
ALERT GOSPODARCZY

15

gap.



open
eyes
economy
summit

dr Bartłomiej Biga
prof. SGH dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak
prof. dr hab. Jan Czekaj
dr Sławomir Dudek
dr hab. Dariusz Filar
dr Mirosław Gronicki
prof. dr hab. Jerzy Hausner
dr Janusz Jankowiak
Robert Kowalski
prof. UG dr hab. Leszek Pawłowicz
prof. SGH dr hab. Andrzej Rzońca
prof. dr hab. Andrzej Sławiński
dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek

Ekonomiczna wiarygodność państwa

Postanowiliśmy w naszym ostatnim „epidemicznym” Alercie Gospodarczym (AG15) zająć się wiarygodnością Państwa, ponieważ w tym zagadnieniu skupia się – jak w soczewce – większość problemów, które w poszczególnych Alertach opisywaliśmy.

Kluczowe znaczenie ma zrozumienie, co gospodarczo zyskujemy, gdy nasze Państwo jest wiarygodne i co tracimy, gdy nie jest. Spróbujmy zrobić taki bilans.

Po stronie „zyskujemy” zapisujemy:

- niskie administracyjne i transakcyjne koszty działalności gospodarczej,
- wysoką skłonność do inwestowania i wprowadzania innowacji,
- wysoki poziom wykorzystania potencjału gospodarczego, przekładający się na trwałą poprawę jakości życia obywateli,
- zaufanie inwestorów z rynku finansowego,
- wysoką międzynarodową konkurencyjność gospodarki.

Po stronie „tracimy” zapisujemy:

- wysoki poziom ryzyka gospodarczego i kosztów z nim związanych,
- niską efektywność gospodarowania,
- niską produktywność wykorzystania własnych zasobów,
- wysokie koszty obsługi długu,
- podatność i niską odporność na zewnętrzne szoki.

I z tej perspektywy przyjrzyjmy się podstawowym faktom gospodarczym.

Utrzymanie wiarygodności jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na możliwości i koszty pozyskania środków na sfinansowanie deficytu i długu publicznego. W tym obszarze do najważniejszych kwestii należą: relacje pomiędzy podstawowymi instytucjami polityki makroekonomicznej – budżetem i bankiem centralnym oraz przejrzystość polityki pieniężnej i polityki fiskalnej.

Obecnie sytuacja sektora finansów publicznych jest szczególnie nieprzejrzysta. Formalnie deficyt budżetowy na koniec maja 2020 wynosił 25,9 mld zł. Oficjalnie deficyt wynika w całości z niewykonania planu dochodów (około 24,5 mld zł). Przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe zostały jednak wsparte dotacjami na dużą skalę. Tymczasem nie znajduje to odzwierciedlenia w budżecie państwa, w którym całkowicie pominięto wydatki antykryzysowe. **Twierdzenie, że rzeczywisty deficyt budżetowy po maju wynosi 25,9 mld zł zafałszowuje rzeczywisty stan rzeczy. Istnieje niebezpieczeństwo, że w wyniku planowanego skupu przez NBP obligacji wyemitowanych przez PFR, a także wcześniejszych wykupów obligacji rządowych, deficyt budżetowy zostanie ukryty w NBP, co poważałoby wiarygodność sektora finansów publicznych, a także banku centralnego.**

Niepokojący jest także **brak aktywności ministra finansów w kształtowaniu różnego rodzaju programów antykryzysowych.** Większość decyzji oraz działań podejmowana jest przez BGK i PFR, co rodzi obawy co do odpowiedzialności konstytucyjnej za wydatkowanie olbrzymich środków publicznych.

Wiarygodne państwo musi być solidnie „wypłacalne”. Jeśli nadmiernie zwiększy się nierównowaga w bilansie płatniczym, potrzeby finansowe związane ze spłatą zadłużenia zagranicznego oraz potrzeby związane z finansowaniem deficytu SFP, wówczas wiarygodność

państwa wobec instytucji finansowych obniży się w skrajnym w przypadku – „do zera”. Prowadzi to do osłabienia waluty krajowej oraz wzrostu rentowności obligacji denominowanych zarówno w walucie krajowej, jak i walutach zagranicznych. Obecnie osłabienie złotego jest nieznaczne (kilkuprocentowe), ale już spready między polskimi „10-latkami” a 10-letnimi obligacjami niemieckimi zaczynają się zbliżać do 200 bp (2 pkt. proc.). To oznacza odczuwalny wzrost kosztów rosnącego długu.

