

INDEKS

WIARYGODNOŚCI

EKONOMICZNEJ

POLSKI



**open
eyes**
economy
summit

22-23.11.22

report

**INDEKS
WIARYGODNOŚCI
EKONOMICZNEJ
POLSKI**

INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI

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



Kraków 2022

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 2022
www.sklep.oees.pl

Redakcja wydawnicza:
Aleksandra Fandrejewska

Korekta językowa i techniczna:
Renata Wrzecion

Recenzja:
prof. Dariusz Filar

Skład i grafiki:
Karolina Korbut

Koordinacja wydania:
Monika Woźniak, Weronika Pawlik

ISBN (wersja elektroniczna): 978-83-67140-12-6
ISBN (wersja drukowana): 978-83-67140-17-1

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

PARTNERZY MERYTORYCZNI:



PARTNERZY:



Dr Irena Eris



NowyStyl

PARTNER MEDIALNY:

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

Spis treści

	Wstęp	11
	Wprowadzenie	13
I	Jak powstał indeks – metodyka	23
	Wagi przyjęte przy obliczaniu indeksu	28
II	Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego	37
	Znaczenie praworządności dla ekonomicznej wiarygodności państwa	37
	Analityczne wymiary praworządności	38
	Wymiar 1. Legislacja	39
	Wymiar 2. Sprawność wymiaru sprawiedliwości	42
	Wymiar 3. Rządy prawa	44
	Wymiar 4. Merytokracja	46
	Podsumowanie	49
III	Swoboda działalności gospodarczej	53
	Swoboda działalności gospodarczej jako uwarunkowanie ekonomicznej wiarygodności państwa	53
	Wymiary analityczne obszaru swobody działalności gospodarczej	57
	Wymiar 1. Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej	59
	Wymiar 2. Wolność gospodarcza	62
	Wymiar 3. Warunki prowadzenia biznesu	64
	Podsumowanie i rekomendacje	68

IV	Wiarygodność finansów publicznych	71
	Wiarygodność finansów publicznych a wiarygodność ekonomiczna Polski	71
	Wymiary analizy w obszarze finanse publiczne	73
	Wymiar 1. Ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe	74
	Wymiar 2. Stan finansów publicznych	78
	Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych	81
	Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych	88
	Rekomendacje	94
V	Stabilność systemu finansowego i pieniądza	97
	Związki między stabilnością systemu finansowego i pieniądza a wiarygodnością ekonomiczną państwa	97
	Wymiary analizy dotyczące stabilności systemu finansowego i pieniądza	99
	Wymiar 1. Bezpośrednia ocena wiarygodności	100
	Wymiar 2. Pomiar pośredni: przybliżone miary wiarygodności	102
	Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	104
	Wymiar 4. Zagrożenia wiarygodności państwa dotyczące stabilności systemu finansowego	108
	Podsumowanie	115
VI	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	119
	Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla ekonomicznej wiarygodności państwa	119
	Wymiary analizy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa pracy	120
	Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia	121
	Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	122
	Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie	126
	Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy	128
	Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie	129

	Podsumowanie	131
	Rekomendacje dla polityki	132
VII	Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	133
	Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	133
	Wymiary analizy w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej	135
	Wymiar 1. Edukacja	140
	Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne	143
	Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne	145
	Wymiar 4. Ochrona środowiska	149
	Wymiar 5. E-administracja	151
	Wymiar 6. Cyberbezpieczeństwo	152
	Podsumowanie	153
VIII	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	157
	Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	157
	Wymiary analizy w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych	162
	Podsumowanie	172
IX	Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego	175
	Metodyka badania jakościowego	175
	Najpoważniejsze czynniki zagrożenia	177
X	Podsumowanie oraz rekomendowane działania na rzecz podnoszenia wiarygodności ekonomicznej Polski	225
XI	Bibliografia	237

Wstęp

Raport „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski” powstał dzięki współpracy Europejskiego Kongresu Finansowego (EKF) oraz Open Eyes Economy Summit (OEEES). Po raz pierwszy, w skrótovej wersji, został przedstawiony na EKF w Sopocie 6 czerwca 2022 r. Pełna wersja raportu została ogłoszona na siódmej edycji kongresu OEEES w Krakowie 23 listopada 2022 r.

Raport przygotował zespół:

- 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, główny ekonomista, prezes zarządu, Forum Obywatelskiego Rozwoju
- dr Tomasz Geodecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- prof. dr hab. Jerzy Hausner, przewodniczący Rady Programowej OEEES, Fundacja GAP, redaktor raportu
- 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, Uniwersytet Gdański

- dr hab. prof. SGH Andrzej Rzońca, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- Piotr Górski i Monika Liszewska – współautorzy wyników eksperckich badań jakościowych

Publikacja powstała we współpracy i przy wsparciu Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wydawca pragnie 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.

Autorzy i wydawca dziękują także darczyńcom Raportu: Fundacji Wolności Gospodarczej, Energopol Trade SA, Nowy Styl Sp. z o.o., Dr Irena Eris SA.

Dziękujemy również 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.

Wprowadzenie

Wiarygodności nie da się ująć zero–jedyńkowo (jest lub jej nie ma): można ją stopniować. Może dotyczyć każdej sfery społecznej, w tym państwa, ale także gospodarki. Żeby w teorii ekonomii opisać kategorię „wiarygodność ekonomiczna państwa” trzeba przeprowadzić wywód: wiarygodność – zaufanie – przewidywalność – kalkulacja – współdziałanie. Ponieważ odnosimy ją do gospodarki, to kalkulacja przyjmuje postać rachunku ekonomicznego, a współdziałanie staje się gospodarowaniem.

By mówić o wiarygodności ekonomicznej, trzeba pamiętać o konkretnych podmiotach gospodarczych. To one, podejmując decyzje, działania, oceniają wiarygodność ekonomiczną państwa. To podmioty kalkulują związane z tym ryzyko (gospodarcze, polityczne, regulacyjne czy administracyjne). Równolegle niska czy wysoka wiarygodność państwa oddziałuje także bezpośrednio lub pośrednio – na warunki (w tym różne parametry) prowadzenia działalności gospodarczej. **Wiarygodność jest zatem istotną wartością ekonomiczną, ale także kategorią regulatywną: jej oddziaływanie wpływa na formowanie korzystnego lub niekorzystnego pola działalności gospodarczej.**

Wiarygodność ma wiele odniesień podmiotowych (dotyczy różnych aktorów) i przedmiotowych (różne są jej rodzaje). Obu tych wymiarów nie da się od siebie oderwać, choćby dlatego, że część warunków gospodarowania jest określana (ustalana) bezpośrednio (np. stawki opodatkowania). Większość jednak jest rezultatem wielu oddziaływań, w tym społecznych wyobrażeń i oczekiwań (np. poziom inflacji jako następstwo oczekiwań inflacyjnych). Wiarygodność państwa

wpływa na parametry ekonomiczne za pośrednictwem takich zmiennych, jak zaufanie, informacja czy wiedza.

Częścią wiarygodności jest zobowiązanie. To, którego dotrymamy, a nie tylko obiecamy. Ma więc naturę relacyjną, gdyż jej podstawą jest ufność między stronami społecznej relacji. W przypadku władzy istotnym jej odniesieniem jest uznanie przez obywateli działań rządzących za prawomocne.

Prawomocność rodzi się z uznania przez obywateli państwa za swoje, z gotowości do jego obrony i respektowania sformułowanych przez państwo reguł. Jej przeciwieństwem jest nieposłuszeństwo obywatelskie, które objawia się też jako anarchia obywatelska: lekceważenie swojego państwa, swego rodzaju autarkia, wycofanie się, zdystansowanie względem kraju i jego spraw. W rezultacie, kiedy jednak pojawia się sytuacja kryzysowa, widać wyraźnie, jak deficyt prawomocności przejawia się w niezdolności państwa do rozwiązywania problemów, w podejmowaniu decyzji nieskutecznych, kosztownych, nietrafnych, opóźnionych. Błędem jest utożsamianie nieposłuszeństwa obywatelskiego tylko z protestami.

Sprowadzenie prawomocności do praworządności jest przejawem samodomykania się systemu prawnego i jego obywatelskiego wyobcowania. Wtedy określona prawnie procedura wypiera i zastępuje porządek aksjologiczny. Sama staje się normatywnym fundamentem. Formalistyczny legalizm powoduje, że prawomocność zanika i państwo traci swą społeczną legitymizację. Porządek konstytucyjny staje się porządkiem prawniczej, kazuistycznej poprawności.

Gdy słabnie prawomocność, pozornie rośnie moc nieograniczonego politycznego decydowania. Jednakże bez reguł osadzonych w prawomocności wybór polityczny prowadzi tylko do jednego – utrzymywania władzy. I to odróżnia politykę reguł od polityki wydarzeń, politykę zasad od polityki faktów.

Gdy władza publiczna traci wiarygodność ekonomiczną, sięga po propagandę i przekupywanie różnych grup ważnych dla interesu politycznego. Prowadzi to m.in. do ograniczenia zaufania do krajowego pieniądza oraz do inflacji. Bezpośrednie konsekwencje niskiej wiarygodności ekonomicznej państwa to: wyższy poziom

ryzyka i kosztów z nim związanych, niższa efektywność gospodarowania, niższa produktywność zasobów własnych, wyższe koszty obsługi długu oraz niższa odporność na szoki.

Wartość pieniądza fiducjarnego opiera się na zaufaniu do emitenta, a zaufanie do emitenta zależy od jego wiarygodności ekonomicznej. Trudno sobie wyobrazić skuteczną walkę z inflacją bez zaufania do emitenta.

Podstawowe dla zrozumienia wiarygodności ekonomicznej państwa jest dostrzeżenie zależności między krótkookresowymi (bieżącymi) i długookresowymi (przyszłymi) następstwami działań i zjawisk gospodarczych. Spróbujmy się temu przyjrzeć poprzez interpretację teorii Keynesa (2011). Jeżeli w działalności gospodarczej kierujemy się przede wszystkim stopą procentową (która, co podkreśla Keynes, jest zjawiskiem bieżącym) oraz krańcową efektywnością kapitału, to w gospodarowaniu znaczenie przyszłości znika – utrwała się teraźniejszość. Inaczej jest, kiedy teraźniejszość wiąże się z przyszłością poprzez kapitał produkcyjny (Keynes 2011, s. 128). To inwestycje wytwórcze (rozwojowe) otwierają drogę do przyszłości i tworzą podstawę do sprostania wyzwaniom.

Łatwo dostrzec, że odporność się traci, „osadzając się” w teraźniejszości i eksploatując te zasoby, które przynoszą doraźny sukces. Każdy sukces staje się wówczas problemem, bowiem prowadzi do zachowania schematycznego, a to – do rutyny. Władza, koncentrując się na tym, aby obecnie wygrać, zapomina o wytworzeniu zdolności do przedstawienia na nowe reguły lub sytuacje. Wzrost wynika z wykorzystania czynników aktualnych, dzieje się w teraźniejszości. Rozwój jest możliwy, gdy stworzymy pomost między przeszłością (dziedzictwem) i przyszłością. Wzrost daje siłę, ale nie przysparza odporności.

Ten pomost stanowią m.in. inwestycje wytwórcze, szczególnie innowacyjne. I na to właśnie zwrócił uwagę Keynes. Fundamentalne znaczenie ma komplementarność inwestycji prywatnych i publicznych. Inwestycje publiczne nie mają wypierać czy zastępować prywatnych. Są niezbędne w formowaniu infrastruktury gospodarowania, ale jednocześnie stanowią ograniczenia przestrzenne, bez których doraźny interes prywatny dominowałby nad długofalowym rozwojowym interesem publicznym.

Niska wiarygodność ekonomiczna państwa osłabia orientację długookresową i produktywnościową. Sprzyja zaś wzmocnieniu orientacji krótkookresowej, spekulacyjnej i transakcyjnej. Z naszej analizy wynika, że wiarygodność ekonomiczna Polski w ostatnich latach obniżyła się. Tym właśnie należy w szczególności wyjaśniać niski poziom inwestycji prywatnych w polskiej gospodarce w ostatnich latach, pomimo utrzymującego się w latach 2014–2019 wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a także ożywienia gospodarczego w roku 2021 po wcześniejszej pandemicznej recesji.

To, jak państwo funkcjonuje jako wielka instytucja finansowa, ma fundamentalne znaczenie dla wszystkich jego obywateli. Każdy – chcąc nie chcąc – jest uczestnikiem systemu finansowego państwa, tak po stronie przychodów (szeroko rozumianego systemu podatkowego), jak i po stronie wydatkowej. Tym samym obywatele są swego rodzaju „akcjonariuszami” państwa, które utrzymują ze swoich podatków, a jednocześnie są jego „wierzycielami”. Nieuchronnie bowiem dług państwa w taki czy inny sposób (np. w następstwie inflacji) staje się obciążeniem jego obywateli. To, w jaki sposób państwo finansuje swoje funkcjonowanie, w tym dług publiczny, ma więc ogromny wpływ na redystrybucję zasobów w gospodarce i sytuację ekonomiczną obywateli (Biga, Hausner, Możdżeń 2021, s. 88).

System finansowy państwa jest układem wielu połączonych naczyni. To, czy sprawnie działa, ściśle zależy od ekonomicznej wiarygodności jego wszystkich uczestników, ale przede wszystkim od wiarygodności samego państwa. **Gospodarka rynkowa bazuje na wiarygodności państwa. Jej osłabienie powoduje, że gospodarka staje bardziej wrażliwa, mniej odporna na różnego rodzaju szoki gospodarcze.** Kamil Pruchnik (2021) podkreśla, iż niska wiarygodność sprawia, że państwo nie jest w stanie zapobiec kryzysowi bankowemu (Pruchnik 2021, s. 51–52). Jego wybuch powoduje, że skokowo rośnie cena finansowania aktywności gospodarczej. Wzrastają ryzyko kredytowe i koszt kredytu, co prowadzi do recesji i fali upadłości. Proces się zapętla i działanie spirali gospodarczej zapaści się wzmocnia (Pruchnik 2021, s. 129). Przerwać

może ją skuteczna interwencja państwa. Ale ta nie będzie możliwa i skuteczna, jeśli państwo nie ma odpowiednio wysokiej wiarygodności.

Dla utrzymywania wysokiej wiarygodności ekonomicznej państwa wielkie znaczenie ma ustanawianie i przestrzeganie reguł, które można określić jako społecznie korzystne ograniczenia (*beneficial constraints*). Wprowadzanie i respektowanie ich (np. związanych z ochroną środowiska) stanowi fundament ekonomicznej wiarygodności państwa.

Konsekwencje obchodzenia reguł fiskalnych wyraziście opisał Hyman Minsky. Szczególnie zwracał uwagę na istotne efekty redystrybucyjne i pojawianie się niekontrolowanych spiral płacowo-cenowych (Minsky 1990).

Na poważne niekorzystne efekty dystrybucyjne niekonwencjonalnej polityki pieniężnej wskazują także autorzy raportu OECD „Beyond GDP” (Stiglitz, Fitoussi i Durand 2018, s. 70). Niskie (realnie ujemne) stopy procentowe powodują m.in. to, że starsi ludzie (emeryci) tracą stopniowo życiowe oszczędności i rośnie gwałtownie wartość akcji ich bogatych i wpływowych właścicieli. Polityka uzasadniana koniecznością utrzymania relatywnie wysokiego zatrudnienia, powoduje następstwa redystrybucyjne, które podważają jej wpływ na utrzymanie trwałego wzrostu. Jednocześnie generuje ona spadek zaufania do rządzących i wiarygodności państwa. Międzygeneracyjne następstwa niekonwencjonalnej polityki pieniężnej i ekspansywnej polityki finansowej nabierają obecnie coraz większego znaczenia i wywołują silne napięcie społeczne. Redystrybucyjne następstwa niekonwencjonalnej polityki pieniężnej faworyzują bogatszych kosztem uboższych.

Analiza redystrybucyjnych, w tym międzygeneracyjnych, efektów polityki finansowej (fiskalnej i monetarnej) jest konieczna, ponieważ wyraziście ukazuje szersze ekonomiczne zjawisko, jakim jest „transfer długu” (*debt transfer*) (Stiglitz, Fitoussi i Durand 2018, s. 49–50). Powoduje ono, że zadłużenie jednego sektora gospodarczego (gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa prywatne, sektor publiczny) „przepływa” (*spill-over*) do drugiego sektora. Nie dotyczy to tylko przepływu od gospodarstw domowych i przedsiębiorstw prywatnych do sektora publicznego (co absorbuje uwagę wielu ekonomistów), ale także w drugą stronę. Dlatego „rachunek narodowy” tym bardziej powinien

obejmować to krążenie i wynikające z niego zależności. To postulują autorzy raportu „Beyond GDP”. Ich rekomendacja w szczególności dotyczy uwzględnienia w systemie rachunków narodowych wymienności i współzależności różnego rodzaju aktywów. Rosnącego zadłużenia sektora publicznego (państwa) nie można lekceważyć. Prędzej czy później będzie się ono – w ten czy w inny sposób – przenosić na zadłużenie pozostałych sektorów. To doprowadzi do kryzysu gospodarczego i recesji – utraty części potencjału wytwórczego i zakumulowanego bogactwa.

Absurdalne jest zatem twierdzenie, że obecny dług publiczny nie stanowi obciążenia przyszłych pokoleń. Ma znaczenie w dwójaki sposób: bezpośrednio finansowy i pośrednio materialny – powoduje zmniejszenie zakumulowanego bogactwa. Starzenie się współczesnych społeczeństw ten problem jeszcze zaostrza. Joseph Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi i Martine Durand (2018, s. 86) pokazują w raporcie, że niefrasobliwa polityka finansowa przyczyniała się w wielu krajach do wzrostu częstotliwości wystąpienia w nich epizodów dużych ubytków dochodu.

Występowanie zjawiska „transferu długu” oznacza, że bałamutna jest argumentacja uzasadniająca wzrost długu publicznego jako ekonomicznie tańszego niż dług prywatny. Obecnie tańszy dług publiczny stanie w się nieodległej przyszłości długiem prywatnym, który wywoła kolejną falę wzrostu długu publicznego. Trzeba też pamiętać, że destrukcyjna polityka finansowa w jednym państwie wywołuje negatywne skutki także w skali międzynarodowej. Dotyczy w szczególności jego partnerów gospodarczych.

Zjawisko „transferu długu” wynika stąd, że zadłużenie inaczej wiąże terażniejszość z przyszłością, niż dzieje się to w przypadku pracy i wynagrodzenia. Ma inną społeczną czasoprzestrzenną naturę, którą określa relacja dłużnika i wierzyciela oraz wynikające z niej oczekiwania i zobowiązania. Istotną zmienną tej więzi jest pieniądz, który wyraża i mierzy wielkość zadłużenia. Sam pieniądz jest formą długu. W przypadku inflacji pieniądz traci wartość, co rzutuje na wielkość zadłużenia. W tym sensie dwustronna relacja dłużnik-wierzyciel staje się szerszą relacją społeczną. Jej czasoprzestrzenność się poszerza.

A inflacja (także wiele innych zmiennych) może być tego czynnikiem. Na transfer i redystrybucję długu oddziałują również: zróżnicowana i zmienna fiskalizacja różnego rodzaju działalności gospodarczych oraz zmienność kursu walutowego. Przeptywy pieniężne nie odzwierciedlają tylko bieżących transakcji, ale wpływają też na kształtowanie długofalowych relacji między uczestnikami rynku. Takie oddziaływanie jest tym silniejsze, im bardziej pieniądź w gospodarce jest endogenizowany, co jest następstwem osłabienia reguł fiskalnych oraz faktycznej utraty niezależności banku centralnego.

Negowanie znaczenia i obchodzenie społecznie korzystnych ograniczeń prowadzi do deformacji struktury gospodarczej. Niektóre jej elementy stopniowo zyskują dominującą pozycję i wchodzi w rolę hegemonu. Przykładem jest np. kartelizacja gospodarki przemysłowej. Współcześnie taką pozycję uzyskują wielkie platformy wirtualne (GAFA).

Deformacja strukturalna może przyjmować formę etatystyczną, w której nadrzędna pozycja przypada podmiotom państwowym, które podporządkowują sobie rynkowych graczy, narzucając korzystne dla siebie reguły gry ekonomicznej. Tak się dzieje aktualnie na Węgrzech czy w Polsce. Jeszcze bardziej oczywisty jest przypadek Chin czy Rosji. Mamy w tych i wielu innych krajach do czynienia z formowaniem państwowo-narodowej gospodarki rynkowej.

Nieskuteczność czy niska skuteczność reguł, w tym reguł fiskalnych, nie wynika zazwyczaj z tego, jak są skonstruowane, ale z tego kto i jak się nimi posługuje lub do nich odnosi. Reguły są ograniczeniami swobody decyzyjnej. Nie eliminują jej, ale ograniczają: można wiele, ale nie wszystko. Decydenci mają naturalną skłonność ich omijania. Często wybierają ścieżki na skróty. Dlatego muszą być wprowadzone rozwiązania im to uniemożliwiające. Jedną z nich jest konstytucyjna zasada praworządności. Jeśli jest podważana, to pomniejszany jest cały porządek normatywny. Przy czym niestety wiadomo, że w ostateczności nie ma takich umocowań formalnoprawnych, których zdeterminowani decydenci nie zdołają osłabić lub nawet usunąć.

Niepokojącą propozycją finansowania wydatków budżetowych przez banki centralne jest koncepcja MMT (Modern Monetary Policy),

która zakłada, że ważnym źródłem dochodów rządu powinna być emisja pieniądza przez rząd (w istocie przez bank centralny, który staje się w tej koncepcji integralną częścią rządu). Wówczas kreacja pieniądza „z niczego” nie ma ograniczeń, a wydatki fiskalne prowadzą wprost do zwiększania ilości pieniądza w obiegu. Trudno zrozumieć, skąd bierze się przekonanie, iż skutki takiej sytuacji będą wyłącznie korzystne, że nie będzie efektów ubocznych i niepożądanых. Kwestia bowiem w ostateczności sprowadza się do zapisów księgowych banku centralnego, a jego suma bilansowa może „bezkarnie” rosnąć w nieskończoność. Takie doprowadzenie koncepcji MMT do absurdu w końcu zmusza jej orędowników do przyznania, że jakieś ograniczające reguły są jednak potrzebne. A wtedy wraca kwestia nie tylko tego, jakie one mają być, ale kto ma je ustanawiać, jak mają być umocowane i kto ma gwarantować ich przestrzeganie.

Porządek normatywny w społeczeństwie istnieje nie za sprawą samych sankcji, ale w następstwie kulturowego (aksjonormatywnego) społecznego wyboru i umocowania, co stanowi podstawę jego formalnoprawnego umocowania. **Zatem, jeśli ktoś domaga się zniesienia reguł, w tym fiskalnych, ponieważ są mało skuteczne, to winien pamiętać, że taka argumentacja doprowadzi do osłabienia całego porządku normatywnego i wszelkich wpisanych do niego reguł.** Stopniowo przestają one obowiązywać, a tym samym zanikają, wynikające z nich ograniczenia, ale także wynikające z nich społeczne korzyści. Nie ma wiarygodności państwa bez przestrzegania ustanowionych przez nie reguł. Ich przestrzeganie daje przewidywalność, a bez niej nie można osiągnąć stabilizacji warunków gospodarowania niezbędnej do funkcjonowania gospodarki.

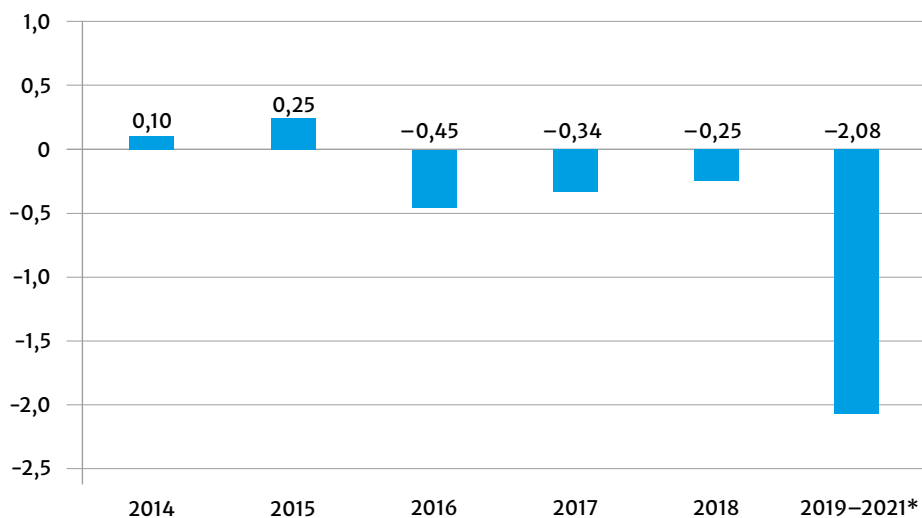
Istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej państwa ma respektowanie zobowiązań międzynarodowych, czyli umów bilateralnych zawartych z innymi państwami, a nawet w większym stopniu multilateralnych traktatów powiązanych często z członkostwem w organizacjach międzynarodowych. Definiują one funkcjonowanie podmiotów krajowych w wymiarze ekonomicznym na arenie międzynarodowej oraz zaangażowanie podmiotów

zagranicznych indywidualnych i instytucjonalnych w życie gospodarce kraju.

Wiarygodność ekonomiczna państwa jest swoistego rodzaju dobrem publicznym, które jest i musi być instrumentalizowane, aby z niego korzystać. Rzecz w tym, aby sposoby instrumentalizowania tego dobra je podtrzymywały i wytwarzały, a nie niszczyły. Podstawowe znaczenie ma jakość informacji gospodarczej wytwarzanej przez państwo i jego agendy. Odwrotnością jest manipulacja danymi statystycznymi czy rządowa propaganda, zamiast rzetelnego informowania. Taka instrumentalna eksploatacja wiarygodności prowadzi do obniżenia zaufania i podważenia wiarygodności.

W kolejnych rozdziałach przedstawiamy sytuację w analizowanych przez nas dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Dla każdego obszaru prezentujemy indeks wiarygodności. Na wykresie poniżej przedstawiony jest syntetyczny wynik naszych analiz dla Polski.

WYKRES 1. Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski



* z uwagi na dużą zmienność wartości niektórych wskaźników w okresie pandemii COVID-19 oraz braki w dostępności najbardziej aktualnych danych, przy obliczeniu indeksu przyjęto wspólny okres 2019-2021

Źródło: opracowanie własne

Jak powstał indeks – metodyka

Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski został przygotowany w **siedmiu obszarach życia społecznego i gospodarczego oraz w 29 wymiarach oceny**.

Procedura tworzenia indeksu składała się z kilku części. Zebrano dostępne oraz rzetelne mierniki, które mogłyby sparametryzować problem wiarygodności ekonomicznej. Wyselekcjonowano **ponad 150 wskaźników**, które pochodzą z różnorodnych krajowych i międzynarodowych baz danych. Zostały one poddane dwustopniowej **procedurze weryfikacji** polegającej w szczególności na:

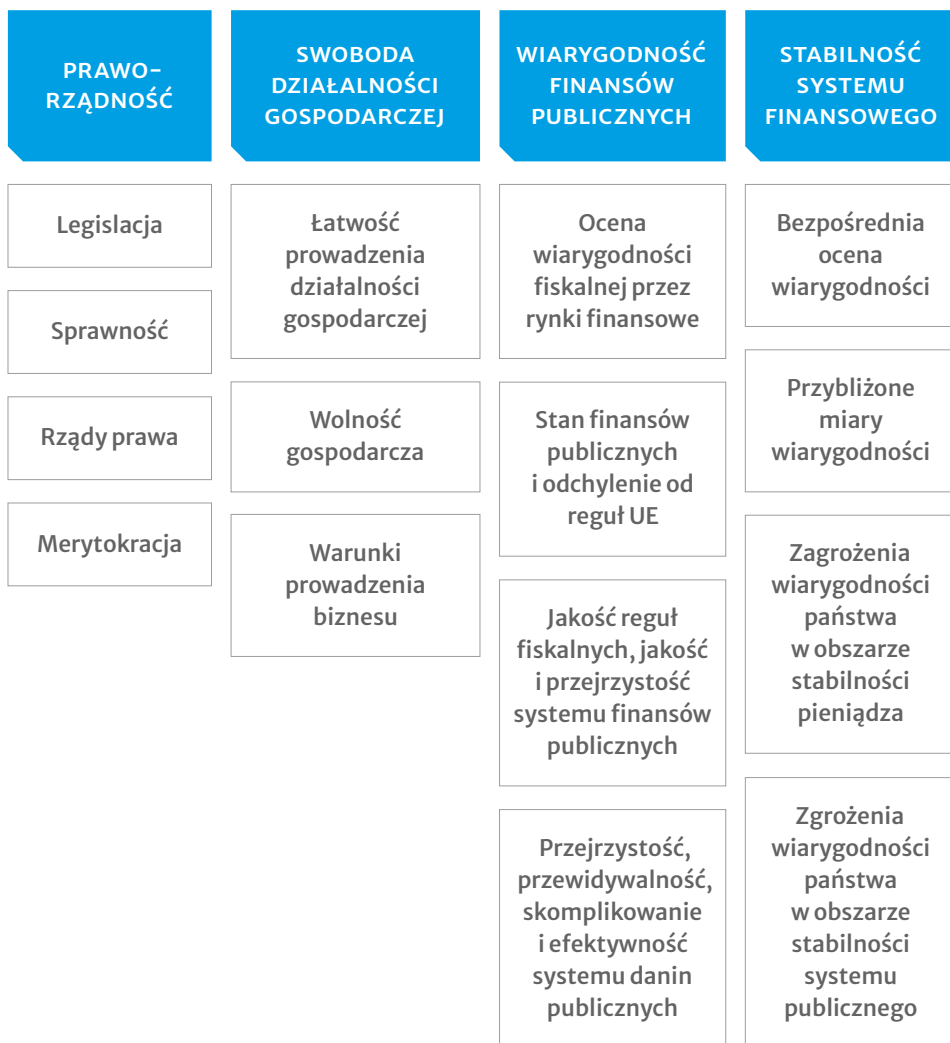
1. obliczeniu **współczynnika zmienności** w latach 2008–2021 według wzoru:

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

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;

WYKRES 2. Układ obszarów i wymiarów oceny indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski



OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO PRACY	OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO PRACY	RESPEKTOWANIE ZOBOWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH
Prawna ochrona zatrudnienia	Edukacja	Wymiar unijny
Bezpieczeństwo i warunki pracy	Bezpieczeństwo zdrowotne	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Niestandardowe zatrudnienie	Bezpieczeństwo publiczne	Arbitraż międzynarodowy
Zaangażowanie na rynku pracy	Ochrona środowiska	
Uczenie się przez życie	E-administracja	
	Cyberbezpieczeństwo	

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 **105 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

Umożliwiło to wzajemne porównanie wskaźników wyrażonych w różnych jednostkach pomiaru. Uzyskano rozkład wartości mierników, w którym **„0” oznacza brak obserwowanych zmian, wartości ujemne oznaczają regres** w stosunku do wartości przeciętnej z lat 2008–2021, a **wartości dodatnie – poprawę** w stosunku do wartości przeciętnej w tym okresie.

Wartości znormalizowane stanowiły podstawę zbudowania subindeksów w poszczególnych wymiarach i obszarach, a następnie końcowego indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski. Subindeksy zbudowane zostały przy wykorzystaniu wag przydzielanych poszczególnym wskaźnikom i wymiarom. Indeks całkowity powstał poprzez nadanie odpowiednich wag obszarom analizy.

Pewnym wyzwaniem przy budowaniu indeksu była kwestia dostępności danych. Część baz danych posiadała aktualne informacje za 2021 r., a część z nich tylko za 2019 r. Dlatego przy określaniu indeksu przyjęto wspólny okres 2019–2021, w którym do obliczeń zostały zaklasyfikowane najnowsze dostępne dane.

Końcowa wartość indeksu jest syntetyczną informacją o tym, jakie zmiany nastąpiły w każdym z analizowanych lat w porównaniu z przeciętnym poziomem z lat 2008–2021. Wartość dodatnia będzie oznaczała poprawę wiarygodności w porównaniu z okresem referencyjnym, wartość ujemna – pogorszenie, natomiast „0” oznacza brak zaobserwowanych zmian. Szczegółową interpretację wyników przedstawia tabela.

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI	INTERPRETACJA – CO SIĘ STAŁO Z WIARYGODNOŚCIĄ EKONOMICZNĄ
< -2	bardzo duży spadek
$-2 < -1$	duży spadek
$-1 < -0,5$	przeciętny spadek
$-0,5 < 0$	niewielki spadek
0	brak zmian
$0 < 0,5$	niewielka poprawa
$0,5 < 1$	przeciętna poprawa
$1 < 2$	duża poprawa
> 2	bardzo duża poprawa

Wagi przyjęte przy obliczaniu indeksu (w proc.)

I. Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego

Wymiar 1. Legislacja	25
Wymiar 2. Sprawność	25
Wymiar 3. Rządy prawa	25
Wymiar 4. Merytokracja	25

LEGISLACJA	Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach	30
	Brak jakiegokolwiek dokumentacji z konsultacji prowadzonych przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL)	40
	Brak odniesienia się autorów do nadesłanych opinii w RCL	30
SPRAWNOŚĆ	Relacja spraw sądowych rozstrzygniętych w stosunku do przyjętych w określonym roku	50
	Średni czas trwania ((w miesiącach)	50
RZĄDY PRAWA	Ograniczenia uprawnień rządu	60
	Egzekwowanie przepisów	40
MERYTOKRACJA	Służba cywilna – zatrudnienie	50
	Dostęp do informacji publicznej	25
	NIK – zawiadomienia do rzecznika	25

II. Swoboda działalności gospodarczej

Wymiar 1. Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej	50
Wymiar 2. Wolność gospodarcza	25
Wymiar 3. Warunki prowadzenia biznesu	25

ŁATWOŚĆ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	Uruchomienie działalności	10
	Uzyskiwanie pozwolenia na budowę	10
	Uzyskiwanie dostępu do elektryczności	10
	Rejestracja własności	10
	Uzyskiwanie kredytu	10
	Ochrona inwestorów mniejszościowych	10
	Płacenie podatków	10
	Wymiana międzynarodowa	10
	Ochrona przestrzegania umów	10
	Zamykanie działalności gospodarczej	10
WOLNOŚĆ GOSPODARCZA*	Prawa własności	8
	Uczciwość rządu	8
	Skuteczność sądownictwa	8
	Obciążenia podatkowe	8
	Wydatki rządowe	8
	Sytuacja fiskalna	8
	Wolność (prowadzenia) biznesu	8
	Wolność pracy	8
	Wolność monetarna (prawo do zdrowego pieniądza)	8
	Wolność handlu	8
	Wolność inwestowania	8
	Wolność finansowa	8
WARUNKI	WGI – Worldwide Governance Indicators (pozycja w rankingu)	25
	WEF – instytucje (pozycja w rankingu)	0
	WEF – infrastruktura (pozycja w rankingu)	25
	WEF – zdrowie i edukacja (pozycja w rankingu)	25
	WEF – szkolnictwo średnie i kształcenie (pozycja w rankingu)	25

* waga wynosi 8,33(3) proc.

III. Wiarygodność finansów publicznych

Ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe	25
Stan finansów publicznych	25
Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych, dezintegracja finansów publicznych	25
Jakość, przejrzystość systemu podatkowego	25

OCENA 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)	17
	Deficyt nominalny (proc. PKB)	17
	Deficyt strukturalny (proc. PKB)	17
	Odchylenie deficytu nominalnego SFP od 3 proc. (kwadrat)	17
	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych EDP (0/1)	17
	Odchylenie deficytu strukturalnego SFP od MTO (1 proc.)	17
JAKOŚĆ REGUŁ FISKALNYCH, JAKOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ SYSTEMU FINANSÓW PUBLICZNYCH, DEZINTEGRACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH***	Indeks reguł fiskalnych	17
	Indeks przejrzystości finansów publicznych Open Budget Survey > OBI	17
	Dług poza kontrolą parlamentu – indikator (proc. długu)	17
	Różnica deficytu krajowego vs deficyt według metodologii UE	17
	Obligacje zamiast dotacji (proc. długu)	17
	Wskaźnik średniokresowych ram budżetowych	17

JAKOŚĆ, PRZEJRZYŚĆ SYSTEMU PODATKOWEGO	Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej International Tax Competitiveness Index	25
	Barometr Prawa – Grant Thornton – prawo podatkowe	50
	Komponent podatkowy z badania Doing Business Paying Taxes indeks	25

* waga wynosi 33,333333(3) proc.; ** waga wynosi 16,66666(6) proc.;

*** waga wynosi w 16,66666(6) proc.

IV. Stabilność systemu finansowego

Bezpośrednia ocena wiarygodności	25
Przybliżone miary wiarygodności	25
Zagrożenia wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	25
Zagrożenia wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	25

BEZPOŚREDNIA OCENA WIARYGODNOŚCI	Odsetek osób negatywnie oceniających działalność Narodowego Banku Polskiego	0
PRZYBLIŻONE MIARY WIARYGODNOŚCI	Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców	50
	Udział gotówki w podaży pieniądza M3	50
ZAGROŻENIA WIARYGODNOŚCI PAŃSTWA W OBSZARZE STABILNOŚCI PIENIĄDZA	Zmienność 15-proc. średniej obciążonej	25
	Kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu	25
	Kwadrat luki popytowej	25
	Podaż pieniądza (kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki produktu potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny)	25



ZAGROŻENIA WIARYGODNOŚCI PAŃSTWA W OBSZARZE STABILNOŚCI SYSTEMU FINANSOWEJ	Kredyt (dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu z dynamiką PKB potencjalnie powiększonego o cel inflacyjny)	25
	Powiązania między rządem a sektorem bankowym (udział należności od instytucji rządowych i samorządowych w aktywach banków)	25
	Realne oprocentowanie depozytów	25
	Wycena banków na GPW (cena do wartości księgowej na koniec roku)	25

v. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Prawna ochrona zatrudnienia (POZ)	20
Bezpieczeństwo i warunki pracy	10
Niestandardowe zatrudnienie	20
Zaangażowanie na rynku pracy	30
Uczenie się przez całe życie	20

PRAWNA OCHRONA ZATRUDNIENIA	Umowy zatrudnienia na czas określony	50
	Osoby ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym (w wieku 25 lub więcej lat)	50
BEZPIECZEŃSTWO I WARUNKI PRACY	Wypadki skutkujące absencją cztery dni i dłużej	50
	Wypadki śmiertelne	50
NIESTANDARDOWE ZATRUDNIENIE	Liczba osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze jako odsetek wszystkich zatrudnionych	50
	Niepełne zatrudnienie	50

ZAANGAŻOWANIE NA RYNKU PRACY	Stopa zatrudnienia (20–64 lata) Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata)	20
	Stopa zatrudnienia kobiet (20–64 lata) Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64 lata)	40
	Stopa zatrudnienia (55–64 lata) Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku (55–64 lata)	40
UCZENIE SIĘ PRZEZ CAŁE ŻYCIE	Wskaźnik uczestnictwa w edukacji i szkoleniach (w ciągu ostatnich czterech tygodni) Wskaźnik uczestnictwa w kształceniu i szkoleniach w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie	100

VI. Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

Edukacja	25
Zdrowie	25
Bezpieczeństwo	20
Środowisko	20
E-administracja	5
Cyberbezpieczeństwo	5

EDUKACJA*	Punkty zdobyte w rankingu PISA	33
	Współczynnik skolaryzacji brutto	33
	Wydatki publiczne na edukację według poziomu wykształcenia jako proc. PKB od wychowania przedszkolnego do szkolnictwa wyższego)	33
ZDROWIE	Lekarze posiadający prawo wykonywania zawodu medycznego na 10 tys. ludności	20
	Przeciętne dalsze trwanie życia dla mężczyzn w wieku 45 lat	80



BEZPIECZEŃSTWO	Przestępstwa o charakterze kryminalnym (liczba)	15
	Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (liczba)	15
	Wykrywalność sprawców przestępstw – o charakterze gospodarczym (w proc.)	15
	Wykrywalność sprawców przestępstw – przeciwko życiu i zdrowiu (w proc.)	15
	Udział wydatków na obronę narodową w PKB	40
ŚRODOWISKO	Emisja pyłów PM10 oraz PM2.5 (wartość średnia roczna stężenia)	30
	Odpady komunalne zgromadzone przez jedną osobę (w kg)	70
E-ADMINISTRACJA	Liczba osób posiadających profil zaufany (w mln)	100
CYBERBEZPIECZEŃSTWO	Liczba unikalnych incydentów bezpieczeństwa zgłoszonych do CERT Polska	100

* waga wynosi 33,33(3) proc.

VII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych*

Wymiar unijny	33
Europejski Trybunał Praw Człowieka	33
Arbitraż międzynarodowy	33

* waga wynosi w 33,33(3) proc.

WYMIAR UNIJNY	Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego	20
	Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (korzystne dla Polski)	20
	Nowe sprawy ws. stwierdzenia uchybienia	20
	Nowe odesłania prejudycjalne z Polski	20
	Liczba naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez KE przeciw Polsce	20

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA (ETPCZ)	Polska w Europejskim Trybunale Praw Człowieka: skargi podjęte przez ETPCz	25
	Polska w ETPCz: orzeczenia	25
	Polska w ETPCz: orzeczenia kluczowe nieimplementowane przez rząd polski	50
ARBITRAŻ MIĘDZYNARODOWY*	Arbitraż międzynarodowy (Prokuratoria Generalna) – liczba pełnomocnictw	33
	Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln euro)	11
	Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln dol.)	11
	Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln zł)	11
	Liczba postępowań arbitrażowych	33

* waga wynosi 33,33(3) proc.

Praworzędność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego

Znaczenie praworzędności dla ekonomicznej wiarygodności państwa

Praworzędność, ujęta szeroko, wpływa w istotny sposób na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. Ograniczenie się do tematów stricte gospodarczych (prawodawstwa podatkowego, sądowych spraw gospodarczych itp.) pomijałoby wiele kwestii istotnych dla funkcjonowania biznesu. Niemożliwe byłoby wówczas zrozumienie podstawowych przyczyn ekonomicznych sukcesów i porażek poszczególnych państw, co szczegółowo omówili m.in. Daron Acemoglu i James Robinson (2012).

Ważną częścią wiarygodności gospodarczej państwa są zagadnienia związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa. Przewidywalność regulacji oraz możliwość sprawnego dochodzenia roszczeń w istotny sposób wpływają na prowadzenie działalności gospodarczej. **W toku myślowym: wiarygodność – zaufanie – przewidywalność – kalkulacja – współdziałanie, elementy prawne są szczególnie istotne w przewidywalności (stabilna, zgodna z regułami sztuki legislacja) oraz współdziałaniu (do którego zachęcają dobrze działające sądy).**

Opierając się na teorii gier, można sprowadzić działanie sądów do tego, że zmieniają one gry niekooperacyjne w kooperacyjne (Cooter, Ulen 1988).

Nie można przecenić znaczenia niezależnego sądownictwa. Jest ono gwarantem wiarygodności państwa, w sytuacji, gdy inne władze nie przestrzegają ustalonych reguł. Może to polegać na nieuprawnionym ingerowaniu w swobodę działalności gospodarczej, jak i na faworyzowaniu podmiotów gospodarczych kontrolowanych przez państwo. Sądy są także gwarantem stabilności obrotu między podmiotami prywatnymi (Marciano, Melcarne and Ramello 2019; Chemin 2020).

Analityczne wymiary praworządności

Obszar „praworządność” został podzielony na cztery wymiary. Trzy odpowiadają poszczególnym elementom klasycznego trójpodziału władzy. Pierwszy to legislacja – dotyczy całości prawodawstwa. Pod uwagę brana jest liczba stanowionego prawa oraz zachowanie standardów dobrej legislacji, w szczególności konsultacji projektów. Drugi skupia się na sprawności wymiaru sprawiedliwości. Analizuje liczbę spraw załatwionych względem spraw, które wpłynęły w tym samym okresie, oraz przeciętny czas trwania postępowań w pierwszej instancji. Trzeci wymiar – rzędy prawa – odnosi się do działań władzy wykonawczej (stopnia jej związania prawem) oraz poziomu egzekwowania przepisów. Triadę tę uzupełnia czwarty wymiar – merytokracja – w którym znajduje odzwierciedlenie kondycja służby cywilnej, dostępność do informacji publicznej oraz kwestia naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

TABELA 1. Wagi poszczególnych wymiarów dla obszaru praworządność (w proc.)

	Wagi
Wymiar 1. Legislacja	25
Wymiar 2. Sprawność	25
Wymiar 3. Rządy prawa	25
Wymiar 4. Merytokracja	25

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 1. Legislacja

Ten wymiar koncentruje się zarówno na liczbie, jak i na jakości stanowionego prawa. W jego skład wchodzi trzy wskaźniki. Pierwszy to liczba stron aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w kolejnych latach (dane Grant Thornton z raportu barometrprawa.pl). Nie jest to wskaźnik pozbawiony wad – duży wpływ na niego może mieć chociażby konieczność adaptacji do porządku prawnego regulacji unijnych. Mimo to zjawisko nadmiernej regulacji – czego przejawem jest m.in. objętość aktów prawnych – stoi w jaskrawej sprzeczności z fundamentalną zasadą „nieznajomość prawa szkodzi”.

Drugi i trzeci wskaźniki to dochowywanie zasad dobrej legislacji, do których należy konieczność przeprowadzenia rzetelnych konsultacji treści projektu aktu prawnego. Przy pomiarze tego zjawiska wykorzystuje się dwie kategorie danych: odsetek projektów ustaw, dla których brak udokumentowanych konsultacji publicznych (wskaźnik 2) oraz odsetek ustaw, w których nie ma odniesienia autorów projektu do nadesłanych opinii (wskaźnik 3). O ile drugi miernik pokazuje zaniechanie konsultacji, o tyle trzeci jest odzwierciedleniem obaw, że miały fasadowy charakter.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze legislacja (w proc.)

Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach	30
Brak jakiegokolwiek dokumentacji z konsultacji w RCL	40
Brak odniesienia się autorów do nadesłanych opinii w RCL	30

Źródło: opracowanie własne

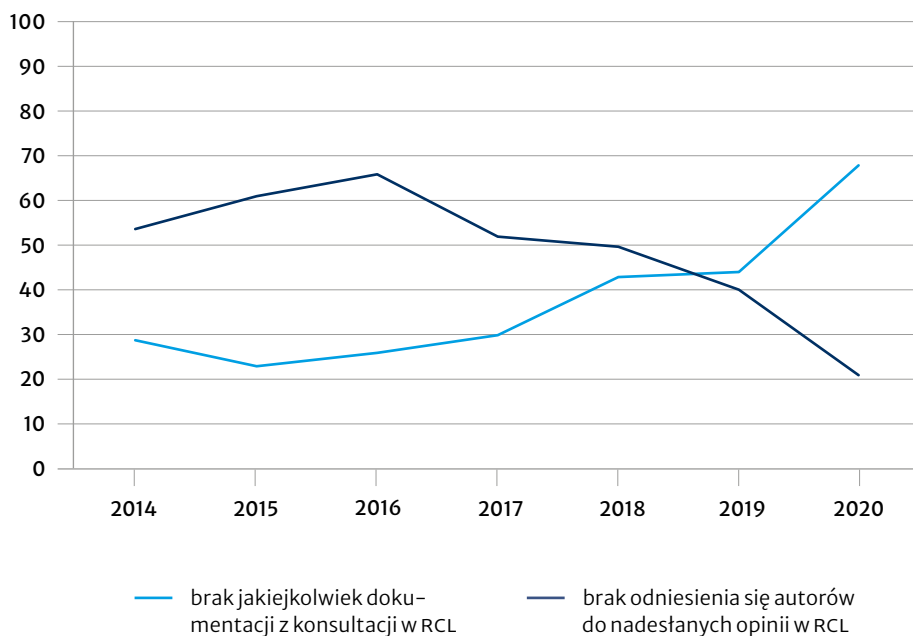
Wnioski nie są optymistyczne. Co prawda liczba stron aktów prawnych, które zaczęły obowiązywać w ostatnich latach była wyraźnie mniejsza niż w rekordowym 2016 r., kiedy „wytworzono” ponad 35 000 stron regulacji. Wciąż jednak jest to wysoki poziom oscylujący w okolicach 20 000. **W 2022 r. w ciągu dziewięciu miesięcy przyjęto 21,8 tys. stron maszynopisu ustaw, umów międzynarodowych i rozporządzeń. Jest to więc liczba, która uniemożliwia choćby pobieżne zapoznanie się z obowiązującymi przepisami – nie tylko zwykłym obywatelom, ale także prawnikom, którzy nawet w swoich specjalizacjach z coraz większym trudem nadążają za zmieniającymi się regulacjami.** Gdyby ktoś chciał lub musiał je przeczytać, to w każdy dzień pracy poświęcałby na to 3 godziny 46 minut. Trudno jednoznacznie zinterpretować wyraźny spadek tego wskaźnika w roku 2020 (poniżej 15 000 stron). Wiele wskazuje, że był to efekt braku możliwości „normalnej” pracy organów zaangażowanych w proces stanowienia prawa w czasie pandemii.

Dla praworządności podstawowa jest treść, czyli jakość prawa, a nie jego ilość. Trudno ją zbadać i obiektywnie ocenić. Światło rzuca analiza dochowania zasad dobrej legislacji. W tym procesie kluczowe jest przeprowadzanie szerokich konsultacji publicznych. Niestety, od 2015 r. obserwujemy nieustanny wzrost liczby projektów ustaw, dla których brak jest udokumentowanych konsultacji – w 2015 r. było to 29 proc., w 2019 r. – 44 proc., a w 2020 r. – aż 68 proc. Zaniechania konsultacji nie sposób uzasadnić

pandemią, gdyż w dużej mierze przebiegają one w formie pisemnej, dodatkowo, jeśli potrzebne były spotkania i rozmowy – można było skorzystać z możliwości zorganizowania wideokonferencji.

Zwiększony odsetek projektów ustaw, dla których nie przeprowadzono konsultacji, należy łączyć z nadużywaniem instytucji poselskiej inicjatywy ustawodawczej. W tym trybie nie są wymagane konsultacje społeczne. Obserwujemy narastające zjawisko zgłaszania projektów jako poselskich, choć w istocie są dokumentami rządowymi. Taka praktyka to obchodzenie zasad dobrej legislacji. Liczba takich przypadków rośnie.

WYKRES 3. Projekty ustaw, dla których brak jest udokumentowanych konsultacji publicznych oraz nie istnieje odniesienie autorów projektu do nadesłanych opinii (w proc.)



Źródło: Grant Thornton, barometrprawa.pl

Pozytywne zaś jest to, iż od 2016 r. maleje liczba projektów ustaw, w których brak jest odniesienia się autorów do nadesłanych opinii do Rządowego Centrum Legislacji. W ostatnich pięciu latach odsetek ten spadł z 66 proc. do 21 proc.

Wymiar 2. Sprawność wymiaru sprawiedliwości

Sprawność wymiaru sprawiedliwości opisują dwa wskaźniki. Pierwszy to relacja liczby spraw, które wpłynęły do sądów w danym roku, do spraw załatwionych w tym okresie. Proporcja ta pozwala uchwycić nawarstwianie zaległości w sądach i okresy, w których zdolność do rozstrzygnięcia spraw jest wyższa niż bieżące przyjmowanie dokumentów. Drugim wskaźnikiem jest średni czas trwania postępowania sądowego, obliczany jako średnia ważona na podstawie informacji przedstawionych przez poszczególne sądy. Dotyczy postępowań: cywilnych, karnych, z zakresu ubezpieczeń i prawa pracy, gospodarczych, rodzinnych oraz upadłościowych. Brane są pod uwagę sprawy w I instancji, które są rozstrzygane przez sądy okręgowe i rejonowe. Oba wskaźniki bazują na oficjalnych danych z bazy statystycznej udostępnianej przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

TABELA 3. Wagi wskaźników w obszarze sprawność wymiaru sprawiedliwości (w proc.)

