.H. (2019): *On Secular Stagnation in the Industrialized World*, "Brookings Papers on Economic Activity", s. 1–76.
- Resource Governance Index (2021): <https://resourcegovernanceindex.org/>, dostęp: 04.11.2023.
- Romer Ch.D. (1992): *What Ended the Great Depression?*, "The Journal of Economic History", 52(4), s. 757–784.
- Ruzekova V., Kittova Z., Steinhauser D. (2020): *Export performance as a measurement of competitiveness*, "Journal of Competitiveness", 12(1).
- Sadurski W. (2020): *Majority Rule, Democracy, and Populism: Theoretical Considerations*, Legal Studies Research Paper Studies, 20/01.
- Scheiring G. (2021): *Varieties of Dependency, Varieties of Populism: Neoliberalism and the Populist Countermovements in the Vizsegrád Four*, Europe–Asia Studies, 93(9), s. 1569–1595.
- Sławiński A. (2020): *Central, Eastern and Southeastern Europe's reunion with Europe*, [w:] R. Holzmann, D. Ritzberger–Grunwald, H. Schuberth, [red.] *30 Years of Transition In Central, Eastern and Southeastern Europe*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, s. 94–105.
- Sławiński A. (2023): *Bankowość centralna. Ewolucja i przyszłość*, CeDeWu, Warszawa.

- Spence M. (2021): *Some Thoughts on the Washington Consensus and Subsequent Global Development Experience*, "Journal of Economic Perspectives", 35(3), s. 67–82.
- Stiglitz J.E. (2017): *Illiberal Stagnation*, Social Europe, www.socialeurope.eu/illiberal-stagnation, dostęp: 31.10.2023.
- Stiglitz J.E. (2023): *The Road to Fascism*, Project Syndicate, www.project-syndicate.org/magazine/economic-policy-failures-breeding-politics-of-backlash-resentment-by-joseph-e-stiglitz-2022-12?barrier=accesspaylog, dostęp: 31.10.2023.
- Summers L. (2016): *Secular Stagnation and Monetary Policy*, Homer Jones Lecture, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Tableau Public, dostępne na stronie internetowej: <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/EfficiencyEN/Efficiency>, dostęp: 25.10.2023.
- Tobin J. (1963): *Commercial Banks as Creators of Money*, Cowles Foundation Discussion Papers, 159.
- Twizeyimana J.D., Andersson A. (2019): *The public value of E-Government—A literature review*, „Government Information Quarterly”, 36(2), 167–178.
- UNECE (2018): *Forests and Water Valuation and payments for forest ecosystem services*, United Nations Economic Commission for Europe.
- Velasco A., Yeyati E.L. (2022): *Argentina's Imaginary Miracle*, "Project Syndicate".
- Wachowiec P., Komunikat FOR 36/2022: *7 lat kryzysu praworządności. Jak TSUE i ETPC broniły rządów prawa w Polsce w 2022 roku?*, Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Williamson J. (2000): *What should the World Bank think about Washington Consensus?*, World Bank Research Observer, nr 2, s. 51–64.
- World Justice Project, Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org>, dostęp: 31.10.2023.
- Wójcik A. (red.) (2023): *Europejskie mechanizmy ochrony praworządności i krajowe odpowiedzi*, Archiwum im. Wiktora Osiatyńskiego. Oko-press.
- Żuczek S. (2022): *E-administracja, a konkurencyjność na arenie międzynarodowej*, Międzynarodowa Innowacyjność i Konkurencyjność w XXI w. Aspekty innowacyjne, INOTECH, Lublin, s. 47–58.

Komentarz Fundacji Wolności Gospodarczej



Od czasu ogłoszenia ubiegłorocznego Indeksu, wiarygodność ekonomiczna Polski nie uległa poprawie, a niektóre problemy zdiagnozowane w ramach poprzedniej edycji raportu tylko się pogłębiły. To zła wiadomość dla Polski, ponieważ wiarygodność gospodarcza państwa stanowi podstawę przewidywalności, która generuje korzyści dla przedsiębiorców, pracowników, czy podatników.