Jednym z głównych problemów związanych z porządkiem prawnym stało się to, że w istocie najważniejszym źródłem prawa stały się konferencje prasowe premiera i ministra zdrowia. Pomijano regularnie, że ograniczenia podstawowych praw i wolności powinny być dokonywane mocą ustawową. Ogromnym problemem pospiesznej legislacji były też późniejsze, zupełnie nieczytelne i chaotyczne nowelizacje. Co więcej, przy tej okazji „przemycano” także regulacje wysoce kontrowersyjne, a nawet w ogóle niezwiązane z walką z kryzysem – jak na przykład uprawnienie dla służby więziennej do używania paralizatorów w przypadku biernego oporu.

Warunkiem wiarygodności państwa jest stabilność reguł gospodarowania. Pod względem inflacji prawa Polska daleko za sobą zostawiła nie tylko wszystkich swoich sąsiadów, ale nawet Francję czy Włochy, czyli kraje uchodzące często za liderów biurokracji. Obszarem, w którym szczególnie potrzebne jest powstrzymanie inflacji prawa są podatki. Ostatnie półtora roku, dla którego publikowane są odpowiednie dane były czasem nasilonej zmienności prawa podatkowego. Od 15 czerwca 2018 do końca 2019 roku (według barometrprawa.pl) zmieniono blisko jedną trzecią przepisów zawartych w ustawach podatkowych – największe zmiany dotyczyły, odpowiednio ustaw o PIT (36,9% objętości tekstu jednolitego ustawy), CIT (34,1%) i akcyzie (32,2%). **Przeciętny czas, który przedsiębiorcy musieli poświęcić na wywiązanie się z obowiązków podatkowych wydłużył się od 2015 roku z 269 do 334 godzin, czyli o jedną czwartą.**

W Unii Europejskiej już tylko w Bułgarii przedsiębiorcy tracą więcej czasu na biurokrację podatkową.

Zaufanie do niezależnego systemu sądowego jest fundamentem zaufania do państwa. Przeprowadzane w ostatnich latach zmiany zamiast rozwiązywać jakiegokolwiek problemy tylko je potęgują, przez co spada szybkość rozstrzygania sporów w sprawach gospodarczych w sądach. Wśród licznych zmian w wymiarze sprawiedliwości trudno wskazać chociażby jedną, która sprzyjałaby usprawnieniu jego działania.

Inwestycje spadły z poziomu powyżej 20% PKB w latach 2008-2015, do poziomu 17-18% w latach 2016-2019. Ograniczona wiarygodność państwa przełożyła się w tym wymiarze na ograniczenie potencjału polskiej gospodarki na przyszłość.

O sukcesie polskiej transformacji zdecydował sposób przeprowadzania reform gospodarczych i jakość tworzonych w ich trakcie instytucji. Sposób prywatyzacji długo chronił gospodarkę przed ingerencją polityki i zapobiegł pojawieniu się w Polsce oligarchów. Reformy lat 90. i z początku obecnego wieku stworzyły korzystne warunki dla przedsiębiorczości i dzięki temu sektor małych i średnich przedsiębiorstw do dzisiaj cechuje wyjątkowy na tle innych krajów dynamizm.

Gospodarczą wiarygodność państwa silnie warunkuje niezależność instytucji publicznych i wysokie kompetencje zatrudnionych w nich osób. Państwo działa także poprzez udział w realnej gospodarce – jest właścicielem akcji/udziałów w przedsiębiorstwach, które działają w strategicznych obszarach gospodarki (energetyka, sektor surowcowy, sektor bankowy). Niska wiarygodność państwa oznacza, że regulacje dotyczące sektorów, w których państwo jest obecne jako właściciel, ograniczają konkurencję i deformują strukturę rynku z negatywnymi konsekwencjami dla efektywności tych sektorów. Firmy z udziałem skarbu państwa są jednocześnie wykorzystywane do celów pozabiznesowych,

co osłabia ich rentowność i zdolność do rozwoju. Wystarczy spojrzeć na nasz sektor energetyczny by od razu zauważyć jak to wygląda i do czego prowadzi. Według OECD w Polsce utrzymuje się największy zakres państwowej własności przedsiębiorstw wśród krajów OECD i UE.

To, co – ze smutkiem – opisujemy przekłada się na pozycję Polski w powszechnie respektowanych międzynarodowych rankingach.

W rankingu Wolności Gospodarczej (*Index of Economic Freedom*) w oparciu o dane sięgające pierwszej połowy 2015 Polska była na 39 miejsce. W edycji najnowszej jest na 46 pozycji.