Opanowanie wpływów	50
Średni czas trwania	50

Źródło: opracowanie własne

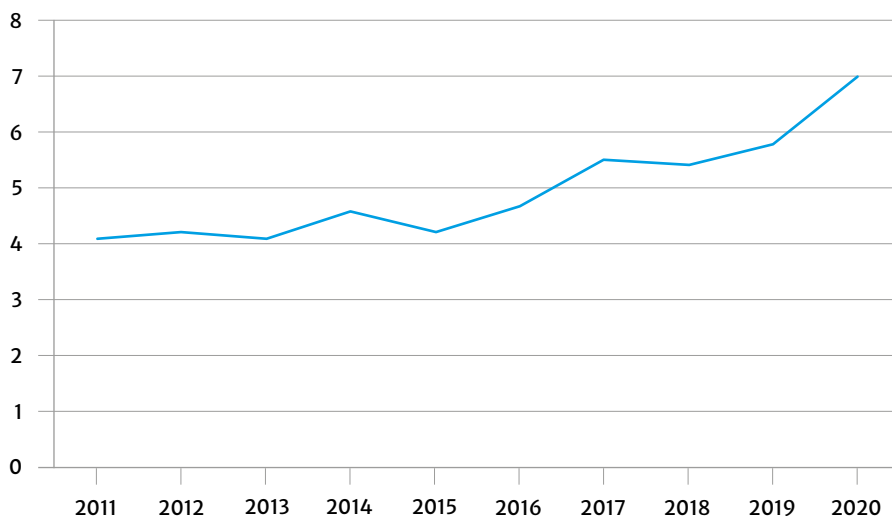
Analiza danych pokazuje, że pogłębia się jedna z największych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości, jaką jest długi czas trwania postępowań sądowych. Średnia długość wynosiła w 2020 r. prawie siedem miesięcy. W latach 2011–2016 było to mniej niż pięć miesięcy. Wolniejsze załatwianie spraw w 2020 r. można częściowo wytłumaczyć pandemią – w latach 2017–2019 średni czas trwania

oscylował bowiem wokół 5,5 miesiąca. W tej perspektywie pogorszenie jest więc wyraźne, choć nie drastyczne.

W ostatnich latach niekorzystnie przedstawia się średni czas trwania postępowań w ważnych kategoriach spraw z punktu widzenia indeksu. W przypadku procesowych spraw cywilnych, średnio wynosi on prawie 10 miesięcy w sądach okręgowych, a w rejonowych – prawie 15 miesięcy. Nawet, co do zasady łatwiejsze, sprawy cywilne rozpoznawane w postępowaniu nieprocesowym trwają długo – w sądach okręgowych średnio ok. 7,5 miesiąca, a w rejonowych – 10,5 miesiąca. Co więcej, nawet „szybka ścieżka” w postępowaniu nakazowym i upominawczym wiąże się z długim oczekiwaniem na rozstrzygnięcie – w sądach okręgowych pięć miesięcy, a w rejonowych o miesiąc dłużej. Równie źle wygląda średnie trwanie postępowań gospodarczych – w sądach okręgowych ok. 13 miesięcy, w sądach rejonowych osiem miesięcy.

W tym kontekście nie zaskakuje więc obserwacja, że w ostatnich latach znacznemu pogorszeniu uległ także wskaźnik pokazujący relacje spraw rozstrzygniętych w stosunku do przyjętych w określonym roku. Do 2015 r. odsetek niezadowolonych spraw w roku, w którym zostały złożone w sądach, mieścił się w przedziale 13–16 proc. W kolejnych latach było to już znacznie powyżej 20 proc. To pokazuje, że podejmowane reformy nie dość, że nie usprawniają wymiaru sprawiedliwości, to jeszcze skutkują coraz większymi zatorami.

WYKRES 4. Średni czas trwania postępowań sądowych w pierwszej instancji (w miesiącach)



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości

Wymiar 3. Rządy prawa

Analiza tego wymiaru opiera się na opracowywanym w ramach World Justice Project dorocznym indeksie rządów prawa (Rule of Law Index), stworzonym przy wykorzystaniu ośmiu wskaźników. Na potrzeby indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa brane są pod uwagę dwa z nich. Pierwszy dotyczy stopnia, w jakim sama władza jest związana prawem, co obejmuje zarówno normy konstytucyjne, jak i środki instytucjonalne. Uwzględniana jest także rola niezależnych mediów i ich funkcja kontrolna wobec władzy. Drugim uwzględnionym wskaźnikiem jest poziom egzekwowania przepisów. Co istotne, ta kategoria bierze jedynie pod uwagę samo wdrażanie i egzekwowanie przepisów, a nie to, czy regulacje są odpowiednie. Jest to więc dość wąskie rozumienie praworządności.

TABELA 4. Wagi wskaźników w obszarze rządu prawa (w proc.)

Ograniczenia uprawnień rządu	60
Egzekwowanie przepisów	40

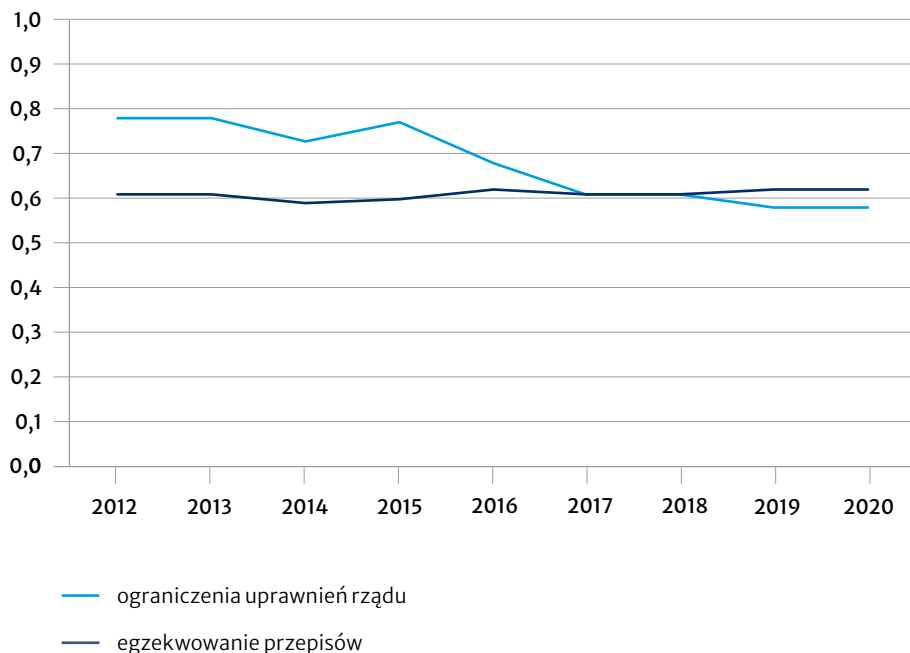
Źródło: opracowanie własne

W tej dziedzinie także odnotowaliśmy pogorszenie. W 2015 r. wynik Polski wynosił 0,71 (w skali 0–1), w 2020 r. zaś już tylko 0,66. Plasuje nas to na 28. miejscu w grupie 128 badanych państw. Jeśli chodzi o ograniczenie uprawnień rządu, to wynik Polski wynosi 0,58 (spadek z 0,77 w 2015 r.) i jest jedynie minimalnie wyższy od średniej światowej (0,55). Wyraźnie odstaje jednak od państw regionu (rozumianego jako UE, EFTA i Ameryka Północna), dla których wynosi on 0,75. Jeśli chodzi o drugi aspekt – egzekwowanie przepisów – to wynik Polski wynosi 0,62, przy globalnej średniej na poziomie 0,54 i średniej regionalnej 0,72. W tym wymiarze na przestrzeni lat sytuacja jest jednak stabilna (w 2015 r. było to 0,60).

Warto porównać wynik Polski z innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej. Najgorzej sytuacja prezentuje się na Węgrzech. W każdym kolejnym roku widać postępującą tam degradację praworządności. W obszarze związania władzy prawem Węgry w 2020 r. uzyskały wynik 0,40 (Polska 0,58). Poziom egzekwowania przepisów w 2020 r. na Węgrzech jest oceniany na 0,47, w Polsce zaś – na 0,62. Widać więc, że w naszym kraju wskaźniki kształtują się na wyższym poziomie.

Odmienne sytuacja wygląda w porównaniu z Czechami. Wypadają wyraźnie lepiej przy ocenie związania władzy prawem (0,73 w porównaniu z 0,62). Podobnie w przypadku poziomu egzekwowania przepisów (0,71, w Polsce zaś 0,62). Wynik w całościowym Rule of Law Index w 2020 r. dla Czech był nieco lepszy – 0,65, podczas gdy w przypadku Polski wyniósł 0,61. Oba państwa wypadają podobnie.

WYKRES 5. Rządy prawa



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

Wymiar 4. Merytokracja

Trudno wyobrazić sobie wiarygodne gospodarczo państwo, którego funkcjonowanie nie opierałoby się na mechanizmach merytokratycznych (rozumianych jako przeciwieństwo nepotyzmu czy oligarchii). Jest to jednak trudny do sparametryzowania obszar. Na potrzeby indeksu wykorzystane zostały trzy wskaźniki. Pierwszym jest liczba członków korpusu służby cywilnej. Drugi to kwestia otwartości dostępu do informacji publicznej, która jest określana za pomocą Global Right to Information Rating. Trzeci to liczba zawiadomień Najwyższej Izby Kontroli skierowana do rzeczownika finansów publicznych o podejrzeniu naruszania dyscypliny finansów publicznych.

TABELA 5. Wagi wskaźników w obszarze merytokracja (w proc.)

Służba cywilna – zatrudnienie	50
Dostęp do informacji publicznej	25
NIK – zawiadomienia do rzecznika	25

Źródło: opracowanie własne

Jednym z filarów wiarygodnego państwa są wysoko wykwalifikowani urzędnicy, którzy – na ile to możliwe – są niezależni od nacisków politycznych. Tę rolę pełni korpus służby cywilnej. W ostatnich latach ten element administracji publicznej nie był należycie rozwijany. Trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na zablokowanie w ostatnich dwóch latach możliwości uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej przez zdanie egzaminu. Ustanowiono limit mianowań na poziomie liczby absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w danym roku, którzy tym samym wypełniają wszystkie miejsca.

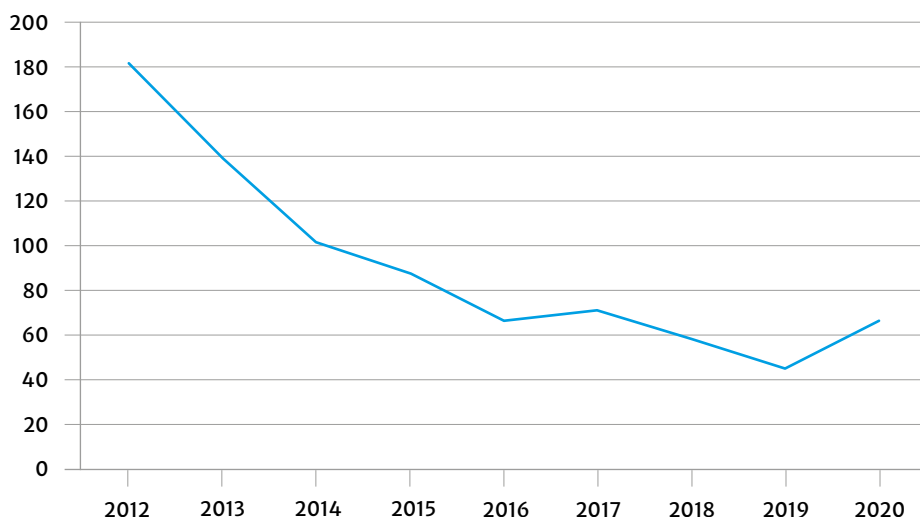
Trudno więc mówić o budowaniu silnej służby cywilnej, jeśli do grona urzędników dołącza rocznie jedynie kilkadziesiąt osób. Dane pokazują, że całkowita liczba członków służby cywilnej w ostatnich latach jest stała. Bez rozwoju tej instytucji – także w wymiarze liczebnościowym – trudno jest osiągnąć tak pożądane z punktu widzenia wiarygodności gospodarczej państwa cechy, jak: stabilność, ciągłość działań, fachowość i niezależność.

Drugi wskaźnik określający merytokrację dotyczy powszechności dostępu do informacji publicznej. W rankingu Global Right to Information nasz kraj w ostatnich latach uzyskuje wynik 79 punktów (na 150 możliwych). Co prawda jest to poprawa względem lat 2011–2014, kiedy był to pułap 61–62 punktów. Wciąż jednak trudno uznać taki wynik za satysfakcjonujący – tym bardziej że jawność działania władzy publicznej jest warunkiem koniecznym do skutecznego jej kontrolowania.

Trzeba jednak zaznaczyć, że jest to relatywnie wysoki wynik. Kraje „starej” Unii Europejskiej notują bowiem jeszcze gorsze oceny:

Francja – 64, Niemcy – 54, Belgia – 59. Nieco lepiej wygląda to natomiast w Szwecji – 101, we Włoszech – 85 czy Holandii – 82. Porównania w ramach państw Grupy Wyszehradzkiej także pokazują Polskę w umiarkowanie dobrym świetle: Czechy – 72, Słowacja – 68, Węgry – 87.

WYKRES 6. NIK – zawiadomienia do rzecznika o podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych



Źródło: NIK

Ostatni wskaźnik analizowanego wymiaru odnosi się do działalności Najwyższej Izby Kontroli. Wykorzystywana jest tu informacja o liczbie dokonanych zawiadomień do rzecznika dyscypliny finansów publicznych na temat podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ostatnim czasie wartość ta jest wyraźnie mniejsza niż w latach 2012–2014, kiedy to przekraczała 100 w każdym roku. W poszczególnych latach odnotowano następujące wyniki: 2016 r. – 67, 2017 r. – 71, 2018 r. – 58, 2019 r. – 45, 2020 r. – 67. Sugeruje to mniejszą skalę naruszeń dyscypliny

finansów publicznych. Może to być także skutek gorszej skuteczności kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

TABELA 6. Wartość indeksu wiarygodności Polski dla obszaru praworządność w 2020 r. oraz wskaźniki po standaryzacji

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI PAŃSTWA DLA OBSZARU PRAWORZĄDNOŚĆ W 2020 R.	-0,99
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 1. Legislacja	-0,26
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 2. Sprawność	-3,35
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 3. Rządy prawa	-0,13
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 4. Merytokracja	-0,20

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

STANDARDYZACJA	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach	6,32	2,27	1,34	1,58	-0,78
Brak jakiegokolwiek dokumentacji z konsultacji w RCL	-0,44	0,00	1,44	1,56	4,22
Brak odniesienia się autorów do nadesłanych opinii w RCL	1,33	0,00	-0,19	-1,14	-2,95
Relacja spraw rozstrzygniętych do przyjętych w danym roku	0,83	0,41	0,94	2,22	3,35
Średni czas trwania (w miesiącach)	0,07	1,21	1,07	1,64	3,36
Ograniczenia uprawnień rządu	0,00	-0,78	-0,78	-1,11	-1,11
Egzekwowanie przepisów	1,33	0,00	0,00	1,33	1,33

STANDARDYZACJA	2016	2017	2018	2019	2020
Służba cywilna – zatrudnienie	-0,02		-1,49		-0,33
Dostęp do informacji publicznej	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NIK – zawiadomienia do rzecznika	-0,14	0,00	-0,45	-0,90	-0,14

Źródło: opracowanie własne

Na spadek wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze praworządności w dużej mierze rzutuje pogarszająca się jakość legislacji – głównie w wyniku unikania konsultacji społecznych projektów ustaw. Nie może tego zrównoważyć większy odsetek projektów, w przypadku których autorzy odnieśli się do nadesłanych uwag. Ta pozytywna okoliczność zasługuje jednak na odnotowanie. Może bowiem sugerować, że jeśli konsultacje są już przeprowadzane, to nie mają one charakteru fasadowego.

Obserwujemy jednocześnie znaczne pogorszenie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Niestety, postępowania są przewlekłe – nawet w trybach, które (teoretycznie) powinny pozwalać na szybkie dochodzenie roszczeń. Przeprowadzane reformy wymiaru sprawiedliwości nie przyniosły więc poprawy.

Polska nie czyni satysfakcjonujących postępów w rozwoju podejścia merytokratycznego. Choć co prawda porównania regionalne w niektórych przypadkach wypadają na naszą korzyść, to jednak liczby bezwzględne pokazują, że jest jeszcze dużo do poprawienia. Możliwe jest to chociażby w kwestii łatwości dostępu do informacji publicznej. Do budowania ekonomicznej wiarygodności państwa konieczne byłoby też wzmocnienie służby cywilnej. Niestety, w tym przypadku obserwowane są działania przeciwne.

W celu poprawy wiarygodności praworządności niezbędne jest podjęcie wielu działań w każdym z omówionych wymiarów. Wśród nich najważniejsze wydaje się być uniemożliwienie unikania prowadzenia konsultacji projektów ustaw. Pomocne byłoby tu przede wszystkim rozszerzenie obowiązku dokonywania oceny skutków regulacji (ex ante), także dla projektów poselskich. To nasza

pierwsza rekomendacja zmiany postępowania służąca podniesieniu wartości ekonomicznej Polski. Ponadto nie da się poprawić sprawności wymiaru sprawiedliwości bez zmiany praktyki pisania uzasadnień wyroków. Są niezwykle obszerne, przez co ich przygotowanie obciąża sędziów. Co więcej, takie uzasadnienia nie spełniają dobrze swojego zadania, gdyż pojawiają się z dużym opóźnieniem i z reguły są trudne do zrozumienia. Zatem znaczna część pracowników wymiaru sprawiedliwości zajmuje się czymś, czego użyteczność jest wątpliwa.

Proponowana zmiana co do treści i formy uzasadniania wyroków jest możliwa do przeprowadzenia w środowisku sędziowskim. Chodzi bowiem o – często nawet nieformalne – kryteria oceny jakości orzeczeń w toku instancji oraz ocenę jakości pracy sędziego w postępowaniach awansowych.

Trzecią rekomendacją jest przywrócenie możliwości uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej poprzez zdanie odpowiedniego egzaminu. Wymagałoby to znacznego podniesienia limitu mianowań. Był do 2021 r. nawet ustalany na poziomie liczby absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, co sprawiło, że alternatywna droga do mianowania – oparta na wysoko ocenianej pracy w urzędzie (doświadczeniu) oraz zdaniu egzaminu – była zamknięta.

Swoboda działalności gospodarczej

Swoboda działalności gospodarczej jako uwarunkowanie ekonomicznej wiarygodności państwa

Swoboda działalności gospodarczej jest jedną z podstawowych wolności człowieka. Gwarantuje autonomię jego woli. Sprzyja także efektywnemu wykorzystaniu czynników wytwórczych. Dla wiarygodności ekonomicznej państwa niezbędne jest zachowanie rozsądnej proporcji pomiędzy wolnością gospodarowania i ograniczeniami wynikającymi z finansowania dóbr publicznych a ochroną słabszych uczestników rynku.

Swoboda działalności gospodarczej jest ściśle powiązana z instytucjonalnym składnikiem otoczenia społeczno-gospodarczego i jako taka jest zasadniczym warunkiem rozwoju.

Przez długi czas uważano, że przede wszystkim utrzymanie porządku i ochrony rynków może uzasadnić ingerencję państwa w ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Jednak w miarę rozwoju gospodarki kapitalistycznej coraz powszechniejsze stało się przekonanie, że ingerencja jest potrzebna także to po, by zmniejszyć tak zwaną zawodność rynku, czyli ograniczać negatywne efekty zewnętrzne lub wykorzystanie przez niektóre podmioty siły rynkowej. Opisując swobodę gospodarczą, możemy wykorzystać dwie perspektywy: *sensu stricto* (swoboda: umów, zakładania

i prowadzenia przedsiębiorstwa) oraz sensu *largo*, która określa jej warunki: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne – obronę narodową i policję oraz ochronę rynku (sądownictwo), korzystne otoczenie makroekonomiczne, zdrowy pieniądz, sprawną administrację, prawodawstwo sprzyjające gospodarce, w tym ochronę konkurencji. Możemy także mówić o dobrach wytwarzających pozytywne efekty zewnętrzne, a finansowanych w dużej mierze z podatków: badaniach naukowych, szkolnictwie, ochronie zdrowia i o wielu innych usługach publicznych. Spojrzenie na swobodę działalności gospodarczej powinno uwzględniać szerszy kontekst. Wszak potencjalnemu inwestorowi w branży high-tech, np. elektronice albo farmacji, niskie podatki nie zrekompensują braku inżynierów, politechnik albo innych firm, z którymi można konkurować, ucząc się nawzajem.

Niemniej nadmierne obciążenia przedsiębiorców i nadmierne ingerowanie w swobodę działalności gospodarczej może zmniejszyć efektywność rynków. Przestają funkcjonować w sposób prawidłowy, ponieważ znika związek pomiędzy indywidualnym wysiłkiem i korzyściami z niego wynikającymi.

W ostatnich dziesięcioleciach w głównym nurcie ekonomii coraz większe znaczenie zyskiwały badania instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju gospodarczego. Przyczyn tego można upatrywać w kilku okolicznościach (Marody i Wilkin 2002, Ratajczak 2009, Geodecki 2016):

- rozwoju ekonomii kosztów transakcyjnych, symbolicznie zwieńczonym nagrodami Banku Szwecji dla Northa (1993) i Williamsona (2009);
- analizach naturalnych eksperymentów instytucjonalnych, skutkujących różnymi trajektoriami wzrostu gospodarczego i technologicznego w gospodarkach kapitalistycznych i socjalistycznych;
- globalizacji i wzroście zapotrzebowania inwestorów na informacje o warunkach inwestowania w różnych krajach świata, co spowodowało rozwój systemu międzynarodowych wskaźników instytucjonalnych;

- ograniczeniach, które napotkała teoria wzrostu przy próbach wyjaśnienia skłonności do zachowań prospołecznych i inwestowania w nowe technologie.

Z punktu widzenia ekonomii kosztów transakcyjnych należy podkreślić znaczenie instytucji chroniących transakcje, a więc i rynków, na których dokonuje się wymiana. Łatwość zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także ochrona stron transakcji (ochrona inwestorów mniejszościowych, czas i skuteczność odzyskiwania należności od kontrahentów w sądach itp.) umożliwiają obniżenie kosztów transakcyjnych i zwiększenie liczby potencjalnych partnerów. Jak przekonuje Langlois (2003), w miarę poprawy warunków instytucjonalnych zwiększa się zakres działania rynków i zmniejsza się skłonność do koncentrowania kolejnych faz łańcuchów wartości w pojedynczych przedsiębiorstwach. W ten sposób pogłębia się specjalizacja w gospodarce (Beckmann 2000, Małysz 2003), co znacząco zwiększa efektywność gospodarowania. Dobre instytucje, rozumiane nie tylko jako organizacje, ale również normy i zwyczaje, powiększają zakres swobody zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Taką instytucją jest na przykład zasada poszanowania własności prywatnej, wynikająca między innymi z tradycji judeochrześcijańskiej, zapisana w przykazaniu „Nie kradnij”. W niektórych krajach socjalistycznych prywatnej własności ziemi nie ma, trudniej więc zaplanować działanie z wykorzystaniem instytucji własności.

Ponadto w duchu ekonomii kosztów transakcyjnych – w miarę rozwoju technologicznego – można odnotować wzrost specyficzności zasobów angażowanych w wymianę gospodarczą. Postęp techniczny, umożliwiając wytwarzanie coraz bardziej zaawansowanych produktów, wymusza inwestowanie w coraz bardziej skomplikowane urządzenia produkcyjne. Transakcje między dostawcą i odbiorcą powinny być należycie zabezpieczone. Muszą też istnieć instytucje sankcjonujące nieuczciwe zachowania partnera. Inaczej w obliczu rosnących kosztów inwestycji i braku ochrony coraz mniejsza byłaby motywacja podmiotów do podjęcia współpracy

(Williamson 1998). I dlatego ważny jest dla oceny wiarygodności ekonomicznej państwa w sferze swobody działalności gospodarczej pomiar jakości instytucji rynkowych usprawniających prowadzenie działalności gospodarczej i wymianę rynkową.

Otoczenie instytucjonalne – wyodrębniony przez Williamsona (2000) poziom analityczny determinujący wysokość kosztów transakcyjnych w gospodarce – jest określane jako ekonomia praw własności. Ochrona własności jest wpisana w logikę sprawnie funkcjonującego mechanizmu rynkowego do tego stopnia, że często utożsamia się ją z wolnością gospodarczą. Nie tylko przedstawiciele myśli liberalnej dochodzą do takiego wniosku, choć na znaczenie wolności dla dobrobytu zwrócił uwagę jako pierwszy Hayek w „Konstytucji wolności” (wyd. polskie 2006). Instytucjonalna niepewność powstrzymuje jednostki od działalności, a to ma fundamentalne przełożenie na długookresowy wzrost gospodarczy i konkurencyjność gospodarek. Skuteczna ochrona praw własności umożliwia zachodzenie zmian technologicznych, co konstataują Acemoglu i in. (2006):

Bez praw własności jednostki nie będą miały skłonności do inwestowania w kapitał rzeczowy czy ludzki albo wdrażania bardziej efektywnych technologii. Instytucje ekonomiczne są istotne także dlatego, że pomagają kierować zasoby do ich najbardziej efektywnych zastosowań, określają, kto osiągnie zyski, przychody i kontrolę. Kiedy rynków brakuje lub są ignorowane (jak np. w Związku Sowieckim) zyski z handlu pozostają niewykorzystane, a zasoby są źle alokowane.

Zasadnicze znaczenie dla rosnącej efektywności działalności gospodarczej ma kwestia zasobów, do których mają dostęp krajowe podmioty gospodarcze. W ewolucyjnej teorii firmy (Nelson, Winter 1982, Alchian 1950) funkcje genów pełni rutyna – sposoby działania przedsiębiorców – odpowiednikiem zaś biologicznej mutacji są innowacje. Na zdolność firm do przeżycia oddziałuje zarówno wewnętrzna zdolność do przystosowania się, jak również przyjazność

otoczenia. W teorii konkurencyjnej przewagi narodów Portera (1990) elementem o szczególnym znaczeniu jest baza inżynierska i naukowa. Na wnioskach Portera oparto m.in. wpływowy raport Światowego Forum Ekonomicznego o konkurencyjności gospodarek krajowych (Schwab 2015), podkreślając, że dostęp do bazy technologicznej, ale i podstawowych zasobów: edukacji czy infrastruktury, wpływa na zdolności przedsiębiorców do podnoszenia efektywności działania. W teoriach doganiania technologicznego szczególne znaczenie przypisuje się administracji monitorującej potrzeby przedsiębiorców w tym względzie (Evans 1995, Amsden 2001, Fagerberg i Godinho 2005). 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.

Wymiary analityczne obszaru swobody działalności gospodarczej

Zaproponowany syntetyczny wskaźnik swobody działalności gospodarczej obejmuje:

- swobodę działalności gospodarczej *sensu stricto* opartą na kilku grupach wskaźników międzynarodowych odnoszących się do łatwości i wolności prowadzenia działalności gospodarczej i swobody zawierania umów (syntetyczny wskaźnik łatwości swobody prowadzenia działalności gospodarczej i zawierania umów);
- swobodę działalności gospodarczej *sensu largo* obejmującą obok swobody *sensu stricto* dwie podgrupy wskaźników:
 - instytucjonalnych warunków swobody prowadzenia działalności gospodarczej i zawierania umów,
 - odnoszących się do warunków infrastrukturalnych i kapitału ludzkiego.

Przyjęte do analizy mierniki dla „swobody działalności gospodarczej” zostały pogrupowane w trzech wymiarach:

1. łatwość prowadzenia działalności gospodarczej – na podstawie wskaźników Banku Światowego z serii Doing Business;
2. wolność gospodarcza – wskaźniki wolności gospodarczej publikowane w raporcie „The Economic Freedom of the World” przez Heritage Foundation;
3. warunki prowadzenia biznesu
 - instytucjonalne – podstawowe są tu wskaźniki Banku Światowego z serii Worldwide Governance Indicators,
 - infrastrukturalne i z zakresu kapitału ludzkiego – jako bazowe przyjęto wskaźniki IMD World Competitiveness Yearbook.

Obie grupy wskaźników dotyczące warunków odzwierciedlają koncepcję wolności pozytywnej, która zakłada odpowiedni poziom ingerencji, aby rynki mogły funkcjonować. Nawet najbardziej wolnorynkowe metody określania zakresu wolności działalności gospodarczej zakładają, że wiele obszarów nie może działać bez odpowiednich regulacji (np. rynek finansowy). Podobnie wiele gałęzi gospodarki nie może sprawnie funkcjonować bez dobrych połączeń transportowych, telekomunikacyjnych czy bez odpowiedniego poziomu kompetencji, które pracownicy nabywają w szkołach.

TABELA 7. Wagi poszczególnych wymiarów dla obszaru swoboda działalności gospodarczej (w proc.)

Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej	50
Wolność gospodarcza	25
Warunki prowadzenia biznesu	25

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 1. Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej

Na dodatnią wartość wskaźnika określającego łatwość prowadzenia działalności gospodarczej składa się 10 mierników cząstkowych z serii Doing Business, odnoszących się do zagadnień wymienionych w tabeli 8, każdy z wagą po 10 proc. wartości dla wymiaru. Jak widać, w latach 2008–2020 w większości z nich nastąpiła poprawa w zakresie łatwości prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem rejestracji własności. W efekcie wymiar ten oddziaływał silnie pozytywnie (z wartością 0,39) na wskaźnik syntetyczny dla obszaru (0,21).

TABELA 8. Wartości wskaźników cząstkowych wymiaru łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w 2020 r. na tle mediany 2008–2020

	WAGA W PROC.	2020 R.	MEDIANA 2008–2020
Uruchomienie działalności	10	82,9	82,5
Uzyskanie pozwolenia na budowę	10	76,4	71,1
Uzyskanie dostępu do elektryczności	10	82,3	77,9
Rejestracja własności	10	63,9	70,5
Uzyskanie kredytu	10	75,0	75,0
Ochrona inwestorów mniejszościowych	10	66,0	66,0
Płacenie podatków	10	76,4	72,3
Wymiana międzynarodowa	10	100,0	81,1
Ochrona przestrzegania umów	10	64,4	63,4
Zamykanie działalności gospodarczej	10	76,5	68,6
Łatwość prowadzenia biznesu (miejsce w rankingu na tle UE–28)		15,0	13,0

Kolorem ciemnoniebieskim oznaczono wartości niższe od mediany, a jasnoniebieskim równe medianie.

Źródło: opracowanie własne

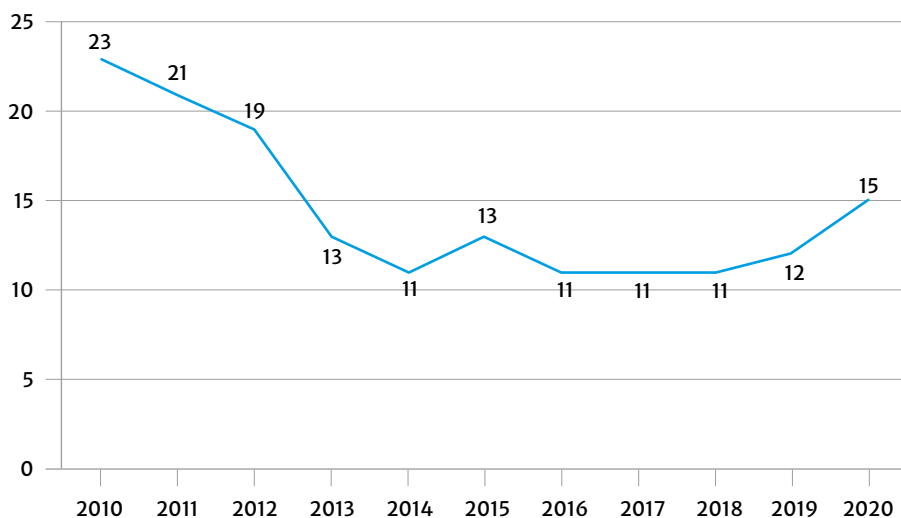
W ocenie łatwości prowadzenia działalności gospodarczej Polska odnotowała wyraźny wzrost pozycji wśród krajów UE w rankingu Doing Business przygotowywanym przez Bank Światowy w latach 2010–2013. Z pozycji 23. przesunęła się na 13. W kolejnych latach – do 2019 r. – miejsca w rankingu UE–28 wahały się od 11. do 13., a w 2020 r. łączna ocena Banku Światowego dawała Polsce miejsce 15.

Na taką dynamikę ocen składa się zdecydowana poprawa do 2015 r. większości aspektów uruchamiania biznesu, uzyskiwania dostępu do elektryczności i kredytu oraz skrócenie postępowań

cywilnych oraz uproszczenie postępowania upadłościowego. Z kolei na pogorszenie pozycji Polski w rankingu po 2017 r. wpłynęły: wydłużenie czasu rejestracji własności i czasu koniecznego do rozliczeń z fiskusem, a także poprawa innych krajów w rankingu.

Pozycja Polski w rankingu w 2020 r. oznacza regres w zestawieniu z latami 2013–2019 i wyraźną poprawę w stosunku do lat 2010–2012.

WYKRES 7. Miejsca w rankingu UE-28 w zakresie łatwości prowadzenia biznesu, Doing Business, Bank Światowy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego

Ocena Polski dokonana przez Bank Światowy w rankingu Doing Business wydaje się stabilna, jednak z zauważalnym zwiększeniem utrudnień w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej w ostatnich pięciu latach.

Bank Światowy zdecydował się we wrześniu 2021 r. przerwać serię badań Doing Business ze względu na kontrowersje wokół

sposobu pomiaru wartości cech w niektórych państwach. Bank zapowiedział wypracowanie nowego podejścia metodologicznego pod roboczą nazwą Business Enabling Environment (BEE) (zapowiedź z kwietnia 2022 r.).

Wymiar 2. Wolność gospodarcza

Na pozytywną wartość dla wymiaru wolności gospodarczej składa się kształtowanie 12 wskaźników cząstkowych z serii „The Economic Freedom of the World”, The Heritage Foundation. Każdy z wagą 8,33 proc. (patrz tab. 9). Wartość większości wskaźników w 2020 r. jest wyższa od mediany z lat 2008–2020, co przekłada się na dodatnią wartość (0,39) wskaźnika syntetycznego dla wymiaru drugiego i na dodatni wpływ na wartość wskaźnika syntetycznego dla całego obszaru swoboda działalności gospodarczej (0,21).

TABELA 9. Wartości wskaźników cząstkowych wymiaru wolność gospodarcza w 2020 r. na tle mediany z lat 2008–2020

	WAGI W PROC.*	2020 R.	MEDIANA 2008–2020
Prawa własności (<i>property rights</i>)	8,3	63,1	60,00
Uczciwość rządu (<i>government integrity</i>)	8,3	64,6	53,90
Skuteczność sądownictwa (<i>judicial effectiveness</i>)	8,3	48,9	49,48
Obciążenia podatkowe (<i>tax burden</i>)	8,3	74,7	74,90
Wydatki rządowe (<i>government spending</i>)	8,3	48,8	46,65
Sytuacja fiskalna (<i>fiscal health</i>)	8,3	92,2	86,40
Wolność (prowadzenia) biznesu (<i>business freedom</i>)	8,3	62,6	63,30

	WAGI W PROC.*	2020 R.	MEDIANA 2008–2020
Wolność pracy (<i>labor freedom</i>)	8,3	62,0	61,40
Wolność monetarna (prawo do zdrowego pieniądza) (<i>monetary freedom</i>)	8,3	82,0	81,05
Wolność handlu (<i>trade freedom</i>)	8,3	86,4	86,95
Wolność inwestowania (<i>investment freedom</i>)	8,3	80,0	70,00
Wolność finansowa (<i>financial freedom</i>)	8,3	70,0	70,00
Wolność gospodarcza łącznie (pozycja w rankingu na tle UE–28)		18,0	18,50

* waga wynosi 8,33(3) proc.

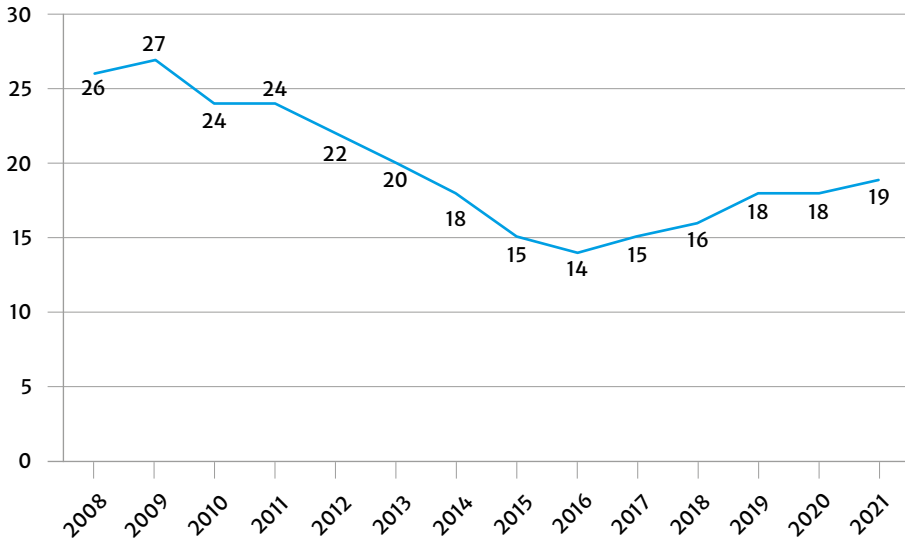
Kolorem ciemnoniebieskim oznaczono wartości niższe od mediany, a jasnoniebieskim równe medianie.

Źródło: opracowanie własne

W ocenie wolności gospodarczej dokonanej przez Heritage Foundation dostrzec można podobną dynamikę do tej w wymiarze pierwszym, z nieco odmiennym rozłożeniem akcentów. Poprawiły się wskaźniki wydatków rządowych w relacji do PKB oraz sytuacji finansów państwa, jak również swobody inwestowania. Pogorszyły się latach 2016–2019 wartości wskaźników praw własności, uczciwości rządu i skuteczności sądownictwa.

Wyraźny spadek odnotowały wskaźniki wolności prowadzenia biznesu (oparte na omówionej już ocenie według metodologii Doing Business) oraz wolności fiskalnej wyrażającej się zwiększeniem obciążeń podatkowych. W rezultacie historycznie najlepsze, 14. miejsce w rankingu wolności gospodarczej Heritage Foundation wśród państw UE-28 Polska uzyskała w 2016 r. Do 2019 r. nastąpiło nieznaczne pogorszenie, a w latach 2020 i 2021 poprawa nawet ponad poziom w 2016 r. Świat nie stał jednak w miejscu i w innych krajach poprawa była szybsza – w efekcie czego Polska klasyfikowana była w 2021 r. na 19. pozycji wśród 28 państw Unii Europejskiej (patrz wykres 8).

WYKRES 8. Miejsca w rankingu UE-28 w zakresie wolności gospodarczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych „The Economic Freedom of the World”, Heritage Foundation

Wymiar 3. Warunki prowadzenia biznesu

Na negatywną wartość wskaźnika dla wymiaru trzeciego składają się wartości wskaźników WGI (Worldwide Governance Indicators – Banku Światowego) oraz indeksy obliczone dla infrastruktury: podstawowej, naukowej i edukacyjnej według metodologii Międzynarodowego Instytutu na rzecz Rozwoju Zarządzania w Lozannie (International Institute for Management Development – IMD) stosowanej w raporcie „World Competitiveness Yearbook” (WCY), każdy z wagą 25 proc. w wymiarze (patrz tab. 10). Ich łączne ujemne wartości (-0,39) obniża dodatnią wartość wskaźnika syntetycznego dla obszaru II – Swoboda działalności gospodarczej (0,21).

TABELA 10. Wartości wskaźników cząstkowych wymiaru trzeciego warunki w 2020 r. na tle mediany w latach 2008–2020, pozycje w rankingu na tle UE-28 oraz na tle innych państw klasyfikowanych w WCY

	WAGI W PROC.	POZYCJA W RANKINGU, 2020 R.	MEDIANA 2008– 2020
WGI – Worldwide Governance Indicators*	25	0,78 (22. na 28 krajów)	0,68
IMD WCY – infrastruktura podstawowa	25	0,60 (38. na 63 kraje)	0,60
IMD WCY – infrastruktura naukowa	25	0,48 (30. na 63 kraje)	0,57
IMD WCY – edukacja	25	0,49 (31. na 63 kraje)	0,41

* wydanie z 2019 r.

Źródło: opracowanie własne

Wskaźniki cząstkowe składające się na wskaźnik syntetyczny WGI stworzono na podstawie opinii respondentów zgromadzonych przez instytucje wywiadu gospodarczego i podzielone są przez Bank Światowy na sześć kategorii:

1. wolność słowa i rozliczalność władzy;
2. stabilność polityczna i wolność od przemocy;
3. skuteczność rządu;
4. jakość regulacji;
5. powstrzymywanie korupcji;
6. rządy prawa.

We wszystkich odnotowano w ostatnich pięciu latach pewien regres. Na relatywnie wysokim poziomie pozostaje większość kategorii, choć odnotowano nieznaczne pogorszenie wartości wskaźników po 2015 r. w przypadku trzech pierwszych kategorii.

Opinie o dwóch kolejnych (czwartej i piątej) po okresie wzrostu do ok. 2015 r. w latach późniejszych ustabilizowały się. Najgorzej respondenci oceniają „rządy prawa” – tu wartość oceny zmniejszyła się po 2015 r. do poziomu nieco poniżej poziomu wyjściowego z 2008 r. Wskaźniki WGI określono na podstawie opinii menedżerów, a te rzutują przecież na skłonność do inwestowania w danym kraju. A zatem niezależnie od tego, jakie są przyczyny owych niskich ocen, utrata wiarygodności Polski dotycząca rządów prawa jest rzeczywistością. W efekcie zsyntetyzowany przez nas wskaźnik zbiorczy wykazywał poprawę otoczenia instytucjonalnego w Polsce, z 22. na 18. pozycję wśród 28 krajów UE w okresie 2008–2015, a następnie stopniowe pogorszenie do pozycji wyjściowej w latach 2016–2020, tj. na miejsca w trzeciej dziesiątce (patrz wykres 8).

Na takie kształtowanie wskaźników „rządów prawa” w ostatnich latach oddziaływało zmniejszenie niezależności sędziowskiej oraz osłabienie pozycji przetargowej świata biznesu wobec władzy w zakresie regulacji, w tym regulacji podatkowych. Ma to wpływ na ocenę otoczenia instytucjonalnego w wymiarze trzecim warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

W obserwowanym okresie odnotowano natomiast przeciętnie stabilną pozycję w zakresie warunków infrastrukturalnych i edukacji. Wyznaczają one zakres możliwości podmiotów gospodarczych swobodnego prowadzenia wymiany gospodarczej i swobodnego korzystania z kompetencji i wiedzy. Do ich oceny wykorzystano indeks konkurencyjności prezentowany przez szwajcarski Instytut na rzecz Rozwoju Zarządzania w corocznym World Competitiveness Yearbook. Gdyby w rankingu tym każdorazowo uczestniczyło 100 państw (co ułatwiłoby porównania w czasie), to w przypadku infrastruktury podstawowej eksperci IMD odnotowaliby początkowy awans Polski na 38. pozycję

na 100¹ w 2015 r. i późniejsze pogorszenie pozycji w rankingu, w którym analizowana jest infrastruktura transportowa: drogowa, kolejowa i lotnicza. W przypadku infrastruktury naukowej Polska odnotowałaby awans z 89. pozycji w 2008 r. do 56. pozycji w 2020². Pogorszeniu uległa wysoka pozycja w zakresie edukacji – po awansie z 53. na miejsce 25. w okresie 2008–2016, w 2021 r. Polskę spozycjonowano na 55. pozycji. Na wykresie 9 przedstawiono pozycję Polski jako miejsce w rankingu na tle ocenianych gospodarek w przeliczeniu na 100 miejsc. Polska w rankingu za rok 2021 sytuowałaby się odpowiednio na 75., 56. i 55. miejscu na 100 ocenianych krajów³.

Syntetyczny wynik dla całego obszaru wynosi 0,21 i jest dodatni, co oznacza, że w 2020 r. kształtował się nieco korzystniej niż w całym okresie 2008–2020.

TABELA 11. Syntetyczna wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski i jego wymiarów

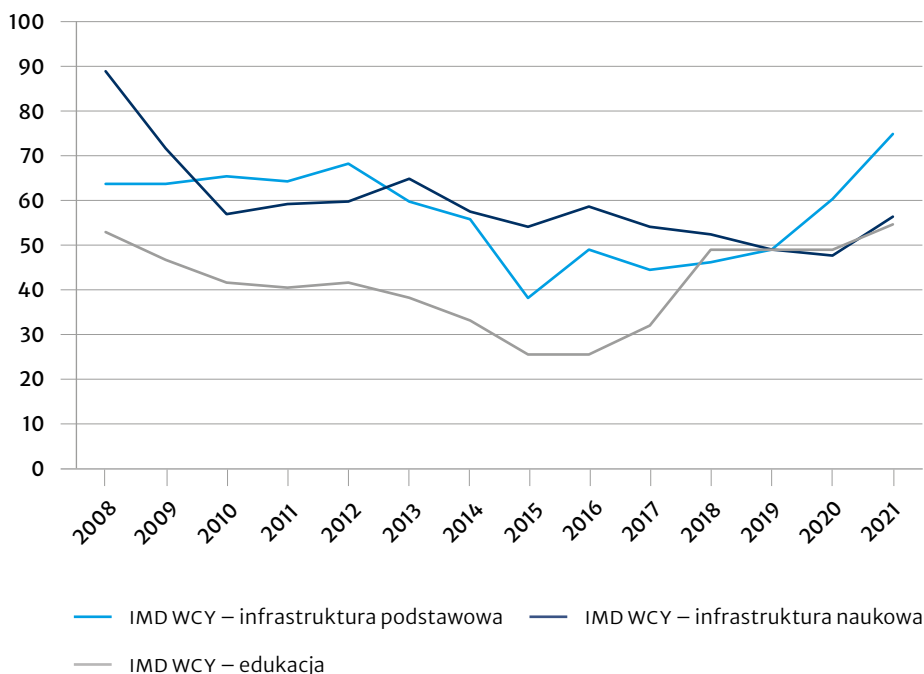
WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI W 2020 R. DLA OBSZARU SWOBODA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	0,21
Wymiar łatwość prowadzenia działalności gospodarczej	0,39
Wymiar wolność gospodarcza	0,39
Wymiar warunki prowadzenia biznesu	-0,32

¹ 24. pozycja wśród 61 badanych krajów.

² Odpowiada to awansowi z 49. pozycji wśród 55 gospodarek w 2008 r. na 31. pozycję wśród 63 w 2020 r.

³ W rzeczywistości oceniano nieco mniej krajów i różną liczbę w różnych latach. Dlatego żeby dane były czytelniejsze, przeliczono pozycję Polski w relacji do 100 krajów.

WYKRES 9. Miejsca Polski w rankingu w zakresie wybranych aspektów konkurencyjności, World Competitiveness Yearbook, IMD (w relacji do krajów ujętych w rankingu i przeliczonych na 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Competitiveness Yearbook, IMD

Podsumowanie i rekomendacje

W ostatnich kilku latach wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze swoboda działalności gospodarczej stopniowo się pogarszała, choć nadal pozostaje na plusie wobec mediany z lat 2008–2020. Przyczyny tej tendencji są różne w zależności od omawianej dziedziny, rekomendacje zatem dotyczą wszystkich trzech wymiarów.

- Potrzebne jest monitorowanie sytuacji związanej z pogarszającymi się warunkami rejestracji własności, jak również w zakresie

spodziewanego utrudnienia płacenia podatków, wynikającego z wdrożenia w 2022 r. nowych zasad rozliczania z fiskusem. Aktualizacji wymaga ocena łatwości prowadzenia biznesu w kontekście prowadzonych przez Bank Światowy prac nad wypracowaniem następcy metodologii Doing Business.

- W przypadku analizy wolności gospodarczej dwa komponenty wymagają działań naprawczych – są to skuteczność sądownictwa oraz obciążenia fiskalne przedsiębiorców.
- Rekomenduje się realizację działań na rzecz odbudowy wiarygodności w zakresie praworządności, a także wzmocnienia inwestycji w infrastrukturę, szczególnie transportową.

Zmiany w otoczeniu, zachodzące w latach 2020–2022, słabo jeszcze odzwierciedlone w przytaczanych zestawieniach, przyniosły dalsze zagrożenia dla swobody działalności gospodarczej. Nie wielu przedsiębiorców uznaje za korzystną reformę opodatkowania dochodów wprowadzoną w 2022 r. Do niezakończonego sporu o praworządność doszły w okresie pandemii kolejne zamknięcia niektórych gałęzi gospodarki, dokonywane niekiedy z dnia na dzień i na podstawie nieprzejrzystych kryteriów. Wysoka inflacja i niepewność związana z wojną w Ukrainie utrudniają planowanie. Ponieważ inne gospodarki także doświadczają tych perturbacji, pozycja Polski w międzynarodowych rankingach nie musi ulegać obniżeniu. Jednak z perspektywy przedsiębiorców trudno mówić o poprawie warunków prowadzenia biznesu.

Wiarygodność finansów publicznych

Wiarygodność finansów publicznych a wiarygodność ekonomiczna Polski

Finanse publiczne to zjawiska, procesy i instytucje związane z gromadzeniem oraz podziałem pieniędzy publicznych znajdujących się w dyspozycji władz publicznych, służących wypełnianiu funkcji państwa. Finanse publiczne występują w prawie wszystkich obszarach funkcjonowania państwa, dotyczą wszystkich obywateli jako podatników i beneficjentów transferów oraz dóbr i usług publicznych.

Wiarygodność państwa i finanse publiczne są ze sobą silnie związane. **Jeżeli zaufanie do państwa, do władz jest niskie, to zmniejsza się zaufanie do systemu danin publicznych i wywiązywania się z obowiązków podatkowych. Co więcej, jeżeli finanse publiczne są nieprzejrzyste, to także niskie jest zaufanie do instytucji zajmujących się zarządzaniem finansami publicznymi i rosną wątpliwości związane z efektywnością wydatkowania pieniędzy publicznych.**

To, co dzieje się w jakimś kraju wokół finansów publicznych, jest obserwowane także poza jego granicami. Inną perspektywę oceny wiarygodności mają rynki finansowe, agencje ratingowe, a nieco inną mogą mieć instytucje międzynarodowe. Specyficzną perspektywę oceny ma oczywiście Komisja Europejska, która dba

o przestrzeganie paktu stabilności i rozwoju (czyli europejskich reguł fiskalnych) oraz o koordynację polityki gospodarczej na poziomie całej Unii Europejskiej.