We wrześniowym wywiadzie dla miesięcznika Forbes, Arkadiusz Muś, założyciel Fundacji Wolności Gospodarczej i właściciel firmy Press Glass, podkreślał, że „przedsiębiorcy co do zasady muszą potrafić podejmować ryzyko, ale w biznesie niepewność kreowana przez polityków jest najgorsza”. Muś odniósł się też do niskiej jakości procesu legislacyjnego, przypominając, że „ustawy są tworzone i przepychane przez Sejm na szybko, bez konsultacji, bo akurat wyskoczył jakiś problem i rządzący chcą elektoratowi pokazać, że natychmiast się nim zajmują”.

Państwo, które nie potrafi zagwarantować stabilnych reguły gospodarczych, a zamiast tego samo przyczynia się do tworzenia niepewności, prowadzi politykę szkodliwą dla długofalowego rozwoju. Przykładem braku stabilności jest niszczenie instytucji poprzez ograniczanie ich niezależności oraz ich skrajne upolitycznienie. Łamanie zasad praworządności nie tylko szkodzi

użytkownikom sądów i gospodarce, ale naraża Polskę na pogorszenie relacji z partnerami z Unii Europejskiej oraz obniża atrakcyjność naszego kraju dla inwestorów. Tę atrakcyjność obniża także zbyt silne powiązanie biznesu z państwem, co zakłóca funkcjonowanie mechanizmów rynkowych.

Podobnie, istotna jest także racjonalna i profesjonalna polityka pieniężna. Państwo wiarygodne ekonomicznie to takie, które prowadzi przewidywalną politykę pieniężną i skutecznie zarządza oczekiwaniami. Chwiejność tej polityki zachęca natomiast do spekulacji. Ostatnie lata w Polsce to także brak powagi w komunikowaniu działań banku centralnego. W wiarygodnej gospodarce władze monetarne powinny dbać o wartość pieniądza, a więc inflacji zbliżonej do celu inflacyjnego.

Wiarygodność ekonomiczna państwa to bez wątpienia wartość, o jakiej rządzący powinni pamiętać, podejmując decyzje. Jest ona niezbędnym składnikiem rozwoju, a jej zachwianie prowadzi do zaistnienia problemów mogących znacząco utrudnić wzrost poziomu życia oraz doganianie państw wysoko rozwiniętych. Polska niewiarygodna ekonomicznie to Polska ze spadającym zainteresowaniem inwestorów, spowolnieniem wzrostu gospodarczego i powszechnym zniechęceniem do zakładania działalności gospodarczej.

Jednym z priorytetów nowej większości parlamentarnej, którą wyłoniły wybory z 15 października 2023 roku, powinna być odbudowa wiarygodności ekonomicznej. Indeks może posłużyć politykom jako narzędzie diagnostyczne i podstawa do doboru odpowiednich polityk naprawczych.

Wiarygodność – bezcenny kapitał gospodarki



*Komentarz Ewy Wernerowicz,
przewodniczącej rady nadzorczej
Soonly Finance*

Stosunki gospodarcze i biznesowe mają wiele wspólnego z relacjami międzyludzkimi. W obu przypadkach podstawą jest wiarygodność. Tak jak nie zbudujemy udanego związku bez wzajemnego zaufania, tak nie osiągniemy długoterminowego sukcesu w sferze gospodarczej bez wiarygodności. A wiarygodność to wartość o naturze asymetrycznej. Z jednej strony jej budowa wymaga czasu i wysiłku. Z drugiej – utrata to czasem kwestia kilku nieprzemyślanych decyzji lub pochopnych kroków.