W rankingu *Doing Business* w 2015 roku Polska zajmowała 25 miejsce, w 2020 – 40 miejsce.

A w rankingu konkurencyjności (*Global Competitiveness Index*) Polska jest na 41 pozycji. Na uwagę zasługuje szczególnie niska ocena niezależności naszego sądownictwa (121. na 141 krajów) oraz ocena ochrony praw własności (pozycja 90.).

Rekomendujemy przyjęcie ze zrozumieniem następujących konkluzji:

1. Nie ma wiarygodności bez przestrzegania ustanowionych reguł. Przestrzeganie reguł daje przewidywalność. A bez przewidywalności nie ma stabilizacji. Fundamenty efektywności i konkurencyjności są wówczas podważane.
2. Państwo wiarygodne respektuje fundamentalne wolności i prawa ekonomiczne podmiotów gospodarczych i gwarantuje możliwość korzystania z nich.

3. Gwarancją jest zaś nadzór nad przestrzeganiem prawa sprawowany przez niezależny i sprawny system sądownictwa.
4. Wiarygodność ekonomiczna nierozzerwalnie związana jest z respektowaniem prawa do swobodnego stanowienia kontraktów między stronami. Katalog dopuszczalnych ingerencji w swobodę stanowienia kontraktów musi być wąski oraz ustanowiony ustawowo i literalnie przestrzegany.
5. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest jednym z fundamentów wiarygodnego państwa.
6. Nadmiar regulacji – ich skomplikowanie i zmienność, rujną wiarygodność ekonomiczną państwa i destabilizują prowadzenie działalności gospodarczej.
7. Nawet doskonale skrojone i mocno osadzone w aktach prawnych najwyższej wagi instytucje są obsadzone przez ludzi. Jeśli władze kierują do tych instytucji ludzi niekompetentnych, podporządkowanych, lojalnych nie wobec powierzonego im mandatu, a wobec politycznych mocodawców, to rujną wiarygodność instytucji.
8. Na propagandzie i manipulowaniu danymi można przez jakiś czas poprawiać nastroje, ale nie da się niczego zbudować.
9. Wiarygodność ekonomiczna wymaga także respektowania przez państwo zobowiązań międzynarodowych podjętych w ramach organizacji, do której kraj dobrowolnie przystąpił. Nie buduje wiarygodności kwestionowanie korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej i podważanie wartości i reguł, które ją konstytuują.
10. Nasze państwo ma niską wiarygodność ekonomiczną, ponieważ nie spełnia lwiej części wymienionych tu warunków koniecznych dla jej pozyskania i utrzymania w dłuższym okresie.

Budowanie i utrzymywanie wiarygodności przez państwo powinno być celowym, zorganizowanym procesem, dzięki któremu możliwe jest zmniejszanie asymetrii informacji w gospodarce, ograniczanie tendencji do

działań oportunistycznych, ograniczanie konfliktów interesów, a w konsekwencji zmniejszanie kosztów transakcyjnych.

Sytuacja powyższa nie jest wyidealizowanym stanem rzeczy. Szczególnie wyraziście występuje w krajach skandynawskich, gdzie odpowiednia niezależność kluczowych instytucji sektora publicznego i wysokie kompetencje administracji publicznej są ważnym źródłem wiarygodności państwa w oczach obywateli. Kraje skandynawskie należą do nielicznej grupy państw UE, które w ostatnich dekadach znacząco unowocześniły strukturę swych gospodarek, zwiększając znacznie udział wysoko zaawansowanej technologicznie produkcji. Związek między jednym i drugim zjawiskiem jest tu dostrzegalny i decydujący. I w konsekwencji oznacza małą lub dużą lukę między wypracowaną wartością dóbr i usług a realnym dobrobytem społeczeństwa.

Ten Alert został pomyślany i przygotowany jako ostatni z cyklu Alertów Gospodarczych. Zespół ekspertów gospodarczych nie rozwiązuje się jednak. Teraz podejmuje nowe zadanie: przygotowania na podstawie swoich 15. Alertów, ale także ekspertyz innych osób, syntetycznego raportu, który przedstawiałby doświadczenia wynikające z funkcjonowania gospodarki w okresie epidemii oraz zawierałby nawiązujące do nich rekomendacje.

Raport zostanie ogłoszony w październiku, z intencją poddania go otwartej debacie.

Alert Gospodarczy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na:
www.oees.pl/dobrzewiedziec