Pojęcie „wiarygodność fiskalna” (ang. fiscal credibility) nie ma jednej i precyzyjnej definicji. Jest ona bezpośrednio związana z oczekiwaniami dotyczącymi zdolności obsługi długu publicznego. Ważnym warunkiem jej zapewnienia jest to, aby stosunek długu publicznego do PKB nie zagrażał międzyokresowej wypłacalności fiskalnej rządu (Blanchard i Cottarelli 2010).

„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, Wojciechowski 2021). Dług publiczny powinien być na takim poziomie, aby istniała przestrzeń fiskalna umożliwiająca działania w przypadku nieoczekiwanych zdarzeń, tak, by ochronić ważne interesy państwa. Na przykład musimy mieć przestrzeń fiskalną, aby działać w związku z pandemią, zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego czy zewnętrznego. To oznaczają, że możliwości fiskalne państwa nie powinny być absorbowane do maksimum, zawsze trzeba mieć margines bezpieczeństwa na wypadek nieprzewidzianych okoliczności.

Określenie granicy bezpiecznego poziomu długu publicznego opiera się na trzech podstawowych elementach:

- zachowaniu wypłacalności rządu,
- wykonalnej politycznie, społecznie i ekonomicznie ścieżce polityki fiskalnej umożliwiającej powrót do niższych poziomów długu publicznego,
- solidnych fundamentach wzrostu gospodarczego.

Brak wiarygodności ekonomicznej państwa może doprowadzić do trwałej nierównowagi w finansach publicznych, w ostateczności

do utraty wypłacalności i kryzysu finansowego. Wzrasta wówczas prawdopodobieństwo „bolesnych” społecznie ciężych wydatków i wyższych podatków, wystąpienia kryzysu gospodarczego, recesji, większego bezrobocia i inflacji, czyli ostatecznie do spadku dobrobytu społeczeństwa.

Przy konstrukcji indeksu koncepcja wiarygodności finansów publicznych ma szerszy wymiar niż opisane powyżej ujęcie makroekonomiczne, tj. „wiarygodność fiskalna” czy perspektywa zewnętrzna lub percepcja rynków finansowych oraz agencji ratingowych. Konieczne jest uwzględnienie perspektywy wewnętrznej, a więc z punktu widzenia obywateli. Tutaj istotnym aspektem jest przejrzystość finansów publicznych, jawność, kontrola społeczna i obywatelska partycypacja w procesie budżetowym. Ważna jest przejrzystość i przewidywalność oraz skomplikowanie systemu danin publicznych.

Zdarzają się kraje autorytarne, niedemokratyczne, o solidnych finansach opartych na monopolu, często na surowcach. Takie kraje mogą mieć niskie prawdopodobieństwo niewypłacalności, wysokie ratingi, niski dług czy koszty obsługi długu. Ale ich finanse publiczne są nieprzejrzyste, nie podlegają kontroli parlamentarnej i społecznej. To powoduje instrumentalne wykorzystanie finansów do celów politycznych, skutkuje niską efektywnością wydatkowania środków publicznych i marnotrawstwem. W rezultacie prowadzi to do utraty zaufania społecznego do państwa, systemu finansów publicznych, sprzyja niskiej moralności podatkowej.

Wymiary analizy w obszarze finanse publiczne

Wiarygodność ekonomiczną państwa dotyczącą finansów publicznych analizujemy w czterech wymiarach:

1. ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe;
2. stan finansów publicznych;

3. jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych;
4. przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych.

Każdy z tych czterech wymiarów w wiarygodności ekonomicznej Polski potraktowany jest jako subindeks z tą samą wagą – 25 proc.

Wymiar 1. Ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe

Wymiar ten określają trzy wskaźniki:

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

Dla tych trzech mierników opisujących ocenę wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe wchodzących w skład tego obszaru przyjęto jednakowe wagi ($\frac{1}{3}$).

Uśredniony rating kredytowy kraju opracowują najważniejsze agencje ratingowe: Moody's, Standard & Poor's i Fitch. Każda z nich koduje swoje ratingi za pomocą oznaczeń literowych, ale w nieco odmiennej skali. Ocena kredytowa (rating) długoterminowego długu rządowego Polski w walucie obcej to według tych trzech agencji odpowiednio A2, A- i A-. Dlatego skale ratingowe tych instytucji są ujednoczone na skali liniowej od 1 do 21, gdzie 1 to najniższy rating, a 21 najwyższy. A 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. Ujednoczony średni rating zaczerpnięto z bazy danych MFW (Kose i in. 2017). Do analizy wykorzystujemy wartość procentową najwyższego ratingu.

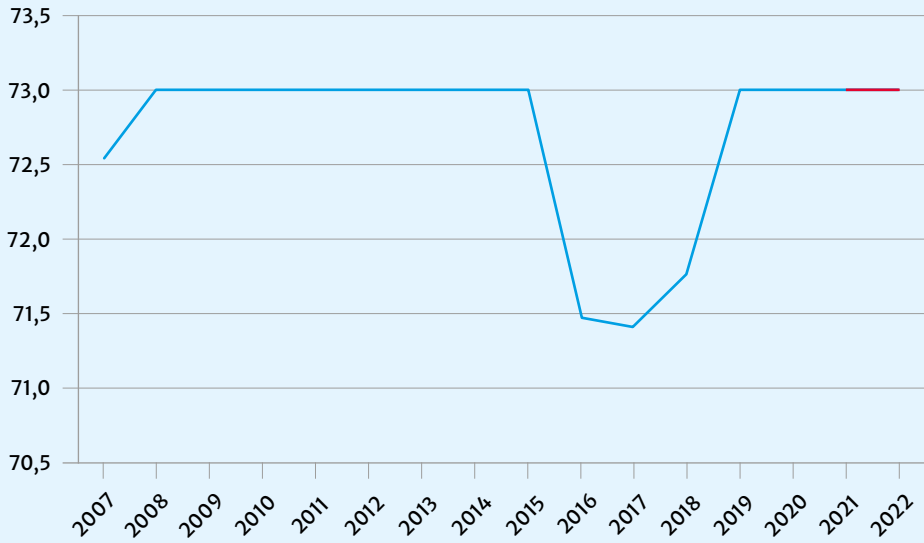
Celem ratingów jest ocena wypłacalności kraju. Najniższy rating oznacza, że kraj jest niewypłacalny, jest bankrutem. Najwyższy rating oznacza wysoką wiarygodność i pewność inwestowania w skarbowe instrumenty dłużne.

Ocena agencji ratingowych jest stabilna. Utrzymuje się od 2016 r. na podobnym poziomie, choć wówczas została obniżona.

Agencje ratingowe przeprowadzają oceny okresowo i dlatego analizę należy uzupełnić o bieżące wskaźniki rynkowe. Pierwszy to bieżąca wycena pięcioletnich kontraktów CDS (Credit Default Swaps), która pozwala na porównanie prawdopodobieństwa utraty płynności finansowej danego kraju. Drugim wskaźnikiem jest różnica krajowej, długookresowej stopy procentowej względem Niemiec, czyli tzw. spread rentowności 10-letnich obligacji polskich do rentowności obligacji niemieckich.

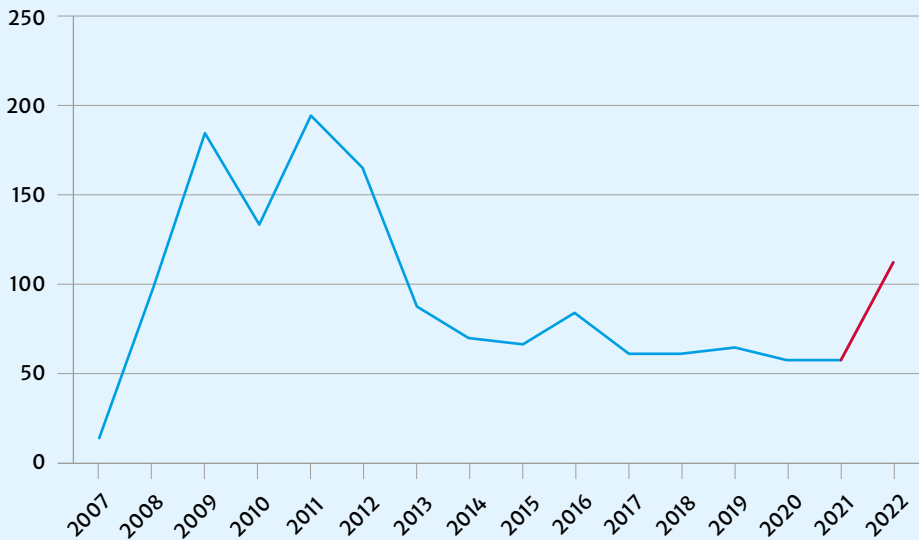
Oba te wskaźniki w ostatnich latach były stabilne lub nawet uległy poprawie, jednak dostępne dane za 2022 r. pokazują skokowe pogorszenie. **Pięcioletnie kontrakty CDS wzrosły ponadtrzykrotnie: z ok. 40 punktów bazowych (pb.) do ponad 140 pb. w III kwartale 2022 r. Większy relatywny wzrost zanotowano tylko w Rosji, która jest de facto bankrutem.** Poziom ceny kontraktów CDS jest w pierwszej dziesiątce notowanych krajów. Jednak tak silny przyrost jest niebezpiecznym sygnałem. Spread do obligacji niemieckich zwiększył się z średnio 230 pb. w 2021 r. do ok. 500 pb. na koniec lipca 2022 r. (momentami w lipcu spready przebijały nawet poziom 620 pb.).

WYKRES 10. Uśredniony rating kredytowy kraju (najwyższy = 100)



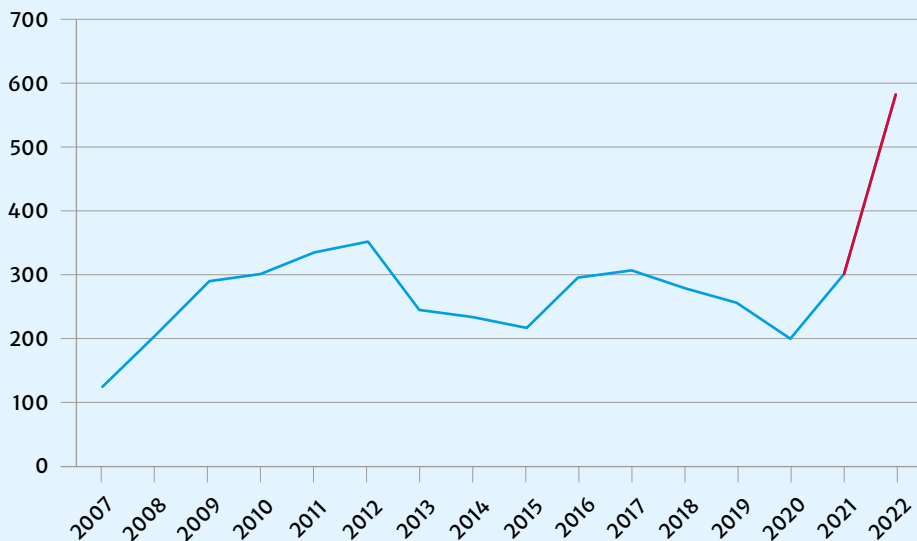
Źródło: IMF

WYKRES 11. Pięcioletnie kontrakty CDS w pb. (Credit Default Swaps)



Źródło: IMF i worldgovernmentbonds.com

WYKRES 12. Spread obligacji 10-letnich względem Niemiec (w pb.)



* Na wykresach 11 i 12 dla 2022 r. przyjęto wartości z lipca 2022 r.

Źródło: EUROSTAT i worldgovernmentbonds.com

W 2021 r. rynki finansowe odczytywały wiarygodność fiskalną pozytywnie, ratingi agencji były stabilne, CDS również, choć zaobserwowano już wzrost spreadów. Jednak początek 2022 r. zwiastuje istotne pogorszenie wskaźników tego wymiaru. Ratingi pozostają stabilne, ale agencje ratingowe wymieniają liczne zagrożenia. Jeżeli wartości CDS i spreadów utrzymają się na obecnym poziomie lub pogorszą, to wiarygodność ekonomiczna w wymiarze postrzegania rynkowego pogorszy się w relacji do 2021 roku.

Wymiar 2. Stan finansów publicznych

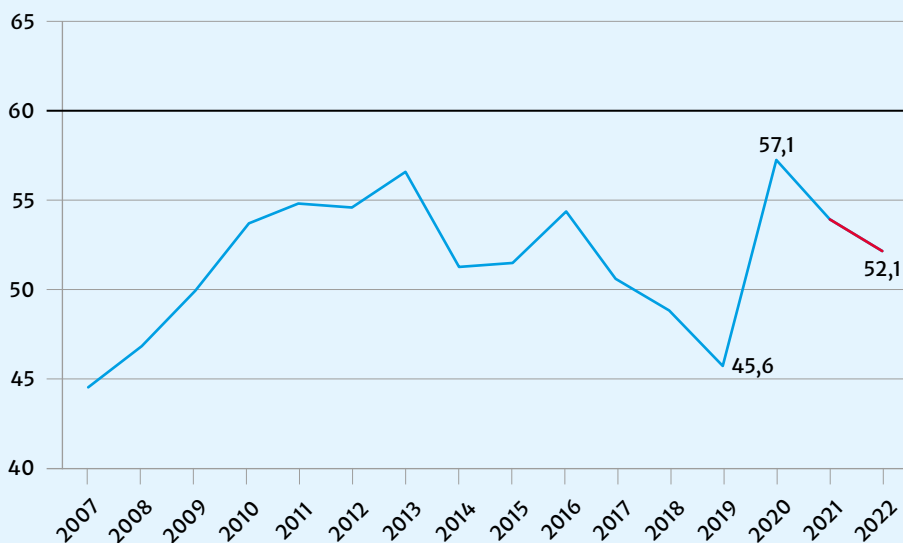
W tym wymiarze przyjęto sześć wskaźników:

- dług publiczny – jako proc. PKB,
- wynik nominalny – jako proc. PKB,
- wynik strukturalny – jako proc. PKB,
- odchylenie deficytu nominalnego od 3 proc. PKB,
- odchylenie deficytu strukturalnego od 1 proc. PKB,
- procedura nadmiernego deficytu (EDP).

Poszczególnym składowym nadano jednakowe wagi ($1/6$).

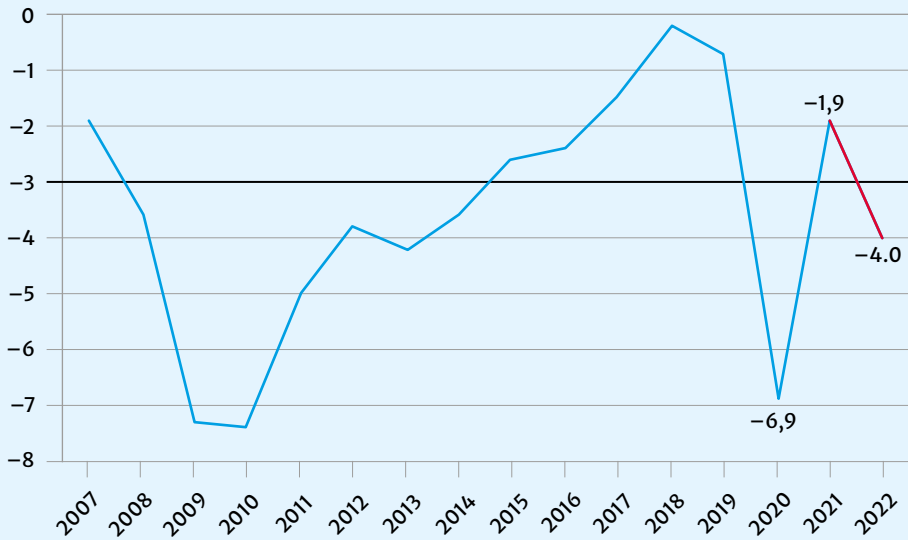
Przy analizie deficytu nominalnego i strukturalnego odchyleniom od wartości referencyjnej (w punktach procentowych – pp.), nadawano wartość zero, jeżeli zmienna jej nie przekraczała, lub liczone kwadrat odchylenia, gdy ją przekraczała.

WYKRES 13. Dług publiczny – ESA2010 (proc. PKB)



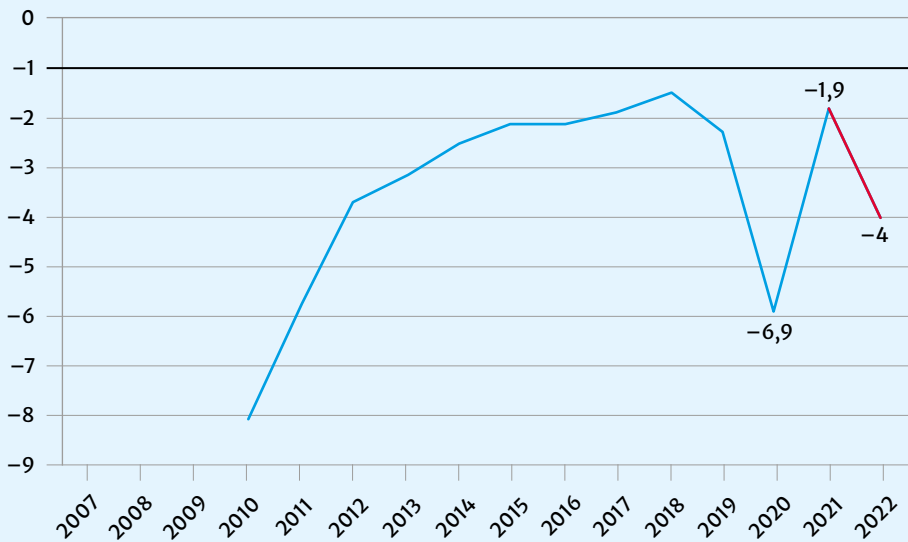
Źródło: AMECO Komisja Europejska

WYKRES 14. Deficyt nominalny (proc. PKB)



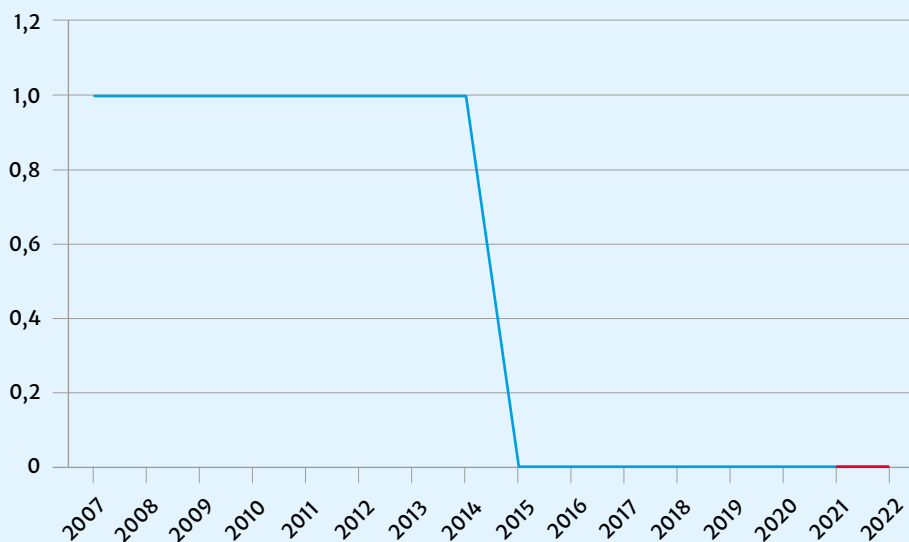
Źródło: AMECO Komisja Europejska

WYKRES 15. Deficyt strukturalny (proc. PKB)



Źródło: AMECO Komisja Europejska

WYKRES 16. Procedura EDP (1/0)



Źródło: opracowanie własne

W 2020 r. na skutek pandemii znacząco zwiększyły się deficyt i dług publiczny. Deficyt nominalny przekroczył wartość referencyjną 3 proc., również deficyt strukturalny był powyżej średniookresowego celu budżetowego (MTO = 1 proc). Jednak Komisja Europejska zastosowała dla wszystkich krajów generalną klauzulę wyjścia, czyli przekroczenie było możliwe i nie wdrożono procedury nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure EDP). Dług nie przekroczył wartości 60 proc. W 2021 r. deficyt się zmniejszył, był niższy niż 3 proc. Jednak deficyt strukturalny przekraczał 1 proc. Według prognoz Komisji Europejskiej w 2022 r. deficyt strukturalny w Polsce dwukrotnie się zwiększy.

Wartość indeksu dotycząca stanu finansów publicznych i odchylenia od reguł UE była pozytywna w 2021 r. Według prognoz i zakładanego zwiększenia deficytu, wartość ulegnie najprawdopodobniej pogorszeniu w 2022 r.

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

W tym wymiarze przyjęto pięć wskaźników:

- indeks reguł fiskalnych (Standardised fiscal rules index),
- dług poza kontrolą parlamentu – indyktor (proc. długu według ESA),
- różnica deficytu krajowego względem deficytu według metodologii UE (proc. deficytu sektora centralnego według ESA),
- wykorzystywanie obligacji zamiast dotacji (proc. deficytu sektora centralnego według ESA),
- indeks przejrzystości finansów publicznych Open Budget Survey OBI.

Dla każdego z pięciu wskaźników tego wymiaru przyjęto równą wagę $\frac{1}{5}$.

TABELA 12. Wagi poszczególnych wskaźników w obszarach i wagi wskaźników zbiorczych (w proc.)

WYMIAR	WAGA WYMIARU	WSKAŹNIK	WAGA WSKAŹNIKÓW W OBSZARZE
Ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe*	25	Uśredniony rating kredytowy kraju z trzech najważniejszych agencji ratingowych	33
		Pięcioletnie kontrakty CDS	33
		Spread długookresowej stopy procentowej (do Niemiec)	33
Stan finansów publicznych**	25	Dług publiczny (proc. PKB)	17
		Deficyt nominalny (proc. PKB)	17
		Deficyt strukturalny (proc. PKB)	17
		Odchylenie deficytu nominalnego SFP od 3 proc. (kwadrat)	17

WYMIAR	WAGA WYMIARU	WSKAŹNIK	WAGA WSKAŹNIKÓW W OBSZARZE
Stan finansów publicznych (cd.)	25	EDP (0/1)	17
		Odchylenie deficytu strukturalnego SFP od MTO (1 proc.)	17
Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych, dezintegracja finansów publicznych	25	Indeks reguł fiskalnych Standardised fiscal rules index	20
		Indeks przejrzystości finansów publicznych Open Budget Survey > OBI	20
		Dług poza kontrolą parlamentu – indykatör (proc. długu)	20
		Różnica deficytu krajowego vs deficyt według metodologii UE	20
		Obligacje zamiast dotacji (proc. długu)	20
Jakość, przejrzystość systemu podatkowego	25	indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej	25
		Barometr Prawa – Grant Thornton – prawo podatkowe	50
		Paying Taxes indeks	25

* Waga wynosi 33,333333(3)% ** Waga wynosi 16,66666(6)%

Syntetyczny indeks reguł fiskalnych obliczany jest przez Komisję Europejską. Wskaźnik ten analizuje reguły fiskalne we wszystkich krajach, opisuje ich umocowanie prawne. Ocenia, na ile reguła jest stosowana do przepływów w całym sektorze finansów publicznych, a na ile – nie. Czyli np. jaki procent wydatków całego sektora finansów publicznych podlega regule wydatkowej oraz jaki procent całego długu finansów publicznych podlega regule długu itp. Ostatnia dostępna wartość indeksu dotyczy 2019 r., dlatego dla lat 2020 i 2021 przyjęto tę wartość jako stałą.

W celu określenia jakości reguł fiskalnych i przejrzystości systemu finansów publicznych zmierzono zakres przestrzegania reguły długu publicznego i kwestie omijania reguły wydatkowej oraz wyniku budżetu państwa.

W Polsce publiczna dyskusja nad budżetem skoncentrowana jest na parametrach finansowych budżetu państwa, czyli kategorii ustalanej co roku ustawą parlamentarną. **Przeciętnemu odbiorcy może się wydawać, że budżet państwa to całe finanse państwa, jednak tak nie jest. Co więcej w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla stan finansów publicznych ogółem, co wynika z różnych działań, których skutkiem jest coraz mniejsza przejrzystość.**

Budżet państwa to tylko podmioty centralne, głównie ministerstwa, które realizują istotne funkcje publiczne, jednak to nie stanowi całego sektora finansów państwa. Sam budżet centralny nie obejmuje bowiem m.in. jednostek samorządu terytorialnego, funduszu zdrowia, funduszu ubezpieczeń społecznych i wielu innych elementów sektora finansów publicznych. Ale w ostatnich latach budżet państwa nie obejmuje nawet wszystkich podmiotów „centralnych”. **Co więcej, utworzonych zostało kilka jednostek i funduszy, dysponujących miliardami złotych, również nieujętych w budżecie państwa i znajdujących się tym samym poza kontrolą parlamentu.**

Dlatego jako wskaźnik opisujący przejrzystość finansów publicznych wykorzystano różnicę wyniku budżetu państwa i wyniku sektora centralnego według metodologii europejskiej (ESA). Co istotne, ten miernik jest liczony dla wszystkich krajów UE. W latach 2020 i 2021 deficyt sektora centralnego, nieujęty w budżecie państwa, stanowił około połowy prawdziwego deficytu sektora centralnego. A według planów rządu w 2022 r. ma wynieść aż 72 proc. To tak, jakby rząd miał otrzymać absolutorium z $\frac{1}{4}$ finansów centralnych.

Przejrzystość finansów w ujęciu krajowym jest też mierzona jako różnica długu pomiędzy wartościami mierzonymi według metodologii krajowej i metodologii unijnej ESA 2010. Pokazuje

skalę zadłużenia w podmiotach i funduszach, które wydatkują publiczne pieniądze 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 1/5 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). Ta operacja zaniża więc wynik budżetu państwa oraz umożliwia omijanie reguły wydatkowej, jeśli obligacje otrzymały instytucje, których wydatki nie są z nią powiązane. W 2021 r. obligacje otrzymały media publiczne 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 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 pieniądze uzyskane z tej sprzedaży wydatkowane 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. To między innymi uczelnie wyższe, Polska Żegluga Bałtycka, Krajowy Instytut Mediów, Centralny Port Komunikacyjny, a ostatnio kopalnie. Te obligacje otrzymuje dysponent tylko po to, aby je zaraz spieniężyć i wydatkować na cele publiczne. Dzięki temu budżet państwa pomniejsza swoje wydatki o wartość tych obligacji (Dudek, Kotecki, Kurtek 2022).

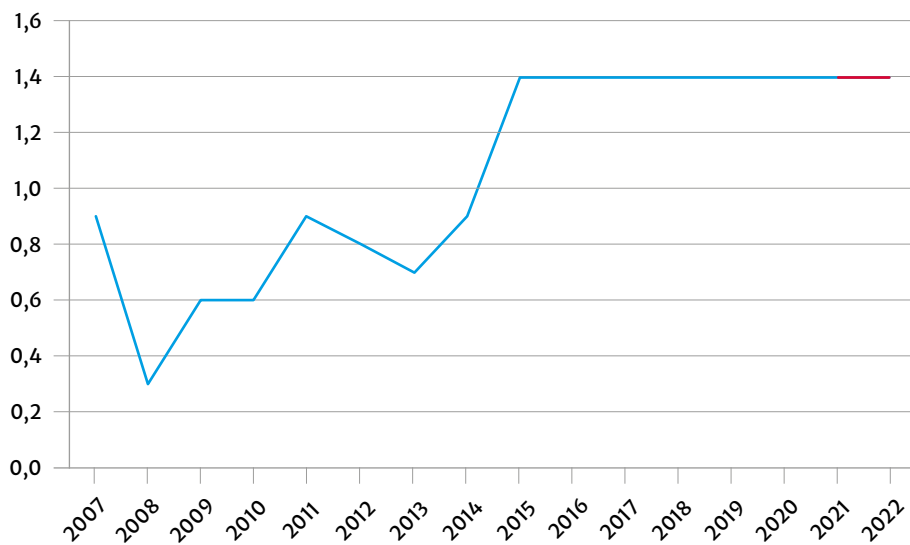
Ten proceder zniekształca obraz finansów publicznych, nawet ten w węższym ujęciu metodologii krajowej. Następuje dezintegracja wskaźnika deficytu budżetowego i długu Skarbu Państwa. Ponadto takie postępowanie stwarza dodatkowe koszty dla podmiotów otrzymujących obligacje, generuje dodatkowe koszty zarządzania długiem po stronie Ministerstwa Finansów, gdyż resort

musi te emisje rozkładać na różne rodzaje instrumentów tak, aby nie zakłócić funkcjonowania rynku, bo przecież te podmioty prawie że od razu pozbywają się tych obligacji. Jest to kuriozum niespotykane nigdzie na świecie. Skala tego procederu jest już ogromna i rosnąca. W 2020 r. operacje te wyniosły 18,3 miliarda złotych, w 2021 r. było to już 22,3 miliarda złotych, w pierwszej połowie 2022 r. te emisje wynoszą prawie 10 miliardów złotych. W 2021 r. „rozdawane obligacje” stanowiły już prawie połowę deficytu sektora centralnego.

Dla opracowania wiarygodności ekonomicznej Polski wykorzystano również indeks przejrzystości finansów publicznych Open Budget Survey (Open Budget Index w ramach badania Open Budget Survey prowadzonego przez International Budget Partnership). To badanie, które ocenia, czy rządy zapewniają społeczeństwu dostęp do informacji budżetowych i możliwości uczestniczenia w procesie budżetowym na poziomie krajowym. Ankieta ocenia również możliwości i niezależność formalnych instytucji nadzorczych. IBP, by uzyskać dane do badania, współpracuje z partnerami społeczeństwa obywatelskiego w 117 krajach.

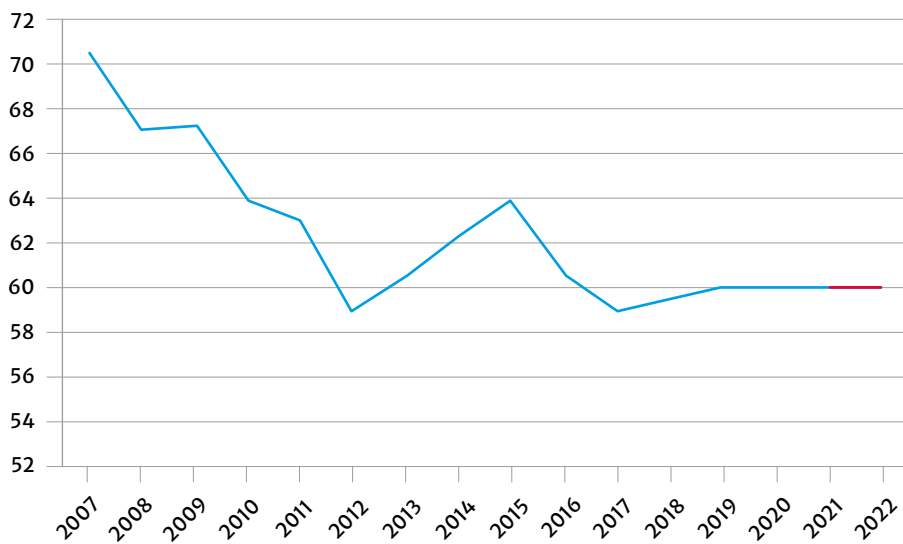
Niestety, jakość reguł fiskalnych oraz jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych zmniejszyła się. Omiśnianie istniejących reguł fiskalnych, tworzenie funduszy pozabudżetowych ograniczyło transparentność finansów publicznych, tym samym wiarygodność zarządzania nimi.

WYKRES 17. Indeks reguł fiskalnych (KE)



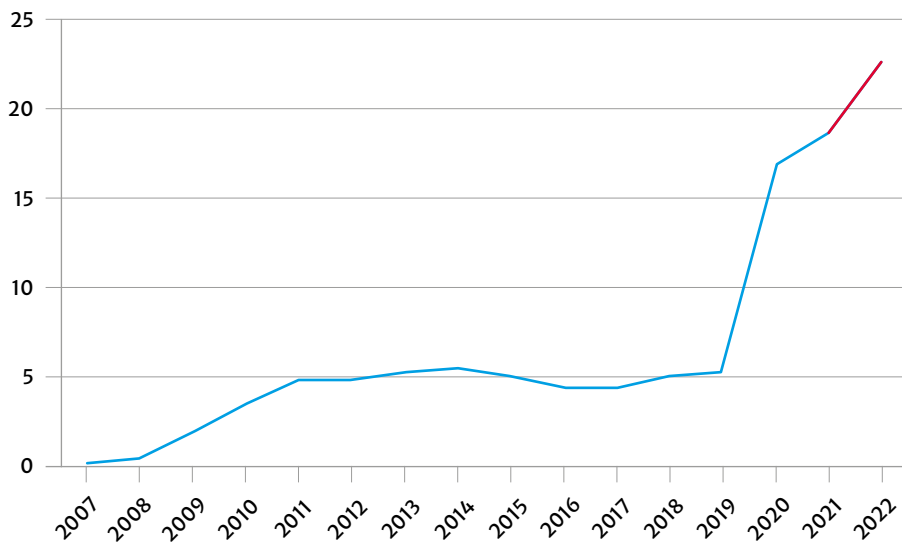
Źródło: ECFIN Komisja Europejska

WYKRES 18. Open Budget Index



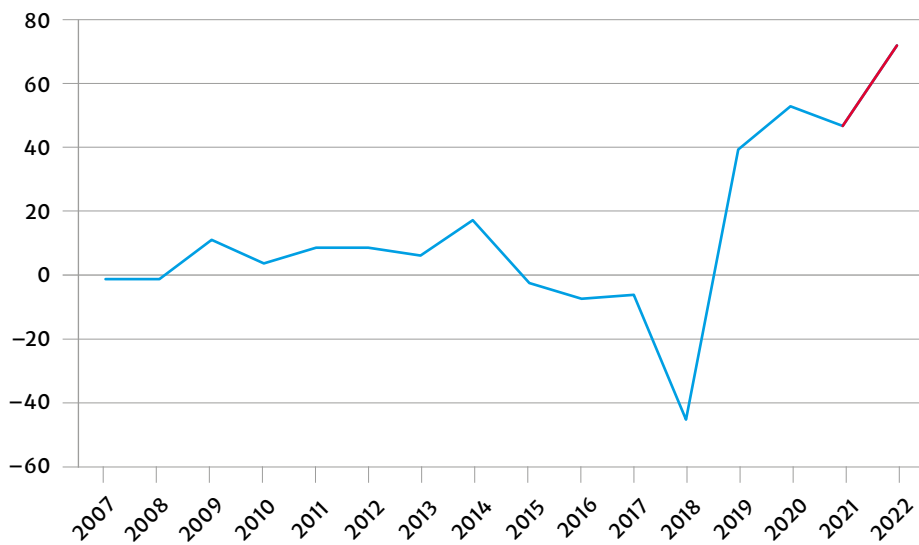
Źródło: International Budget Partnership

WYKRES 19. Dług poza kontrolą parlamentu (proc. długu)



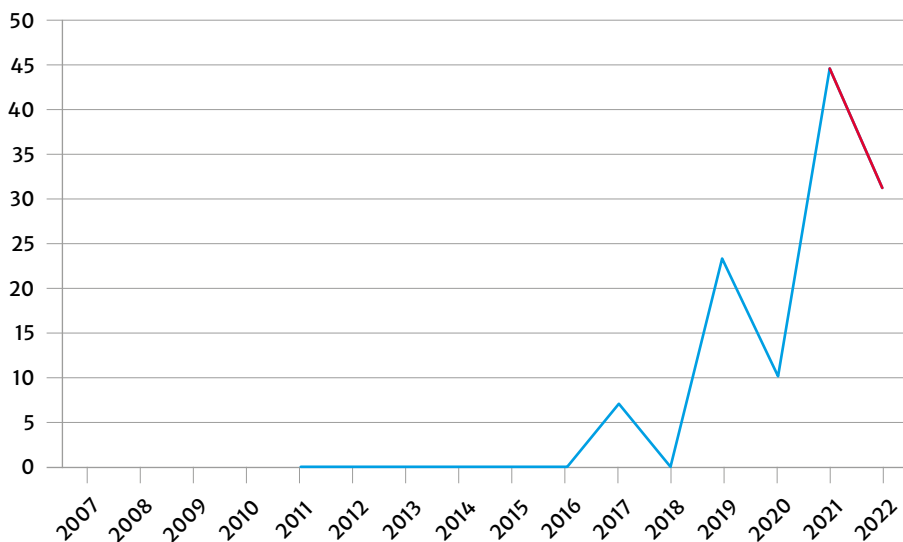
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat MF

WYKRES 20. Deficyt poza budżetem państwa (proc. deficytu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat MF

WYKRES 21. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. deficytu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF i NIK

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

Wiarygodność państwa jest niska, jeżeli system poboru danin publicznych jest skomplikowany, nieprzejrzysty i nieprzewidywalny. **Podatnicy nie ufają państwu, jeśli nie rozumieją systemu podatkowego. Wytwarza się wtedy destrukcyjna spirala. Brak zaufania do systemu podatkowego sprzyja niskiej moralności podatkowej.** Stopień wywiązywania się podatników z obowiązków podatkowych jest niski (tax compliance), luki podatkowe utrzymują się na wysokim poziomie. W rezultacie opresyjność i skomplikowanie aparatu podatkowego rośnie, a to obniża jeszcze bardziej i tak małe zaufanie do systemu podatkowego. Częste zmiany prawa podatkowego, wprowadzane z zaskoczenia, bez należytych konsultacji również pogłębiają negatywne zjawisko.

Do opisu przewidywalności, skomplikowania i efektywności systemu danin publicznych wykorzystano trzy wskaźniki:

- indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej,
- Barometr Prawa Grant Thornton w zakresie ustaw podatkowych,
- Paying Taxes index.

Brak przewidywalności prawnej jest istotnym problemem, stąd temu komponentowi nadano wagę 50 proc., pozostałe dwie składowe mają wagę 25 proc.

Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej jest przygotowany przez Tax Foundation (ITC – International Tax Competitiveness Index). Polska w ostatniej edycji 2021 zajęła 36. miejsce na 37 państw OECD (Bunn, Asen 2022). Najgorzej oceniono skomplikowanie systemu, choć indeks był opublikowany przed zmianami wprowadzonymi w ramach Polskiego Ładu.

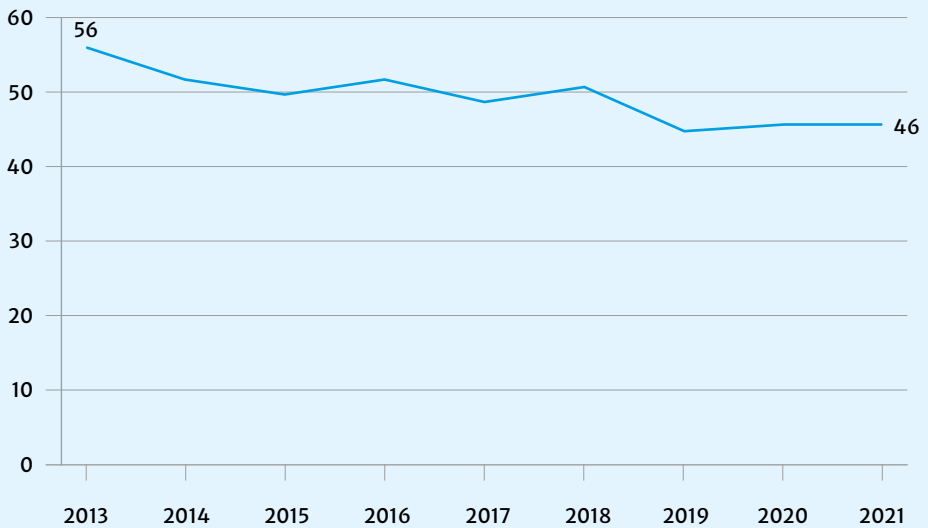
Informacje na temat objętości i zmienności prawa podatkowego zawarte są w badaniu Barometr Prawa Grant Thornton. W 2021 r. liczba uchwalonych stron ustaw podatkowych wynosiła 269 stron i był to kilkakrotny wzrost w stosunku do 2020 r., w którym uchwalono 95 stron przepisów podatkowych. To jeden z trzech najwyższych wyników w ostatnich trzech dekadach (Grant Thornton 2022).

Do stworzenia indeksu wykorzystano także komponent podatkowy z badania Doing Business, tj. komponent Paying Taxes. Ten indeks mierzy m.in. czasochłonność wypełnienia obowiązków podatkowych. Informatyzacja skróciła czasochłonność wypełniania obowiązków podatkowych, choć dalej słabo wypadamy na tle innych krajów.

Łącznie wiarygodność dotycząca jakości i przejrzystości systemu podatkowego była negatywna i uległa pogorszeniu w 2021 r.

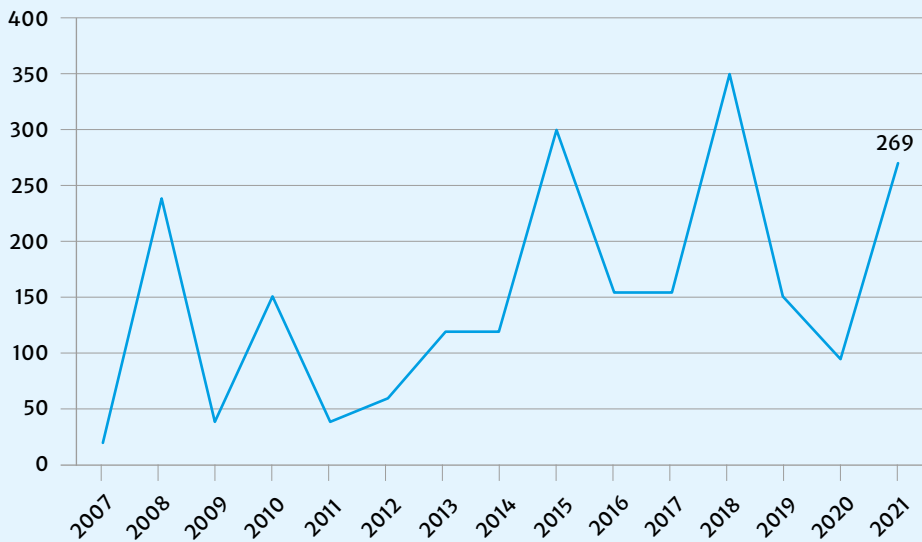
W ubiegłym roku wiarygodność państwa dotycząca finansów publicznych pogorszyła się. Wskaźnik wiarygodności wyniósł minus 1,73 wobec minus 1,06 w 2020 r. O ile postrzeganie przez rynki do 2021 r. było pozytywne, o tyle pogorszyła się przejrzystość finansów publicznych, podatki stały się bardziej

WYKRES 22. Indeks międzynarodowej konkurencyjności podatkowej (pp., indeks)



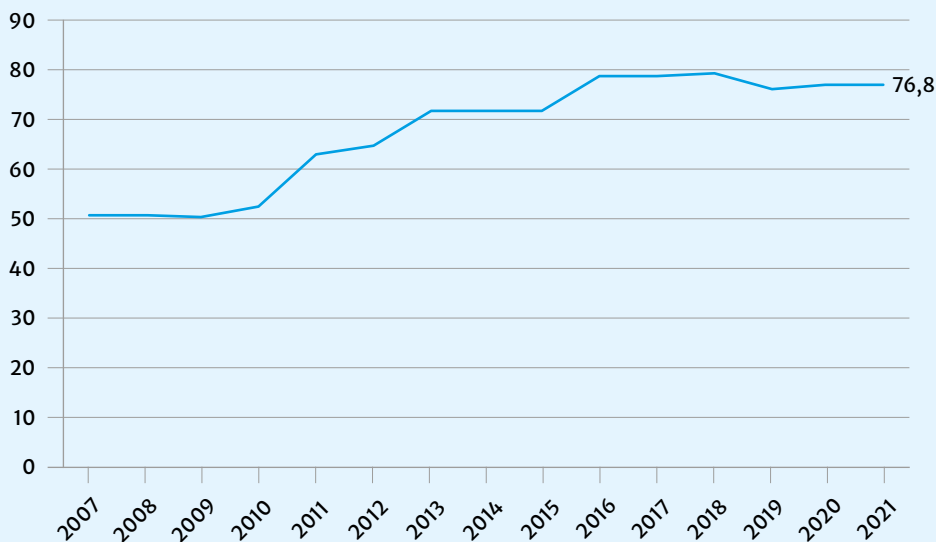
Źródło: TAX Foundation

WYKRES 23. Barometr Prawa – Grant Thornton – prawo podatkowe (liczba stron)



Źródło: Grant Thornton

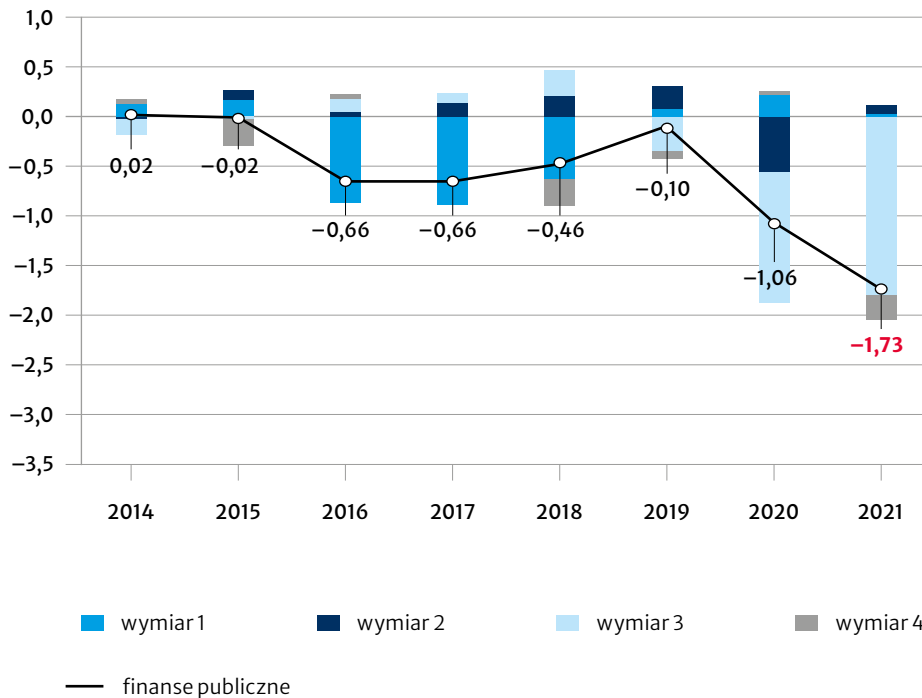
WYKRES 24. Paying Taxes indeks (pp., indeks)



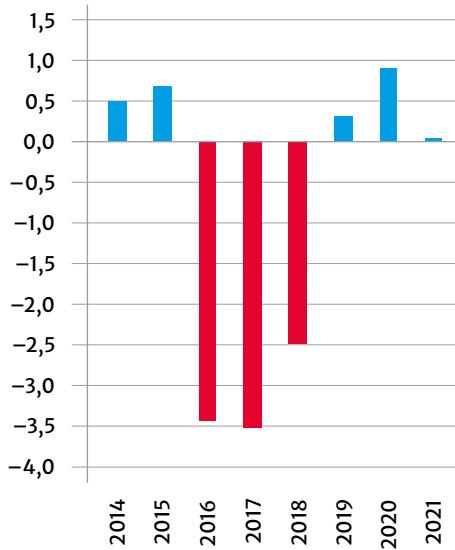
Źródło: Bank Światowy

skomplikowane i zmniejszyła się międzynarodowa konkurencyjność systemu podatkowego. W 2022 r., uwzględniając obecne tendencje i dane we wszystkich obszarach, wiarygodność będzie ujemna, a wskaźnik dla obszaru finansów publicznych może spaść aż do ok. 3 punktów.

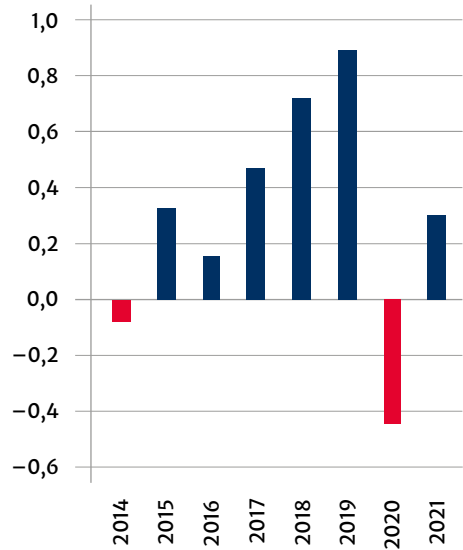
WYKRES 25. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dotycząca wiarygodności finansów publicznych



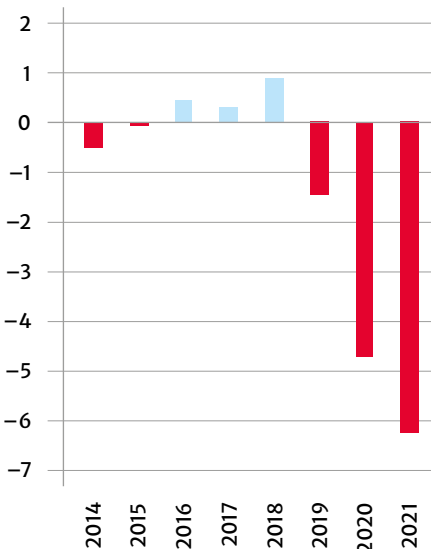
Wymiar 1. Ocena wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe (wskaźnik standaryzowany)



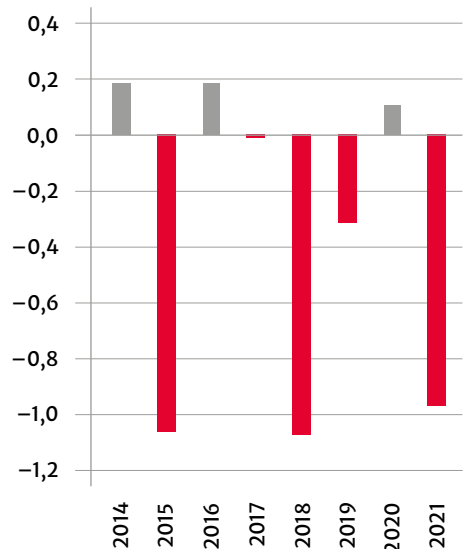
Wymiar 2. Stan finansów publicznych i odchylenie od reguł UE (wskaźnik standaryzowany)



Wymiar 3. Jakość reguł fiskalnych, jakość i przejrzystość systemu finansów publicznych (wskaźnik standaryzowany)



Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych (wskaźnik standaryzowany)



Rekomendacje

By zwiększyć wiarygodność ekonomiczną Polski, wynikającą z kondycji finansów publicznych, konieczne jest podjęcie wielu działań. Pierwszym, natychmiastowym posunięciem służącym odbudowie wiarygodności finansów publicznych (bo nierodzącym 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,
- przy prezentacji budżetu należy przedstawić deficyt całych finansów publicznych, czyli 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 zmierzająca do redukcji funduszy, agencji i redefinicji „budżetu państwa” w kierunku „budżetu całego sektora centralnego” tak, aby rząd otrzymywał pełne i niewadliwe absolutorium.

Drugim działaniem powinno być 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 procedur „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 na stanach nadzwyczajnych określonych w konstytucji, wpisanie stanu epidemii do konstytucji.

Trzecią rekomendacją jest powołanie niezależnej politycznie rady fiskalnej, w której dominowałoby przedstawiciele nauki, społeczeństwa z szerokimi kompetencjami do oceny i monitorowania wszelkich parametrów i danych w zakresie finansów publicznych.