Dlatego zadanie wykonane przez autorów raportu – przekucie miękkiego pojęcia wiarygodność w ekonomiczny konkret – jest niezwykle ważne. Metodologia tworzenia Indeksu Wiarygodności Ekonomicznej (IWE) Polski to podręcznik polityki publicznej w pigułce. Obszary gospodarki i państwa poddane analizie pokazują po prostu, co jest ważne dla rozwoju kraju i przedsiębiorczości. Wyróżnione 81 wskaźników to gotowe wytyczne dla osób odpowiedzialnych za naszą politykę gospodarczą.

Mam dobrą i złą wiadomość

Zacznijmy od złej wiadomości. IWE za 2022 r. to poważna lampka ostrzegawcza dla państwa polskiego. Niestety odczyt wskazuje na istotne pogorszenie sytuacji gospodarczej naszego kraju. Możemy się pocieszać, że duży wpływ miały czynniki zewnętrzne – globalna inflacja oraz wojna na Ukrainie, pociągająca za sobą wzrost wydatków zbrojeniowych. Ale trudny rok nie unieważnia licznych, długoletnich zaniedbań na innych polach.

Weźmy na przykład aspekt tak ważny, jak wyzwania w obszarze stanowienia prawa i systemu sprawiedliwości. Jak wskazali autorzy raportu, w 2022 r. zanotowaliśmy wyraźny wzrost liczby stron nowych aktów prawnych. Utrzymuje się też znaczny udział ustaw przyjętych z pominięciem konsultacji. Tymczasem wysoka jakość prawa i partnerski dialog z biznesem są konieczne dla budowania wiarygodności państwa u swoich obywateli.

Równocześnie, Polska zajmuje niechlubne pierwsze miejsce w regionie, jeśli chodzi o czas trwania postępowań sądowych. Wskazuje to, że naprawa praworządności powinna dotyczyć przede wszystkim jej najbardziej namacalnego wymiaru. Obywatel i przedsiębiorca muszą w końcu odczuć, że wymiar sprawiedliwości jest sprawiedliwy nie tylko z nazwy.

Przygnębiająco wyglądają również wskaźniki związane z przejrzystością finansów publicznych. Ogromna część deficytu została ukryta poza budżetem, a praktyka przekazywania obligacji wybranym instytucjom publicznym buduje wrażenie państwa niesolidnego i uciekającego się do nieprzejrzystych sztuczek.

Idźmy dalej – problemem od lat wskazywanym jako kula u nogi polskiej gospodarki jest system podatkowy. Nietransparentny, wielokrotnie, często nieudolnie, łatany powinien niezwłocznie stać się przedmiotem troski rządzących. Dobitnie mówi o tym pozycja Polski w przytaczanym w raporcie indeksie międzynarodowej konkurencyjności podatkowej. Nasz kraj wyraźnie odstaje tam nie od światowej czołówki, ale nawet od pozostałych państw regionu.

A więc jeżeli jest tak źle, to jaka jest ta dobra wiadomość? Są nawet dwie! Po pierwsze – mimo wszystko wzrost polskiej gospodarki mamy najwyższy w Europie. Po drugie – tak złe wyniki indeksu są dobrym punktem startowym do poprawy w kolejnych latach. Każda strona raportu to gotowe, proste rozwiązania co można poprawić. A więc do dzieła!



Publikacja powstała w ramach serii wydawniczej
„Ku ekonomii wartości”

PARTNERZY MERYTORYCZNI

SGH

MSAP

CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH

UNIwersytet
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ifp
instytut
finansów
publicznych

PARTNERZY GŁÓWNI

MULTICO

Fundacja Wolności
Gospodarczej

LEWIATAN

PARTNERZY

Dr Irena Eris

s∞only
FINANCE UNLIMITED

KRUK

NowyStyl

PARTNER MEDIALNY

DGP | Dziennik
Gazeta Prawna

WYDAWCA

FUN
dacja
gap
FUNDACJA
GOSPODARKI
I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