Dodatkowo konieczne jest wprowadzenie z mocą ustawy kodeksu i zasad wprowadzania zmian w systemie podatkowo-składkowym, które ograniczałyby częstość zmian w podatkach, minimalne *vacatio legis*, wymuszały odpowiedni i rzetelny proces konsultacji.

Konieczna jest też regularna ewaluacja systemu w kontekście przejrzystości, skomplikowania. Niezbędne jest uproszczenie systemu podatkowo-składkowego.

Stabilność systemu finansowego i pieniądza

Związki między stabilnością systemu finansowego i pieniądza a wiarygodnością ekonomiczną państwa

Uznanie stabilności cen za podstawowy cel banku centralnego stało się od lat 80. kanonem polityki pieniężnej (Ciżkowicz, Rzońca 2011). Epizody wysokiej inflacji występują zwykle równocześnie z okresami najgłębszych załamań gospodarczych. Ale inflacja rodzi koszty nie tylko wtedy, gdy jest wysoka. Jej negatywny wpływ na wyniki gospodarcze potwierdziło wiele badań empirycznych, w tym przeprowadzone dla krajów, w których zawsze była ona niska (Ciżkowicz, Rzońca 2013). Inflacja pogłębia niepewność i zniechęca do inwestowania, jak również pogarsza efektywność inwestycji. Nie ma ekonomicznego uzasadnienia dopuszczania do inflacji, zwłaszcza wysokiej, i dlatego stabilność pieniądza może być traktowana jako miara przewidywalności państwa, bez której nie może być ono uznane za wiarygodne (Fischer 1993).

Nie da się zapewnić stabilnego pieniądza bez stabilnego sektora finansowego – chociażby dlatego, że w nowoczesnej gospodarce sektor bankowy odpowiada za 80–90 proc. kreacji pieniądza. Stabilny system finansowy sam w sobie pozytywnie wpływa na długofalowy wzrost gospodarczy. Obniża koszt inwestowania

w zyskowe projekty. Sprzyja poprawie nadzoru nad oszczędną realizacją inwestycji i zmniejsza jego koszt. Ułatwia zarządzanie ryzykiem przez jego rozproszenie i umożliwienie inwestorom szybkiego wycofania się z poczynionych inwestycji. Potrafi mobilizować wysokie kapitały na potrzeby inwestycji, które często da się zrealizować tylko w całości albo wcale. Ułatwia rozpoczynanie działalności gospodarczej, bo zmniejsza uzależnienie potencjalnych przedsiębiorców od stanu ich posiadania. Wreszcie, obniża koszt zawierania transakcji, dzięki rozwijaniu systemu płatniczego (Levine 2005).

Jeżeli państwo nie zachowuje się wiarygodnie w kwestii stabilności systemu finansowego i pieniądza, to trudno jest mu zapewnić tę stabilność. W szczególności nie może stabilizować oczekiwań podmiotów gospodarujących. Tymczasem mają one ważne znaczenie i dla inflacji, i dla stabilności systemu finansowego. Jeśli natomiast państwo jest wiarygodne, to może zarządzać oczekiwaniami (Blinder i in. 2008). Oczywiście, zawsze istnieje ryzyko, że gospodarstwa domowe i firmy błędnie zinterpretują komunikaty wysyłane przez państwo. Tym bardziej przejrzystość takich komunikatów ogranicza owo ryzyko.

Znaczenie wiarygodności państwa dotyczącej stabilności systemu finansowego i pieniądza wzrosło po globalnym kryzysie finansowym w 2008 r., pandemii w 2020 r. i agresji Rosji na Ukrainę (Blinder i in. 2017 lub Coenen i in. 2017). Po pierwsze, wstrząsy te spotęgowały niepewność gospodarczą rozumianą jako sytuacja, w której określony wybór ekonomiczny może przynieść różne skutki w zależności od okoliczności, którym gospodarstwa domowe i firmy nie są w stanie przypisać obiektywnych prawdopodobieństw (Bloom 2009). W takim środowisku polityka państwa wpływająca na efektywność alokacji kapitału w gospodarce, powinna być jak najbardziej przewidywalna. Po drugie, skala tych wstrząsów była wyjątkowo duża. Pierwsze dwa skłoniły wiele państw do niekonwencjonalnych działań w odniesieniu do systemu finansowego i pieniądza. Ich prowadzenie wymaga wiarygodnej komunikacji z otoczeniem. Państwa powinny dążyć do rozwiania obaw, że są bezsilne. Jednak też nie powinny stwarzać fałszywego wrażenia, że są w stanie rozwiązać wszystkie problemy

ujawnione lub spowodowane przez kryzys, pandemię czy zagrożenie wojną. **Kiedy państwo działa niekonwencjonalnie, powinno wyjaśnić potrzebę działań o takim charakterze, ich sposób wprowadzenia, zaprezentować potencjalne wyniki oraz wskazać, kiedy będzie się z nich wycofywało. Bez tego ich użycie grozi zwiększeniem niepewności** (Meltzer 2014 lub Taylor 2014), tym bardziej że gospodarstwa domowe i firmy nie mogą skorzystać z żadnego doświadczenia. Po trzecie, niekonwencjonalne działania w obszarze systemu finansowego i pieniądza mogą mieć kosztowne skutki uboczne (Rzońca 2014). W szczególności sprzyjają utrzymaniu przy życiu firm zombi, czyli przedsiębiorstw niezdolnych do regulowania swoich zobowiązań, a tym samym utrudniają realokację kapitału i pracy (Ciżkowicz i in. 2019). Jeśli opóźnią restrukturyzację, to podtrzymają niepewność co do czasu, zakresu i skutków restrukturyzacji, jednocześnie ograniczając możliwości zmniejszenia niepewności poprzez pozyskiwanie i przetwarzanie informacji, ponieważ jej jakość jest wówczas niska (Ciżkowicz i Rzońca 2017).

Wymiary analizy dotyczące stabilności systemu finansowego i pieniądza

Wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza analizujemy w następujących czterech wymiarach:

- 1.** bezpośrednim;
- 2.** pośrednim, przy użyciu przybliżonych miar koncentrujących się na skutkach wiarygodności państwa (lub jej braku);
- 3.** odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza;
- 4.** odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego.

Pierwsze dwa wymiary przybliżają poziom wiarygodności państwa w teraźniejszości i przeszłości, a dwa ostatnie – jego prawdopodobne zmiany w przyszłości.

Tworząc indeks z subindeksów pozwalających ocenić wiarygodność państwa w tych czterech wymiarach, postanowiliśmy nadać każdemu z nich tę samą wagę. Takie podejście pozwala pogodzić brak zmian wag w czasie z minimalizacją uznaniowości w ich nadawaniu. Podobne podejście zastosowaliśmy przy ważeniu wskaźników składających się na każdy subindeks.

TABELA 13. Wagi poszczególnych obszarów przyjęte przy obliczaniu wartości indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru stabilność systemu finansowego i pieniądza (w proc.)

Bezpośrednia ocena wiarygodności	25
Przybliżone miary wiarygodności	25
Zagrożenie dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	25
Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	25

Źródło: opracowanie własne

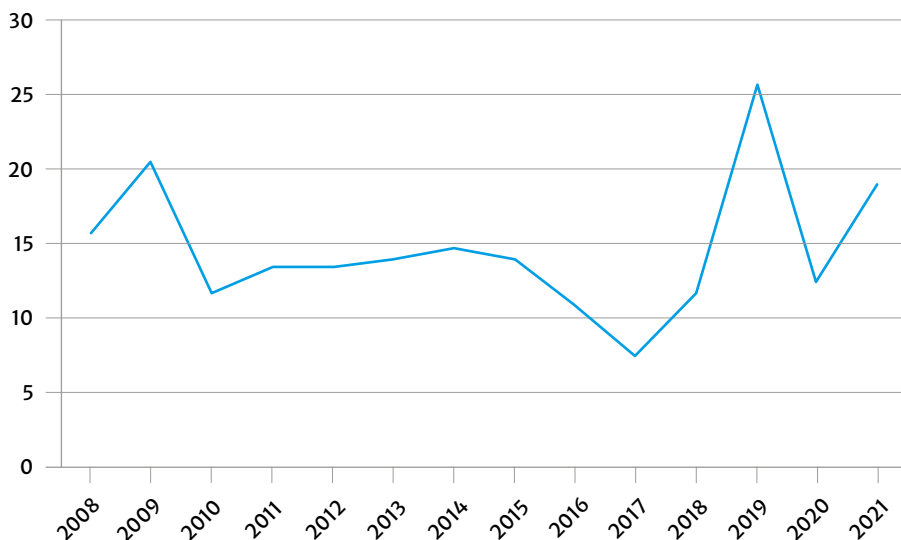
Wymiar 1. Bezpośrednia ocena wiarygodności

Narodowy Bank Polski (NBP) to najważniejsza instytucja zapewniająca stabilność zarówno pieniądza, jak i systemu finansowego. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznych (CBOS) systematycznie bada, jak jest postrzegany. Ankietowani są dwa razy w roku pytani, jak oceniają działalność banku centralnego i mają do wyboru trzy odpowiedzi: dobrze, źle oraz trudno powiedzieć. W konstrukcji indeksu uwzględniliśmy odsetek ankietowanych negatywnie oceniających działalność NBP, gdyż charakteryzuje się on

większą (względna) zmiennością i jest słabiej skorelowany z pozostałymi składowymi indeksu.

Analiza tak bezpośrednio mierzonej wiarygodności państwa dotyczącej stabilności pieniądza i systemu finansowego prowadzi do niepokojącego wniosku. Działalność NBP jest po przejściowej poprawie w 2020 r. oceniana przez opinię publiczną coraz gorzej. Odsetek ocen negatywnych wzrósł do poziomu nieobserwowanego od lat 2001–2005 (poza rokiem 2019). Wówczas oceny się wahały, ale na tle innych lat były wyraźnie gorsze. Tamte lata były jednak okresem obrony niezależności banku centralnego przed zakusami polityków. Obecnie między NBP a rządem nie ma zaś żadnego konfliktu. Trzeba jednak zaznaczyć, że odsetek ocen pozytywnych działalności NBP nadal niemal dwukrotnie przewyższa odsetek ocen negatywnych.

WYKRES 26. Kształtowanie się wskaźnika bezpośrednio mierzącego wiarygodność państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego w latach 2008–2021 – odsetek osób negatywnie oceniających działalność Narodowego Banku Polskiego (w proc.)



Źródło: CBOS

Wymiar 2. Pomiar pośredni: przybliżone miary wiarygodności

Na potrzeby przybliżonego (pośredniego) pomiaru wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza wybraliśmy dwa rodzaje skutków tej wiarygodności (lub jej braku).

Pierwszy odnosi się do oczekiwań inflacyjnych. Wiarygodne państwo powinno być w stanie je stabilizować, nawet jeśli bieżące odczyty inflacji są zaburzane przez różnego rodzaju wstrząsy. Jako miarę oczekiwań inflacyjnych uwzględnianą w indeksie przyjęliśmy oczekiwania przedsiębiorców.

Mierzone są statystyką bilansową wyznaczaną przez Główny Urząd Statystyczny według wzoru:

$$B = (O_1 + 1/2O_2) - (1/2O_3 + O_4)$$

Gdzie poszczególne liczby oznaczają odsetek respondentów, którzy twierdzą, iż ceny:

- O_1 – będą rosły szybciej niż bieżąca inflacja,
- O_2 – będą rosły w tempie bieżącej inflacji,
- O_3 – pozostaną bez zmian,
- O_4 – spadną.

Przesłanką wyboru tej miary oczekiwań inflacyjnych jest jej wysoka zmienność, a zarazem niższy niż w przypadku innych wskaźników poziom skorelowania z pozostałymi składowymi indeksu. Warto przy tym dodać, że jeśli zastosowana miara nie oddaje w pełni wiarygodności państwa w obszarze stabilności cen, to raczej ją przeszacowuje, niż zaniża, w okresach, w których inflacja jest podbijana przez wstrząsy.

Drugi rodzaj skutków dotyczy udziału gotówki w podaży pieniądza M_3 . Dane na temat agregatów pieniężnych publikuje NBP. Jeśli państwo jest wiarygodne, to ludzie nie powinni obawiać

się trzymaniu pieniędzy w bankach. Wówczas znaczenie gotówki w 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.

TABELA 14. Wagi wskaźników w wymiarze pośrednim wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców	50
Udział gotówki w podaży pieniądza M3	50

Źródło: opracowanie własne

Analiza wskaźników prowadzi do wniosku, że wiarygodność państwa dotycząca stabilności systemu finansowego i pieniądza się obniża i jest najniższa w całym okresie analizy.

Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców wzrosły do najwyższego poziomu w historii pomiaru. Gdyby państwo było wiarygodne w kwestii pieniądza, to wzrost inflacji w części, w której jest powodowany przez wstrząsy – z natury przejściowe – powinien skutkować zwiększeniem odsetka przedsiębiorców oczekujących, że w następnych okresach ceny będą rosły wolniej niż bieżąca inflacja, i w rezultacie spadkiem statystyki bilansowej. W sytuacji, w której bieżąca inflacja silnie odchyła się nie tylko od celu inflacyjnego NBP, ale i górnej granicy dopuszczalnych odchyżeń, rekordowo duża przewaga przedsiębiorców oczekujących wzrostu cen w takim tempie jak inflacja nad tymi, którzy spodziewają się stabilizacji cen lub ich spadku, świadczy o niskiej wiarygodności celu inflacyjnego. A jest to fundament przyjętej przez NBP strategii polityki pieniężnej.

Udział gotówki w podaży pieniądza zwiększył się do najwyższego poziomu od grudnia 1996 r., czyli od czasu, dla którego bank centralny publikuje dane nt. M3 i jej składowych. Skądinąd tendencja do wzrostu tego udziału zarysowała się w 2013 r., po głębokim obniżeniu stóp procentowych przez NBP w odpowiedzi na spadek dynamiki popytu w czasie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro.

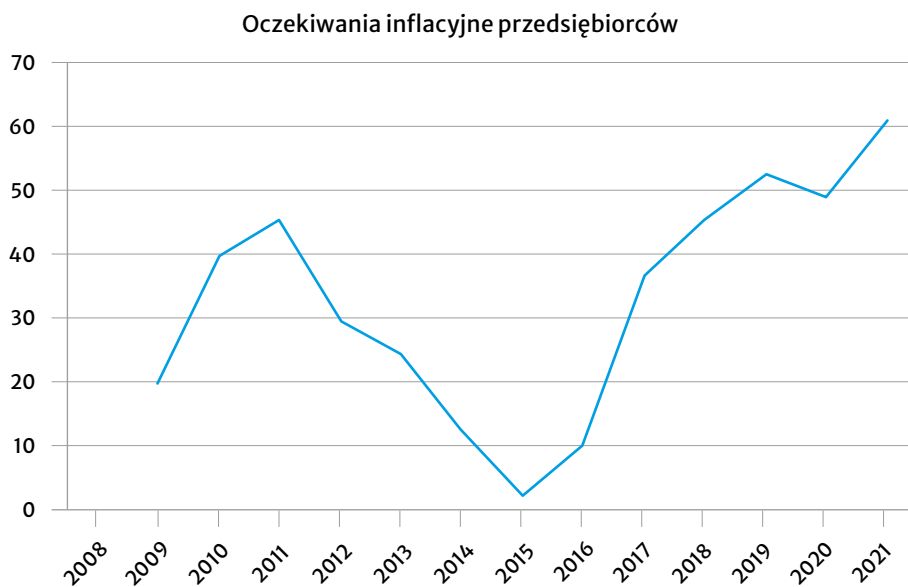
Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza

Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza mierzymy przy wykorzystaniu czterech wskaźników. Wybraliśmy je, zwracając uwagę na dwa kryteria: możliwie dużą zmienność oraz niską korelację z pozostałymi składowymi łącznego indeksu. Podobne podejście zastosowaliśmy także w innych wymiarach oceny.

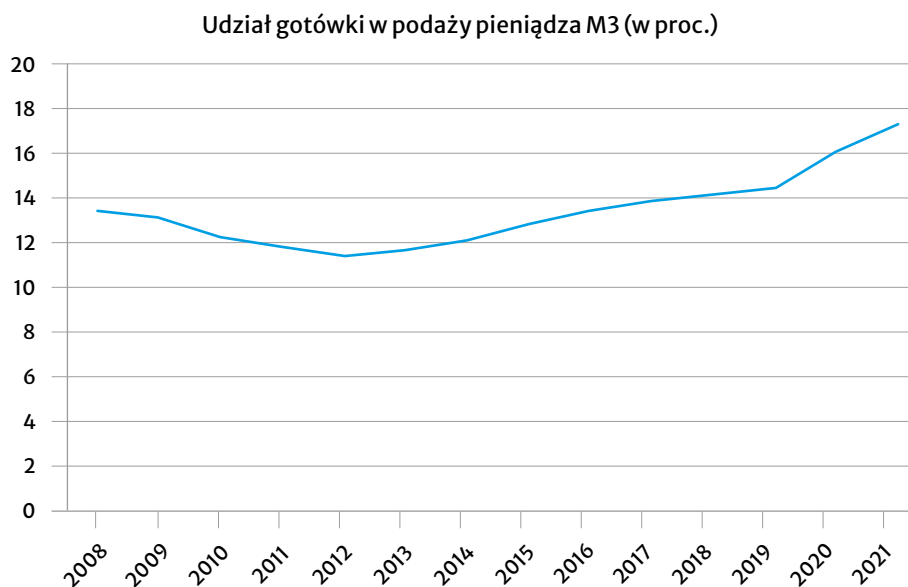
Pierwszym ze wskaźników jest zmienność 15 proc. średniej obciętej. Jest to jedyna z publikowanych przez NBP miar inflacji bazowej, którą wyznacza się z zastosowaniem metod statystycznych. Odpowiada ona średniej ważonej na zbiorze grup cen ułożonych na rosnącej skali wzrostu, których skumulowane wagi są większe niż 15 proc. i mniejsze niż 85 proc. Obcięcie ma charakter symetryczny, tzn. dotyczy zarówno najsilniejszych, jak i najłagodniejszych zmian cen. Ta miara inflacji bazowej jest uważana za najlepiej oddającą bieżące tendencje cenowe. Jej duża zmienność, mierzona odchyleniem standardowym wskaźników z ostatniego roku, sygnalizuje obniżoną przewidywalność zmian cen – nawet co do generalnej tendencji.

Drugim wskaźnikiem jest kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu inflacyjnego. Miara ta przybliża zagrożenie wiarygodności fundamentu polityki pieniężnej opartej na strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Im bardziej inflacja przewyższa cel inflacyjny – nawet z powodu wstrząsów – tym większe jest ryzyko pojawienia się tzw. efektów drugiej rundy. Polega ono na utrwaleniu – na skutek

WYKRES 27. Kształtowanie się wskaźników pośrednio mierzących wiarygodność państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego w latach 2008–2021



Źródło: GUS



Źródło: NBP

wzrostu oczekiwań inflacyjnych wbudowanych np. w żądania płacowe – podbitej inflacji. Takiego ryzyka nie ma natomiast, gdy inflacja spada poniżej celu pod wpływem czynników, które kiedyś ustąpią. Pracownicy nie będą godzić się na obniżki płac. Dlatego koncentrujemy się wyłącznie na odchyleniach powyżej celu.

Trzecim wskaźnikiem jest kwadrat luki popytowej. Lukę popytową, czyli różnicę między PKB a produktem potencjalnym, odniesioną do produktu potencjalnego, szacuje Komisja Europejska, udostępniając dane w bazie AMECO. Produkt potencjalny wskazuje potencjał wytwórczy gospodarki. Jeśli PKB jest na poziomie potencjału, wówczas nie ma zagrożeń dla stabilnego poziomu cen od strony popytu. Wskaźnik pokazuje, jak państwo radzi sobie ze stabilizowaniem łącznego popytu, co ma istotne znaczenie dla przyszłych procesów inflacyjnych.

Czwartym wskaźnikiem jest kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza (publikowanej przez NBP) od dynamiki produktu potencjalnego (szacowanej przez Komisję Europejską), powiększonej o cel inflacyjny. Podaż pieniądza może rosnąć szybciej niż dynamika PKB potencjalnego powiększona o cel inflacyjny bez ryzyka dla stabilności pieniądza. To wyższe tempo jej wzrostu musi odpowiadać obniżaniu się prędkości obiegu pieniądza, towarzyszącemu pogłębianiu finansowemu (odzwierciedlającemu zwiększenie znaczenia banków w gospodarce), które poszerza dostępność usług bankowych. Ale im bardziej dynamika podaży pieniądza odrywa się od długofalowego tempa wzrostu nominalnego PKB (którego przybliżeniem jest suma dynamiki produktu potencjalnego i celu inflacyjnego), tym większe jest ryzyko, że w sektorze bankowym powstają nierównowagi, mogące zagrozić stabilności pieniądza w dłuższej perspektywie.

TABELA 15. Wagi wskaźników w wymiarze zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze stabilności pieniądza (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

Zmienność 15-proc. średniej obciążonej	25
Kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu	25
Kwadrat luki popytowej	25
Podaż pieniądza (kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki produktu potencjalnego o cel inflacyjny)	25

Źródło: opracowanie własne

Zwiększyły się zagrożenia wiarygodności państwa dotyczące stabilności pieniądza. Są one największe w całym okresie, w którym fundamentem strategii polityki pieniężnej stał się tzw. ciągły cel inflacyjny (czyli cel, który bank centralny zwykle wprowadza po obniżeniu inflacji do niskiego poziomu i stara się stale realizować, a nie tylko na koniec roku).

Po 20 latach wróciliśmy do punktu wyjścia. Większą zmienność niż w ubiegłym roku 15 proc. średnia obciążona wykazywała w okresie kończącym sprowadzanie inflacji do niskich poziomów, tj. w 2001 r.

Nie jest to wynik wyłącznie działania wstrząsów, na co wskazuje zarówno okres, w którym inflacja znajduje się powyżej celu inflacyjnego, jak i skala tego odchylenia. Okres ten trwa od czerwca 2019 r. z trzema miesięcznymi przerwami. Od kwietnia 2020 r. inflacja znajduje się powyżej górnej granicy dopuszczalnych odchyleń od celu. W sierpniu odchylenie to osiągnęło poziom, który od czasu wprowadzenia ciągłego celu inflacyjnego w 2004 r. nigdy nie był obserwowany. W całym ubiegłym roku wskaźnik kwadratu odchylenia inflacji powyżej celu przyjął ponadtrzykrotnie gorszą wartość od wcześniejszego maksimum dla okresu obowiązywania ciągłego celu inflacyjnego (a w tym roku się pogarsza).

Kwadrat luki popytowej w 2020 r. kształtował się na niskim poziomie w porównaniu z przeszłością. A zaledwie dwa lata wcześniej, w 2019 r., osiągnął największą wartość od czasu wprowadzenia ciągłego celu inflacyjnego. Zagrożenie ze strony popytu stabilności pieniądza nie zostało zażegnane przez politykę państwa, ale przez pandemię, w wyniku której łączny popyt spadł wyraźnie poniżej potencjału gospodarki.

W kolejnym 2021 r. odchylenie dynamiki podaży pieniądza od długofalowego tempa wzrostu nominalnego PKB wyraźnie się zmniejszyło. Wciąż jednak było wysokie. Poza 2020 r. większe było jedynie w czasie boomu kredytowego poprzedzającego wybuch globalnego kryzysu finansowego.

Wymiar 4. Zagrożenia wiarygodności państwa dotyczące stabilności systemu finansowego

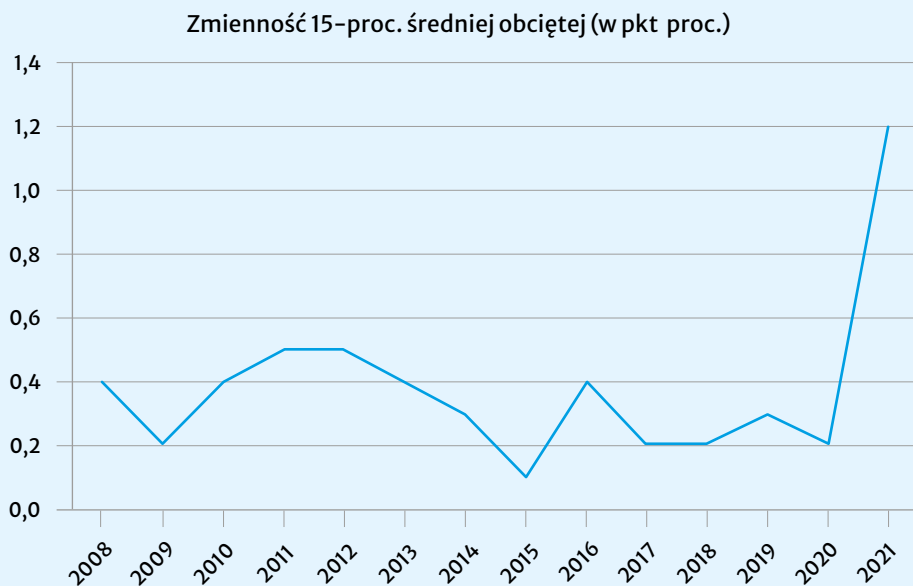
Te zagrożenia postanowiliśmy zmierzyć również przy wykorzystaniu czterech wskaźników.

Pierwszym z nich jest dynamika kredytów dla sektora niefinansowego w porównaniu z dynamiką produktu potencjalnego powiększoną o cel inflacyjny. Dane nt. dynamiki kredytów dla sektora niefinansowego pochodzą z NBP. Jeżeli kredyt rośnie systematycznie szybciej niż cała gospodarka, sygnalizuje to zagrożenie rozrośnięcia się sektora bankowego do rozmiarów, przy których przestaje on sprzyjać wzrostowi gospodarki. Im większe jest odchylenie między tymi dwoma rodzajami dynamiki, tym wyższe staje się ryzyko turbulencji w sektorze bankowym.

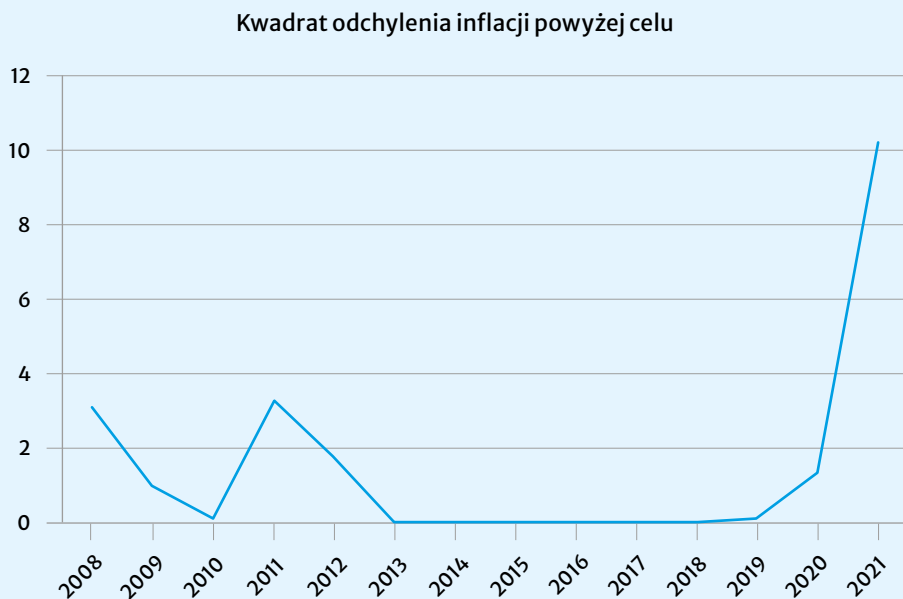
Drugim wskaźnikiem jest udział należności od sektora rządowego i samorządowego w aktywach banków. Wskaźnik ten obliczamy na podstawie danych publikowanych przez NBP. Odzwierciedla on wrażliwość sektora bankowego na ewentualne zawirowania w finansach publicznych, jak również uzależnienie sektora finansów publicznych od sektora bankowego.

Trzecim wskaźnikiem jest realne oprocentowanie depozytów dla gospodarstw domowych. Dane nt. oprocentowania depozytów

WYKRES 28. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza w latach 2008–2021

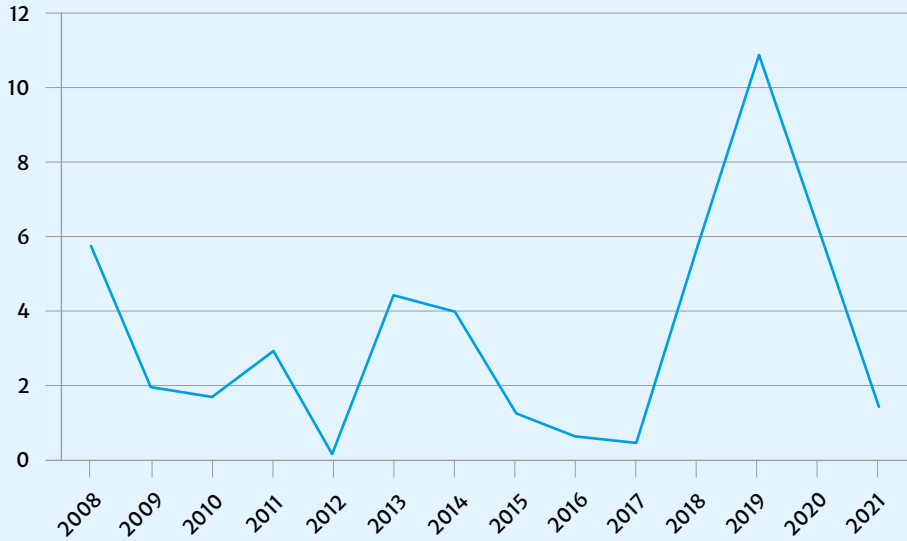


Źródło: NBP



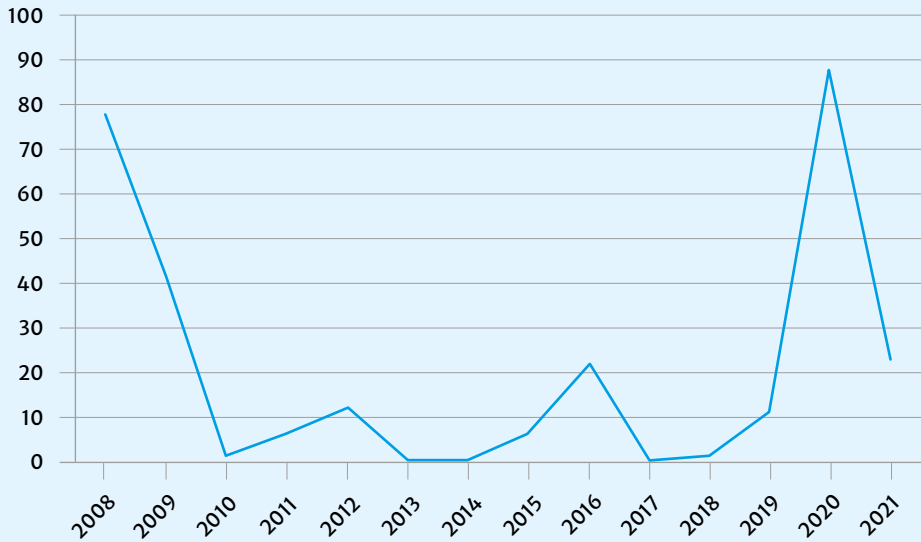
Źródło: GUS

Kwadrat luki popytowej



Źródło: Komisja Europejska

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



Źródło: GUS

publikuje NBP. Przy wyliczaniu realnej stopy procentowej korzystamy ze wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowanego przez GUS. Głęboko ujemne realne oprocentowanie depozytów rodzi ryzyko, że gospodarstwa domowe będą wycofywać depozyty z sektora bankowego i lokować swoje oszczędności w ryzykowne aktywa.

Czwartym wskaźnikiem jest cena do wartości księgowej dla indeksu WIG-banki. Informację na jego temat można zaczerpnąć np. z serwisu Bloomberg. Wskaźnik ten jest przybliżeniem zdrowia sektora bankowego w oczach inwestorów. Odzwierciedla ocenę inwestorów zdolności banków do generowania zysków, a w efekcie, ich możliwości zwiększenia kapitałów, w tym wykorzystania do tego emisji akcji, a nie tylko zatrzymania zysków. Zdolność ta jest w dużym stopniu pochodną regulacji i – szerzej – polityki gospodarczej oraz jej wiarygodności w oczach inwestorów. Z kolei możliwości zwiększenia kapitałów mają fundamentalne znaczenie dla stabilności banków.

TABELA 16. Wagi wskaźników w wymiarze zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

Kredyt (dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu z dynamiką PKB potencjalnego powiększonego o cel inflacyjny)	25
Powiązania między rządem a sektorem bankowym (udział należności od instytucji rządowych i samorządowych w aktywach banków)	25
Realne oprocentowanie depozytów	25
Wycena banków na GWP (cena do wartości księgowej na koniec roku)	25

Źródło: opracowanie własne

Analiza danych wskazuje, że w ubiegłym roku zagrożenia nieco się zmniejszyły, ale wciąż są istotne na tle przeszłości. Większe były tylko w latach 2019–2020 oraz w okresie boomu przed globalnym kryzysem finansowym i w trakcie tego kryzysu (tj. w latach 2007–2009).

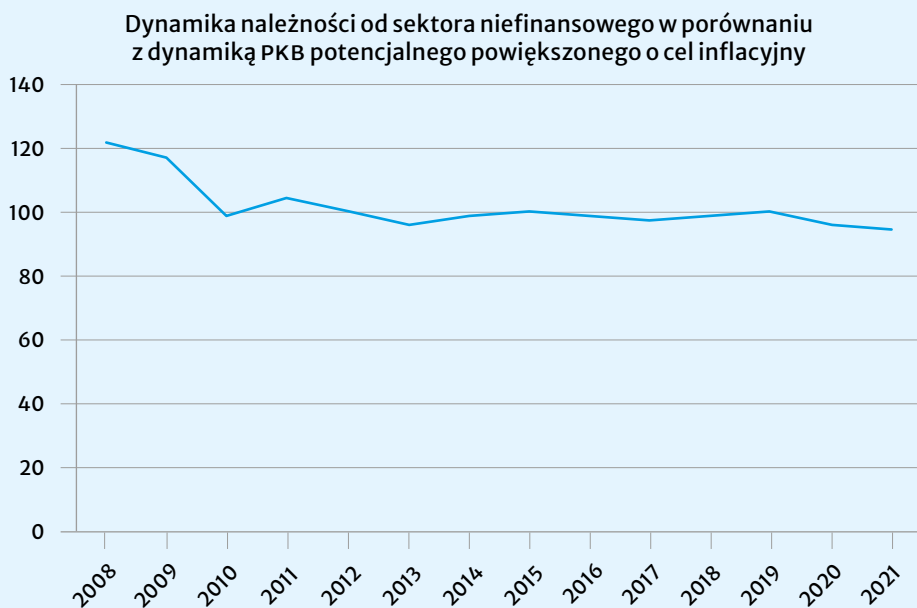
Nie widać zagrożeń dla stabilności systemu finansowego od strony dynamiki kredytu. Od czasu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro jego tempo wzrostu było, z wyjątkiem dwóch lat (2015 i 2019), niższe niż dynamika produktu potencjalnego powiększona o cel inflacyjny.

Problemem było raczej to, że **bankom nie opłacało się rozwijanie akcji kredytowej. Wolały kupować skarbowe papiery wartościowe (SPW), zamiast udzielać kredytów. Udział SPW w aktywach banków od 2019 r. jest większy od udziału kredytów dla przedsiębiorstw. Banki mają niemal 50-procentowy udział w rynku skarbowych papierów wartościowych.**

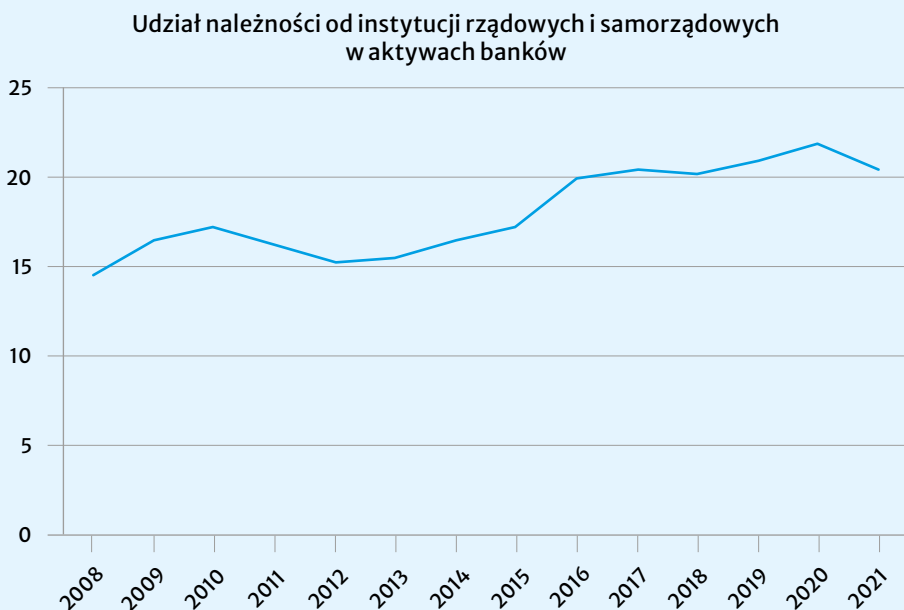
Od 2017 r. oprocentowanie depozytów jest realnie ujemne. Od trzech lat ustanawia ono kolejne historyczne minima (dla okresu, w którym NBP publikuje odpowiednie dane).

W ubiegłym roku istotnie poprawiła się natomiast wycena banków. W relacji do wartości księgowej wciąż była ona niższa od mediany w okresie analizy, ale przewyższała poziomy sprzed wybuchu pandemii i była większa od jedności. Dane z bieżącego roku wskazują jednak, że poprawa ta była nietrwała.

WYKRES 29. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego w latach 2008–2021

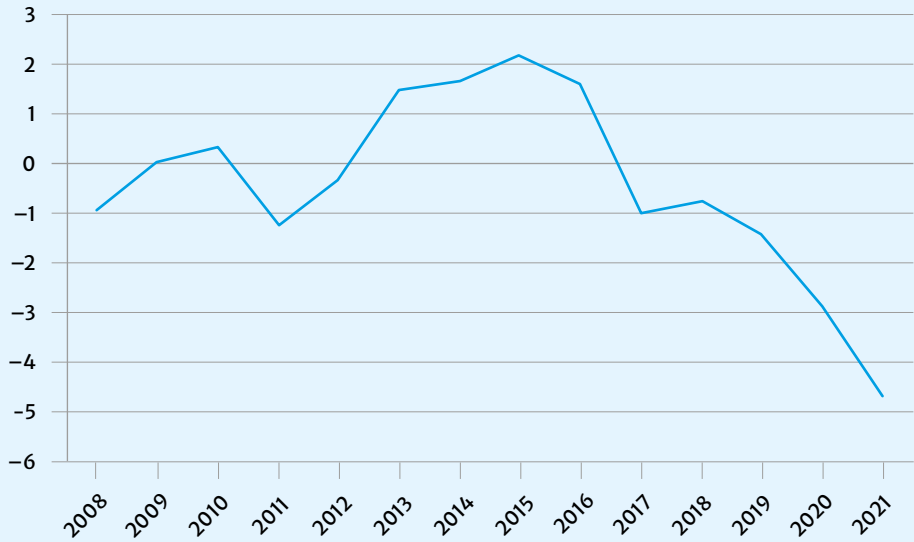


Źródło: NBP



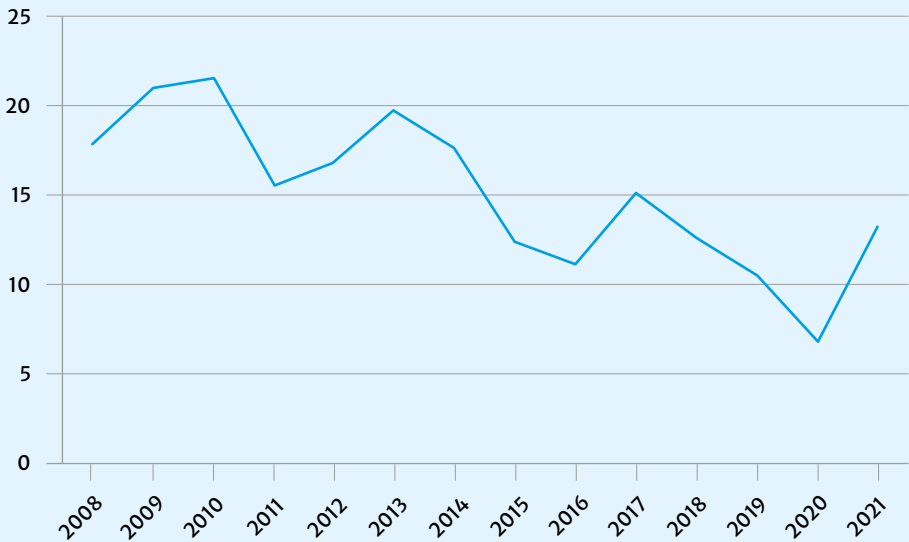
Źródło: NBP

Realne oprocentowanie depozytów



Źródło: NBP

Wycena banków na GPW (cena do wartości księgowej)



Źródło: Bloomberg

TABELA 17. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru stabilność systemu finansowego i pieniądza

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI PAŃSTWA DLA OBSZARU STABILNOŚĆ SYSTEMU FINANSOWEGO I PIENIĄDZA W 2021 R.	-2,49
Wartość indeksu wiarygodności w 2021 r. dla wymiaru 1 – bezpośrednia ocena wiarygodności	-2,13
Wartość indeksu wiarygodności w 2021 r. dla wymiaru 2 – pomiar pośredni: przybliżone miary wiarygodności	-2,58
Wartość indeksu wiarygodności w 2021 r. dla wymiaru 3 – zagrożenia dotyczące stabilności pieniądza	-4,47
Wartość indeksu wiarygodności w 2021 r. dla wymiaru 4 – zagrożenia dotyczące stabilności systemu finansowego	-0,78

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

TABELA 18. Wskaźniki po standaryzacji za ostatnich pięć lat

STANDARYZACJA	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Odsetek osób negatywnie oceniających działalność Narodowego Banku Polskiego	-1,11	-2,53	-0,84	4,83	-0,51	2,13
Oczekiwania inflacyjne przedsiębiorców	-1,74	0,00	0,53	1,02	0,77	1,56
Udział gotówki w podaży pieniądza M3	0,21	0,59	0,82	1,00	2,49	3,61
Zmienność 15-proc. średniej obciążonej	0,44	-1,33	-1,33	-0,44	-1,33	7,56
Kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu	-0,11	-0,11	-0,11	-0,02	1,13	9,96
Kwadrat luki popytowej	-0,76	-0,82	1,42	3,61	1,63	-0,42

STANDARDYZACJA	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Podaż pieniądza (kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki produktu potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny)	1,00	-0,64	-0,59	0,18	5,89	1,08
Kredyt (dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu z dynamiką PKB potencjalnego powiększonego o cel inflacyjny)	-0,27	-0,48	0,13	0,69	-1,33	-2,02
Powiązania między rządem a sektorem bankowym (udział należności od instytucji rządowych i samorządowych w aktywach banków)	1,20	1,40	1,34	1,65	2,12	1,45
Realne oprocentowanie depozytów	1,55	-0,35	-0,16	-0,63	-1,70	-3,00
Wycena banków na GPW (cena do wartości księgowej na koniec roku)	-1,36	-0,09	-0,85	-1,55	-2,76	-0,69

Źródło: opracowanie własne

TABELA 19. Indeks i subindeksy wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza w latach 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012
Łączny indeks, w tym:		-0,96	0,50	-0,31	0,22
Bezpośrednia ocena wiarygodności	-0,83	-2,70	0,84	0,10	0,10
Skutki (braku) wiarygodności		0,64	0,37	0,40	1,08
Zagrożenia wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	-2,47	-0,43	0,11	-1,09	-0,55
Zagrożenia wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	-2,18	-1,35	0,69	-0,63	0,24

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując, **wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze stabilności finansowej i pieniądza osiągnęła w 2021 r. najniższy poziom w okresie analizy. Dwa subindeksy przyjęły najniższą historycznie wartość.** Były to: subindeks mierzący skutki wiarygodności państwa (lub jej braku) oraz subindeks zagrożeń wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza. Trzy z czterech subindeksów się pogorszyły. Tylko jeden subindeks, przybliżający zagrożenia wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego, się poprawił. Jednak jego wartość wciąż należała do najniższych w historii pomiaru.

Pierwszym działaniem sprzyjającym odbudowie wiarygodności w obszarze stabilności finansowej i pieniądza (bo nierodzącym żadnych kosztów) mogłaby być zmiana polityki komunikacyjnej banku centralnego. Powinna ona stać się albo bardziej wstrzeźliwa, albo bliższa międzynarodowym standardom. Przez wstrzeźliwość w komunikacji rozumiemy rzadsze występowanie w mediach przedstawicieli banku centralnego. Jeśli wystąpienia publiczne nie budują jego wiarygodności, to powinny być rzadsze.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	0,55	0,46	0,51	0,39	0,66	-0,07	-1,95	-1,07	-2,49
	-0,10	-0,37	-0,10	1,11	2,53	0,84	-4,83	0,51	-2,13
	1,15	1,33	1,33	0,77	-0,29	-0,67	-1,01	-1,63	-2,58
	-0,14	0,12	0,76	-0,14	0,73	0,15	-0,83	-1,83	-4,47
	1,30	0,74	0,05	-0,18	-0,34	-0,62	-1,13	-1,31	-0,78

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.**

Inne działania, które sprzyjałyby wiarygodności, wiążą się z kosztami. To w szczególności: rezygnacja z podatku bankowego (przynajmniej w odniesieniu do nowych kredytów) oraz zwolnienie odsetek od depozytów z podatku od dochodów kapitałowych (czyli tzw. podatku Belki). Za pierwszym z tych rozwiązań przemawia dużo większe niż gdzie indziej w Europie obciążenie banków w Polsce podatkami. Osłabiłoby ono również 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 wrażliwości sektora bankowego na ewentualne zawirowania w finansach publicznych, jak również uniezależnieniu sektora finansów publicznych od sektora bankowego. Drugie rozwiązanie powinno podnieść efektywne (tzn. po opodatkowaniu) oprocentowanie depozytów, które w ujęciu realnym pozostaje głęboko ujemne, pomimo znaczących podwyżek stóp procentowych NBP. Pozwoliłoby to dodatkowo ograniczyć ryzyko, że gospodarstwa domowe będą zastępować depozyty bankowe bardziej ryzykownymi aktywami.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla ekonomicznej wiarygodności państwa

Ochrona i bezpieczeństwo pracy stanowią ważny aspekt polityki gospodarczej i rozwoju rynku pracy. Badania Eurobarometru z 2019 r. pokazują, iż trzy czwarte obywateli Unii Europejskiej uważa, że technologia przynosi korzyści w miejscu pracy. Dwie trzecie stwierdziło także, iż ma pozytywny wpływ na społeczeństwa i poprawi jakość ich życia. Bank Światowy w World Development Report z 2019 r. (The World Bank 2019, s. 2) podkreśla, że pomimo optymizmu, nadal istnieją obawy co do przyszłości. Mieszkańcy krajów rozwiniętych obawiają się szerokiego wpływu technologii na zatrudnienie. Uważają, że rosnące nierówności, spotęgowane przez pojawienie się tzw. *gig economy* (czyli m.in. pracy nieetatowej przy współpracy z różnymi platformami, takimi jak np. Uber), sprzyjają ograniczeniu stabilności zatrudnienia i zmniejszeniu poczucia bezpieczeństwa.

Wymiary analizy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa pracy

Obszar ochrony i bezpieczeństwa pracy został podzielony na pięć wymiarów:

1. prawna ochrona zatrudnienia;
2. bezpieczeństwo i warunki pracy;
3. zatrudnienie niestandardowe;
4. zaangażowanie na rynku pracy oraz
5. uczenie się przez całe życie.

Tabela 20 pokazuje wartość: indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru ochrona i bezpieczeństwo pracy oraz jego pięciu wymiarów w latach 2019–2021, a także wagi im przypisane. W przypadku wymiarów 1, 3 i 5 wagę przyjęto na poziomie 20 proc. Większą przypisano wymiarowi 4 (zaangażowanie na rynku pracy) – 30 proc. Wskaźniki stosowane do analizy tego wymiaru są również monitorowane w ramach strategii zatrudnienia w Europie (zob. Employment Performance Monitor⁴). Natomiast niższa waga przypisana jest wymiarowi związanemu z bezpieczeństwem i warunkami pracy (2), ze względu na stosunkowo niski poziom wypadków przy pracy w Polsce.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11372-2020-1-NIT/en/pdf>

TABELA 20. Wagi wymiarów dla obszaru ochrona i bezpieczeństwo pracy (w proc.)

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

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia

Wymiar ten uwzględnia występowanie ryzyka mniejszej prawnej ochrony zatrudnienia. Ryzyko to może być związane z długością trwania podpisanej umowy, a także krótkim stażem pracy.

Ryzyko to jest zobrazowane przez dwa wskaźniki. Jest to – po pierwsze – udział osób z umowami na czas określony, które zgodnie z Kodeksem pracy są objęte słabszą ochroną (np. skrócony okres wypowiedzenia, brak obowiązku konsultacji zamiaru wypowiedzenia). Po drugie – jest to udział osób z 12-miesięcznym lub krótszym stażem pracy. Jest to również grupa, która jest narażona na wyższe ryzyko utraty pracy. Wagi obu wskaźników w ramach tego wymiaru są równe (tabela 19).

Oba te wskaźniki są destymulantami, to znaczy, że pożądanym kierunkiem jest spadek ich wartości.

TABELA 21. Wagi wskaźników w wymiarze 1. Prawna ochrona zatrudnienia (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

Udział osób zatrudnionych na czas określony w liczbie pracujących ogółem	50
Osoby ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym (w wieku 25 lub więcej lat) w liczbie pracujących w tej grupie wieku	50

Źródło: opracowanie własne

Jak już było wspomniane, umowy czasowe mają mniejszy poziom ochrony zatrudnienia, to dlatego ich duży udział na rynku pracy świadczy o niższym bezpieczeństwie. Jak można zaobserwować na wykresie 30, na początku wieku nastąpił dynamiczny wzrost udziału umów na czas określony. Jednak od 2014 r. widoczny jest ich spadek. Jest to efekt zmian prawnych, które zostały wdrożone po publicznej dyskusji na temat zatrudnienia na tzw. umowach śmieciowych (Gatti i in. 2014).

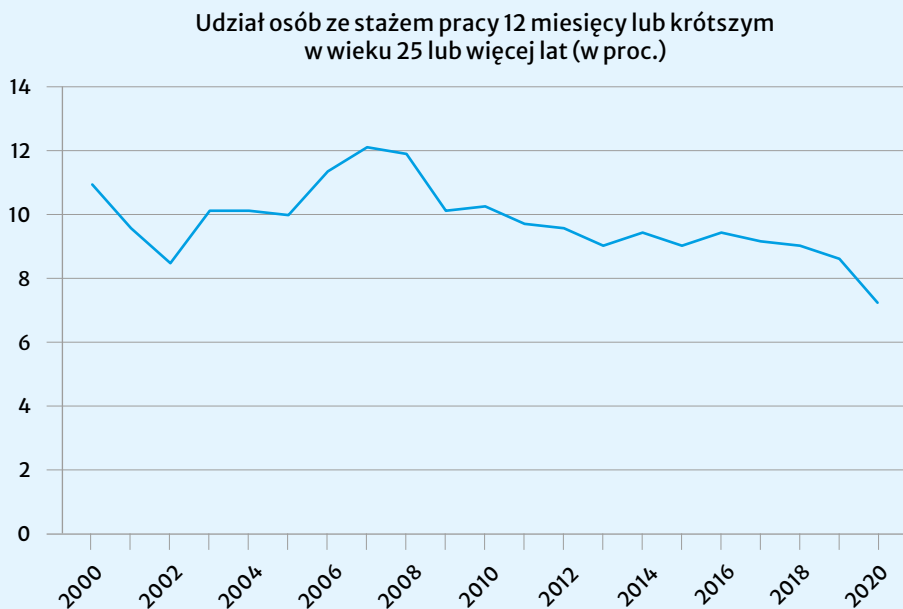
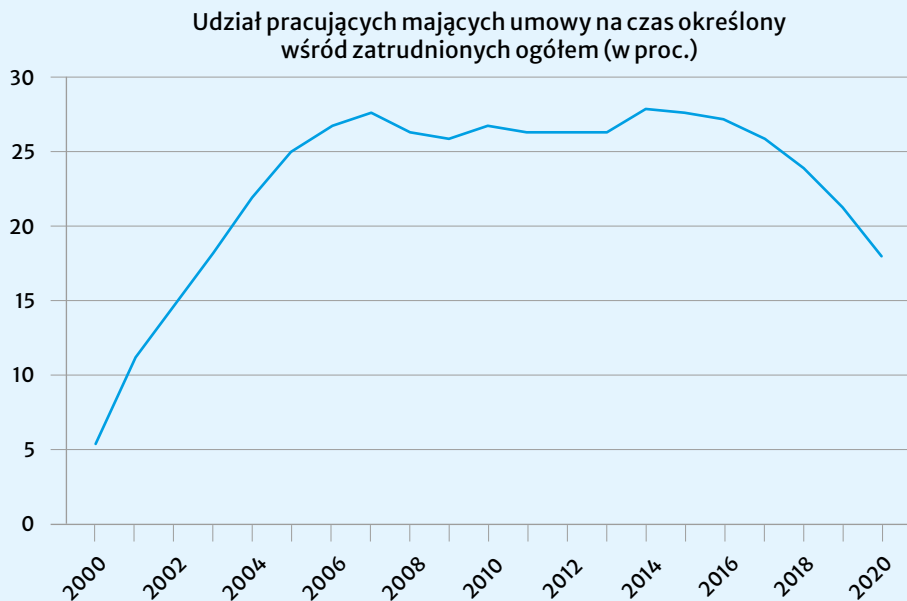
Drugi wskaźnik – odsetek osób ze stażem u obecnego pracodawcy nie dłuższym niż 12 miesięcy, można traktować jako wskaźnik sygnalizujący skutki niechęci pracodawców do przedłużania zatrudnienia pracowników. Ponadto osoby z krótkim stażem u obecnego pracodawcy mają również ograniczoną ochronę na rynku pracy. Jak widać na wykresie 30, w ostatnich latach, szczególnie po 2016 r., obserwujemy szybki spadek udziału osób z krótkim stażem wśród pracujących. Wynika to przede wszystkim z pogarszającej się sytuacji demograficznej i spadku podaży pracy.

A to oznacza, że bezpieczeństwo pracy w wymiarze prawnej ochrony zatrudnienia się poprawia.

Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy

W tym przypadku uwzględnione zostały dwa aspekty związane z występowaniem wypadków przy pracy. Pierwszym z nich jest

WYKRES 30. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze prawna ochrona zatrudnienia w okresie 2000–2020



Źródło: Eurostat

bezpieczeństwo pracy, mierzone występowaniem wypadków przy pracy skutkujących zwolnieniem chorobowym na okres czterech dni lub dłużej oraz występowaniem wypadków przy pracy ze skutkiem śmiertelnym. Oba uwzględnione wskaźniki są destymulantami, ich waga w tym wymiarze jest równa.

TABELA 22. Wagi wskaźników w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

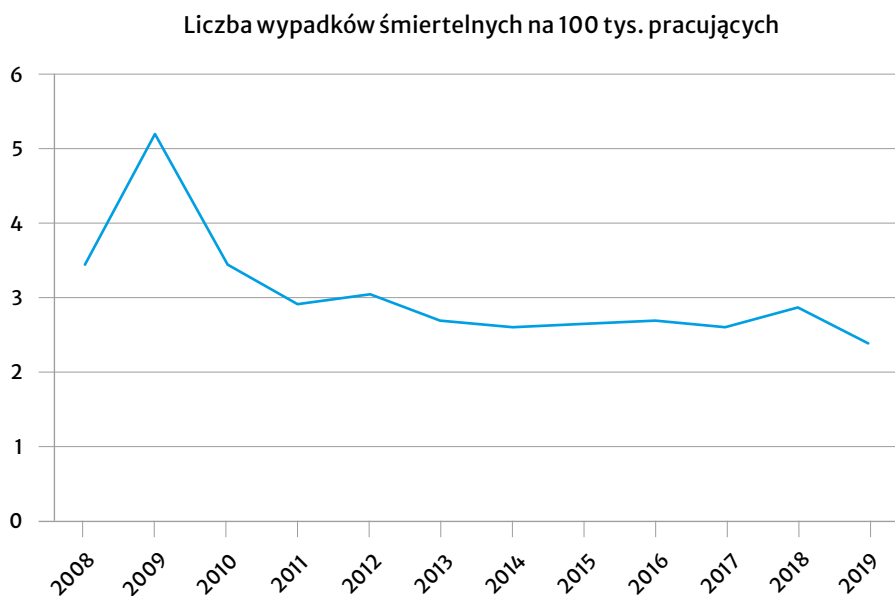
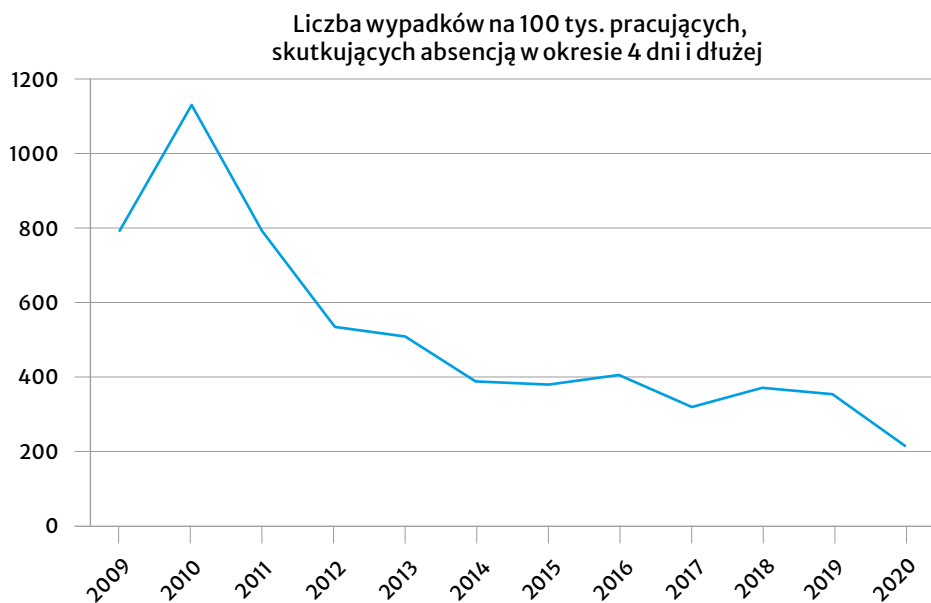
Wypadki śmiertelne	50
Wypadki skutkujące absencją powyżej 4 dni	50

Źródło: opracowanie własne

Bezpieczeństwo pracy mierzone wystandaryzowanymi wskaźnikami wypadków przy pracy w Polsce poprawiło się znacząco po 2009 r. Są one poniżej średniej unijnej, szczególnie w przypadku wypadków skutkujących zwolnieniem chorobowym.

Wkład tego wymiaru w ogólną wartość indeksu jest pozytywny.

WYKRES 31. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy w okresie 2000–2020



Źródło: Eurostat

Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie

Kolejnym wymiarem analizy – ważnym dla Polski – jest zatrudnienie niestandardowe. Uwzględnione zostały dwa wskaźniki:

- udział osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- udział pracowników zatrudnionych w niepewnych warunkach (tj. na okres krótszy niż trzy miesiące).

Oba to destymulanty.

TABELA 23. Wagi wskaźników w wymiarze niestandardowe zatrudnienie (destymulanty mają wartość ujemną) (w proc.)

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (jako proc. zatrudnienia ogółem)	50
Niepewne (<i>precarious</i>) zatrudnienie (jako proc. zatrudnienia ogółem)	50

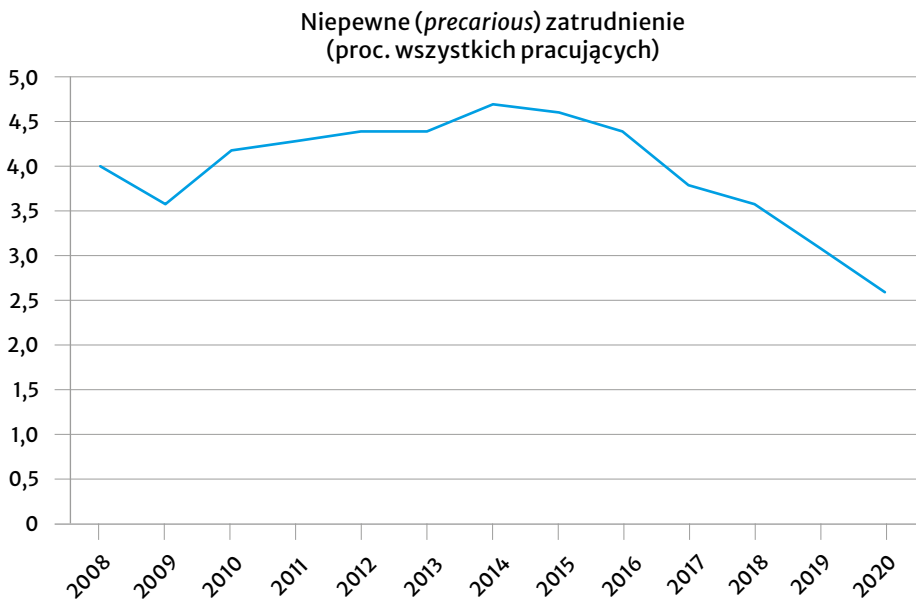
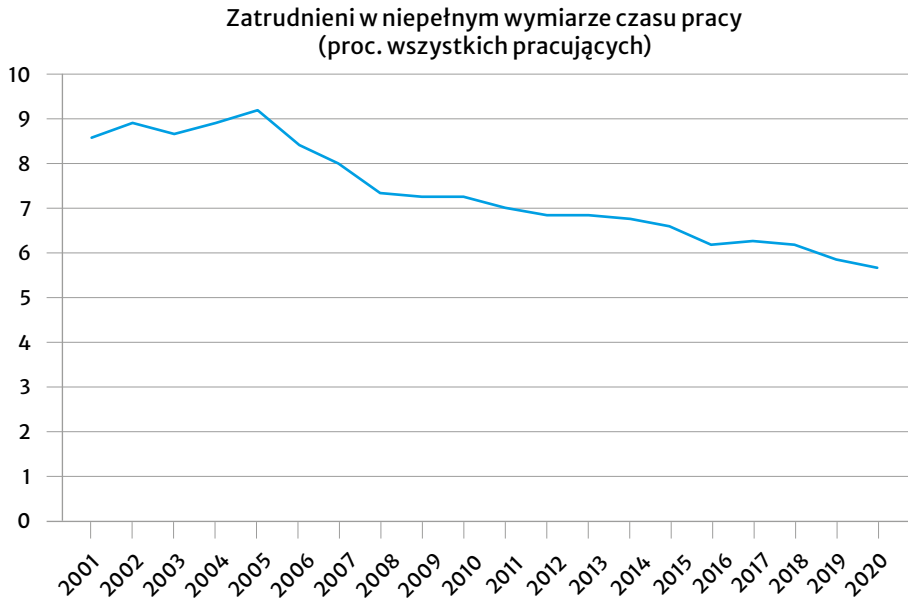
Źródło: opracowanie własne

Zmiany wartości obu tych wskaźników są pozytywne. Stopniowo maleje udział zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (od 2006 r.). Udział ten w Polsce jest również znacznie mniejszy niż przeciętnie w UE.

Po 2014 r. także wyraźnie spadł udział osób zatrudnionych na mniej niż trzy miesiące. Pomimo to wartości odnotowywane w Polsce są wyższe niż średnia unijna.

Za względu na poprawę wkład niestandardowego zatrudnienia do indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski jest pozytywny i najwyższy ze wszystkich wymiarów dotyczących ochrony i bezpieczeństwa pracy.

WYKRES 32. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze niestandardowe zatrudnienie w okresie 2000–2020



Źródło: Eurostat

Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy

W tym wymiarze uwzględnione zostały wskaźniki zatrudnienia odnoszące się do wybranych grup wieku oraz płci. Jest to odsetek osób pracujących w jednej z trzech populacji: osoby w wieku 20–64 lata, kobiety w wieku 20–64 lata oraz osoby w wieku 55–64. Szczególnie te dwie ostatnie grupy stanowią istotne wyzwanie z perspektywy tego wymiaru wiarygodności ekonomicznej Polski.

Wskaźniki są stymulantami.

Jak wskazuje tabela 24, przyjęto, że waga w ramach wymiaru wskaźników dla kobiet i osób w wieku 55–64 lata jest wyższa (40 proc.), ze względu na to, że grupy te są w większym stopniu narażone na niebezpieczeństwo związane z brakiem zatrudnienia.

TABELA 24. Wagi wskaźników w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy (w proc.)

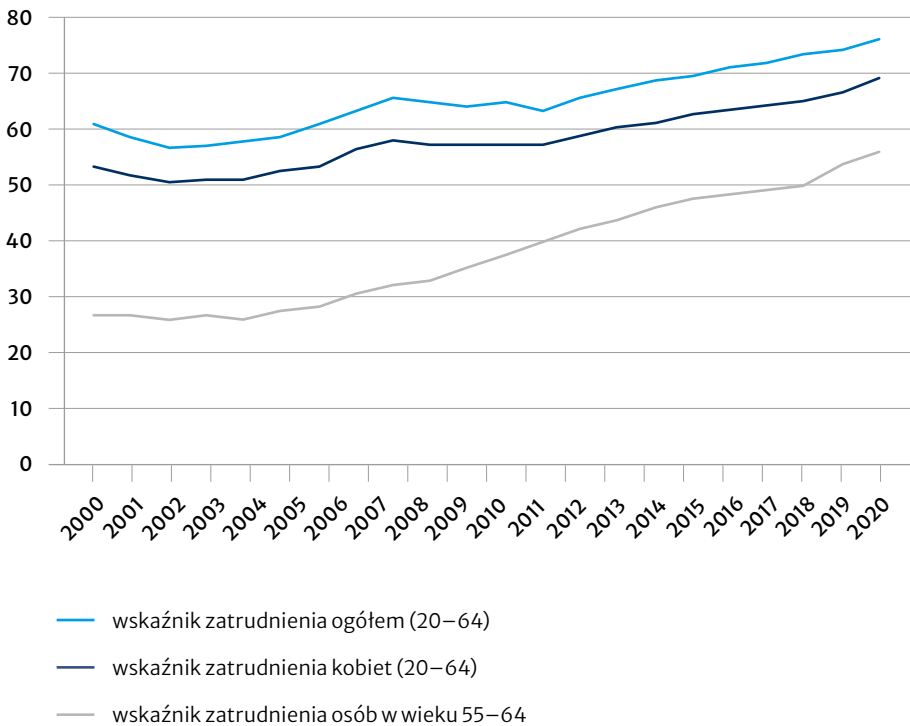
Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata)	20
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64 lata)	40
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku (55–64 lata)	40

Źródło: opracowanie własne

Wartości wskaźników zatrudnienia w Polsce wykazują trend rosnący dla każdej z uwzględnionych populacji. Najszybciej rośnie wartość wskaźnika zatrudnienia wśród osób najstarszych. Natomiast widoczne jest nieznaczne osłabienie dynamiki wzrostu wartości wskaźnika zatrudnienia kobiet.

Ogółem wkład tego wymiaru w indeks wiarygodności jest pozytywny.

WYKRES 33. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy w okresie 2000–2020 (w proc.)



Źródło: Eurostat

Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie

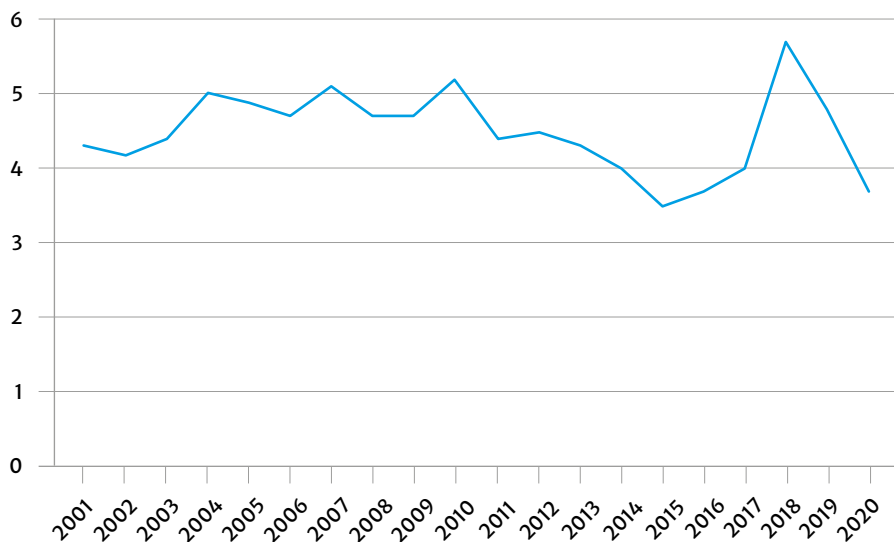
Ostatnim wymiarem oceny ochrony i bezpieczeństwa pracy, uwzględnionym w indeksie, jest uczenie się przez całe życie. Jest on mierzony jednym wskaźnikiem – uczestnictwem w kształceniu i szkoleniach w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie.

Jak widać na wykresie 34, uczestnictwo to oscyluje między 4 a 5 proc., a w 2020 r. spadło poniżej 4 proc., co jest jedną z niższych wartości odnotowywanych w analizowanym okresie (niższa

wartość była jedynie w 2015 r.). Co więcej, uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu w Polsce jest znacznie poniżej średniej unijnej.

Spadek udziału w kształceniu ustawicznym jest szczególnie niepokojący, jeśli weźmie się pod uwagę wyzwania związane z transformacją technologiczną, tj. procesami cyfryzacji, robotyzacji i automatyzacji, które wymuszają procesy dostosowawcze w zakresie kwalifikacji i kompetencji.

WYKRES 34. Kształtowanie się wskaźnika w wymiarze uczenie się przez całe życie w okresie 2000–2020. Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu osób w wieku 25–64 lata (w proc.)



Źródło: Eurostat

TABELA 25. Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski dla obszaru ochrona i bezpieczeństwo pracy

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI DLA OBSZARU OCHRONA I BEZPIECZEŃSTWO PRACY	1,66
---	-------------

Wartość indeksu wiarygodności w 2019 r. dla wymiaru 1. Prawna ochrona zatrudnienia	3,49
Wartość indeksu wiarygodności w 2019 r. dla wymiaru 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	1,04
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 3. Niestandardowe zatrudnienie	3,16
Wartość indeksu wiarygodności w 2021 r. dla wymiaru 4. Zaangażowanie na rynku pracy	1,80
Wartość indeksu wiarygodności w 2020 r. dla wymiaru 5. Uczenie się przez całe życie	-1,56

Podsumowanie

Cztery na pięć wskaźników dotyczących rynku pracy wskazują na poprawiające się warunki bezpieczeństwa i ochrony pracy.

Poprawa warunków pracy w Polsce wynikać może ze skutków wdrożenia przepisów zgodnych z regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Równocześnie zmienia się sytuacja demograficzna – kurczenie się zasobów pracy skutkuje spadkiem podaży pracy. W efekcie można obserwować zarówno wzrost zaangażowania na rynku pracy, jak i poprawę warunków pracy. Pracodawcy w coraz większym stopniu starają się zapewnić stabilne warunki pracy. Jedynym wymiarem, który wymaga znaczącej poprawy, jest uczenie się przez całe życie. Obserwujemy spadek odsetka osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniu, co w warunkach przyspieszania transformacji technologicznej grozi bezrobociem technologicznym i wykluczeniem cyfrowym części zasobów pracy.

Rekomendacje dla polityki

Chociaż sytuacja w zakresie ochrony i bezpieczeństwa pracy jest stosunkowo korzystna, niezbędne są działania wspierające rozwój kapitału ludzkiego i coraz lepszego wykorzystania dostępnych zasobów pracy. Kluczowe staje się podejmowanie działań na rzecz znaczącego zwiększenia udziału osób w różnych formach kształcenia i szkolenia, mających na celu rozwój ich umiejętności i kompetencji oraz ich dostosowanie do bieżących potrzeb rynku pracy, co jest warunkiem ograniczania zagrożenia bezrobociem technologicznym i wykluczeniem cyfrowym zasobów pracy.

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Rządy krajów na całym świecie zwracają dużą uwagę na kwestię jakości usług publicznych. Szczególnie dokładnie analizowana jest zawodność świadczenia usług publicznych (ang. *public service failure*). Może ona mieć różne postacie i dotyczyć drobnych aspektów życia (np. niedostarczenie na czas dowodu osobistego, uzyskanie zezwolenia lub licencji z błędnymi danymi, niewypłaćenie przysługujących świadczeń na czas czy też spóźniający się autobus), ale również spraw podstawowych z perspektywy funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa (np. słaba jakość edukacji lub opieki zdrowotnej). Zawodność w świadczeniu usług publicznych może mieć wiele przyczyn. Van de Walle (2016) usystematyzował je w sześć kategorii:

1. zawodność poprzez ignorancję (ang. *failure by ignorance*) – oznacza to, że odbiorcy usług publicznych dostrzegają porażkę, podczas gdy osoby odpowiedzialne nie dostrzegają niepowodzenia, a zatem nie starają się poprawić usług;
2. zawodność poprzez brak elastyczności (ang. *failure by rigidity*) – to efekt skostniałych struktur biurokratycznych lub zasad uniemożliwiających skuteczne działanie instytucji publicznej, a przede wszystkim korygowanie jej błędów, są to między innymi sztywne procesy decyzyjne powstrzymujące instytucję przed samodzielnym decydowaniem;
3. zawodność poprzez nieudaną interwencję (ang. *failure by failed intervention*) – ten rodzaj zawodności odnosi się do sytuacji, w której stosowane są niewłaściwe rozwiązania, służba publiczna wówczas wprawdzie reaguje na określoną sytuację, jednak interwencja jest uważana za porażkę;
4. zawodność poprzez zaniedbanie (ang. *failure by neglect*) – jest to wynik braku zainteresowania daną usługą publiczną ze strony decydentów, co skutkuje jej załamaniem;
5. zawodność projektowa (ang. *failure by design*) – władza publiczna może celowo projektować swoje usługi w taki sposób, aby ich poziom był niewystarczający i źle postrzegany lub aby korzystanie z usługi było napiętnowane społecznie; w sektorze publicznym takie niedociągnięcia z założenia występują w obszarach, w których popyt jest wysoki, ale zasoby są ograniczone (np. uciążliwe procedury ubiegania się o dotacje publiczne, nadmierna biurokracja w celu zniechęcenia wnioskodawców do ubiegania się o świadczenia lub opiekę zdrowotną lub długie formularze wniosków o granty badawcze);
6. zawodność poprzez skojarzenie (ang. *failure by association*) – niepowodzenie przez skojarzenie ma miejsce, gdy usługa publiczna ma złą reputację, a ta reputacja przesłania rzeczywistość jej wartość,

wówczas drobne i okazjonalne awarie są interpretowane przez odbiorców usług jako poważne i powszechne.

Zawodność w świadczeniu usług publicznych to efekt działania administracji publicznej. Minimalizowanie tego powinno być głównym celem instytucji publicznych. To z kolei będzie wpływać na zwiększanie lub zmniejszanie ich rzetelności. Dobrze zaprojektowane i dostarczone usługi publiczne są bez wątpienia ważnym elementem postrzegania i tym samym budowania długookresowej wiarygodności państwa.

Wymiary analizy w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej

Wiarygodność ekonomiczna dotycząca jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej jest mierzona w sześciu wymiarach:

- 1.** edukacja;
- 2.** bezpieczeństwo zdrowotne;
- 3.** bezpieczeństwo publiczne;
- 4.** ochrona środowiska;
- 5.** e-administracja;
- 6.** cyberbezpieczeństwo.

TABELA 26. Wagi wymiarów, które zostały wykorzystane do obliczenia indeksu dla obszaru jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej (w proc.)

1. Edukacja	25
2. Zdrowie	25
3. Bezpieczeństwo	20
4. Środowisko	20
5. E-administracja	5
6. Cyberbezpieczeństwo	5

Pomimo rozwoju Polskę od społeczeństw wysoko zaawansowanych dzieli 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 i społeczno-kulturowego. Zmiany technologiczne wymuszają coraz większe zapotrzebowanie na działania wymagające złożonej komunikacji i obejmujące interakcje między jednostkami i grupami po to, by pozyskać informacje i umieć je przeanalizować. [Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2010]. Tendencje te sprzyjają w większym stopniu jednostkom i społeczeństwom lepiej wykształconym, w związku z czym edukacja jest wciąż jednym z podstawowych czynników budowania wiarygodności ekonomicznej państwa. Jest to pierwszy wymiar przeanalizowany w tej części indeksu.

Szybki i skuteczny dostęp do usług zdrowotnych, czyli połączenie promocji, profilaktyki, leczenia i rehabilitacji, ma podstawowe znaczenie dla rozwoju społecznego. Nie można tego osiągnąć bez dobrze funkcjonującego systemu finansowania zdrowia (Etienne i in. 2010). Opieka zdrowotna jest jedną ze szczególnie obserwowanych usług publicznych. Zdrowie społeczeństwa to zaś

jeden z podstawowych wyznaczników oceny polityki społecznej państwa. I choć niektóre ze sposobów promowania i podtrzymania zdrowia znajdują się poza obszarem oddziaływania sektora zdrowia, np. okoliczności, w których ludzie dorastają, żyją, pracują i starzeją się, to jednak podstawowe znaczenie ma sposób organizacji i funkcjonowania publicznego systemu ochrony zdrowia. Państwo buduje swoją wiarygodność na tym, na ile zapewnia obywatelom bezpieczeństwo zdrowotne. Dlatego jest to drugi wymiar analizy.

Trzeci to system bezpieczeństwa publicznego. Jest on oceniany z perspektywy zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i narodowego, czyli zewnętrznego. Dobry system bezpieczeństwa powinien posiadać następujące cechy (Korzeniowski 2012):

- wspólny cel oraz poczucie jedności struktury poszczególnych elementów i całości,
- granicę wyznaczającą zakres odrębności wobec otoczenia,
- sprawność organizacyjną, która opiera się na wartościach, normach i zasadach,
- sprawną organizację systemu, czyli solidną strukturę oraz dobrą komunikację pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu,
- współdziałanie elementów organizacyjnych, mające zapewnić realizację celu,
- kompetentne kierownictwo.

Środowisko to kolejny wymiar tworzący obszar oceniający jakość usług publicznych. Ochrona środowiska naturalnego polega na:

- zapobieganiu szkodom naturalnym, dbaniu o zasoby naturalne,
- naprawianiu wyrządzonych szkód,
- zmniejszaniu ryzyka wystąpienia szkód,
- zachęcaniu do efektywnego wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym środków służących oszczędzaniu energii i stosowaniu odnawialnych źródeł energii.

W ramach prac nad indeksem wiarygodności ochrona środowiska będzie analizowana z perspektywy trzech priorytetów:

- ochrona powietrza,
- ochrona wody,
- ochrona gleby.

E-administracja – czwarty wymiar – to ogólny termin określający usługi internetowe oferowane przez władze publiczne. Technologie stosowane w e-administracji mogą służyć różnym celom, np. lepszemu świadczeniu usług publicznych obywatelom, lepszym interakcjom z biznesem, wzmocnieniu pozycji obywateli poprzez dostęp do informacji czy też skuteczniejszemu zarządzaniu publicznemu. Upowszechnienie e-administracji może: zmniejszyć korupcję, zwiększyć przejrzystość działań publicznych, poprawić komfort obywateli przy współpracy z administracją oraz zredukować koszty funkcjonowania instytucji publicznych. Dobre systemy e-administracji są budowane z przesłaniem tworzenia wartości publicznej (Twizeyimana i Andersson 2019), gdzie systemy ICT mają potencjał modyfikacji i transformacji procesów realizowanych przez administrację publiczną.

Cyberbezpieczeństwo – szósty wymiar analizy jakości usług publicznych – to w ostatnim czasie często stosowany termin, który nabrał szczególnego znaczenia w okresie pandemii COVID-19.

W tabeli (Craigien i in. 2014) przedstawione zostały wymiary cyberbezpieczeństwa, które stanowiły inspirację do kategoryzacji indeksu.

ASSET	Definiowane jako „użyteczna lub wartościowa rzecz lub osoba”
CAPABILITY	Skrót określający organizację i połączenie zasobów, procesów i struktur
MISALIGN	Wyrównanie definiuje się jako „umieszczanie (rzeczy) we właściwych lub odpowiednich pozycjach względnych
OCCURRENCE	Incydent lub wydarzenie
ORGANIZATION	Zasady i procedury instytucji zorganizowane w celu wykorzystania pełnego potencjału konkurencyjnego jej zasobów i możliwości
PROCESS	Trwa lub jest prowadzony jako akcja lub seria działań
PROPERTY RIGHT	Upoważnienie do podejmowania określonych działań w określonych dziedzinach. Obejmuje m.in. prawa dostępu, wycofania, zarządzania, wykluczenia i alienacji
PROTECT	Ochrona przed szkodami
RESOURCE	Materialne i niematerialne aktywa instytucji wykorzystywane do opracowywania i wdrażania strategii

Źródło: Craigen i in. (2014)

14 wskaźników wyznacza wiarygodność ekonomiczną państwa, dotyczącą jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej. Ostateczna ich lista została wybrana z 38 mierników, które stanowią dodatkowy zestaw danych, pozwalających pokazać nieco szerszy kontekst interpretacji wyników. Na ostateczny wybór wskaźników wpływ miały następujące czynniki:

- w każdym z wymiarów dobrano co najmniej jeden wskaźnik z danych instytucji krajowych oraz co najmniej jeden z baz instytucji międzynarodowych; bazy krajowe dysponują bardziej aktualnymi danymi (zwykle z 2020 r.), natomiast bazy międzynarodowe

posiadają dłuższe serie danych według stałej metodyki, ale często kończące się na 2018 r. (np. Eurostat),

- w pierwszej kolejności poszukiwane były wskaźniki efektu (tzw. *outcome indicator*), w razie braku odpowiednich danych wspomaganiano się wskaźnikami nakładów (tzw. *input indicator*),
- każdy wskaźnik został przetestowany pod kątem zmienności oraz korelacji w stosunku do innych wskaźników.

Dla każdego wymiaru stworzono subindeks. Szczegółowy wykaz przyjętych wskaźników wraz z propozycjami wag został zaprezentowany poniżej.

Wymiar 1. Edukacja

TABELA 27. Przyjęte wskaźniki, wymiar – edukacja* (w proc.)

Punkty zdobyte w rankingu PISA	33
Współczynnik skolaryzacji brutto	33
Wydatki na edukację (od opieki przedszkolnej do studiów wyższych) jako odsetek PKB	33

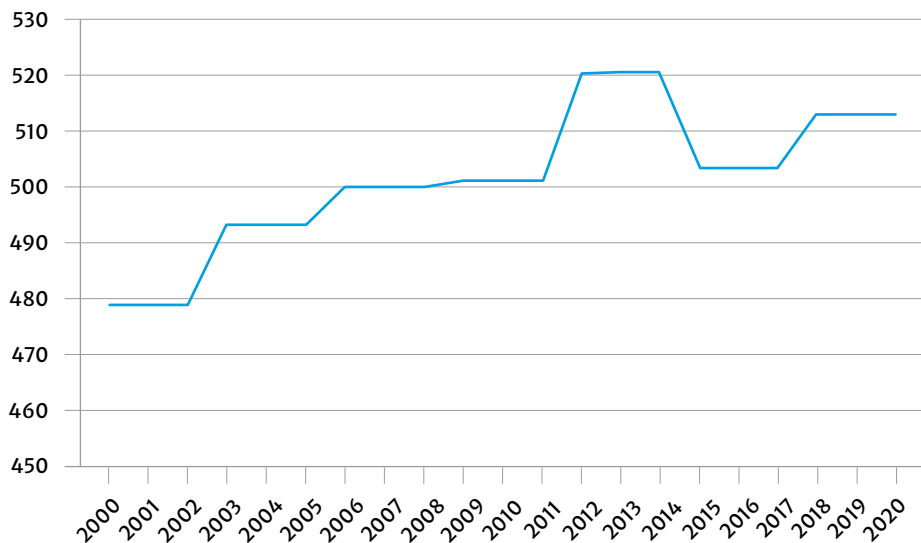
* waga wynosi 33,333333(3) proc.

Źródła danych: OECD, GUS, Eurostat

Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej dla wymiaru edukacja wyniosła **-0,18**, co oznacza regres w stosunku do lat ubiegłych.

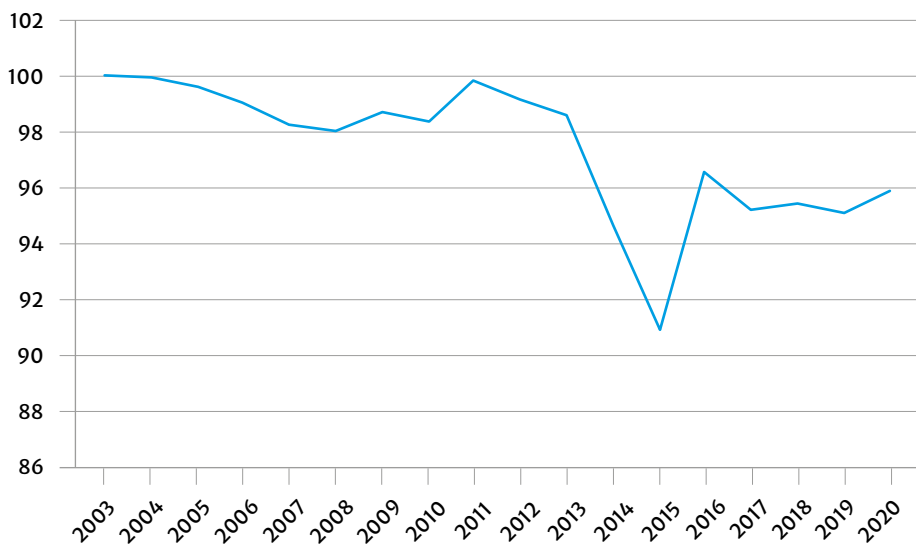
WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 1. EDUKACJA	-0,18
--	--------------

WYKRES 35. Punkty zdobyte w rankingu PISA (średnia)



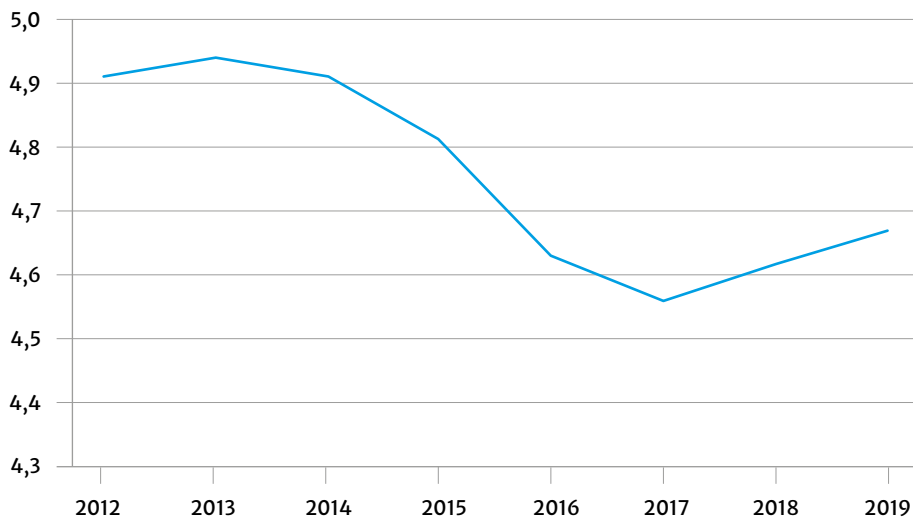
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

WYKRES 36. Współczynnik skolaryzacji brutto (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 37. Wydatki publiczne na edukację (udział proc. w PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wskaźniki cząstkowe w wymiarze edukacja wskazują na następujące trendy:

- polscy uczniowie dobrze wypadają w rankingach PISA i ich pozycja w ostatnich latach się poprawia,
- współczynnik skolaryzacji brutto do 2013 r. utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie, natomiast w 2015 r. zanotowano dość gwałtowny spadek, od 2016 r. wskaźnik ten utrzymuje się na poziomie ok. 96 proc., co jest niższym poziomem niż ten obserwowany w pierwszej dekadzie XXI wieku,
- w ostatnich latach bardzo widoczny jest spadek wydatków publicznych na edukację, który swoje minimum osiągnął w 2017 r. (4,56 proc. PKB), celem powinien być powrót do wartości ok. 5 proc.

Wymiar 2. Bezpieczeństwo zdrowotne

TABELA 28. Przyjęte wskaźniki, wymiar – bezpieczeństwo zdrowotne

Lekarze posiadający prawo wykonywania zawodu medycznego na 10 tys. ludności	20
Przeciętne dalsze trwanie życia dla mężczyzn w wieku 45 lat	80

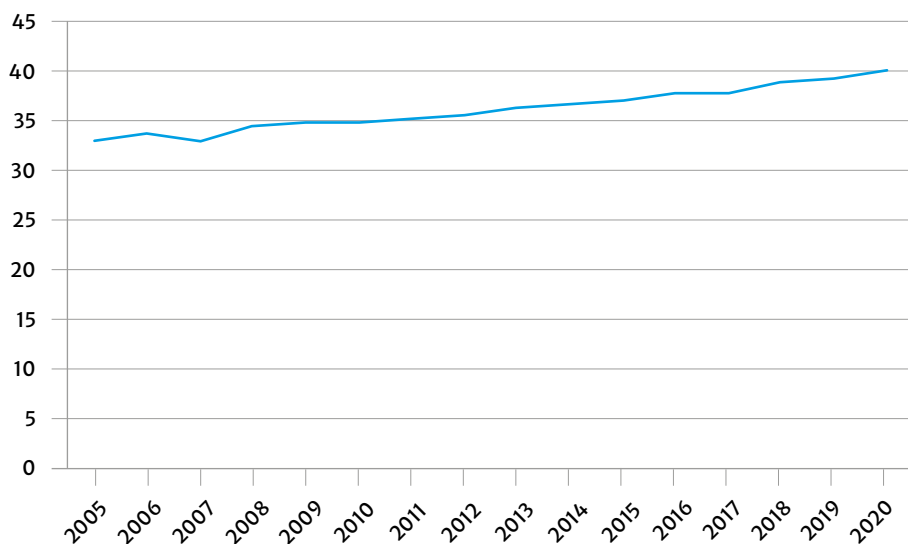
Źródła danych: OECD, GUS

W wymiarze bezpieczeństwo zdrowotne wykorzystano dwa wskaźniki. Zastosowano wagi ze wskazaniem na miernik dotyczący dalszego trwania życia dla mężczyzn w wieku 45 lat, gdyż jest on typowym wskaźnikiem rezultatu/efektu. Wartość indeksu dla wymiaru bezpieczeństwo zdrowotne wyniósł $-0,57$, co oznacza regres w stosunku do lat ubiegłych.

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 2. BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE	$-0,57$
--	---------------------------

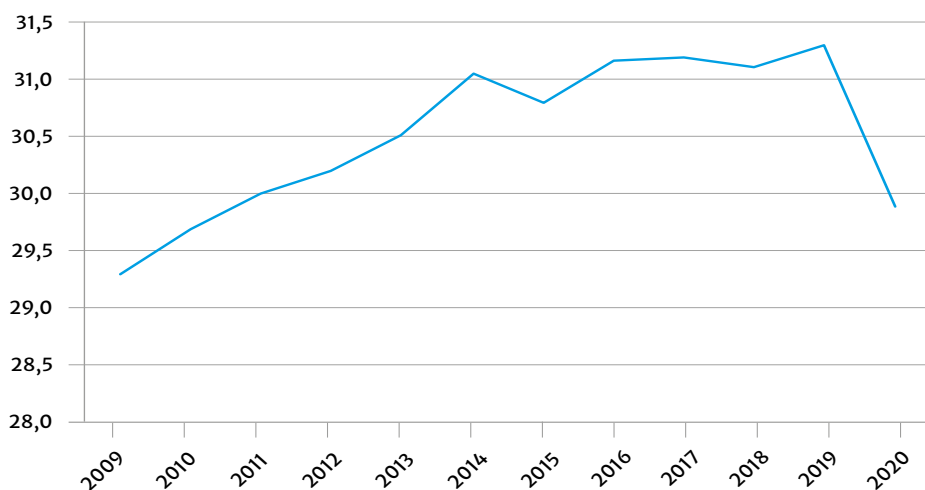
W zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego z jednej strony widzimy dość stabilny wzrost liczby lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu medycznego w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Z drugiej strony w 2020 r. zanotowaliśmy bezprecedensowy spadek (o prawie 1,5 roku) wartości wskaźnika przeciętnego dalszego trwania życia dla mężczyzn w wieku 45 lat.

WYKRES 38. Lekarze posiadający prawo wykonywania zawodu medycznego na 10 tys. ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 39. Przeciętne dalsze trwanie życia dla mężczyzn w wieku 45 lat (w latach)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wymiar 3. Bezpieczeństwo publiczne

TABELA 29. Przyjęte wskaźniki, wymiar – bezpieczeństwo publiczne (w proc.)

Przestępstwa o charakterze kryminalnym (ich liczba)	15
Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (ich liczba)	15
Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw o charakterze gospodarczym (w proc.)	15
Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu (w proc.)	15
Wydatki na obronę narodową jako udział w PKB (w proc.)	40

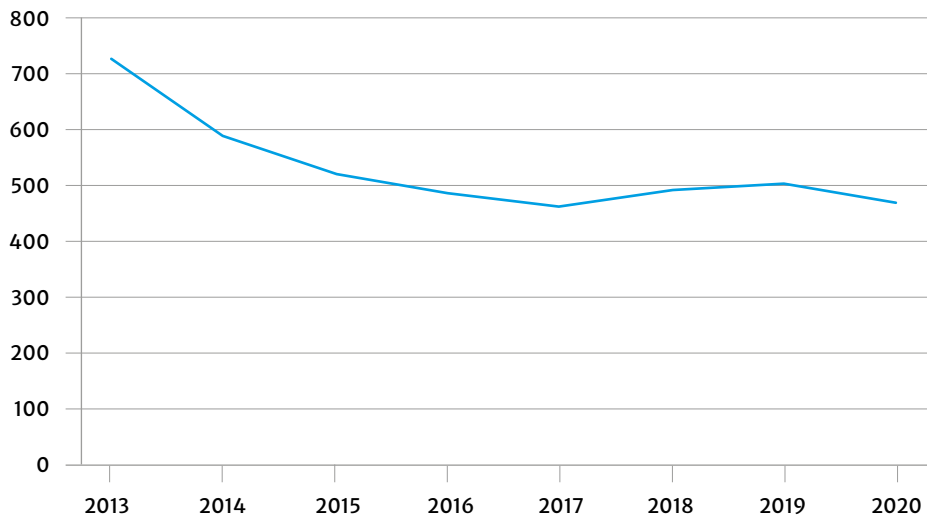
Źródło: <https://statystyka.policja.pl/>, NATO

W wymiarze bezpieczeństwo publiczne uwzględnione zostało bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo w zakresie obrony narodowej przed agresją obcego państwa. Ogólna ocena wyniosła 1,29, co oznacza poprawę w stosunku do lat wcześniejszych.

**WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 3.
BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE**

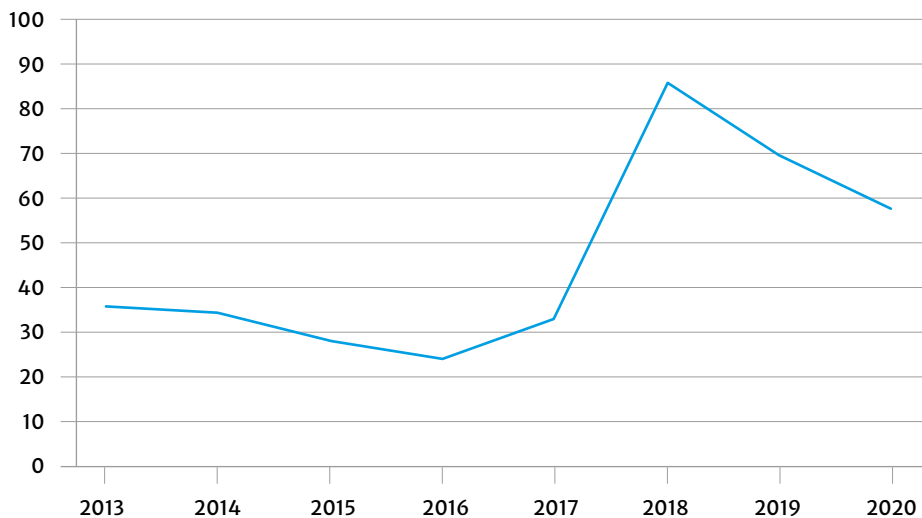
1,29

WYKRES 40. Przestępstwa o charakterze kryminalnym (w tys. przypadków)



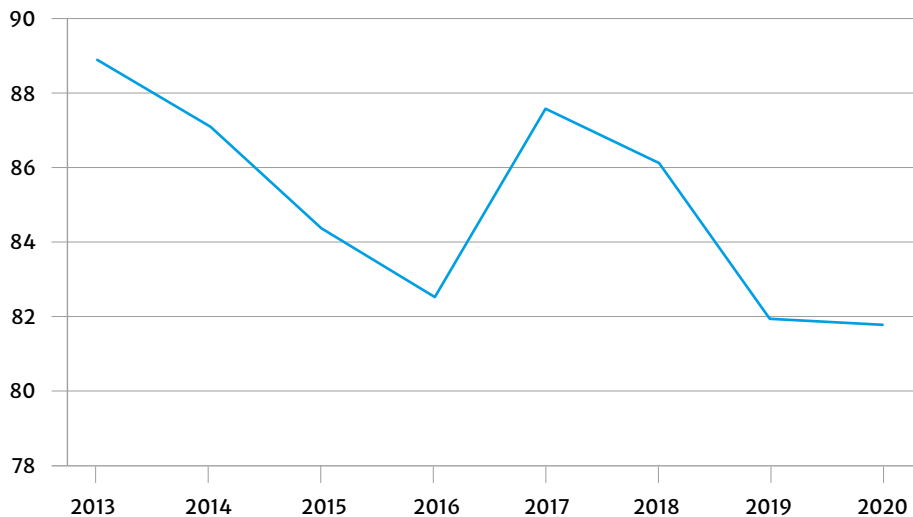
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 41. Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (w tys. przypadków)



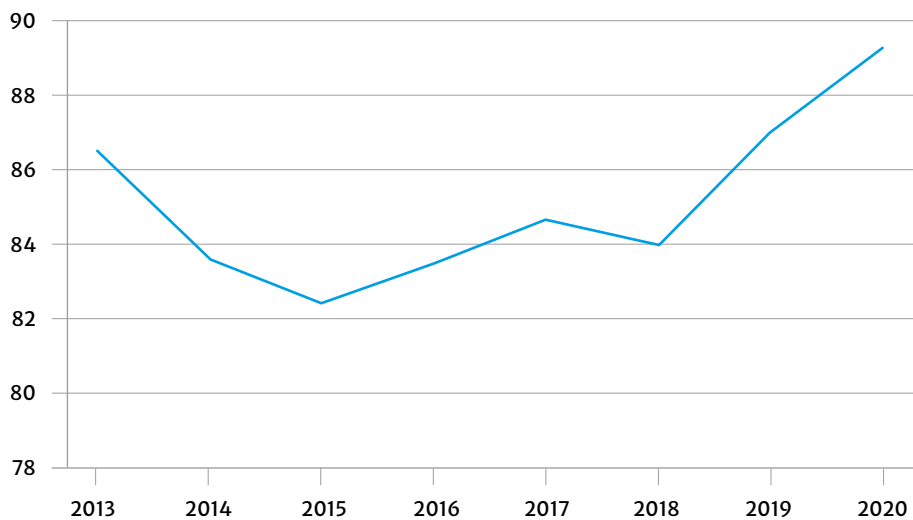
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 42. Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw – o charakterze gospodarczym (w proc.)



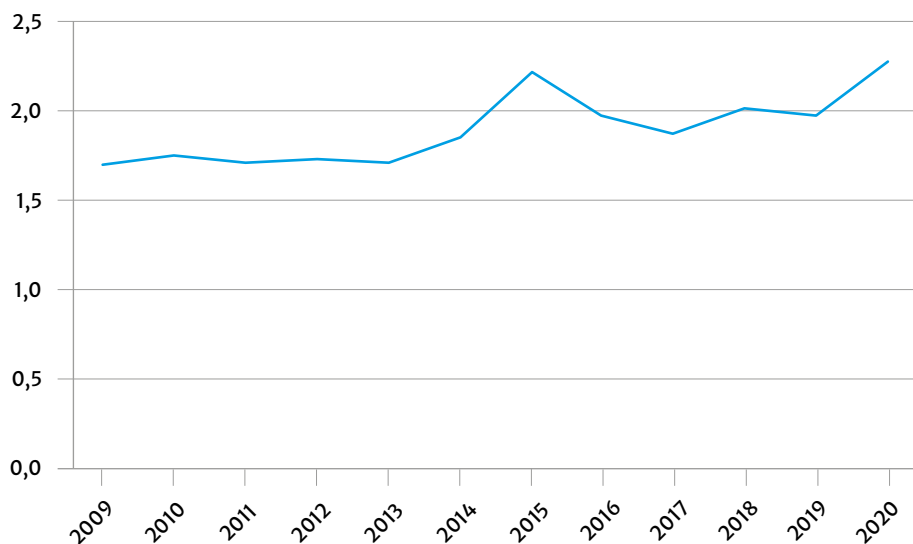
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 43. Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

WYKRES 4.4. Wydatki na obronę narodową jako udział w PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NATO

Wskaźniki bezpieczeństwa publicznego wskazują na następujące tendencje:

- liczba przestępstw o charakterze kryminalnym w ostatnim czasie maleje, chociaż w latach 2017–2019 obserwowana była delikatna tendencja wzrostowa,
- bardzo niepokojący jest lawinowy przyrost przestępstw przeciwko rodzinie i opiece, w 2018 r. wskaźnik ten osiągnął poziom prawie 90 tys. zgłoszeń, co stanowiło trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem 2016,
- jeżeli chodzi o wykrywalność sprawców przestępstw, to rośnie skuteczność organów ścigania w zakresie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, natomiast spada tych o charakterze gospodarczym,
- wskaźnik wydatków na obronę narodową począwszy od 2017 r. rośnie i w 2020 r. znacznie przekroczył wartość 2 proc. PKB, co jest dobrym wynikiem na tle innych krajów europejskich.

Wymiar 4. Ochrona środowiska

TABELA 30. Przyjęte wskaźniki, wymiar ochrona środowiska (w proc.)

Emisja pyłów PM10 i PM2.5 (wartość średnia roczna stężenia)	30
Odpady komunalne zgromadzone przez jedną osobę (w kg)	70

Źródło: Eurostat, GIOŚ, GUS

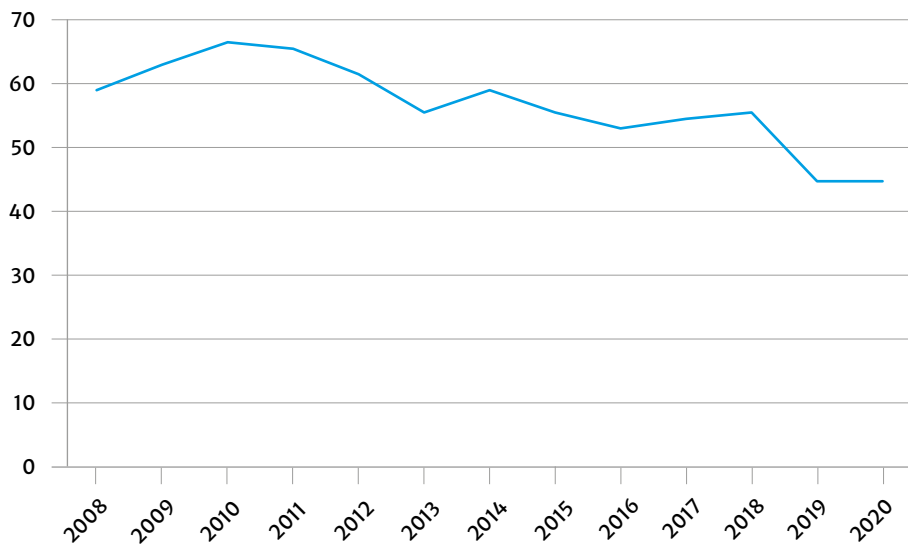
Dla wymiaru ochrona środowiska uwzględniono dwa wskaźniki – analizują aktywność rządu dotyczącą poprawy jakości powietrza oraz racjonalne zagospodarowanie odpadów. Wartość subindeksu wyniosła $-0,39$, co oznacza pogorszenie sytuacji w tym wymiarze w stosunku do lat wcześniejszych.

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA
WYMIARU 4. OCHRONA ŚRODOWISKA

$-0,39$

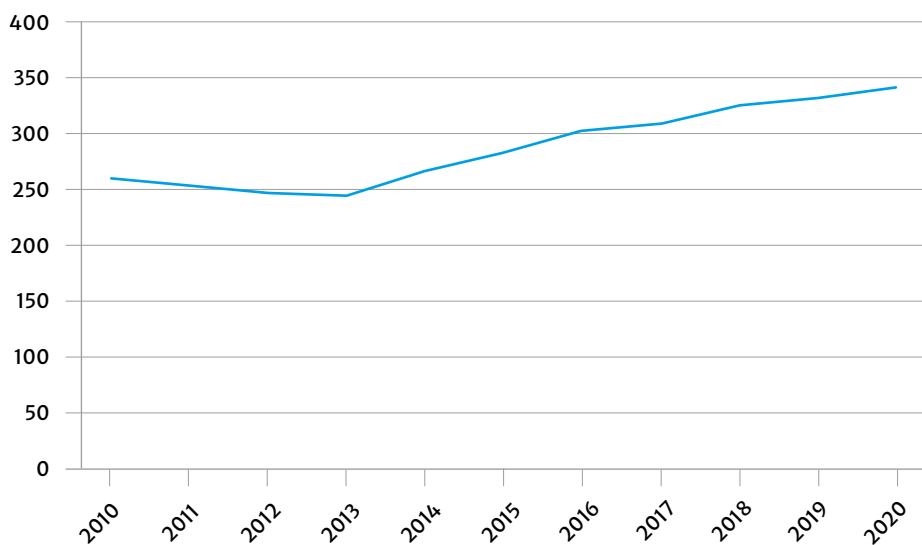
Wskaźniki wybrane dla wymiaru ochrona środowiska pokazują, że **jakość powietrza w Polsce, mimo pewnej poprawy, wciąż jest bardzo słaba. Emisja pyłów PM2,5 oraz PM10 znacznie przekracza normy Światowej Organizacji Zdrowia. Rośnie również wskaźnik nagromadzenia odpadów komunalnych, co wskazuje na problemy z ich segregacją oraz zagospodarowaniem.**

WYKRES 45. Emisja pyłów (suma średniej wartości rocznej stężenia PM2.5 oraz PM10) ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GIOŚ

WYKRES 46. Odpady komunalne zgromadzone przez jedną osobę (w kg)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Wymiar 5. E-administracja

TABELA 31. Przyjęte wskaźniki, wymiar e-administracja (proc.)

Liczba osób posiadających profil zaufany (w mln osób)	100
---	-----

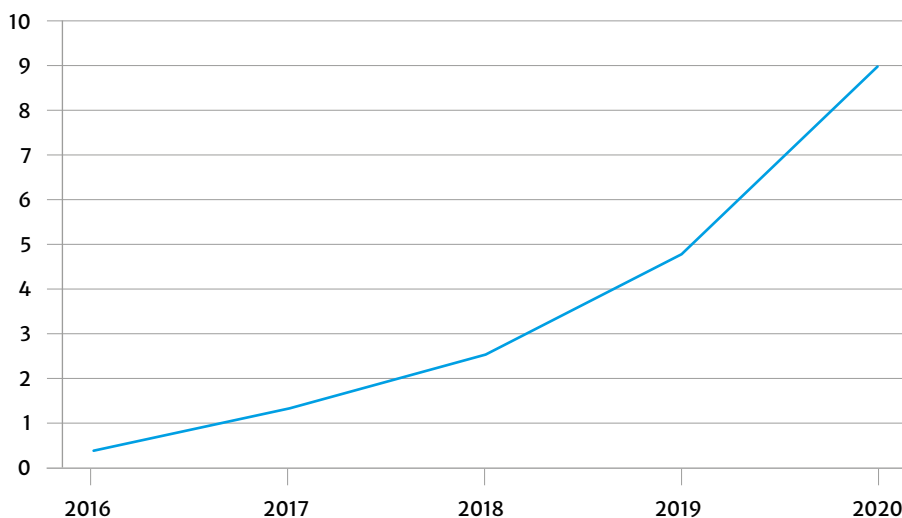
Źródło: Zintegrowana Platforma Analityczna

Do obliczenia subindeksu w wymiarze e-administracja służy jeden wskaźnik, który ma syntetyczny charakter i pokazuje aktywność korzystania przez obywateli z platformy ePUAP. Końcowa wartość subindeksu osiągnęła wartość 2,14.

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 5. E-ADMINISTRACJA	2,14
---	------

Wskaźnik osób posiadających profil zaufany bardzo szybko rośnie. Dodatkowym impulsem do tych zmian była pandemia COVID-19.

WYKRES 47. Liczba osób posiadających profil zaufany (w mln osób)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Łączności

Wymiar 6. Cyberbezpieczeństwo

W zakresie cyberbezpieczeństwa wykorzystano jeden wskaźnik (incydenty bezpieczeństwa zgłaszane do CERT Polska). Na tej podstawie obliczona wartość subindeksu wyniosła -11,97.

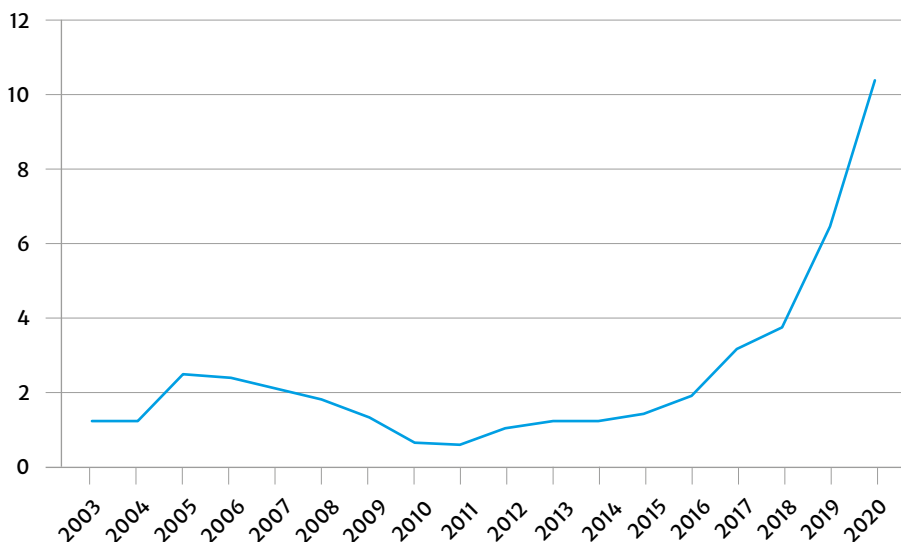
Liczba unikalnych incydentów bezpieczeństwa zgłoszonych do CERT Polska
--

100

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 6. CYBERBEZPIECZEŃSTWO

-7,76

WYKRES 48. Liczba unikalnych incydentów bezpieczeństwa zgłoszonych do CERT Polska



Źródło: CERT Polska

Liczba unikalnych incydentów bezpieczeństwa zgłoszonych do CERT Polska to jeden z niewielu wskaźników, który dotyczy cyberbezpieczeństwa i jest dostępny dla dłuższego czasu. Pokazuje on, że począwszy od 2017 r. poziom bezpieczeństwa cyfrowego w Polsce jest coraz niższy.

**WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA OBSZARU
JAKOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH**

-0,29

Podsumowanie

Ocena wiarygodności ekonomicznej Polski na podstawie sześciu rodzajów usług publicznych jest zróżnicowana. Są dziedziny, które można ocenić pozytywnie (bezpieczeństwo publiczne, e-administracja), jednak są również takie, których ocena jest zdecydowanie negatywna (bezpieczeństwo zdrowotne, środowisko, cyberbezpieczeństwo) lub raczej negatywna (edukacja). Wartość indeksu wiarygodności ekonomicznej dla obszaru jakości usług publicznych wyniosła ostatecznie -0,29 i oznacza to pewien regres w stosunku do lat ubiegłych.

Polska w ostatnich latach mogła pochwalić się stosunkowo dobrym wskaźnikiem wydatków na edukację w relacji do PKB. Jego wartość to ok. 4,6 proc. w 2018 r. i jest to niezły poziom w porównaniu z innymi krajami, np. Czechy – 4,2 proc., UE-28 – 4,7 proc. Polscy uczniowie również całkiem dobrze wypadają w testach PISA i ich pozycja w ostatnich latach poprawia się, choć różnie to wygląda w poszczególnych działach wiedzy, np. rozumowanie w naukach przyrodniczych wykazuje dość dużą fluktuację. Niepokoje natomiast obniżająca się w ostatnim czasie wartość współczynnika skolaryzacji oraz wyższa niż w krajach sąsiednich liczba uczniów i studentów przypadająca na nauczycieli i kadrę akademicką (Polska – 14,5 os., Czechy – 13 os., Słowacja – 11,6 os., Węgry – 12,7 os.).

Warto zwrócić uwagę na to, że rok 2020 był wyjątkowy dla sektora opieki zdrowotnej z powodu pandemii COVID-19. Miało to wpływ na wartość wskaźnika udziału wydatków rządowych na zdrowie, która oscylowała w ostatnich latach wokół poziomu 4,5 proc., jednak w 2020 r. z uwagi na pandemię COVID-19 wzrosła skokowo do poziomu 5,24 proc. Liczba lekarzy przypadających na 10 tys. ludności w Polsce również powoli rośnie w ostatnich latach. Te dwa wskaźniki pokazują pewną poprawę, jednak na tle innych krajów Polska wypada słabo. W przypadku pierwszego wskaźnika Czechy wydają ok. 6,5 proc. PKB. Liczba lekarzy jest również sporo niższa niż w innych krajach Unii Europejskiej. Podsumowując, w tym wymiarze sytuacja w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego jest niezadowolająca.

Patrząc na dane dotyczące bezpieczeństwa publicznego, widać, że statystyki przestępczości kryminalnej (liczba przestępstw/wykrywalność) poprawiają się w ostatnich latach. Problemem są natomiast przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece, których liczba radykalnie wzrosła od 2018 r., oraz malejąca wykrywalność przestępstw o charakterze gospodarczym. Dane dotyczące wydatków na obronę narodową w Polsce są pozytywne. Od 2018 r. wskaźnik oscyluje wokół 2 proc., co jest dobrą wartością na tle innych krajów europejskich (np. Niemcy 1,5 proc.). Wymiar ten należy ocenić pozytywnie.

Niestety, Polska wciąż wypada słabo w zakresie jakości środowiska naturalnego w porównaniu z innymi krajami UE. Jakość powietrza jest wciąż bardzo słaba i w niewielkim stopniu widoczna jest jakakolwiek poprawa. Ilość produkowanych odpadów jest coraz większa, a udział OZE w strukturze energetycznej przekroczył co prawda zakładany cel 15 proc., ale zostało to osiągnięte poprzez zmianę sposobu liczenia wskaźnika przez GUS. W tym wymiarze autorzy raportu brali pod uwagę wykorzystanie wskaźników jakości wody w polskich rzekach, jednak brakuje rzetelnych i systematycznych danych. Ogólna ocena tego wymiaru jest negatywna. Dodatkowo wartość wskaźników wykorzystanych do budowy subindeksu jest o wiele gorsza niż w innych krajach europejskich, co jeszcze wzmacnia tę negatywną ocenę.

W przypadku e-administracji pandemia COVID-19 mocno stymulowała korzystanie obywateli ze zdalnych form załatwiania spraw urzędowych, mimo niskiej jakości systemu ePUAP. Powszechnie jednak coraz więcej Polaków korzysta z różnych form e-administracji, co pokazują również inne wskaźniki (nieuwzględnione w indeksie). Obszar ten należy zatem ocenić pozytywnie.

Inaczej sytuacja wygląda w zakresie cyberbezpieczeństwa. **Skala zagrożenia cyberatakami w ostatnich latach jest coraz większa. Dotyczy to zarówno mieszkańców, jak również instytucji publicznych.** Liczba odnotowanych zgłoszeń w ostatnim czasie rośnie lawinowo. Łączna ocena tego wymiaru jest zatem mocno negatywna.

Rekomendacje dotyczące dziedzin życia społecznego, których dobra kondycja wpływa na jakość i bezpieczeństwo usług publicznych:

- zapewnić większą dostępność kadry dydaktycznej poprzez stosowanie różnorodnych zachęt do podejmowania zawodu nauczyciela,
- potrzebna jest spójna polityka dotycząca systemu opieki zdrowotnej, szczególnie w kontekście zaniedbań, które pojawiły się w służbie zdrowia w okresie pandemii COVID-19,
- pilna jest radykalna poprawa atrakcyjności pracy w sektorze publicznym, który niestety przegrywa walkę o wykwalifikowanego pracownika z sektorem prywatnym,
- zwiększyć dynamikę rozwoju odnawialnych źródeł energii, co z jednej strony przyczyni się do poprawy środowiska naturalnego, a z drugiej strony zwiększy niezależność od zewnętrznych dostawców surowców energetycznych,
- poprawić cyberbezpieczeństwo instytucji publicznych, które w ostatnim czasie są mocno narażone na coraz bardziej zaawansowane i wyrafinowane cyberataki. Warto wykorzystać doświadczenia sektora prywatnego w zakresie automatyzacji procesów.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Respektowanie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych ma istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej. Ważne są umowy bilateralne zawarte z innymi państwami, ale w większym stopniu multilateralne traktaty podpisane przez rząd Polski i często powiązane z członkostwem w organizacjach międzynarodowych. Definiują one funkcjonowanie Polski w wymiarze ekonomicznym na arenie międzynarodowej oraz zaangażowanie zagranicznych podmiotów indywidualnych i instytucjonalnych w życie gospodarcze Polski i vice versa: polskich firm i obywateli za granicą. Zgodnie z polską konstytucją traktaty międzynarodowe mają pierwszeństwo nad prawodawstwem krajowym. Kluczowe znaczenie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych jest związane z faktem, że polska gospodarka charakteryzuje się wysokim poziomem internacjonalizacji oraz z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i wynikającą z niego

przynależnością do Jednolitego Rynku (swobodny przepływ usług, towarów, kapitału i ludzi)⁵.

Członkostwo w UE oznacza, że respektowanie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych należy badać przede wszystkim w wymiarze unijnym. Fundamentem członkostwa Polski w Jednolitym Rynku oraz w UE jest *acquis communautaire*, wspólnotowy dorobek prawny, który w olbrzymim stopniu wpływa na polski system prawny oraz funkcjonowanie gospodarki Polski w UE oraz w skali globalnej, jej relacje handlowe, bankowe, giełdowe i inwestycyjne ze światem zewnętrznym. Obejmuje on:

- traktaty założycielskie i akcesyjne oraz umowy międzynarodowe zawarte przez państwa członkowskie, które stanowią razem tzw. prawo pierwotne,
- przepisy wydawane na podstawie prawa pierwotnego przez organy Unii, które łącznie tworzą prawo wtórne,
- umowy międzynarodowe zawarte przez UE z partnerami zewnętrznymi,
- orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE,
- deklaracje i rezolucje Parlamentu Europejskiego i Rady,
- zasady ogólne prawa wspólnotowego, czyli specyficzne normy prawa wspólnotowego, które – jako prawo „niepisane” – odzwierciedlają

⁵ Wolumen handlu towarowego Polski z zagranicą przekracza jej całe PKB, natomiast w przypadku handlu usługami wynosi około 20 proc. Wartość skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które zostały ulokowane w Polsce, wynosi ponad 40 proc. PKB. W ramach tych wskaźników UE zajmuje dominującą pozycję. Około 65 proc. handlu zagranicznego Polski towarami i usługami przypada na wymianę wewnątrz UE. Z krajów UE pochodzi także 90 proc. skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które trafiły do Polski. UE zajmuje także dominującą pozycję w ramach długu zagranicznego Polski. Fundusze unijne (Wieloletnie Ramy Finansowe i Krajowy Program Odbudowy), które w latach 2021–2027 ma otrzymać Polska z budżetu UE stanowią blisko 30 proc. jej nominalnego PKB. Przed pandemią całociświowy udział turystyki w polskim PKB wynosił 5 proc. i tworzyli go głównie turyści zagraniczni, z których większość pochodziła z UE. W przypadku Jednolitego Rynku Polska jest powiązana także z krajami będącymi jego częścią (Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria), ale nienależącymi do UE.

elementarne wyobrażenia o prawie oraz o zasadach strukturalnych i organizacyjnych. Według Trybunału Sprawiedliwości UE zasady ogólne „tkwią immanentnie w traktatach” i są jedynie wydobywane na zewnątrz w wyniku ich interpretacji przez jego orzeczenia.

Rządy prawa mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania UE i Jednolitego Rynku w wymiarze unijnym. Respektowanie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych jest więc szczególnie ważne dla:

- postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym Polska jest stroną, i orzeczeń w tej kwestii oraz opinii prejudycjalnych,
- naruszenia prawa wspólnotowego przez Polskę zgłoszone przez Komisję Europejską oraz skarg na Polskę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz
- orzeczeń tego Trybunału dotyczących Polski oraz implementacji ich przez władze polskie.

Wiarygodność ekonomiczną państwa polskiego, związaną z respektowaniem przez nią zobowiązań międzynarodowych, można także badać poprzez analizę postępowań arbitrażowych toczących się przeciwko niemu w sądach zagranicznych, którymi zajmuje się Prokuratoria Generalna. Polska jako jedyne państwo członkowskie UE nie jest stroną konwencji waszyngtońskiej. To oznacza, że wyroki arbitrażowe nie wchodzi automatycznie w życie, tylko muszą dostać klauzulę egzekucyjną od polskiego sądu, czyli że rząd polski ma dodatkową możliwość obrony w sądzie krajowym.

Wiarygodność Polski w kwestii przestrzegania zobowiązań międzynarodowych jest też w dużym stopniu kształtowana przez politykę władz polskich (implementację traktatów międzynarodowych i prawodawstwa unijnego oraz zmiany w wymiarze sprawiedliwości i ich zgodność z prawodawstwem międzynarodowym i unijnym) i polskiego

wymiaru sądownictwa (jego orzecznictwo w odpowiedzi na wyroki sądownictwa europejskiego).

Ocena respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych jest trudna, gdyż ważniejsza niż liczba wyroków jest kwestia wagi pojedynczych kluczowych orzeczeń dotyczących spraw fundamentalnych, czyli praw podstawowych, i w efekcie powiązanych ściśle z członkostwem Polski w UE oraz w Jednolitym Rynku. W latach 2018–2022 TSUE i ETPCz wydały ponad 20 orzeczeń w sprawie zmian w polskim systemie sądownictwa dotyczących praw podstawowych. W historii Unii Europejskiej nie było sytuacji, żeby wydano tyle orzeczeń uznających państwo członkowskie winne łamania praw podstawowych. Co więcej, Polska podjęła bezprecedensową decyzję o nieimplementacji wyroku TSUE w fundamentalnej kwestii organizacji Sądu Najwyższego, który zapadł 15 lipca 2021 r.

Wiarygodność Polski została także podważona przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który faktycznie od 2016 r. jest podporządkowany partii rządzącej. Kluczowe orzeczenia (15.07.2021, 7.10.2021, 24.11.2021, 10.03.2022) selektywnie stwierdziły rzekomą niezgodność z Konstytucją RP interpretacji prawa unijnego oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez Trybunał Sprawiedliwości UE i Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwłaszcza w sprawach dotyczących niezawisłości sądownictwa i prawa do sprawiedliwego procesu, a także w sprawach dotyczących zgodności z konstytucją zobowiązań Polski do wykonywania postanowień TSUE i ETPCz.

Pod rządami Prawa i Sprawiedliwości od 2015 r. doszło do podporządkowania politycznego prokuratury na niespotykaną (z wyjątkiem Węgier) skalę⁶. Zmiany w wymiarze sprawiedliwości doprowadziły do poważnych przekształceń struktury personalnej polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa⁷ uznawana przez sądy europejskie za wybraną niezgod-

⁶ Polska jest obok: Danii, Irlandii, Szwecji i Węgier, krajem członkowskim UE, który nie przystąpił do Prokuratury Europejskiej.

⁷ KRS jako organ niespełniający warunku politycznej niezależności został zawieszony w prawach członka Europejskiej Sieci Krajowych Rad

nie z prawami podstawowymi nominowała około 20 proc. składu sędziowskiego w Polsce (2000 sędziów). Wszystkie te nominacje są naznaczone wadą prawną. Wszystkie orzeczenia tych sędziów będą mogły być kwestionowane poprzez skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ten proces już się zaczął i nie dotyczy tylko praw człowieka, ale także orzecznictwa ws. działalności gospodarczej. Doskonałym przykładem tego ostatniego zjawiska jest sprawa Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, w której wyrok ETPCz niekorzystny dla strony polskiej zapadł 3 lutego 2022 r.⁸

Na wiarygodność Polski negatywnie wpływa także to, że Polska jest obok Węgier państwem członkowskim UE, którego Krajowy Plan Odbudowy nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską. Ta ostatnia uzasadniła decyzję problemami Polski z rządami prawa i przedstawiła trzy podstawowe warunki tzw. kamienie milowe (likwidacja instytucjonalna Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, przywrócenie niezależności sądownictwu dyscyplinarnemu sędziów, przywrócenie do orzekania bezprawnie odsuniętych sędziów). Rząd Polski zobowiązał się do ich realizacji, ale dotychczas nie wywiązał się z tego zobowiązania (stan na 1.09.2022 r.).

Sądownictwa. Żadna Rada nie zagłosowała przeciw zawieszeniu lub nie wstrzymała się od głosu.

⁸ Wyrok dotyczy spółki, która wniosła pozew o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa, w ostatniej zaś instancji w Polsce jej sprawę rozpoznał skład trzech sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Skarżąca firma podniosła zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (prawo do rzetelnego procesu sądowego). Wskazała, że kandydatury wszystkich sędziów rozpoznających jej sprawę przedstawiła prezydentowi Krajowa Rada Sądownictwa utworzona po nowelizacji ustawy w 2017 r. ETPCz stwierdził, że doszło do naruszenia prawa strony skarżącej do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd i nakazał wypłacenie jej kwoty 15 000 euro tytułem zadośćuczynienia, a także 3000 euro tytułem zwrotu kosztów i wydatków. Wyrok jest ostateczny.

Wymiary analizy w obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Do obliczeń subindeksu wykorzystano 12 wskaźników. Pogrupowane zostały w ramach trzech wymiarów:

1. wymiar unijny;
2. Europejski Trybunał Praw Człowieka;
3. arbitraż międzynarodowy.

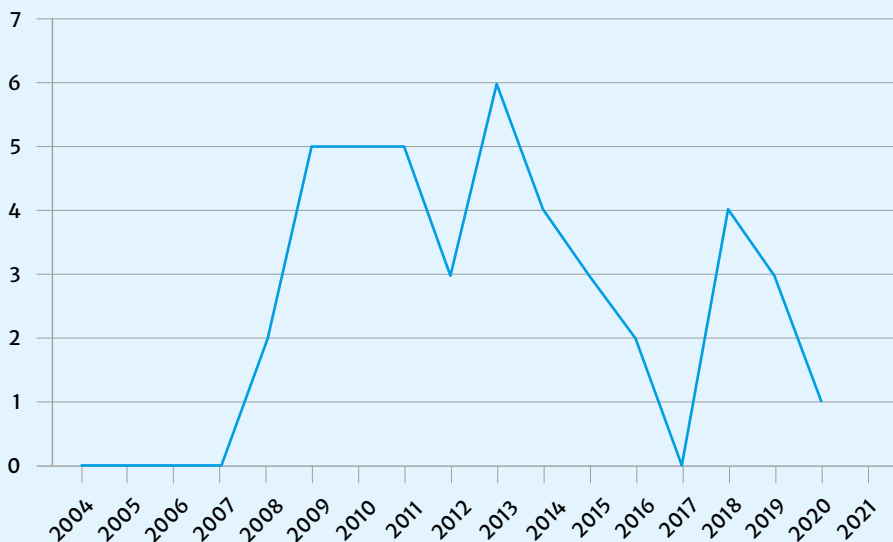
Wymiar unijny

TABELA 32. Wskaźniki i ich wagi w wymiarze unijnym

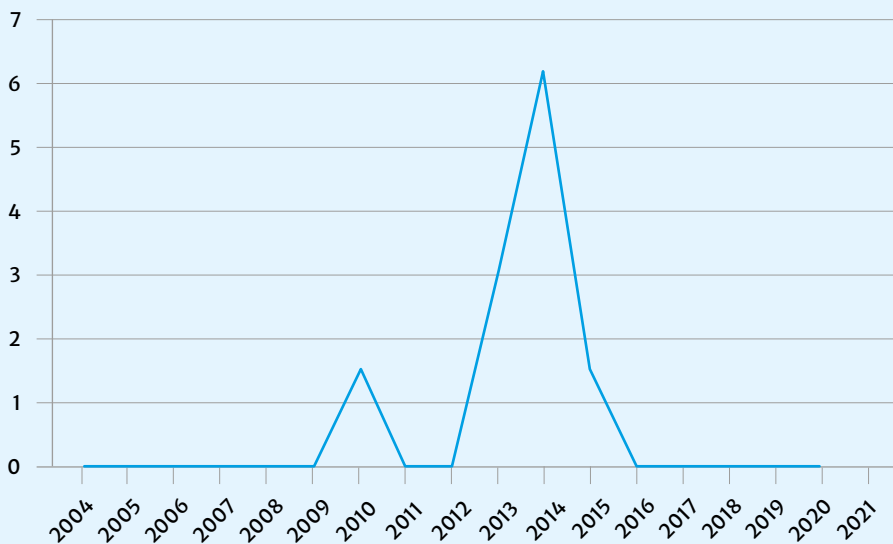
Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego	20
Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (korzystne dla PL)	20
Nowe sprawy ws. stwierdzenia uchybienia	20
Nowe odesłania prejudycjalne z Polski	20
Liczba spraw dotyczących naruszenia prawa wspólnotowego wszczętych przez KE przeciw Polsce	20
WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU UNIJNEGO	-0,61

WYKRES 49. Wyroki wydane przez Trybunał Sprawiedliwości UE dotyczące Polski

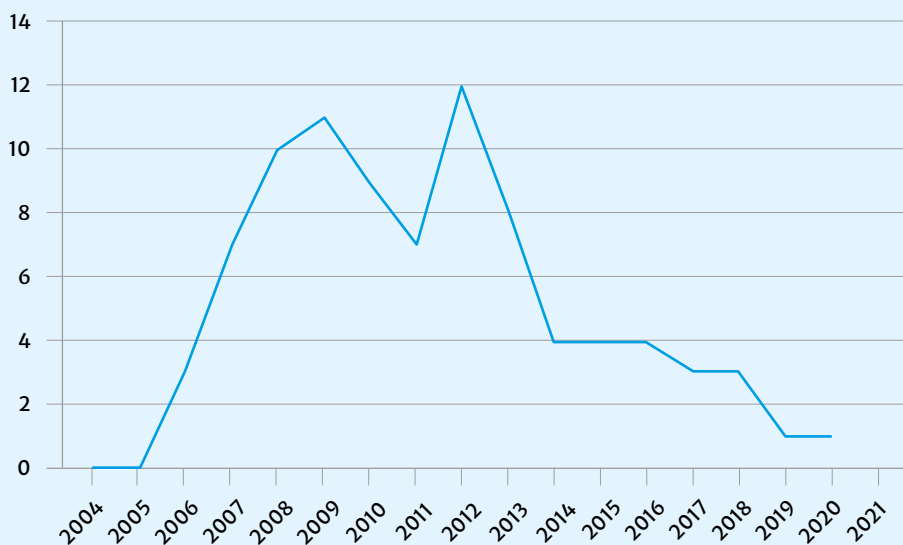
Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego



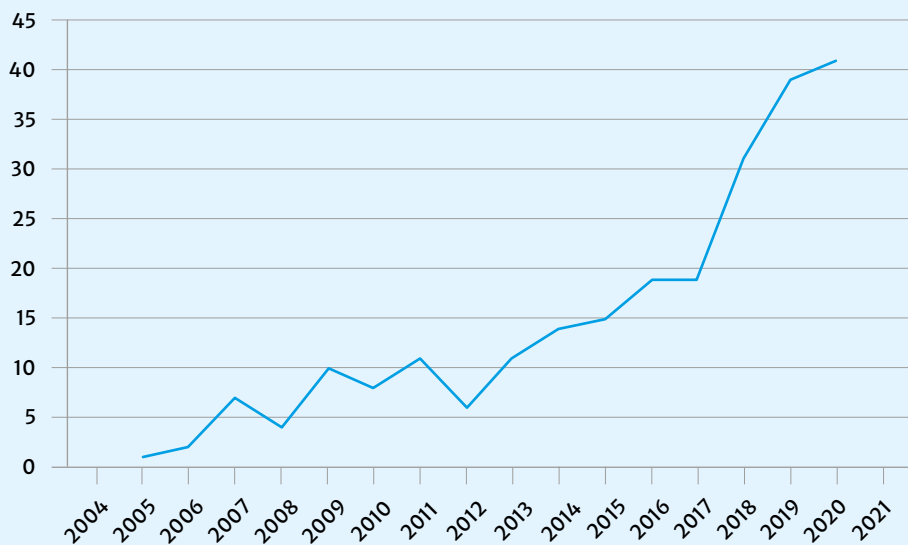
Wyroki ws. stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – korzystne dla Polski



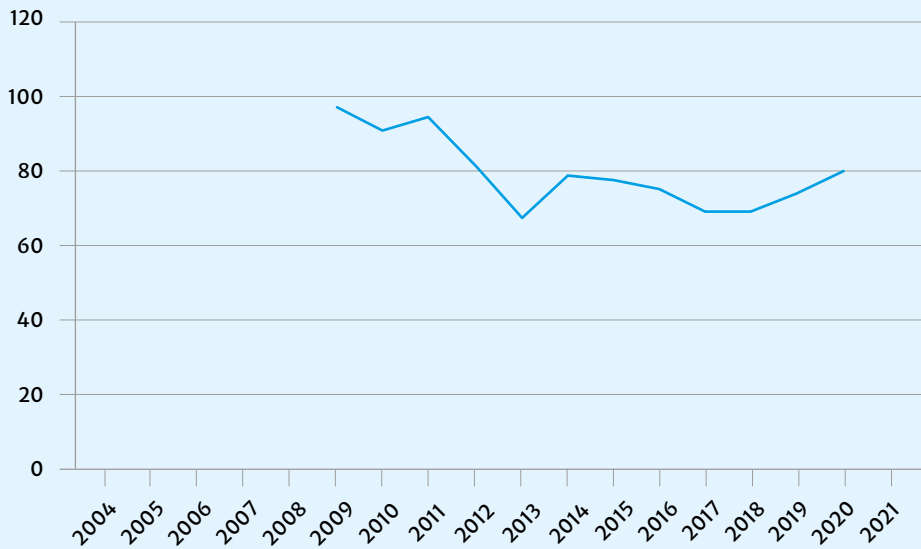
Nowe sprawy ws. stwierdzenia uchybienia



Nowe odesłania prejudycjalne z Polski



Liczba naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciw Polsce



Źródło: ?

Europejski Trybunał Praw Człowieka

TABELA 33. Przyjęte wskaźniki (w proc.)

Polska w ETPCz: skargi podjęte przez ETPCz	25
Polska w ETPCz: orzeczenia	25
Polska w ETPCz: orzeczenia kluczowe nieimplementowane przez rząd polski	50

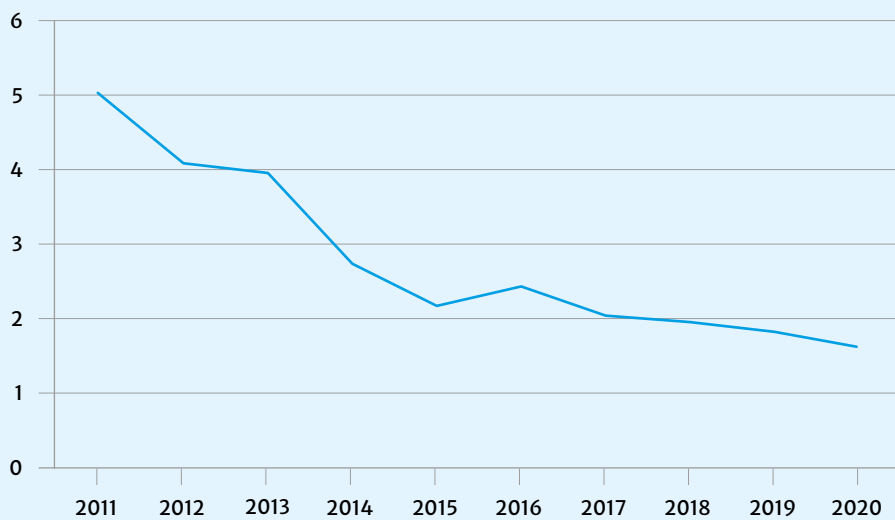
W przypadku ETPCz od 2016 r. zatrzymała się wyraźna wcześniejsza tendencja spadkowa orzeczeń kluczowych nieimplementowanych przez rząd polski. Należy mówić o stagnacji, a nawet możliwości ponownego wzrostu liczby nieimplementowanych kluczowych orzeczeń.

WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU 2

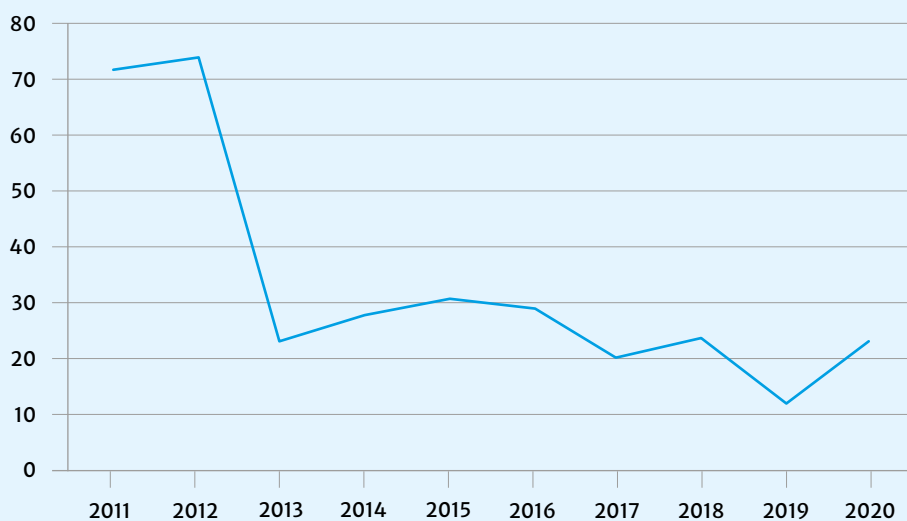
0,29

WYKRES 50. Polska w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

Polska w ETPCz: skargi podjęte przez ETPCz (w tys.)

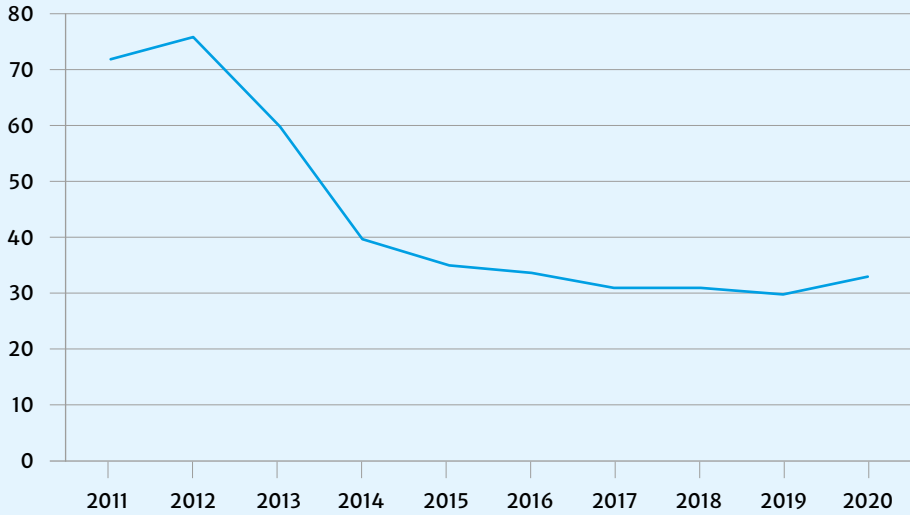


Polska w ETPCz: orzeczenia



WYKRES 51. Polska w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

**Polska w ETPCz: orzeczenia kluczowe
nieimplementowane przez polski rząd**



Arbitraż międzynarodowy

TABELA 34. Przyjęte wagi (w proc.)

Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln euro)	25
Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln USD)	25
Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln zł)	25
Współpraca z kancelariami prawniczymi w sprawach arbitrażowych	25

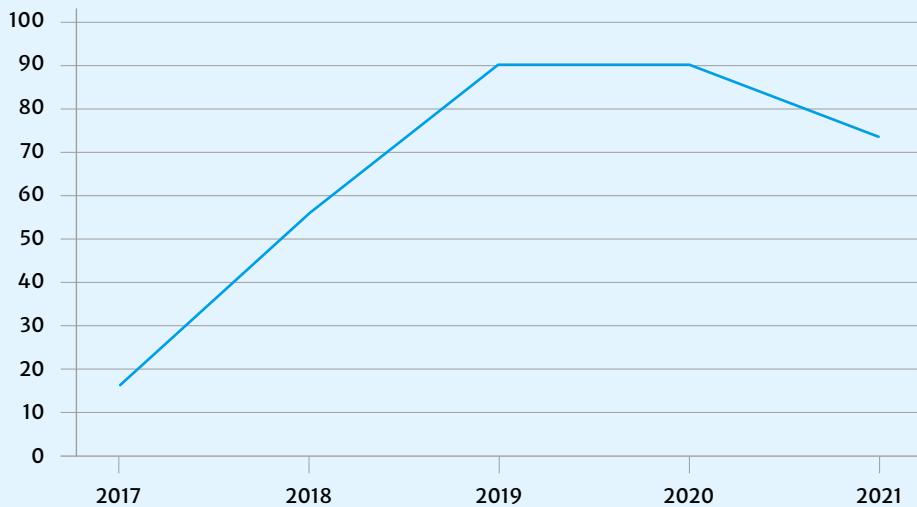
W okresie 2012–2017 wzrosła liczba i wartość roszczeń w sprawach spornych pomiędzy państwem polskim i firmami, w przypadku których wymagana jest znajomość prawa obcego. Niestety, od 2017 r. Prokuratoria Generalna nie podaje danych na ten temat w swoich sprawozdaniach rocznych. Jednak w czerwcu 2021 r. poinformowała w mediach, że Polska jest w toku dziewięciu postępowań arbitrażowych, w których została pozwana. Łączna wartość tych roszczeń to 12 mld zł, co oznacza dalszy wzrost wartości roszczeń od 2017 r.

**WARTOŚĆ INDEKSU WIARYGODNOŚCI DLA WYMIARU
ARBITRAŻ MIĘDZYNARODOWY**

0,13

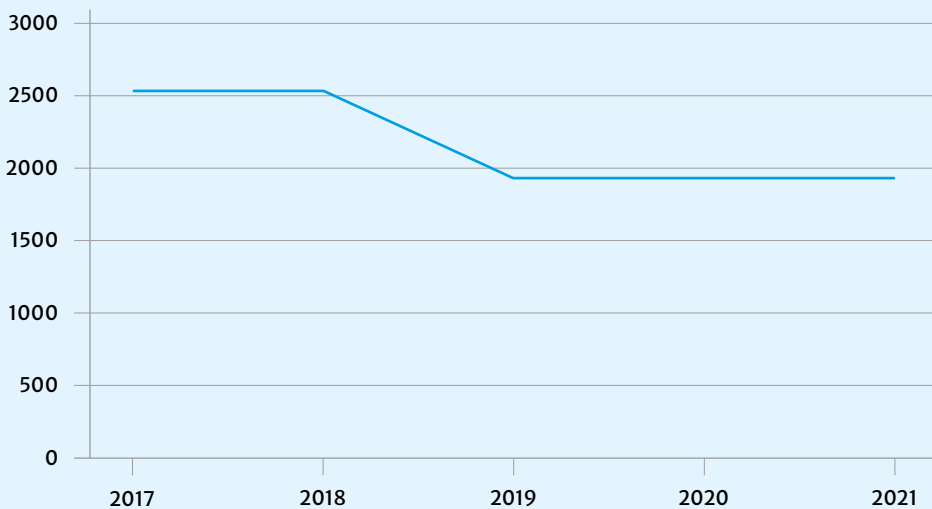
WYKRES 52. Wartość roszczeń wobec Polski w różnych walutach

Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln euro)



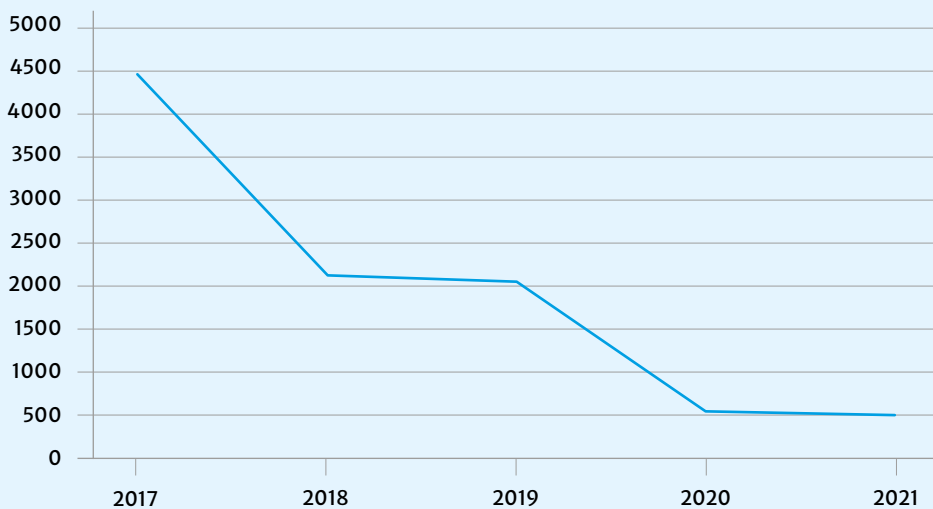
Źródło:

Nowe odesłania prejudycjalne z Polski



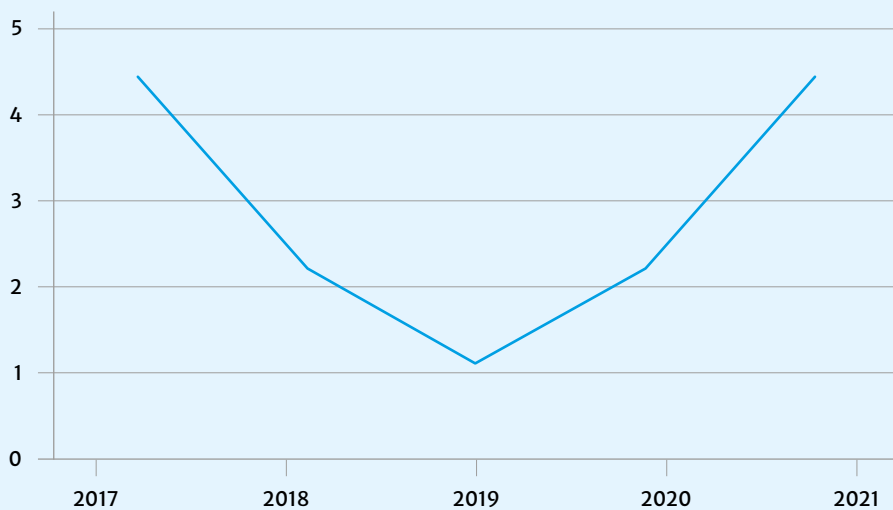
Źródło:

Potwierdzona wysokość roszczeń (w mln zł)



Źródło:

Współpraca z kancelariami



Źródło:

Podsumowanie

Orzeczenia TSUE i ETPCz potwierdzają, że zmiany kadrowe i instytucjonalne w polskim wymiarze sprawiedliwości, są niezgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, wynikającymi z członkostwa w UE. Prowadzą do chaosu w systemie prawnym i w konsekwencji do braku pewności obrotu oraz ochrony uczestników postępowań sądowych, w tym szczególnie dla inwestorów z 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 traktatach inwestycyjnych z państwami członkowskimi. Ci inwestorzy muszą zatem poszukiwać ochrony przed sądami powszechnymi w Polsce (jako unijnymi), jednak ich niezależność może być kwestionowana. To będzie skutkowało kolejnymi skargami do ETPCz.

Należy przygotować się na pogorszenie sytuacji. Żaden z projektów elity rządzącej nie wypełnia trzech warunków Komisji Europejskiej dotyczących KPO. W efekcie najprawdopodobniej Polska nie otrzyma pieniędzy z KPO. Należy się spodziewać także kolejnych skarg indywidualnych i instytucjonalnych dotyczących naruszeń prawodawstwa unijnego przez władze polskie do sądów europejskich. W konsekwencji **możliwy jest scenariusz, że państwa i instytucje unijne zdecydują się na wprowadzenie mechanizmu warunkowości wiążącego środki europejskie z przestrzeganiem zasad państwa prawa także do Wieloletnich Ram Finansowych**. Wówczas Polska miałaby poważny problem z korzystaniem z pieniędzy unijnych, stanowiących znaczącą część inwestycji publicznych w polskiej gospodarce.

Fundamentalne wyzwanie dla funkcjonowania polskiego systemu prawnego w ramach UE i dla przestrzegania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych stanowi projekt reformy sądów

powszechnych przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości pod koniec kwietnia 2022 r. Jego przegłosowanie będzie oznaczać liczne nowe naruszenia traktatów unijnych i Karty praw podstawowych. Wszyscy sędziowie w Polsce zostaliby bowiem zweryfikowani przez Krajową Radę Sądownictwa, która nie spełnia ani zobowiązań Konstytucji RP, ani wymagań prawodawstwa europejskiego. Oznaczałoby to a priori wadliwość wszystkich orzeczeń wydawanych przez polskie sądy i w efekcie możliwą wielką skalę skarg obywateli i firm, w tym zagranicznych, do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powołujących się na niewypełnianie przez Polskę zobowiązań traktatowych.

Rekomendacje dla władz publicznych:

- Wprowadzenie w pełni w życie wszystkich orzeczeń TSUE i ETPCz.
- Przegłosowanie ustaw realizujących zobowiązania Polski w ramach KPO.

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego

Metodyka badania jakościowego

Badanie jakościowe stanowi uzupełnienie ilościowej analizy wiarygodności ekonomicznej Polski. Podstawowym jego celem jest identyfikacja czynników, które mogą stanowić zagrożenie w perspektywie najbliższych trzech lat.

Badanie zostało przeprowadzone za pomocą zmodyfikowanej delfickiej metody ekspertyzy grupowej. Do grona ekspertów zostali zaproszeni przedstawiciele: 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: 12 kwietnia 2022 r. – 6 maja 2022 r.,
- II etap: 9 maja 2022 r. – 3 czerwca 2022 r.

W pierwszym etapie do ekspertów zostały wysłane kwestionariusze z prośbą o wskazanie trzech najważniejszych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w poszczególnych obszarach indeksu. 116 ekspertów udzieliło odpowiedzi, wskazując łącznie 374 zagrożenia.

Pogrupowano wskazane czynniki w homogeniczne klasy. Agregacja zagrożeń umożliwiła opracowanie listy kilkunastu najważniejszych zagrożeń w poszczególnych obszarach.

TABELA 35. Liczba zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski po przeprowadzonym grupowaniu

LP.	OBSZAR INDEKSU WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI	LICZBA
1.	Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, merytokracja	11
2.	Swoboda działalności gospodarczej	15
3.	Finanse publiczne – system podatkowy	13
4.	Stabilność systemu finansowego i pieniądza	13
5.	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	12
6.	Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej	14
7.	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	8

Źródło: Badanie OEEŚ

W drugim etapie eksperci oceniali znaczenie i wagę pogrupowanych i zagregowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski oraz prawdopodobieństwo ich urzeczywistnienia się. Do każdego obszaru indeksu stworzono listy: ekspertów i zagrożeń.

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 115 ekspertów wyniki zostały uśrednione. W ten sposób dla każdego z siedmiu 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 podajemy odsetek ekspertów wskazujących na dany czynnik.

Najpoważniejsze czynniki zagrożenia

Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, merytokracja

W obszarze praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego oraz merytokracja wyodrębniono 11 zagrożeń.

- 1.** Brak przejrzystości zasad i naruszanie ich przy stanowieniu prawa (pomijanie konsultacji z interesariuszami, nadużywanie trybów szczególnych, naruszanie trybu wnoszenia i poziomu projektów ustaw)
- 2.** Niestabilność regulacji prawnych osłabiająca bezpieczeństwo prawne obywateli i podmiotów instytucjonalnych oraz naruszająca zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa
- 3.** Nepotyzm i upolitycznienie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa i instytucjach publicznych

4. Destrukcyjna instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości skutkująca brakiem pewności co do trwałości orzeczeń (zagrożenie ochrony praw obywateli i przedsiębiorstw)
5. Ograniczenie dostępu do pieniędzy UE z uwagi na konflikt na tle praworządności
6. Działania rządu i instytucji publicznych osłabiające wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej (wybiórcze przedstawianie opinii publicznej informacji oraz argumentów niepopartych faktami)
7. Nadużycia w obszarze pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystywania przez instytucje publiczne informacji o obywatelach i podmiotach instytucjonalnych
8. Połączenie funkcji prokuratora generalnego ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości
9. Niska efektywność i przewidywalność sądownictwa
10. Problemy w określeniu podziału kompetencji między organami państwa
11. Utrudnienie (uniemożliwienie) wolnym mediom pełnienia funkcji kontrolnej

Eksperti zidentyfikowali przede wszystkim zagrożenia odnoszące się do procesu legislacyjnego, w tym brak przejrzystości zasad i ich naruszanie w procesie stanowienia prawa (1) oraz niestabilność regulacji prawnych osłabiającą bezpieczeństwo prawne obywateli i podmiotów instytucjonalnych oraz naruszającą zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa (2). Według nich niewłaściwe postępowanie istnieje na wszystkich etapach procesu legislacyjnego: od projektu zmian prawnych, które często motywowane są interesem politycznym, poprzez tryb wnoszenia projektów ustaw,

w tym nadużywanie trybów szczególnych, pomijanie etapu opiniowania oraz konsultacji z interesariuszami i partnerami społecznymi, aż do zagrożeń wynikających ze sposobu kierowania pracami Sejmu. **Naruszenia zasad stanowienia prawa skutkują niskim poziomem merytorycznym przyjmowanych regulacji, a w konsekwencji prowadzą do częstych ich nowelizacji osłabiających stabilność obowiązujących przepisów.**

Druga grupa zagrożeń związana jest z uwarunkowaniami instytucjonalnymi wymiaru sprawiedliwości. Ekspertcy wskazywali na destrukcję instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości skutkującą brakiem pewności w zakresie trwałości orzeczeń (zagrożenie dla ochrony praw obywateli i przedsiębiorstw) (4) oraz związane z tym ograniczenie dostępu do środków UE z uwagi na konflikt na tle praworządności (5). To przede wszystkim zmiany w Trybunale Konstytucyjnym oraz niekonstytucyjne powołanie Krajowej Rady Sądownictwa, skutkujące podważeniem zasady trójpodziału władzy oraz niezawisłości sędziów. Dodatkowo zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze praworządności jest połączenie funkcji prokuratora generalnego ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości (8).

Ekspertcy wskazali na zagrożenie wynikające z nadużyć związanych z pozyskiwaniem, gromadzeniem i wykorzystywaniem przez instytucje publiczne informacji o obywatelach i podmiotach instytucjonalnych (7). Groźne są także działania rządu i instytucji publicznych osłabiające wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej (wybiórcze przedstawianie opinii publicznej informacji oraz argumentów niepopartych faktami) (6).

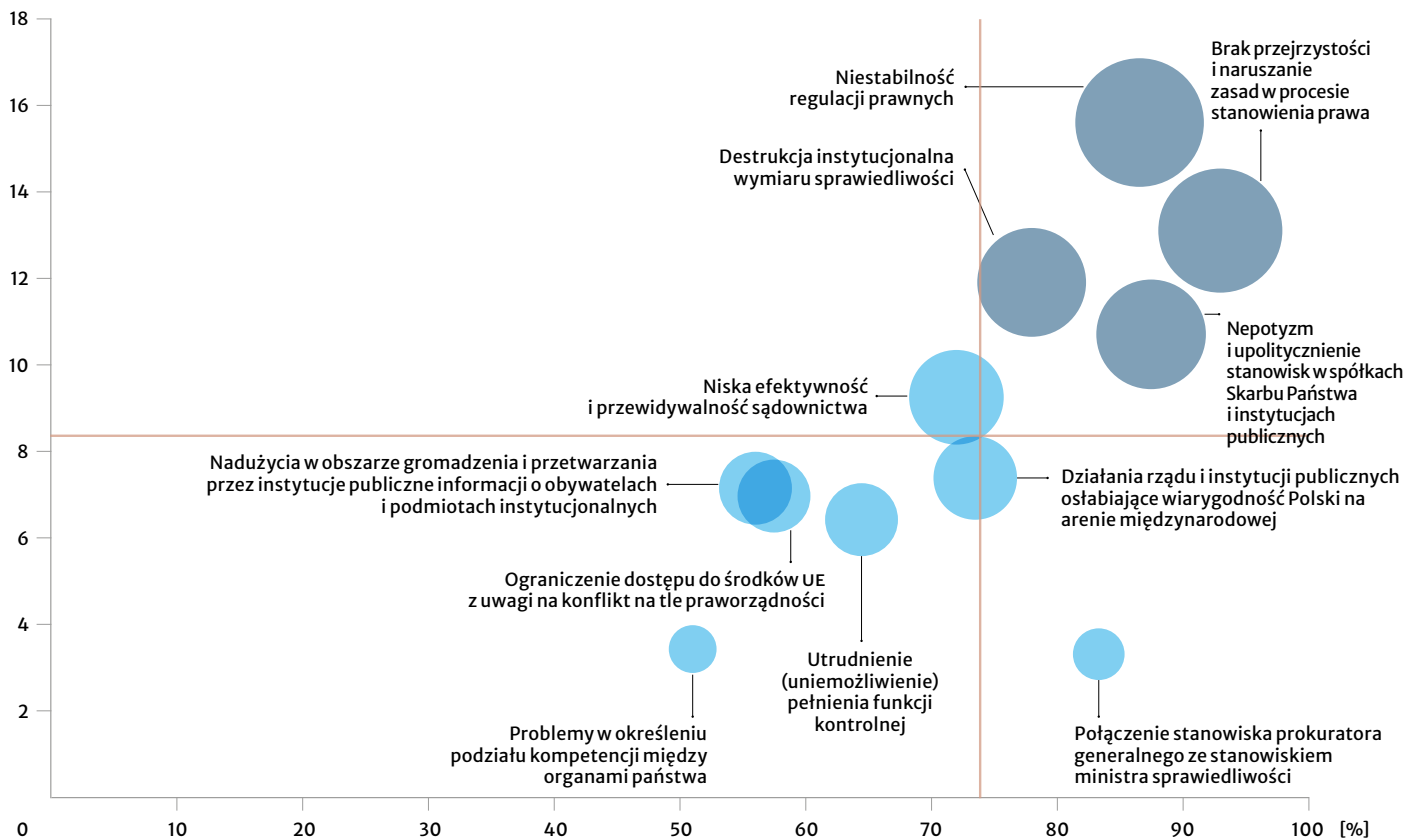
W opinii ekspertów analiza wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze praworządności wymaga uwzględnienia ponadto takich czynników, jak:

- nepotyzm i upolitycznienie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa i instytucjach publicznych (3), odzwierciedlające politykę kadrową państwa, w której ważna jest przynależność polityczna kadry zarządzającej przy jednoczesnym ograniczeniu znaczenia kompetencji,

- niska efektywność i przewidywalność sądownictwa (9), przejawiającą się z jednej strony przewlekłością postępowań sądowych, a z drugiej przypadkowością wydawanych orzeczeń,
- problemy w określeniu podziału kompetencji między organami państwa (10), w tym pomiędzy policją, prokuraturą oraz sądem,
- utrudnienie (uniemożliwienie) wolnym mediom pełnienia funkcji kontrolnej (11), w tym przede wszystkim poprzez utrudnianie ich funkcjonowania.

Mapa zagrożeń dla omawianego obszaru ukazuje cztery zjawiska, które charakteryzują się ponadprzeciętnym znaczeniem.

WYKRES 53. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicjnej Polski w obszarze praworządności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz merytokracji 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 wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEEŚ

Najistotniejszym zagrożeniem w najbliższych trzech latach będzie niestabilność regulacji prawnych osłabiająca bezpieczeństwo prawne obywateli i podmiotów instytucjonalnych oraz naruszająca zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Waga tego czynnika oceniona została przez ekspertów na poziomie 15,6 pkt, natomiast prawdopodobieństwo jego wystąpienia na poziomie wynoszącym 87 proc.

Drugim pod względem wagi zagrożeniem jest brak przejrzystości zasad i naruszanie ich przy stanowieniu prawa. Średnie znaczenie tego czynnika oceniono zostało na poziomie 13,1 pkt. Jednocześnie jest to ryzyko o najwyższym przewidywanym prawdopodobieństwie (93 proc.).

Dodatkowo istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski będą miały destrukcja instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości (waga 11,9 pkt oraz prawdopodobieństwo na poziomie 78 proc.) oraz nepotyzm i upolitycznienie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa i instytucjach publicznych (waga 10,7 pkt oraz prawdopodobieństwo 88 proc.).

Sześć spośród jedenastu zagrożeń zidentyfikowanych w pierwszym etapie badania uznanych zostało przez wszystkich ekspertów za istotne (100 proc. wskazań w drugim etapie badania) (por. tabela 36).

TABELA 36. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze praworządności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz merytokracji

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Brak przejrzystości i naruszanie zasad w procesie stanowienia prawa	100	2	1
2.	Niestabilność regulacji prawnych	100	1	3

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
3.	Nepotyzm i upolitycznienie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa i instytucjach publicznych	100	4	2
4.	Destrukcyjna instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości	100	3	5
5.	Ograniczenie dostępu do środków UE z uwagi na konflikt na tle praworządności	80	8	9
6.	Działania rządu i instytucji publicznych osłabiające wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej	100	6	6
7.	Nadużycia w obszarze gromadzenia i przetwarzania przez instytucje publiczne informacji o obywatelach i podmiotach instytucjonalnych	100	7	10
8.	Połączenie funkcji prokuratora generalnego ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości	80	10	4
9.	Niska efektywność i przewidywalność sądownictwa	90	5	7
10.	Problemy w określeniu podziału kompetencji między organami państwa	60	11	11
11.	Utrudnienie (uniemożliwienie) wolnym mediom pełnienia funkcji kontrolnej	90	9	8

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEES

Swoboda działalności gospodarczej

W obszarze swoboda prowadzenia działalności gospodarczej wyodrębniono 15 zagrożeń.

- 1.** Niefektywny system stanowienia prawa skutkujący dużą zmiennością prowadzenia działalności gospodarczej
- 2.** Niestabilność i brak przejrzystości systemu podatkowego
- 3.** Ograniczona podaż pracy i wysoki poziom ochrony pracownika, skutkujące wysokimi kosztami pracy
- 4.** Upolitycznienie zmian regulacyjnych w obszarze prawa gospodarczego
- 5.** Niefektywność administracji publicznej, w tym biurokratyzacja, przewlekłość procedur administracyjnych w działalności gospodarczej, deficyt personalny oraz zróżnicowanie poziomu jakości obsługi w ramach administracji publicznej
- 6.** Upolitycznienie spółek Skarbu Państwa oraz administracji publicznej
- 7.** Podejmowanie działań zaburzających konkurencję, opłacalność prowadzenia biznesu, dyskryminujących arbitralnie wybrane branże, reglamentujących możliwość prowadzenia działalności gospodarczej
- 8.** Niefektywny system kontroli skarbowej, podważający zaufanie do instytucji publicznych (naruszanie zasady domniemania uczciwości, zasady domniemania stanu faktycznego na korzyść przedsiębiorcy, zasady rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy)

9. Istotne ograniczenie pewności prawa związane z instytucjonalną przebudową wymiaru sprawiedliwości i skutkujące zmniejszeniem pewności obrotu gospodarczego
10. Niesprawność wymiaru sprawiedliwości w sprawach gospodarczych (przewlekłość i wysokie koszty postępowań sądowych)
11. Ryzyko technologiczne (cyberbezpieczeństwo, blockchain, rynek kryptowalut, systemy płatności) połączone ze strukturalnymi barierami rozwoju innowacji
12. Ryzyko polityczne wynikające z zagrożeń wojennych (ograniczenia w handlu międzynarodowym, efekty wypychania przez inwestycje obronne, ryzyko inwestycyjne – zwłaszcza w niektórych regionach przygranicznych)
13. Ryzyko związane z prawem konkurencji, w szczególności w kontekście praw własności intelektualnej i przemysłowej
14. Niski status prawny samorządu gospodarczego, ograniczający efektywność reprezentacji przedsiębiorców wobec organów władzy publicznej
15. Bariery finansowe w działalności gospodarczej (ograniczenie dostępu do kapitału, zatory płatnicze)

Eksperti wskazywali czynniki związane z kwestią tworzenia prawa. Pierwsze dotyczą słabości stanowienia prawa, skutkującej dużą zmiennością przepisów w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (1), niestabilności i braku przejrzystości systemu podatkowego (2), a także ograniczenia pewności prawa, związanego z instytucjonalną przebudową wymiaru sprawiedliwości (9).

Drugą grupę stanowią zagrożenia wynikające z nieefektywności administracji publicznej, sądów i organów skarbowych. Eksperti wskazywali m.in. na biurokratyzację i deficyt personalny, które

skutkują przewlekłością procedur administracyjnych (5) oraz niesprawność wymiaru sprawiedliwości w sprawach gospodarczych (10) (przewlekłość i wysokie koszty postępowań sądowych). Ponadto podkreślili negatywny wpływ działań ograniczających konkurencję, które prowadzą do obniżenia opłacalności prowadzenia biznesu i dyskryminacji wybranych branż (7). W tej grupie eksperci wymienili również niską efektywność systemu kontroli skarbowej, podważającą zaufanie do instytucji publicznych. Przejawia się ona przede wszystkim naruszaniem zasady domniemania uczciwości i rozstrzygania wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy (8).

Kolejną zidentyfikowaną grupą zagrożeń były czynniki dotyczące upolitycznienia, zarówno administracji publicznej, w tym m.in. spółek Skarbu Państwa (6), jak i wprowadzanych zmian regulacyjnych w obszarze prawa gospodarczego (4). W tym kontekście eksperci wskazali na: osłabienie ochrony praw własności, ograniczanie wolności gospodarczej i wprowadzanie zmian z wykorzystaniem aktów prawnych niższego rzędu, zmniejszenie roli konsultacji społecznych oraz brak odpowiedniego *vacatio legis*. To powoduje, że przedsiębiorstwom brakuje czasu na przygotowanie i dostosowanie się do nowych wymogów.

Analizując zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski, dotyczące swobody działalności gospodarczej, eksperci sformułowali również następujące ryzyka i bariery:

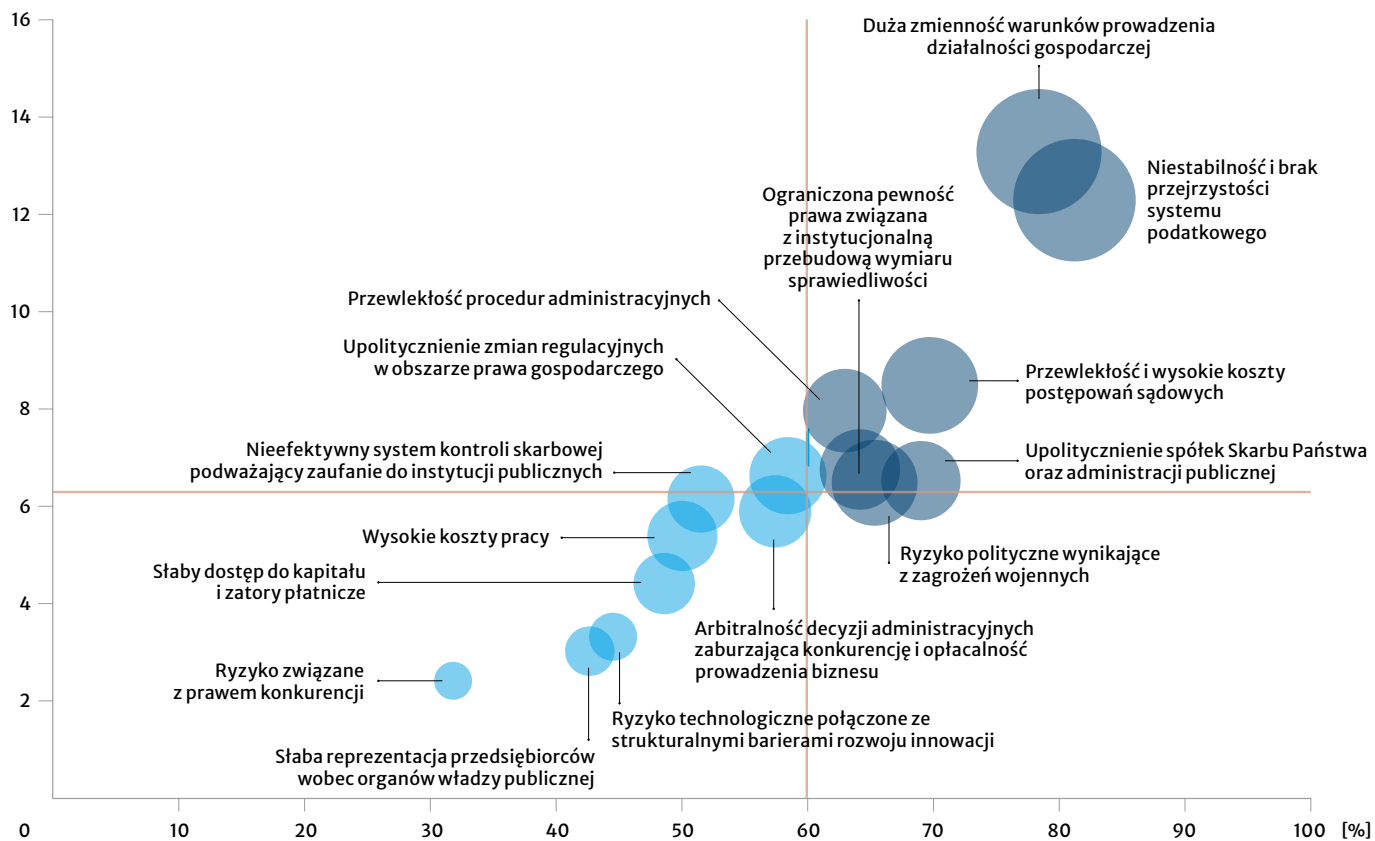
- ryzyko polityczne wynikające z zagrożeń wojennych – powodujące ograniczenia w handlu międzynarodowym, nasilające efekty wypychania przez inwestycje obronne (12),
- wysokie koszty pracy w warunkach ograniczonej podaży na rynku pracy (3),
- bariery finansowe w działalności gospodarczej (ograniczenie dostępu do kapitału, zatory płatnicze) (15),
- ryzyko technologiczne (w tym przede wszystkim cyberbezpieczeństwo, blockchain, rynek kryptowalut, systemy płatności) połączone ze strukturalnymi barierami innowacyjności (11),

- słaba reprezentacja przedsiębiorców wobec organów władzy publicznej (14),
- ryzyko związane z prawem konkurencji, w szczególności w kontekście praw własności intelektualnej i przemysłowej (13).

Mapa ukazuje siedem zagrożeń, które charakteryzują się ponadprzeciętnym znaczeniem. Są to:

- duża zmienność warunków prowadzenia działalności gospodarczej (waga zagrożenia 13,3 pkt, prawdopodobieństwo wystąpienia 78 proc.),
- niestabilność i brak przejrzystości systemu podatkowego (odpowiednio 12,3 pkt i 81 proc.),
- przewlekłość i wysokie koszty postępowań sądowych (8,5 pkt przy prawdopodobieństwie 70 proc.),
- przewlekłość procedur administracyjnych (nieefektywność administracji publicznej, w tym biurokratyzacja, deficyt personalny) ze średnią wagą na poziomie 8 pkt i prawdopodobieństwem 63 proc.,
- ograniczenie pewności prawa związane z instytucjonalną przebudową wymiaru sprawiedliwości, mogące skutkować brakiem pewności w zakresie wydawanych wyroków, co przekłada się na zmniejszenie pewności obrotu gospodarczego (6,9 pkt przy prawdopodobieństwie wystąpienia na poziomie 64 proc.),
- ryzyko polityczne wynikające z zagrożeń wojennych negatywnie oddziałujące i powodujące liczne ograniczenia w handlu międzynarodowym, któremu eksperci przyznali średnio 6,6 pkt, prawdopodobieństwo zaś ocenili na 64 proc.,
- upolitycznienie spółek Skarbu Państwa oraz administracji publicznej (średnia waga zagrożenia 6,5 pkt oraz prawdopodobieństwo na poziomie 69 proc.).

WYKRES 54. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze swobody 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 wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEEŚ

TABELA 37. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze swobody działalności gospodarczej

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIENSTWA**
1.	Duża zmienność warunków prowadzenia działalności gospodarczej	100	1	2
2.	Niestabilność i brak przejrzystości systemu podatkowego	97	2	1
3.	Wysokie koszty pracy	86	11	11
4.	Upolitycznienie zmian regulacyjnych w obszarze prawa gospodarczego	86	6	8
5.	Przewlekłość procedur administracyjnych	100	4	7
6.	Upolitycznienie spółek Skarbu Państwa oraz administracji publicznej	90	8	4
7.	Arbitralność decyzji administracyjnych zaburzająca konkurencję i opłacalność prowadzenia biznesu	93	10	9
8.	Nieefektywny system kontroli skarbowej podważający zaufanie do instytucji publicznych	97	9	10

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIENSTWA**
9.	Ograniczona pewność prawa związana z instytucjonalną przebudową wymiaru sprawiedliwości	93	5	6
10.	Przewlekłość i wysokie koszty postępowań sądowych	93	3	3
11.	Ryzyko technologiczne połączone ze strukturalnymi barierami rozwoju innowacji	90	13	13
12.	Ryzyko polityczne wynikające z zagrożeń wojennych	93	7	5
13.	Ryzyko związane z prawem konkurencji	76	15	15
14.	Słaba reprezentacja przedsiębiorców wobec organów władzy publicznej	83	14	14
15.	Słaby dostęp do kapitału i zatory płatnicze	79	12	12

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEEŚ

Finanse publiczne – system podatkowy

W obszarze finanse publiczne – system podatkowy wyodrębniono 13 najważniejszych zagrożeń.

- 1.** Niestabilność, brak przewidywalności systemu podatkowego, brak szerokich konsultacji przy wprowadzaniu zmian, krótki czas na wprowadzenie zmian
- 2.** Skomplikowanie, brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego
- 3.** Nieprzejrzystość finansów publicznych spowodowana wzrostem skali finansowania pozabudżetowego
- 4.** Nieefektywna polityka fiskalna, w tym procykliczna zmiana reguł fiskalnych, omijanie reguły wydatkowej i brak wiarygodnego planowania średniookresowego, brak koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej
- 5.** Wzrost kosztu finansowania długu publicznego
- 6.** Pogorszenie dostępności finansowania długu publicznego
- 7.** Rozbudowana polityka socjalna
- 8.** Zaburzenie przewidywalności strumieni redystrybucji dochodów publicznych pomiędzy administracją rządową a samorządową
- 9.** Pogorszenie stanu finansów publicznych (wzrost poziomu długu publicznego, obniżenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych)
- 10.** Konflikt z Unią Europejską, skutkujący ograniczeniem funduszy unijnych

11. Wzrost skali unikania płacenia podatków oraz zorganizowanej przestępczości gospodarczej i finansowej
12. Zmniejszenie rangi ministra finansów w Radzie Ministrów
13. Brak zarządzania strukturą i jakością wydatków publicznych, brak zasad priorytetyzacji wydatków

Eksperci przede wszystkim wskazywali na niestabilność i brak przewidywalności systemu podatkowego, połączone z brakiem szerokich konsultacji przy wprowadzaniu zmian i krótkim czasem na ich wprowadzenie (1), a także skomplikowanie, brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego (2). Przy pierwszym zagrożeniu eksperci zwracali uwagę na tzw. inflację prawa podatkowego, przejawiającą się częstymi i radykalnymi zmianami przepisów, w tym zmianami przeprowadzanymi w trakcie roku podatkowego lub zmianami ze wsteczną datą obowiązywania. Skomplikowanie oraz brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego potęguje wprowadzanie licznych parapodatków i obciążeń pośrednich, przy równoczesnym stosowaniu ulg i preferencji podatkowych. Dodatkowo eksperci wskazywali na niekorzystne z punktu widzenia przejrzystości systemu podatkowego rozwiązania przyjęte w ramach Polskiego Ładu. Działania te prowadzą do trudności interpretacyjnych, a także zwiększają ryzyko błędów i nadużyć.

Nieprzejrzystość finansów publicznych potęguje wzrost skali finansowania pozabudżetowego (3), szczególnie tworzenie funduszy celowych i programów rządowych, które nie podlegają bieżącej sprawozdawczości budżetowej. Takie postępowanie zmniejsza efektywność stabilizującej reguły wydatkowej oraz znacznie utrudnia kontrolę nad wydatkami publicznymi.

Eksperci podkreślali również zagrożenia wynikające z nieefektywnej polityki fiskalnej (4), w tym procykliczną zmianę reguł fiskalnych, omijanie reguły wydatkowej i brak wiarygodnego planowania średniookresowego. Obawy budzi też brak

koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej. Zidentyfikowali ponadto czynniki związane z finansowaniem długu publicznego. Tu wskazywali na ryzyko wzrostu kosztu finansowania długu publicznego (5), który wynikać będzie w szczególności z prognozowanego wzrostu stóp procentowych. Ponadto niestabilność systemu zwiększa pogorszenie dostępności finansowania długu publicznego (6). Spadek dostępności finansowania długu wynikać może z globalnego pogorszenia koniunktury gospodarczej połączonej z wysoką inflacją, a także ograniczeń popytowych ze strony polskich banków oraz zmniejszonej aktywności inwestorów zagranicznych.

Kolejne zagrożenia dotyczą wydatków publicznych. Zwrócono uwagę na rozbudowaną politykę socjalną (7), pogorszenie stanu finansów publicznych: wzrost poziomu długu publicznego oraz obniżenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych (9), także brak zarządzania strukturą i jakością wydatków publicznych, połączonej z brakiem zasad priorytetyzacji wydatków (13).

Ponadto sygnalizowano zaburzenie przewidywalności strumieni redystrybucji dochodów publicznych pomiędzy administracją rządową a samorządową (8). W ramach tego czynnika eksperci wskazywali zarówno na postępującą centralizację finansów publicznych, jak i na niekorzystne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego zmiany podatkowe.

Kolejnym zidentyfikowanym przez ekspertów zagrożeniem jest konflikt z Unią Europejską, skutkujący ograniczeniem funduszy unijnych (10). Zagrożenie to obejmuje przede wszystkim naruszenie zasad praworządności, które może skutkować utratą bądź wstrzymaniem części funduszy europejskich, a w dalszej perspektywie przyczynić się do pogłębienia nierównowagi w finansach publicznych oraz spadku wiarygodności fiskalnej Polski dla inwestorów zagranicznych.

Czynnikiem, który może stanowić zagrożenie w omawianym obszarze, jest także wzrost skali unikania płacenia podatków oraz zorganizowanej przestępczości gospodarczej i finansowej (11),

a także czynnik związany ze zmniejszeniem rangi ministra finansów w Radzie Ministrów (12).

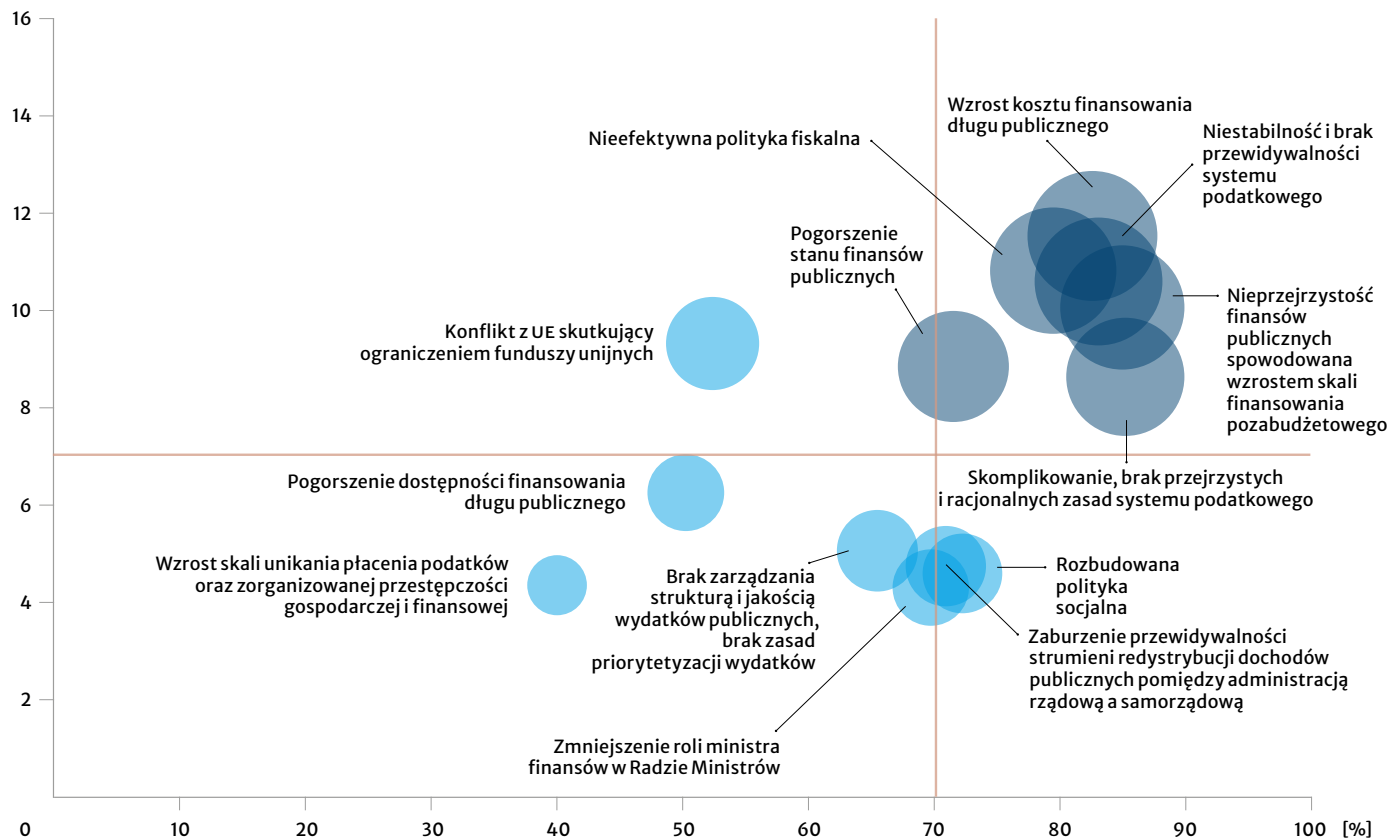
Mapa ukazuje sześć zagrożeń, które charakteryzują się ponadprzeciętnym znaczeniem.

Szczególną uwagę zwrócić należy na zagrożenia umiejscowione w prawym, górnym obszarze. Tu znajduje się sześć najistotniejszych zagrożeń. Największym w najbliższych trzech latach jest wzrost kosztu finansowania długu publicznego (średnia ocena wagi tego zagrożenia wyniosła 11,5 pkt). Jednocześnie jest to czynnik o bardzo wysokim prognozowanym prawdopodobieństwie wystąpienia (83 proc.).

Drugim pod względem znaczenia zagrożeniem jest nieefektywna polityka fiskalna – eksperci ocenili wagę tego zagrożenia na średnim poziomie 10,8 pkt przy przewidywanym prawdopodobieństwie na poziomie 80 proc. Trzecim jest niestabilność i brak przewidywalności systemu podatkowego (średnia ocena wagi tego zagrożenia wyniosła 10,6 pkt przy prognozowanym 83-proc. prawdopodobieństwie wystąpienia). Kolejnym zagrożeniem związanym z krajowym systemem podatkowym jest skomplikowanie, brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego (średnia ocena wagi na poziomie 8,6 pkt). Co więcej, czynnik ten charakteryzuje się najwyższym prawdopodobieństwem wystąpienia – ponad 85 proc.

Istotnymi zagrożeniami na najbliższe trzy lata są również: nieprzejrzystość finansów publicznych spowodowana wzrostem skali finansowania pozabudżetowego (znaczenie tego czynnika ocenione zostało na poziomie 10,1 pkt przy prawdopodobieństwie wystąpienia na poziomie 85 proc.) oraz pogorszenie stanu finansów publicznych (średnia waga zagrożenia 8,8 pkt oraz prawdopodobieństwo na poziomie 72 proc.).

WYKRES 55. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finansów publicznych i systemu podatkowego 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 OEES

TABELA 38. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finansów publicznych i systemu podatkowego

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Niestabilność i brak przewidywalności systemu podatkowego	95	3	3
2.	Skomplikowanie, brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego	91	7	1
3.	Nieprzejrzystość finansów publicznych spowodowana wzrostem skali finansowania pozabudżetowego	95	4	2
4.	Nieefektywna polityka fiskalna	91	2	5
5.	Wzrost kosztu finansowania długu publicznego	100	1	4
6.	Pogorszenie dostępności finansowania długu publicznego	76	8	12
7.	Rozbudowana polityka socjalna	81	11	6
8.	Zaburzenie przewidywalności strumieni redystrybucji dochodów publicznych pomiędzy administracją rządową a samorządową	71	10	8
9.	Pogorszenie stanu finansów publicznych	91	6	7
10.	Konflikt z UE skutkujący ograniczeniem funduszy unijnych	100	5	11

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
11.	Wzrost skali unikania płacenia podatków oraz zorganizowanej przestępczości gospodarczej i finansowej	86	12	13
12.	Zmniejszenie rangi ministra finansów w Radzie Ministrów	86	13	9
13.	Brak zarządzania strukturą i jakością wydatków publicznych, brak zasad priorytetyzacji wydatków	81	9	10

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEES

Stabilność systemu finansowego i pieniądza

W obszarze stabilność systemu finansowego i pieniądza wyróżniono w pierwszym etapie badania 13 zagrożeń.

1. Błędna polityka pieniężna i fiskalna, w tym brak koordynacji w obu obszarach
2. Ryzyko prawne związane z umowami kredytowymi (kredyty walutowe, kredyty oparte na WIBOR). Niestabilność otoczenia regulacyjnego, w tym „ręczne” sterowanie działalnością sektora bankowego, zakłócające mechanizmy rynkowe (np. w odniesieniu do oprocentowania)
3. Nieprzejrzystość finansów publicznych, w szczególności spowodowana wzrostem skali finansowania pozabudżetowego
4. Radykalny spadek wiarygodności NBP/brak wiarygodnej komunikacji władz monetarnych z uczestnikami rynku
5. Pogorszenie bilansów instytucji finansowych w związku z ich niedawnym apetytem na zakup obligacji skarbowych (stymulowanym m.in. sposobem naliczania podatku od aktywów bankowych), pogorszeniem jakości portfela kredytowego oraz niedostatkiem *corporate governance* wysokiej jakości w bankach kontrolowanych przez państwo
6. Brak skutecznej antycyklicznej polityki makroostrożnościowej
7. Upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego
8. Deprecjacja złotego
9. Wysoki poziom inflacji skutkujący ograniczeniem popytu i inwestycji

10. Destrukcyjna instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości
11. Utrwalenie zjawiska spirali inflacyjno-płacowej
12. Niski udział inwestycji w PKB, stwarzający zagrożenie dla długookresowej zdolności rozwojowej polskiej gospodarki
13. Niewystarczające kompetencje prognostyczne w krajowych instytucjach finansowych

Wskazania eksperckie pozwoliły zidentyfikować przede wszystkim zagrożenie związane z błędną polityką pieniężną i fiskalną (1). **Podkreślano niską skuteczność polityki pieniężnej i fiskalnej, brak koordynacji pomiędzy nimi określonej jako efektywny policy mix.** Zwrócono uwagę na nieadekwatne i spóźnione reakcje banku centralnego na wzrost inflacji, szkodliwą kombinację polityki pieniężnej (zaostrzanej) z polityką fiskalną (rozluźnianą), objawiającą się ekspansywnością polityki wydatków publicznych oraz obniżaniem podatków w warunkach szybko rosnącej inflacji.

Wskazano ponadto na niestabilność otoczenia regulacyjnego (2). Podniesione zostało przede wszystkim ryzyko prawne związane z kredytami hipotecznymi w CHF (ryzyko anulowania umów) i kredytami złotowymi (ryzyko sporów sądowych dotyczące stawek WIBOR; ryzyko administracyjnego sterowania ceną kredytów czy stawką WIBOR). Problemem jest także brak reakcji i woli rozwiązania przez państwo sporu kredytobiorców z bankami, co przy skali tego zjawiska, zagraża w dłuższej perspektywie stabilności banków i systemu finansowego. Zwracano również uwagę na ryzyko związane z brakiem stabilności otoczenia regulacyjnego, w tym m.in. na „ręczne” sterowanie działalnością sektora bankowego, zakłócające mechanizmy rynkowe.

Do najczęściej wskazywanych zagrożeń zaliczono także nieprzejrzystość finansów publicznych (3), spowodowaną w szczególności wzrostem skali finansowania pozabudżetowego, co może prowadzić do błędów w polityce makroekonomicznej

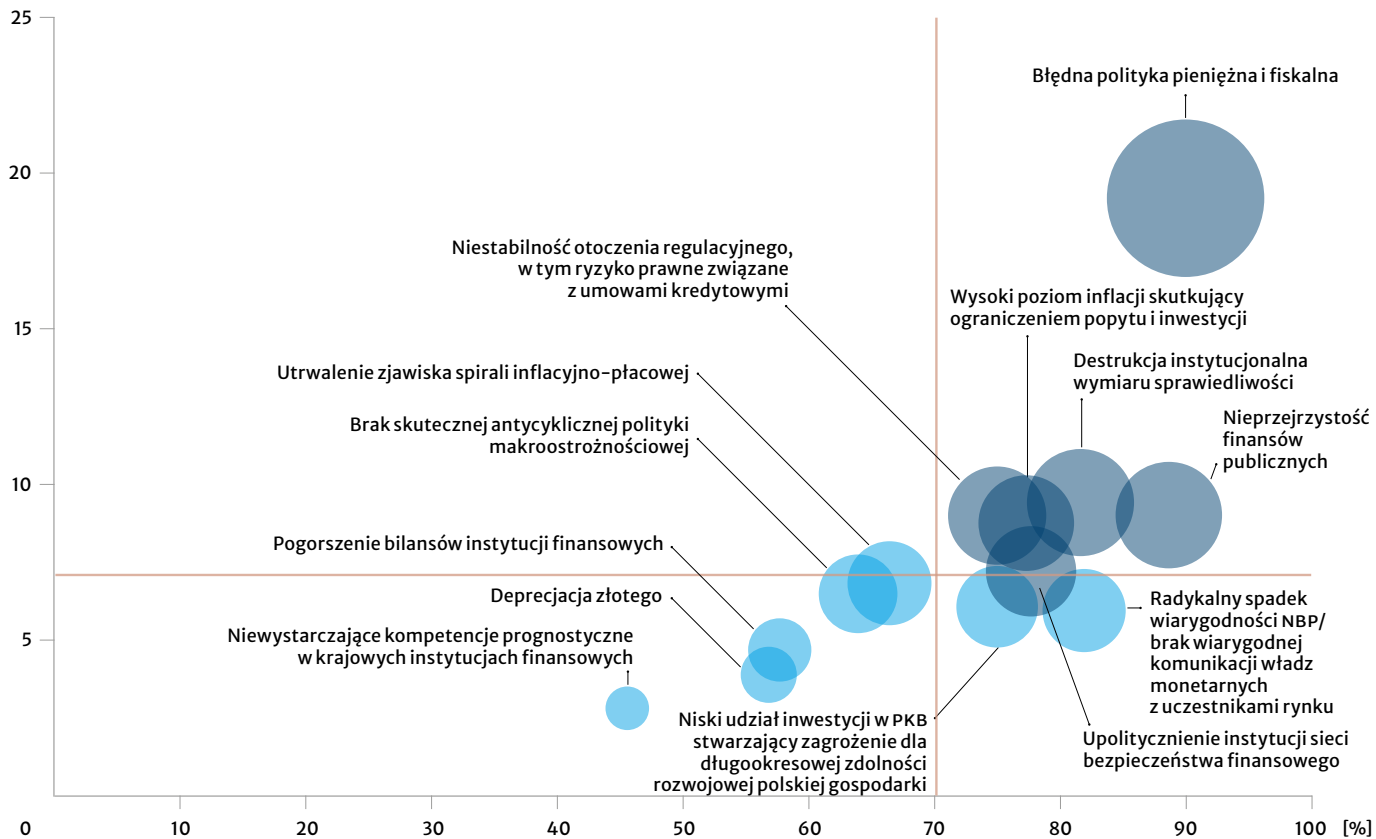
i makrofinansowej. Eksperti zidentyfikowali też jako zagrożenie brak skutecznej antycyklicznej polityki makroostrożnościowej (6) oraz upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego (7).

Kolejne wykazane zagrożenie dotyczy pogorszenia bilansów instytucji finansowych (5). Eksperti podkreślali tu z jednej strony kwestie wysokiego zaangażowania banków w obligacje skarbowe (stymulowanego m.in. sposobem naliczania podatku bankowego), co w obliczu rosnących stóp procentowych negatywnie wpływać będzie na wyniki tych instytucji i podnosić wymagania kapitałowe. Z drugiej strony dostrzegli zagrożenia związane z pogorszeniem jakości portfela kredytowego oraz niskim poziomem *corporate governance* w bankach kontrolowanych przez Skarb Państwa, co może negatywnie wpłynąć na wyniki finansowe tych banków.

Wskazania eksperckie dotyczyły ponadto zagrożeń związanych z destrukcją instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości (10). Według ekspertów, upolitycznienie wymiaru sprawiedliwości oraz niska jakość tworzenia prawa nie sprzyjają budowie stabilnego systemu finansowego i pieniądza.

Mapa zagrożeń dla omawianego obszaru przedstawia grupę sześciu najistotniejszych bolączek w perspektywie najbliższych trzech lat.

WYKRES 56. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności 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 wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEES

Błędna i nieskoordynowana polityka pieniężna i fiskalna stanowi największe zagrożenie dla stabilności systemu finansowego i pieniądza (średnia ocena wagi tego zagrożenia wyniosła 19,2 pkt). Co ważne, jest to jednocześnie czynnik o najwyższym przewidywanym prawdopodobieństwie urzeczywistnienia (90 proc.).

Drugim pod względem znaczenia zagrożeniem jest destrukcja instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości, którego siłę oddziaływania na rynek eksperci ocenili na 9,4 pkt, przy prawdopodobieństwie wystąpienia na poziomie 82 proc.

Nieprzejrzystość finansów publicznych jest trzecim co do znaczenia czynnikiem, który niepokoi ekspertów. Ocenili jego wagę na średnim poziomie 9 pkt przy przewidywanym prawdopodobieństwie wynoszącym 89 proc. Podobnie obawiają się braku stabilności otoczenia regulacyjnego (9 pkt), w tym ryzyka prawnego wynikającego z umów kredytów hipotecznych i możliwości ingerencji ustawowej w proces kształtowania oprocentowania depozytów w sektorze bankowym, przy czym prawdopodobieństwo zostało oszacowane na poziomie 75 proc.

Na 77 proc. oszacowano prawdopodobieństwo wysokiego poziomu inflacji skutkującej ograniczeniem popytu i inwestycji w gospodarce, w związku z wysokimi stopami procentowymi (średnia ocena wagi tego zagrożenia wyniosła 8,7 pkt). Możliwość upolitycznienia instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego – KNF, NBP, BFG – jest przewidywana na podobnym poziomie – 78 proc., choć nadano jej nieco niższą wagę – 7,2 pkt.

Dwa czynniki: radykalny spadek wiarygodności NBP i brak wiarygodnej komunikacji władz monetarnych z uczestnikami rynku oraz niski udział inwestycji w PKB stwarzający zagrożenie dla długookresowej zdolności rozwojowej polskiej gospodarki, eksperci uważają za wysoce prawdopodobne (82 proc. i 75 proc.), choć uznali, że waga ich oddziaływania na wiarygodność ekonomiczną Polski jest znacznie niższa niż wcześniej wymienionych czynników – 5,9 pkt i 6 pkt.

TABELA 39. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze stabilności systemu finansowego i pieniądza

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ W PROC.*	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Błędna polityka pieniężna i fiskalna	100	1	1
2.	Niestabilność otoczenia regulacyjnego, w tym ryzyko prawne związane z umowami kredytowymi	93	4	7
3.	Nieprzejrzystość finansów publicznych	87	3	2
4.	Radykalny spadek wiarygodności NBP/brak wiarygodnej komunikacji władz monetarnych z uczestnikami rynku	73	10	3
5.	Pogorszenie bilansów instytucji finansowych	80	11	11
6.	Brak skutecznej antycyklicznej polityki makroostrożnościowej	87	8	10
7.	Upolitycznienie instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego	87	6	5
8.	Deprecjacja złotego	53	12	12
9.	Wysoki poziom inflacji skutkujący ograniczeniem popytu i inwestycji	73	5	6
10.	Destrukcyjność instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości	80	2	4
11.	Utrwalenie zjawiska spirali inflacyjno-płacowej	80	7	9

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ W PROC.*	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
12.	Niski udział inwestycji w PKB stwarzający zagrożenie dla długookresowej zdolności rozwojowej polskiej gospodarki	73	9	8
13.	Niewystarczające kompetencje prognostyczne w krajowych instytucjach finansowych	53	13	13

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEEŚ

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

W obszarze ochrona i bezpieczeństwo pracy wyróżniono 12 zagrożeń.

1. Brak powszechności rozwiązań zarządzania wiekiem i wspierania aktywności osób w wieku okołoemerytalnym
2. Rosnące znaczenie niestandardowego zatrudnienia, które ogranicza stabilność pracy i możliwości rozwoju pracowników, brak regulacji prawnych w zakresie pracy on-line i innych nietypowych warunków pracy
3. Zatrudnienie w szarej strefie
4. Brak elastyczności na rynku pracy, w tym dostosowania kompetencji do potrzeb przez uczenie się przez całe życie, szczególnie w obszarze kompetencji cyfrowych
5. Trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet
6. Rosnąca segmentacja rynku pracy, wynikająca z oddziaływania różnorodnych czynników ekonomicznych i instytucjonalnych
7. Słabość instytucjonalna w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy, kontroli zewnętrznej i wewnętrznej warunków i ochrony pracy
8. Asymetria informacji na rynku pracy (np. w zakresie finansowych warunków zatrudnienia)
9. Brak polityki migracyjnej
10. Wysokie koszty pracy

11. Słabość kultury organizacyjnej (autokratyczny styl zarządzania, brak wrażliwości na kulturę bezpieczeństwa i higieny pracy)
12. Nieumiejętne zarządzanie zmianami na rynku pracy związanymi z rozwojem technologii

Ekspertcy dostrzegli przede wszystkim ryzyko związane z brakiem powszechności rozwiązań zarządzania wiekiem i wspierania aktywności osób w wieku okołoemerytalnym (1). Brakuje odpowiednich regulacji i działań pracodawców, umożliwiających m.in. odpowiednią adaptację techniczną miejsc pracy, prowadzenie szkolenia aktualizującego wiedzę, zapewnienia opieki zdrowotnej dla pracujących seniorów. **Słabość rozwiązań dla osób w wieku okołoemerytalnym implikuje wysokie obciążenia ekonomiczne dla ogółu pracujących.**

Kolejne zagrożenie odnosi się do ryzyka związanego z brakiem polityki migracyjnej (9) oraz wynikającej z niej polityki integracji ekonomicznej i społecznej obcokrajowców (głównie obywatele z Ukrainy), co ogranicza im dostęp do pracy i stanowić będzie barierę wzrostu.

Ekspertcy wskazywali również na rosnące znaczenie niestandardowego zatrudnienia (2) oraz powszechną słabość kultury organizacyjnej (11), przejawiającą się autokratycznym stylem zarządzania, brakiem wrażliwości na kulturę bezpieczeństwa i higieny pracy. Sygnalizowali, że wzrost niestandardowych form zatrudnienia może ograniczać stabilność pracy i możliwości rozwoju zawodowego, bowiem pracodawcy nie są zainteresowani ponoszeniem nakładów na rozwój zawodowy tak pracujących osób, co pogłębia dualizm rynku pracy. Argumentowali, że podstawowym celem prawnej ochrony zatrudnienia jest zwiększenie stabilności zatrudnienia pracowników i bezpieczeństwa ich dochodów. Naganne są, między innymi, praktyki deregulujące wewnętrzne (zakładowe) warunki pracy. Nadmierna deregulacja rynku pracy może przynieść efekt w postaci rozpowszechnionego postrzegania krajowego rynku pracy jako mało przyjaznego wobec pracowników.

Wiarygodność Polski powinna być mierzona stopniem ochrony pracowników przed ekonomicznym i społecznym upośledzeniem z racji zatrudnienia w formach niestandardowych. Ekspertcy wskazali ponadto na brak regulacji prawnych dotyczących pracy on-line i w innych nietypowych warunkach pracy, w tym na brak ochrony i gwarancji bezpieczeństwa warunków pracy w ramach pracy zdalnej.

Wiarygodność ekonomiczna Polski może być ponadto ograniczana z powodu:

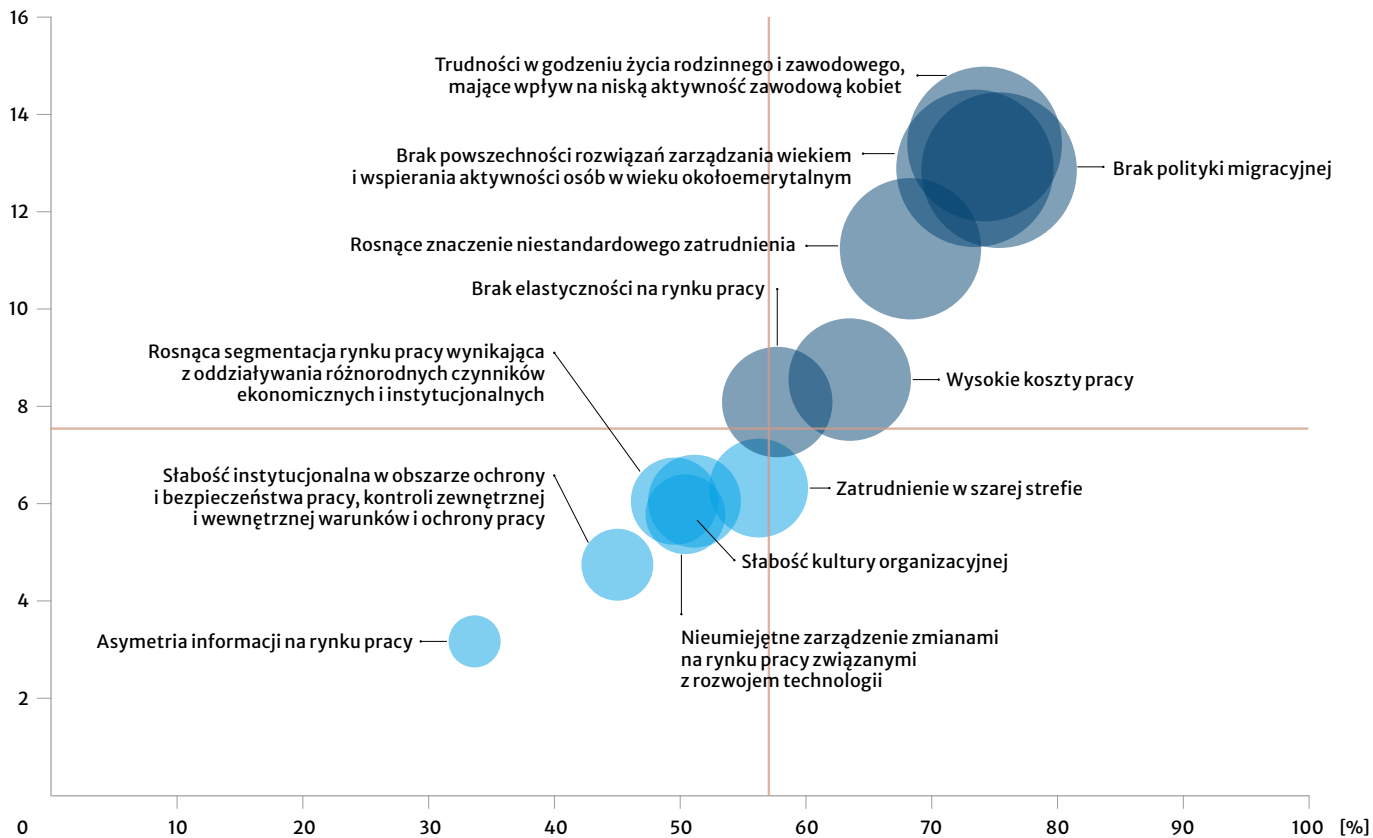
- wzrostu zatrudnienia w szarej strefie (3) – funkcjonowanie szarej strefy, która ze względu na niższe koszty może zaoferować dobro/usługę w niższej cenie, niszczy konkurencyjność. Oznacza to pozostawianie pracowników poza (lub w ograniczonym zakresie) systemami zabezpieczenia społecznego (zdrowotnego, emerytalnego, chorobowego, wypadkowego) czy poza ochroną prawa pracy (kwestie BHP, płacy minimalnej, czasu pracy, urlopów, zwolnień),
- braku elastyczności na rynku pracy (4) – brak rozwiązań systemowych, które zmniejszałyby podatność na wszelkie szoki popytowo-podażowe w skali globalnej wywołane np. czynnikami politycznymi, klimatycznymi,
- rosnącej segmentacji rynku pracy (6) – współwystępowanie pracowników o stabilnych i niestabilnych umowach o pracę, przy ograniczonej możliwości przechodzenia do stabilniejszych segmentów, oznacza dyskryminację znaczących grup zatrudnionych: głównie młodych, niżej wykwalifikowanych, po okresach bierności zawodowej (jak kobiety po urlopach macierzyńskich). Skutki dyskryminacji to: łatwiejsza utrata pracy, niższe płace i emerytury w przyszłości, gorszy dostęp do szkoleń czy mniejsze szanse uzyskania kredytu. Kompromisową propozycją może być jednolita umowa o pracę (SOE), zawierana na czas nieokreślony, w której jednak uprawnienia pracownicze narastają wraz z wydłużaniem czasu pracy;

- nieumiejętnego zarządzania zmianami na rynku pracy związanymi z rozwojem technologii (12) – w związku z rosnącym odsetkiem osób prowadzących jednoosobową działalność i/lub pracujących m.in. w modelu pracy platformowej. **Brak regulacji pracy platformowej prowadzi do zwiększonego ryzyka niewystarczającej ochrony pracy i jej bezpieczeństwa. Wyzwaniem jest także dopasowanie modelu zabezpieczenia społecznego do rzeczywistości pracy platformowej.**

Wyniki analizy zagrożeń w omawianym obszarze wskazują, iż w najbliższych trzech latach najbardziej istotnymi zagrożeniami (co obrazuje wykres 57) są:

- trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, skutkujące niską aktywnością zawodową kobiet: średnia ocena wagi 13,4 pkt (najwyżej ocenione zagrożenie) przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 74 proc. Ekspertsi podkreślali ograniczony dostęp do placówek opieki nad dziećmi, co utrudnia rodzicom, szczególnie kobietom, łączenie pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych. Wpływa to również na zmniejszanie konkurencyjności kobiet na rynku pracy. Ekspertsi wskazali, że blisko 1,6 mln osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym jako przyczynę nieposzukiwania przez nich pracy wskazuje obowiązki rodzinne i obowiązki związane z prowadzeniem domu,
- brak powszechności rozwiązań zarządzania wiekiem i wspierania aktywności osób w wieku okołoemerytalnym: średnia ocena wagi 12,9 pkt przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 74 proc.,
- brak polityki migracyjnej: średnia ocena wagi 12,8 pkt przy szacowanym prawdopodobieństwie na poziomie 75 proc.

WYKRES 57. 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 iloczynową wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEEŚ

Do najważniejszych czynników negatywnie wpływających na ochronę i bezpieczeństwo pracy eksperci zaliczyli również kwestie oddziaływania niestandardowych form zatrudnienia (średnia ocena wagi – 11,2 pkt przy prawdopodobieństwie na poziomie 68 proc.) oraz wysokie koszty pracy (średnia ocena wagi – 8,5 pkt przy prawdopodobieństwie na poziomie 64 proc.). Zwracano uwagę, że zbyt wysokie koszty pracy mogą być czynnikiem zachęcającym do wchodzenia w szarą strefę.

Brak elastyczności na rynku pracy, w tym dostosowywania kompetencji do potrzeb przez uczenie się przez całe życie, szczególnie w obszarze kompetencji cyfrowych jest ostatnim istotnym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski dotyczącej bezpieczeństwa pracy ocenionym na 8,1 pkt przy prawdopodobieństwie na poziomie 58 proc. Doświadczenia z pandemii COVID-19 pokazują, że upowszechnienie tych rozwiązań zwiększałoby odporność rynku pracy na szoki popytowo-podażowe.

Wskazane powyżej kluczowe zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy [czynniki (5), (1), (9), (2)] charakteryzowały się jednocześnie najwyższym odsetkiem wskazań eksperckich (zob. tabela 40).

TABELA 40. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ W PROC.*	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Brak powszechności rozwiązań zarządzania wiekiem i wspierania aktywności osób w wieku okołoemerytalnym	100	2	3
2.	Rosnące znaczenie niestandardowego zatrudnienia	92	4	4

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ W PROC.*	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
3.	Zatrudnienie w szarej strefie	85	7	7
4.	Brak elastyczności na rynku pracy	85	6	6
5.	Trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet	100	1	2
6.	Rosnąca segmentacja rynku pracy wynikająca z oddziaływania różnorodnych czynników ekonomicznych i instytucjonalnych	85	8	10
7.	Słabość instytucjonalna w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy, kontroli zewnętrznej i wewnętrznej warunków i ochrony pracy	77	11	11
8.	Asymetria informacji na rynku pracy	69	12	12
9.	Brak polityki migracyjnej	100	3	1
10.	Wysokie koszty pracy	69	5	5
11.	Słabość kultury organizacyjnej	92	9	8
12.	Nieumiejętne zarządzanie zmianami na rynku pracy związanymi z rozwojem technologii	85	10	9

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEES

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

W obszarze jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej wyróżniono 14 zagrożeń.

- 1.** Postępująca degradacja środowiska i klimatu połączona z brakiem efektywnych uregulowań w kluczowych obszarach (np. energetyki ciepłej, polityki wodnej, odnawialnych źródeł energii)
- 2.** Brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia skutkujący ograniczoną dostępnością do usług zdrowotnych
- 3.** Niska jakość, nieefektywność organizacyjna oraz upolitycznienie usług publicznych
- 4.** Zawodność systemu edukacji w zakresie kształtowania kluczowych kompetencji na rynku pracy
- 5.** Niedostateczny poziom informatyzacji i cyfryzacji usług publicznych
- 6.** Brak zaufania społeczeństwa do usług publicznych wynikający m.in. z nieefektywnej komunikacji czy wojny informacyjnej oraz brak dyskusji na temat obywatelskiej odpowiedzialności za państwo dobrobytu
- 7.** Ograniczenia kompetencyjne pracowników sektora usług publicznych połączone z niską motywacją finansową pracowników
- 8.** Brak rzetelnych analiz uzasadniających realizację projektów infrastrukturalnych skutkujący ograniczaną efektywnością podejmowanych decyzji inwestycyjnych
- 9.** Brak rozwiązań w kwestii zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

10. Deficyt zarządzania wielopoziomowego – podział pracy i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym. Brak koordynacji działań wdrażanych w poszczególnych resortach
11. Konsekwencje finansowe wynikające z naruszeń traktatów unijnych (zawieszenie wypłaty środków unijnych)
12. Niepewność inwestycyjna związana z rosnącymi cenami surowców i energii oraz problemy z ich dostępnością
13. Przeciążenie usług publicznych (zwłaszcza w obszarze edukacji i zdrowia) wywołane bezprecedensowym kryzysem uchodźczym związanym z wojną w Ukrainie
14. Zagrożenia wynikające z poziomu i struktury finansowania wydatków publicznych

Ekspertów szczególnie niepokoi sposób wydatkowania pieniędzy publicznych. Przede wszystkim wskazali na ryzyko ograniczenia poziomu wydatków na usługi publiczne oraz negatywną zmianę ich struktury (14). Ich zdaniem **aktualny kryzys doprowadzi do wzrostu deficytu finansów publicznych, którego jedną z głównych konsekwencji może okazać się konieczność ograniczenia wydatków na usługi publiczne i infrastrukturę publiczną**. Tym bardziej że w średnim okresie w strukturze wydatków publicznych zwiększy się rola wydatków na obronę narodową.

Równocześnie obniżenie dynamiki PKB będzie negatywnie oddziaływać na stronę dochodową finansów publicznych. Destymulująco na poziom inwestycji publicznych wpłynąć będzie również niepewność co do kształtowania się cen surowców i energii oraz problemy z ich dostępnością (12). Ekspert wskazał ponadto na brak rzetelnych analiz uzasadniających realizację projektów infrastrukturalnych, skutkujący ograniczoną efektywnością podejmowanych decyzji inwestycyjnych (8).

Problemem jest także niska jakość, przeciążenie i niedofinansowanie usług publicznych oraz związane z tym upolitycznienie usług publicznych (3). Czynniki te wpływają na brak zaufania społeczeństwa do organizacji świadczących usługi publiczne (6). Ich niedofinansowanie przekłada się z kolei na niedostateczny poziom ich informatyzacji i cyfryzacji (5) oraz ograniczenia kompetencyjne pracowników sektora usług publicznych połączone z niską motywacją finansową (7). Ponadto aktualna sytuacja międzynarodowa, czyli bezprecedensowy kryzys uchodźczy, wywołany atakiem Rosji na Ukrainę, powoduje przeciążenie sektora usług publicznych, w szczególności dotyczące edukacji i zdrowia (13).

Ekspertcy podkreślili także kwestie związane z systemem ochrony zdrowia: ograniczoną dostępność do usług zdrowotnych (odległe terminy realizacji usług zdrowotnych, „pozorność” niektórych usług, takich jak np. opieka dentystyczna) (2) oraz brak rozwiązań w kwestii zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (9).

Kolejne wskazane zagrożenia dotyczą m.in. degradacji środowiska i klimatu połączonej z brakiem efektywnych uregulowań w kluczowych obszarach (1). Niedostateczne rozwiązania prawne są przede wszystkim w energetyce cieplnej, polityce wodnej i odnawialnych źródłach energii.

Podniesiona została również kwestia zawodności systemu edukacji w zakresie kształtowania kompetencji na rynku pracy (4), co przede wszystkim wynika z ograniczonej współpracy uczelni z biznesem.

Ekspertcy wskazali ponadto na konsekwencje finansowe wynikające z naruszeń traktatów unijnych (obawy dotyczące zawieszenia wypłaty środków unijnych) (11), a także na deficyt zarządzania wielopoziomowego (10), który powoduje brak należytej koordynacji działań, podziału pracy i odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym.

Za najistotniejsze zagrożenie eksperci uznali niezadowolający poziom i niewłaściwą strukturę finansowania wydatków publicznych. Średnia ocena wagi tego zagrożenia wyniosła 10,2 pkt.

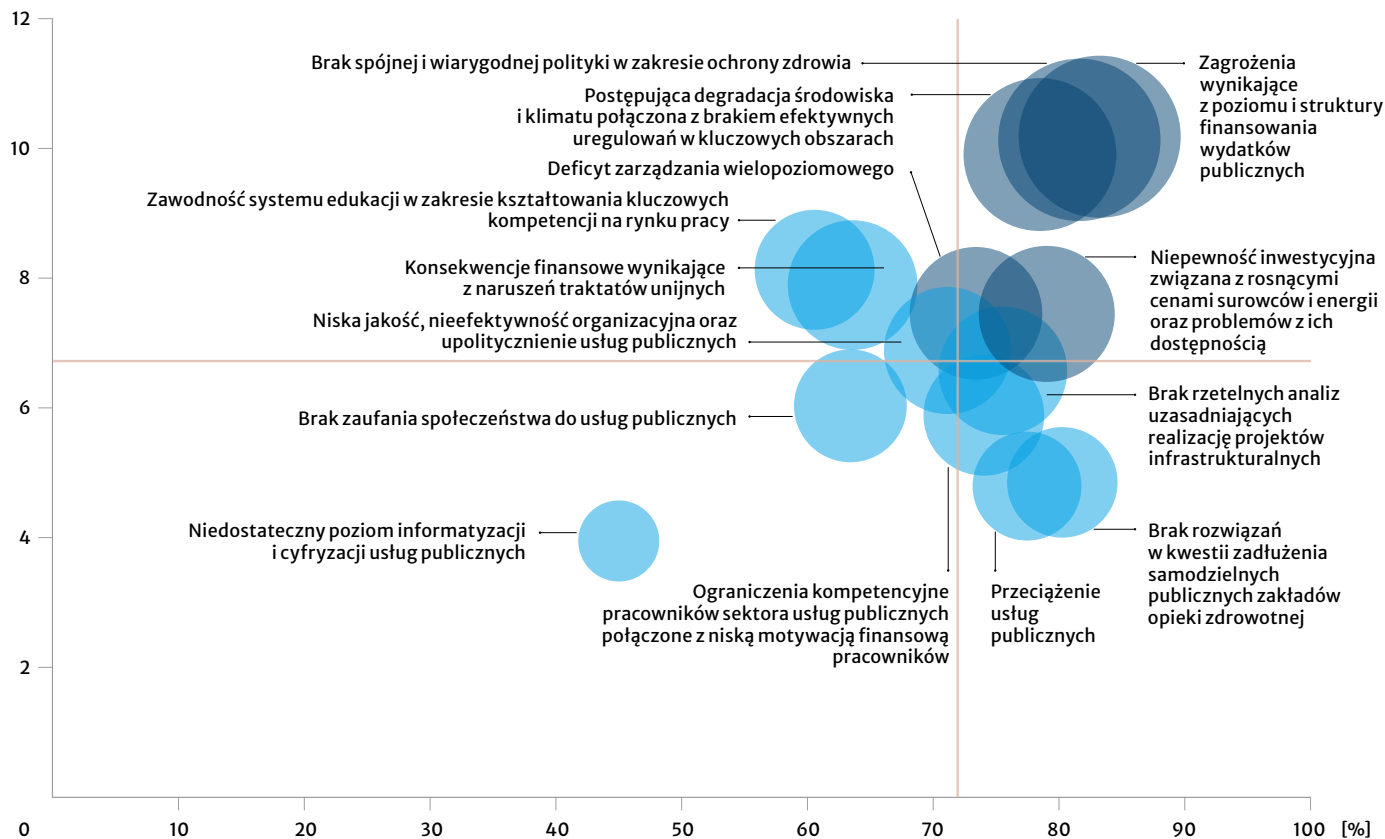
Poziom prawdopodobieństwa również jest najwyższy spośród wszystkich analizowanych czynników (83 proc.).

Na zbliżonym poziomie istotności ocenili również:

- brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia (średnia waga zagrożenia wynosząca 10,1 pkt przy prawdopodobieństwie na poziomie 82 proc.),
- postępująca degradacja środowiska i klimatu połączona z brakiem efektywnych uregulowań w kluczowych obszarach – np. energetyki cieplnej, polityki wodnej, odnawialnych źródeł energii (średnia waga 9,9 pkt, prawdopodobieństwo zaś 79 proc.).
Ponadprzeciętną siłą oddziaływania oraz prawdopodobieństwem wystąpienia charakteryzowały się także:
- deficyt zarządzania wielopoziomowego, czyli odpowiednie współdziałanie pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym: średnia waga 7,5 pkt i prawdopodobieństwo 73 proc.,
- niepewność inwestycyjna związana z rosnącymi cenami surowców i energii oraz problemy z ich dostępnością: średnia waga 7,4 pkt oraz prawdopodobieństwo na poziomie 79 proc.

Brak spójnej i wiarygodnej polityki dotyczącej ochrony zdrowia oraz konsekwencje finansowe wynikające z naruszeń traktatów unijnych zostały wskazane przez wszystkich ekspertów biorących udział w badaniu jako czynniki istotne.

WYKRES 58. 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 iloczynową wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEEŚ

TABELA 41. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Postępująca degradacja środowiska i klimatu połączona z brakiem efektywnych uregulowań w kluczowych obszarach	94	3	5
2.	Brak spójnej i wiarygodnej polityki w zakresie ochrony zdrowia	100	2	2
3.	Niska jakość, nieefektywność organizacyjna oraz upolitycznienie usług publicznych	94	8	10
4.	Zawodność systemu edukacji w zakresie kształtowania kluczowych kompetencji na rynku pracy	94	4	13
5.	Niedostateczny poziom informatyzacji i cyfryzacji usług publicznych	78	14	14
6.	Brak zaufania społeczeństwa do usług publicznych	89	10	12
7.	Ograniczenia kompetencyjne pracowników sektora usług publicznych połączone z niską motywacją finansową pracowników	89	11	8
8.	Brak rzetelnych analiz uzasadniających realizację projektów infrastrukturalnych	89	9	7
9.	Brak rozwiązań w kwestii zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	83	12	3

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ* W PROC.	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
10.	Deficyt zarządzania wielopoziomowego	89	6	9
11.	Konsekwencje finansowe wynikające z naruszeń traktatów unijnych	100	5	11
12.	Niepewność inwestycyjna związana z rosnącymi cenami surowców i energii oraz problemy z ich dostępnością	89	7	4
13.	Przeciążenie usług publicznych	83	13	6
14.	Zagrożenia wynikające z poziomu i struktury finansowania wydatków publicznych	94	1	1

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEEŚ

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

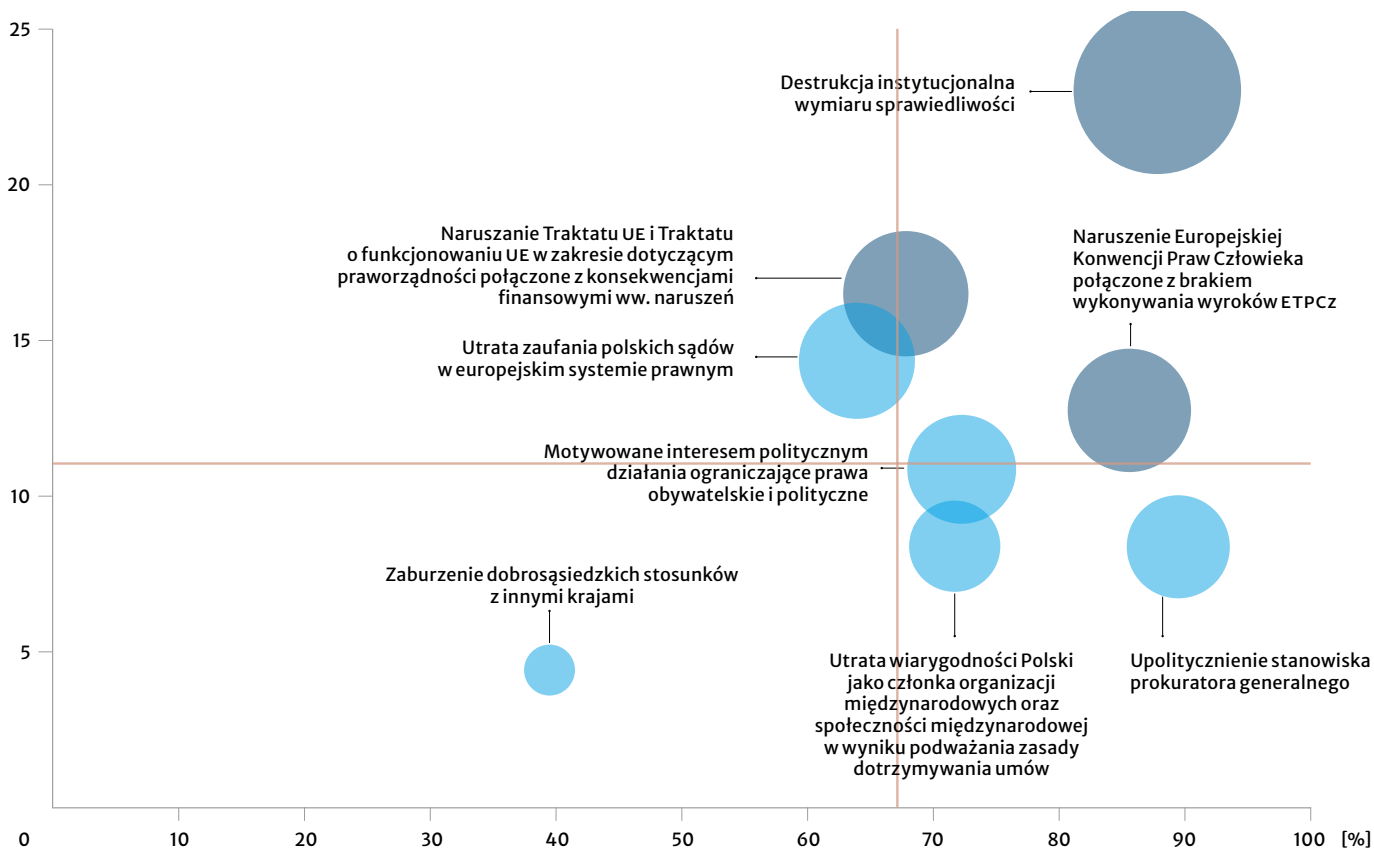
W obszarze respektowanie zobowiązań międzynarodowych wyróżniono osiem zagrożeń.

1. Destrukcyjna instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości
2. Utrata zaufania do polskich sądów w europejskim systemie prawnym skutkująca kwestionowaniem za granicą wyroków polskich sądów
3. Upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego
4. Naruszenie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń (zawieszenie wypłaty środków unijnych)
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 (np. Czechy – spór o kopalnię Turów)
7. Naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPCz
8. Motywowane interesem politycznym działania ograniczające prawa obywatelskie i polityczne

Wyodrębnione zostały dwie grupy zagrożeń. Czynniki z pierwszej z nich skupiają się na zagrożeniach w wymiarze krajowym. Jest to destrukcja instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości (1). Podkreślono m.in. ryzyko związane z naruszeniem podziału władz czy niezależności sądownictwa. Kolejnymi zagrożeniami zaliczonymi do pierwszej grupy są motywowane interesem politycznym działania ograniczające prawa obywatelskie i polityczne (8) oraz upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego (brak niezależnego oskarżyciela publicznego) (3).

Drugą grupę stanowią zagrożenia o charakterze międzynarodowym. Zidentyfikowane zostało m.in. ryzyko związane z naruszeniem Traktatu UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń, grożącymi zawieszeniem wypłat z funduszy unijnych (4). Odpowiedzi ekspertów pozwoliły ponadto wyodrębnić ryzyko związane z utratą zaufania do polskich sądów w europejskim systemie prawnym skutkujące kwestionowaniem wyroków polskich sądów za granicą (2).

WYKRES 59. 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 iloczynową wagę i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: badanie OEES

Czynnikami stanowiącymi zagrożenie w ramach drugiej grupy są także:

- naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPCz (7),
- utrata wiarygodności Polski jako członka organizacji międzynarodowych oraz społeczności międzynarodowej w wyniku podważania zasady dotrzymania umów (5),
- zaburzenie dobrosąsiedzkich stosunków z innymi krajami (np. spór z Czechami o kopalnię Turów) (6).

Czynnikiem, który zdaniem ekspertów stanowi największe zagrożenie, jest destrukcja instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości. Średnia waga zagrożenia wyniosła 23 pkt, jednocześnie przy drugim najwyższym prawdopodobieństwie spośród wszystkich analizowanych zagrożeń – 88 proc.

Drugie poważne zagrożenie dotyczy naruszania Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym praworządności, średnia siła oddziaływania ukształtowała się na poziomie 16,5 pkt. Jednakże, zdaniem ekspertów, prawdopodobieństwo materializacji tego zagrożenia jest o 20 pkt proc. niższe w porównaniu z pierwszym i wyniosło 68 proc.

Ostatnie kluczowe zagrożenie (prawa górna część mapy) to naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPCz. Średnie znaczenie tego zagrożenia wyniosło 12,7 pkt. Natomiast czynnik ten charakteryzuje się w opinii ekspertów bardzo wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia w perspektywie trzech najbliższych lat – 86 proc.

TABELA 42. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze respektowania zobowiązań międzynarodowych

LP.	ZAGROŻENIE	ODSETEK WSKAZAŃ W PROC.*	RANKING WAG**	RANKING PRAWDOPODOBIEŃSTWA**
1.	Destrukcja instytucjonalna wymiaru sprawiedliwości	100	1	2
2.	Utrata zaufania do polskich sądów w europejskim systemie prawnym	100	3	7
3.	Upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego	89	7	1
4.	Naruszanie Traktatu UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE w zakresie dotyczącym praworządności połączone z konsekwencjami finansowymi ww. naruszeń	100	2	6
5.	Utrata wiarygodności Polski jako członka organizacji międzynarodowych oraz społeczności międzynarodowej w wyniku podważania zasady dotrzymywania umów	89	6	5
6.	Zaburzenie dobrosąsiedzkich stosunków z innymi krajami	89	8	8
7.	Naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka połączone z brakiem wykonywania wyroków ETPCZ	100	4	3
8.	Motywowane interesem politycznym działania ograniczające prawa obywatelskie i polityczne	89	5	4

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

** (oznacza zagrożenie z najwyższą wagą/prawdopodobieństwem wystąpienia

Źródło: badanie OEES

Podsumowanie oraz rekomendowane działania na rzecz podnoszenia wiarygodności ekonomicznej Polski

Z naszej analizy przeprowadzonej dla wskaźników z okresu 2008–2021 wynika niestety, że w latach 2016–2021 wiarygodność ekonomiczna Polski obniżyła się, co szczególnie dotyczy okresu 2019–2021.

WYKRES 60. Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski – wynik końcowy

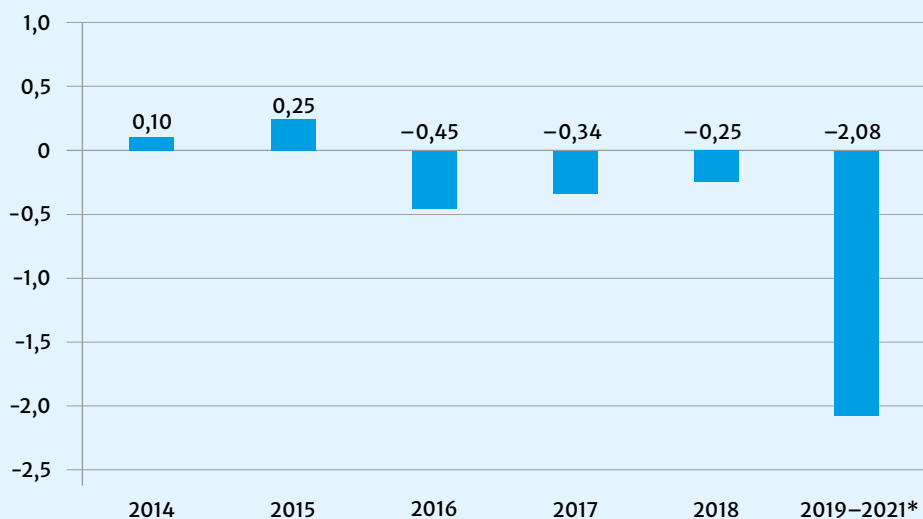


TABELA 43. Wartości indeksów cząstkowych

OBSZAR
I. Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego
II. Swoboda działalności gospodarczej
III. Wiarygodność finansów publicznych
IV. Stabilność systemu finansowego
V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy
VI. Jakość usług publicznych
VII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

W tabeli 43 prezentujemy wyniki indeksów cząstkowych dla obszarów, w których prowadziliśmy badania.

W każdym z rozdziałów przedstawiliśmy wskaźniki, które posłużyły do badania wartości indeksu ogólnego i siedmiu analizowanych dziedzin.

Ponadto, na podstawie badań jakościowych (w których uczestniczyło 116 ekspertów) przedstawiamy najpoważniejsze zagrożenia wynikające z obniżonej wiarygodności ekonomicznej Polski (tabela 44).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019–2021*
	-0,15	0,12	-0,41	-0,40	-0,73	-0,99
	-0,24	0,17	0,20	0,41	0,30	0,21
	0,02	-0,02	-0,66	-0,66	-0,46	-1,73
	0,46	0,51	0,39	0,66	-0,07	-2,49
	-0,42	-0,37	-0,07	0,45	1,51	1,66
	0,09	-0,07	0,03	-0,15	0,05	-0,29
	-1,23	-0,34	-0,07	0,01	-0,10	-0,07

TABELA 44. Najpoważniejsze zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w poszczególnych obszarach

OBSZAR	ZAGROŻENIE Z NAJWYŻSZĄ WAGĄ/ SIŁĄ ODDZIAŁYWANIA	ZAGROŻENIE Z NAJWYŻSZYM PRAWDOPODOBIEŃSTWEM WYSTĄPIENIA
Praworządność	Niestabilność regulacji prawnych	Brak przejrzystości i naruszanie zasad w procesie stanowienia prawa
Swoboda działalności gospodarczej	Duża zmienność warunków prowadzenia działalności gospodarczej	Niestabilność i brak przejrzystości systemu podatkowego
Wiarygodność finansów publicznych	Wzrost kosztu finansowania długu publicznego	Skomplikowanie, brak przejrzystych i racjonalnych zasad systemu podatkowego
Stabilność systemu finansowego	Błędna polityka pieniężna i fiskalna	
Ochrona i bezpieczeństwo pracy	Trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, mające wpływ na niską aktywność zawodową kobiet	Brak polityki migracyjnej
Jakość usług publicznych	Zagrożenia wynikające z poziomu i struktury finansowania wydatków publicznych	
Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	Destrukcyjna wymiar sprawiedliwości	Upolitycznienie stanowiska prokuratora generalnego

Bezpośrednim następstwem obniżonej wiarygodności ekonomicznej naszego państwa jest uporczywość inflacji i niska skuteczność działań antyinflacyjnych, w szczególności polityki pieniężnej. To powoduje między innymi słabość złotego i podwyższona rentowność krajowych papierów skarbowych.

W najnowszej literaturze mocno dyskutowana jest kwestia oddziaływania krajowego systemu gospodarczego na nasilenie w nim zjawisk inflacyjnych. Odróżnia się nisko inflacyjne i wysoko inflacyjne systemy gospodarcze. Polskę trzeba zaliczyć do tej drugiej kategorii. Przy obniżonej wiarygodności ekonomicznej państwa utrwalają się tendencje inflacyjne, bowiem zewnętrzne szoki i impulsy inflacyjne mocniej oddziałują na system krajowy.

Poważnym problemem i utrudnieniem w zwalczaniu inflacji jest niska wiarygodność NBP i jego organów. Od 2016 r. bank centralny prowadzi niekonwencjonalną politykę pieniężną, ze szczególnym nasileniem od 2020 r. Doświadczenie innych uznanych banków centralnych jest jednoznaczne: niekonwencjonalna polityka pieniężna musi iść w parze z konwencjonalną komunikacją z uczestnikami rynku. U nas natomiast nieadekwatnej strategii towarzyszy skrajnie niekonwencjonalna komunikacja, zwłaszcza w wykonaniu prezesa NBP.

Niska wiarygodność ekonomiczna państwa wpływa m.in. na „odkotwiczenie” oczekiwań inflacyjnych i wzrost presji wielu podmiotów na uruchamianie osłonowych i proinflacyjnych działań interwencyjnych oraz wprowadzanie do systemu gospodarczego różnych mechanizmów indeksacyjnych, których działanie wzmaga inflację. Spirala inflacyjna nakręca się w ten właśnie sposób. Warto sobie przypomnieć lata 1990–2005, kiedy udało się przeprowadzić w Polsce trudny proces dezinflacji. Wtedy spirala inflacyjna została skutecznie zdławiona. Zdecydowanie pomocna była rosnąca wiarygodność ekonomiczna Polski. Niestety, wiarygodność państwa dotycząca stabilności finansowej i pieniądza osiągnęła w 2021 r. roku najniższy poziom w okresie objętym naszymi badaniami.

Niskie zaufanie do państwa negatywnie wpływa na zaufanie do systemu danin publicznych i wywiązywanie się z obowiązków podatkowych (tzw. moralność podatkowa). To narastający obecnie problem.

Równoległe do niekorzystnych zmian bieżących nasilają się też strukturalne słabości naszego systemu gospodarczego, które przyczyniają się znacząco do jego wysoko inflacyjnej podatności. W naszym przypadku to m.in.:

- niski poziom oszczędności i niska skłonność do oszczędzania,
- narastanie bańki na rynku nieruchomości,
- wysoki poziom monopolizacji i etatyzacji gospodarki,
- wysoki udział sektorów surowco- i energochłonnych,
- narastanie deficytu zasobów pracy i niekorzystnych zjawisk demograficznych,
- wysoki poziom dewastacji środowiska naturalnego, w tym zanieczyszczenia wód powierzchniowych.

Wiarygodny i stabilny system finansowy sam w sobie pozytywnie wpływa na długofalowy wzrost gospodarczy. Bez tego nie można oczekiwać, że uda się przezwyciężyć zasadniczą strukturalną słabość polskiej gospodarki, jaką jest niski poziom inwestycji przedsiębiorstw w relacji do PKB.

W tym kontekście należy umieścić wrażliwą kwestię bezrobocia. Obliczone przez nas wskaźniki z obszaru rynku pracy wskazują na poprawiające się warunki bezpieczeństwa i ochrony pracy, w czterech z pięciu uwzględnionych w tym obszarze wymiarów. Rynek pracy to ta część analizy, w której obserwujemy wzrost wiarygodności państwa. Obecnie grozi nam recesja gospodarcza i poważny kryzys ekonomiczny, co musi skłaniać do uważnego monitorowania sytuacji i poszukiwania nowych rozwiązań zorientowanych na promocję produktywnego zatrudnienia.

Istotny jest strukturalny i długofalowy wymiar znaczenia wiarygodności ekonomicznej państwa. Dlatego przy opracowaniu naszego indeksu nie zawężamy się do kwestii „wiarygodności fiskalnej”

(*fiscal credibility*) związanej z oceną przez rynki finansowe i agencje ratingowe zdolności danego kraju do bieżącej obsługi długu publicznego.

Ocena wiarygodności ekonomicznej Polski odniesiona do objętych badaniami sześciu wymiarów usług publicznych pokazuje zróżnicowaną sytuację. Są usługi publiczne, których stan można ocenić pozytywnie (bezpieczeństwo publiczne, e-administracja), jednak są również takie, których ocena jest negatywna (edukacja) czy zdecydowanie negatywna (bezpieczeństwo zdrowotne, środowisko, cyberbezpieczeństwo).

Widać tu wyraźnie występowanie zasadniczych słabości naszego państwa. Zaliczamy do nich w szczególności:

- polityczną uznaniowość,
- niski poziom urzędniczych kompetencji systematycznie obniżanych w następstwie polityczno-nomenklaturowego (choć niesformalizowanego) mechanizmu obsady stanowisk,
- nadwrażliwość interwencji publicznych – nadmierna częstotliwość i stosowanie niewłaściwych metod,
- zastępowanie komunikacji publicznej polityczną (partyjną) propagandą.

Akcentując znaczenie gospodarczych konsekwencji obniżonej wiarygodności Polski, zwracamy uwagę na to, że wiąże się to ściśle z problemami w obszarze praworządności. Ich występowanie powoduje, że odczuwalnie rośnie w naszym kraju ryzyko obrotu gospodarczego, co m.in. powoduje odczuwalny wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Cięży tu też znaczne pogorszenie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Postępowania są bardzo przewlekłe – nawet w trybach, które (teoretycznie) powinny pozwalać na szybkie dochodzenie roszczeń.

Nie zajmowaliśmy się w pierwszej edycji indeksu porównaniami międzynarodowymi. Zamierzamy to zrobić w kolejnej. Tym niemniej incydentalnie porównywaliśmy dane dla Polski z danymi

krajów naszej podstawowej grupy rówieśniczej (czwórka wyszehradzka). Możemy stwierdzić, że **wiarygodność ekonomiczna Polski plasuje się niżej niż w przypadku Czech i Słowacji oraz na podobnym poziomie jak Węgry, kraju, którego wiarygodność w ostatnich latach uległa wyraźnemu obniżeniu.**

W raporcie formułujemy rekomendacje dotyczące działań w każdym z omówionych obszarów. I choć są przypisane analizowanym w raporcie obszarom, to ich znaczenie nie ogranicza się tylko do jednej z tych dziedzin.

Praworządność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego

- stworzenie takich mechanizmów, by władza przeprowadzała rzeczywiste konsultacje społeczne projektów ustaw
- rozszerzenie obowiązku dokonywania oceny skutków regulacji (ex ante), także dla poselskich projektów ustaw
- niezbędna jest zmiana zasad pisania uzasadnień wyroków sądowych: powinny być zrozumiałe i krótkie
- przywrócenie możliwości uzyskania statusu urzędnika służby cywilnej w drodze egzaminu oraz podniesienia limitu mianowań
- zaprzestanie destrukcji instytucjonalnej wymiaru sprawiedliwości

Swoboda działalności gospodarczej

- monitorowanie wpływu działań administracji centralnej na warunki prowadzenia biznesu, obecnie szczególnie wynikające z częstej zmiany przepisów podatkowych oraz wysokości obciążeń fiskalnych
- monitorowanie sytuacji pogarszających się warunków rejestracji własności

- niezbędne jest podniesienie skuteczności sądownictwa
- skrócenie czasu rozpatrywania spraw sądowych i administracyjnych, w tym wprowadzenie rozwiązań w samorządach sędziów, które promują osoby pracujące efektywnie
- podjęcie działań naprawczych w zakresie praworządności, ważnych szczególnie dla prowadzenia działalności gospodarczej

Wiarygodność finansów publicznych

- przywrócenie przejrzystości finansów publicznych: wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej planów finansowych wszystkich jednostek sektora finansów publicznych w odnośnym zakresie metodologii unijnej
- wprowadzenie obowiązku publikowania w ustawie budżetowej szczegółowych informacji o stosowaniu reguły wydatkowej
- utworzenie publicznego rejestru jednostek sektora finansów publicznych z informacjami finansowymi, w tym o zatrudnieniu i wynagrodzeniach
- utworzenie rejestru danin publicznych
- kompleksowa reforma instytucjonalno-organizacyjna finansów publicznych polegająca na redukcji funduszy, agencji i redefinicji „budżetu państwa” na „budżet całego sektora centralnego” tak, aby rząd otrzymywał pełne i niewadliwe absolutorium
- 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
- wprowadzenie wymogu akceptacji zmian w regułach fiskalnych przez $\frac{2}{3}$ parlamentu i zapisanie w konstytucji sytuacji, w których możliwe jest ich niestosowanie
- zapewnienie spójności polityki fiskalnej i monetarnej (tzw. policy mix) oraz przywrócenie wiarygodności każdej tej polityki

- zmiana struktury wydatków finansów publicznych poprzez redukcję transferów socjalnych przy podniesieniu nakładów na cele kluczowe dla rozwoju, m.in. na politykę zdrowotną, obronę narodową, transformację energetyczną, politykę migracyjną

Stabilność systemu finansowego

- rzadsze występowanie w mediach przedstawicieli banku centralnego oraz skoncentrowanie jego komunikacji na mandacie NBP, czyli kwestii (przywrócenia) stabilnego poziomu cen
- rezygnacja z podatku bankowego (przynajmniej od nowych kredytów)
- zwolnienie odsetek od depozytów z podatku od dochodów kapitałowych (czyli tzw. podatku Belki)

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

- działania wspierające rozwój kapitału ludzkiego przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem osób o najniższych kompetencjach i umiejętnościach
- efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów pracy przez zwiększenie udziału osób dorosłych, w tym zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy, w różnych formach kształcenia i szkoleń
- opracowanie zasad polityki migracyjnej, uwzględniających integrację społeczną i zawodową migrantów
- upowszechnienie rozwiązań zarządzania wiekiem i wspierania aktywności osób w wieku okołoemerytalnym

Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej

- zapewnić większy napływ kadry dydaktycznej do szkół poprzez stosowanie różnorodnych zachęt do podejmowania zawodu nauczyciela

- potrzebna jest spójna polityka dotycząca systemu opieki zdrowotnej, szczególnie w kontekście zaniedbań, które pojawiły się w służbie zdrowia w okresie pandemii COVID-19
- pilna jest radykalna poprawa atrakcyjności pracy w sektorze publicznym, który niestety przegrywa walkę o wykwalifikowanego pracownika z sektorem prywatnym
- zwiększyć dynamikę rozwoju odnawialnych źródeł energii, co z jednej strony przyczyni się do poprawy środowiska naturalnego, a z drugiej strony zwiększy niezależność od zewnętrznych dostawców surowców energetycznych
- zdecydowanie poprawić cyberbezpieczeństwo oraz wykorzystać doświadczenia sektora prywatnego w zakresie automatyzacji procesów

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

- należy wprowadzić w życie wszystkie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
- trzeba przegłosować ustawy realizujące zobowiązania Polski w ramach KPO

Część z zaproponowanych przez nas rekomendacji można realizować natychmiast. Pozostałe wymagają więcej czasu. Bez względu jednak na to, jaki czas jest potrzebny do ich wdrożenia, powinny zostać poważnie potraktowane. W przeciwnym razie wiarygodność ekonomiczna Polski nadal będzie się obniżać.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2005): *Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth* [w:], Ph. Aghion i S.N. Durlauf (red.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier, Amsterdam.
- Alchian A.A. (1950): *Uncertainty, evolution, and economic theory*, „Journal of political economy”, 58(3), 211–221.
- Amsden A. (2001): *The Rise of „The Rest”: Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press, NY.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.* (2021), NIK.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r.* (2022), NIK.
- Banaś M. *System bezpieczeństwa narodowego – ogólna charakterystyka*, dostępne na stronie internetowej: <https://zpe.gov.pl/a/system-bezpieczenstwa-narodowego---ogolna-charakterystyka/D10Rh2ZnC>.
- Beckmann V. (2000): *Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft*, Berlin.
- Biga B., Hausner J., Możdżeń M. (red.) (2021): *Uwspólnianie zasobów i dobra wspólne. III seminarium świeradowskie*, „Open Eyes Economy Discussion Papers”, nr 5.
- Blanchard O., and Cottarelli C., (2010): *Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies*, IMFdirect.
- Blinder A.S., Ehrmann M., Fratzscher M., De Haan J., Jansen D. J. (2008): *Central bank communication and monetary policy: a survey of theory and evidence*, „Journal of Economic Literature”, 46(4): 910–945.

- Blinder A., Ehrmann M., de Haan J. and Jansen D. J. (2017): *Necessity as the mother of invention: Monetary policy after the crisis*, „Economic Policy”, 32(92), 707–755.
- Bloom N. (2009): *The impact of uncertainty shocks*, „Econometrica”, 77(3): 623–685.
- Bunn D., Asen E. (2022): *International Tax Competitiveness Index 2021*, Tax Foundation, Washington D.C.
- Chemin M. (2020): *Judicial efficiency and firm productivity: Evidence from a world database of judicial reforms*, „Review of Economics and Statistics”, 102.1.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2011): *Koszty inflacji. Przegląd piśmiennictwa*, „Ekonomista”, 3(2011): 395–418.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2013): *Does Inflation Harm Corporate Investment? Empirical Evidence from OECD Countries*, „Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal”, (2013-06): 1–38.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2017): *Are major central banks blinded by the analytical elegance of their models? Possible costs of unconventional monetary policy measures*, „Singapore Economic Review”, 62(01): 87–108.
- Ciżkowicz P., Rzońca A., Torój A. (2019): *In Search of an Appropriate Lower Bound. The Zero Lower Bound vs. the Positive Lower Bound under Discretion and Commitment*, „German Economic Review”, 20(4): e1028–e1053.
- Clayton S. (2003): *Environmental identity: A conceptual and an operational definition* [w:], *Identity and the natural environment: The psychological significance of nature*, s. 45–65.
- Coenen G., Ehrmann M., Gaballo G., Hoffmann P., Nakov A., Nardelli S., Persson E., Strasser G. (2017): *Communication of monetary policy in unconventional times*, ECB Working Paper, 2080.
- Cooter R., and Ulen T. (1988): *Law and economics*.
- Craig D., Diakun-Thibault N., Purse R. (2014): *Defining cybersecurity* [w:], *Technology Innovation Management Review*, 4 (10).
- Czop A. (2012): *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce* [w:], *Kultura Bezpieczeństwa*. „Nauka-Praktyka-Refleksje” (12), s. 71–88.
- Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P. (2021): *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa.

- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022): *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*, edycja 2022, Instytut Odpowiedzialnych Finansów, Warszawa.
- Etienne C., Asamoah-Baah A., Evans D.B. (2010): *Health systems financing: the path to universal coverage*, World Health Organization.
- Evans P.B. (1995): *Embedded autonomy*, Princeton University Press.
- Fagerberg J. i Godinho M. (2004): *Innovation and Catching-Up* [w:] Fagerberg J., Mowery D.C., Nelson R. (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 514–542.
- Fischer S. (1993): *The Role of Macroeconomic Factors in Growth*, „NBER Working Paper”, 4565.
- Gatti R., Goraus K. and Morgandi M. (2014): *Balancing Flexibility and Worker Protection. Understanding Labor Market Duality in Poland* (Issue October).
- Geodecki T. (2016): *Instytucje a konkurencyjność gospodarki* [w:] Geodecki T. (red.), *Polityka wsparcia konkurencyjności gospodarki: wybrane aspekty*. Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, ss. 163–180.
- Grant Thornton (2022): *Barometr Prawa*. Edycja (2022). Pozyskano z: <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>
- Hayek F.A. (2006): *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- 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.
- Keynes J.M. (2011): *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Komisja Europejska: ROZPORZĄDZENIE KOMISJI (UE).../...
- Korzeniowski L. (2012): *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin.
- Kose M.A., Kurlat S., Ohnsorge F. and Sugawara N. (2017): *A Cross-Country Database of Fiscal Space*, „Policy Research Working Paper”, 8157, World Bank, Washington, DC.
- Langlois R.N. (2003). *The vanishing hand: the changing dynamics of industrial capitalism*, „Industrial and corporate change” (2003), 12.2: 351–385.

- Levine R. (2005): *Finance and Growth: Theory and Evidence* [w:] Aghion P., Durlauf S.N. (eds.), (2005a), *Handbook of economic growth*, Volume 1A, Elsevier B.V., Amsterdam, London, San Diego.
- Małysz J. (2003): *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „*Ekonomista*” nr 3.
- Marciano A., Melcarne A. and Ramello G.B. (2019): *The economic importance of judicial institutions, their performance and the proper way to measure them*, „*Journal of Institutional Economics*”, 15.1.
- Marody M., Wilkin J. (red.) (2002): *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*, EU-monitoring VI: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Meltzer A.H. (2014): *Slow Recovery with Low Inflation* [w:], *Across the Great Divide: New Perspectives on the Financial Crisis*. Baily M.N., Taylor J.B. (eds.), Stanford University: Hoover Institution, Stanford.
- Minsky H. (1990): Schumpeter: finance and evolution [w:], Heertje A. and Perlman M. (eds), *Evolving Market Technology and Market Structure: Studies in Schumpeterian Economics*, The University of Michigan Press: Ann Arbor.
- Ndou V. (2004): *E-Government for developing countries: opportunities and challenges* [w:], *The electronic journal of information systems in developing countries*, 18 (1), s. 1–24.
- Nelson R.R., Winter S.J. (1985): *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010): *Education at a glance 2010*, OECD indicators: OECD, Paris.
- Palvia S., Jain C. i Sharma S.S. (red.) (2007): *E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world* (t. 5).
- Porter M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Pruchnik K. (2021): *Analiza przyczyn częstego występowania kryzysów bankowych. Badania empiryczne a teoria*, rozprawa doktorska, obroniona w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Ratajczak M. (2009): *Czy wszyscy jesteśmy lub będziemy instytucjonalistami?*, prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 74.

- Robinson J.A. and Acemoglu D. (2012): *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, Profile, London.
- Rzońca A. (2014): *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, C.H. Beck Publishing, Warszawa.
- Schatz D., Bashroush. R., Wall J. (2017): *Towards a more representative definition of cyber security* [w:], *Journal of Digital Forensics, Security and Law*, 12 (2), s. 53–74.
- Schwab K. (red.) (2015): *World Competitiveness Report 2015–2016*, World Economic Forum, Geneva.
- Stiglitz J.E., Fitoussi J.P., Durand Martine (2018): *Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD, Paris.
- Taylor J.B. (2014): *Causes of the Financial Crisis and the Slow Recovery: A Ten-Year Perspective* [w:], *Across the Great Divide: New Perspectives on the Financial Crisis*. Baily M.N., Taylor J.B. (eds.), Stanford University: Hoover Institution, Stanford.
- The World Bank (2019): *The Changing Nature of Work. World Development Report 2019*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1619-2>
- Twizeyimana J.D., Andersson A. (2019): *The public value of E-Government – A literature review* [w:], „Government information quarterly”, 36 (2), s. 167–178.
- van de Walle S. (2016): *When public services fail: A research agenda on public service failure* [w:], *Journal of Service Management*.
- Williamson O. (1998): *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williamson O. (2000): *The New Institutional Economics, Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, vol. 28, no 3.

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP) to dynamicznie rozwijająca się organizacja, której misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju poprzez generowanie i upowszechnianie wiedzy z zakresu ekonomii wartości w działaniach i debacie publicznej.

Zależy nam, aby wartości społeczne, troska o środowisko, przyszłość pokoleń, stały się nadrzędne nad krótkookresowym myśleniem nastawionym wyłącznie na zysk.

Zachęcamy do zapoznania się z ofertą Wydawnictwa GAP:

<https://fundacjagap.pl/wydawnictwo/>
oraz naszego sklepu: <https://sklep.oees.pl/>

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej
ul. ks. I.J. Skorupki 22, 31-519 Kraków
tel. 12 423 76 05, e-mail: biuro@fundacjagap.pl
www.fundacjagap.pl

Kraków, 2022



Publikacja powstała w ramach serii wydawniczej
„Ku ekonomii wartości”

PARTNERZY MERYTORYCZNI



PARTNERZY



Dr Irena Eris



NowyStyl

PARTNER MEDIALNY

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

WYDAWCA

fun
dacja
gap
FUNDACJA
GOSPODARKI
I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

ISBN 978-83-67140-17-1



9 788367 140171 >