

AUDYT WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ

Marcin Zieliński

WSPÓŁPRACA:

Fred McMahon, Marek Tatała



PARTNERZY PROJEKTU:



Listopad 2021

Spis treści

Publikacja jest materiałem wprowadzającym do Audytu Wolności Gospodarczej, który odbył się 30 listopada 2021 roku w Warszawie. Audyt nie jest tradycyjną konferencją. To obywatelskie konsultacje, które pozwolą na przedstawienie konkretnych rozwiązań służących wolności gospodarczej w Polsce. W ostatniej edycji indeksu Fraser Institute Polska zajęła dopiero 75. miejsce na świecie. To drugi najgorszy wynik w Unii Europejskiej. Jest więc ogromne pole do poprawy.

W ramach Audytu została zorganizowana dyskusja na temat stanu wolności gospodarczej w Polsce i rekomendacji w czterech z pięciu obszarów, które obejmuje indeks wolności gospodarczej: polityka fiskalna, polityka pieniężna, praworządność, regulacje. Wnioski z dyskusji i rekomendacje zostaną przedstawione w opublikowanym po Audycie raporcie.

Audyty Wolności Gospodarczej odbywały się do tej pory m.in. w Kolumbii, Egipcie, Grecji, Urugwaju, Kirgistanie, Malezji i na Ukrainie. Celem Audytów jest opracowanie propozycji reform, które wpłyną na zwiększenie poziomu wolności gospodarczej, a co za tym idzie, stworzenie lepszych warunków dla rozwoju, przedsiębiorczości, pracy, inwestycji i innowacji.

Autor: **Marcin Zieliński**, Ekonomista,
Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (Polska)

Współpraca: **Fred McMahon**, Michael Walker Chair of Economic Freedom Research,
Fraser Institute (Kanada)

Marek Tatała, Dyrektor Zarządzający,
Fundacja Wolności Gospodarczej (Polska)



Publikacja i Audyt Wolności Gospodarczej przygotowane dzięki wsparciu finansowemu Atlas Network (USA) i wsparciu merytorycznemu Fraser Institute (Kanada).

Audyt jest też częścią działań Fundacji FOR w ramach projektu „Deregulacja.pl” realizowanego w ramach Atlas Network COVID-19 Partner Response Fund.

WSTĘP: WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W POLSCE 5

AUDYT WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE.....7

Czym jest wolność gospodarcza?.....7

Obszary wolności gospodarczej.....7

Poszczególne obszary wolności gospodarczej w Polsce 9

Wolność gospodarcza w Polsce 9

Wielkość państwa: wydatki, podatki i państwowe firmy11

System prawny i prawa własności14

Solidny pieniądź.....17

Swoboda handlu międzynarodowego.....19

Regulacje kredytu, pracy i działalności gospodarczej21

**MATERIAŁ DODATKOWY: WOLNOŚĆ GOSPODARCZA UŁATWIA
WYJŚCIE Z BIEDY27**

Wstęp: wolność gospodarcza w Polsce

Sporządzany przez Fraser Institute indeks Economic Freedom of the World przedstawia wieloaspektowy, a przez to kompleksowy obraz wolności gospodarczej w poszczególnych krajach. Uwzględnia nie tylko wąski aspekt regulacji krajowej działalności gospodarczej i handlu międzynarodowego, lecz także wielkość sektora państwowego (zarówno politykę fiskalną, jak i własność państwową), jakość systemu prawnego oraz politykę pieniężną.

Tak szeroko rozumiana wolność gospodarcza sprzyja rozwojowi kraju i poprawie jakości życia jego mieszkańców. Wolność gospodarcza ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy przez to, że tworzy środowisko, w którym ludzie i firmy mogą swobodnie przeznaczać swoje zasoby do zastosowań o najwyższej wartości. Potwierdzają to dziesiątki, jeśli nie setki badań empirycznych. Pomijając kraje bogate w surowce (np. leżące w rejonie Zatoki Perskiej), najwyższy dochód na osobę osiągają te kraje, w których poziom wolności gospodarczej jest relatywnie wysoki.

Wczesna i udana transformacja, która rozpoczęła się w 1989 roku, przyniosła Polsce radykalną poprawę zakresu wolności gospodarczej. Jeszcze w 1990 roku Polska zajmowała 105. pozycję w rankingu Fraser Institute, zaliczając się do krajów najmniej wolnych. Pięć lat później była już 86., lokując się w trzeciej ćwiartce. Od 2004 roku, gdy weszła do Unii Europejskiej, Polska znajduje się w drugiej ćwiartce (62. miejsce). Mimo różnych zawirowań po drodze kolejne 10 lat przyniosło awans na 45. pozycję rankingu. Od 2015 roku mamy jednak do czynienia z wyraźnym regresem, a w ostatniej edycji indeksu (za 2019 rok) Polska zajęła dopiero 75. miejsce.

Co istotne, edycja ta nie uwzględnia niepokojących zmian, jakie zaszły zarówno w Polsce, jak i w innych krajach świata w związku z walką z pandemią COVID-19. Pandemii towarzyszą dawno niespotykane, jeśli nie bezprecedensowe interwencje państwa – od ograniczeń podstawowych wolności jednostek po znaczny wzrost wydatków publicznych, m.in. w celu zrekompensowania firmom skutków zamknięcia gospodarki. Teraz, w dyskusjach na temat odbudowy po kryzysie towarzyszącym pandemii często słyszymy o potrzebie pobudzenia gospodarki. Rozumie się przez to zwykle zwiększenie interwencjonizmu państwa i dalszy wzrost wydatków publicznych.

Biorąc to wszystko pod uwagę, trudno obecnie ocenić, jak w stosunku do innych krajów zmieni się pozycja Polski w kolejnych edycjach indeksu Economic Freedom of the World. Jednak w związku z działaniami rządu na przestrzeni ostatnich dwóch lat uzasadnione są obawy, że ocena Polski może się jeszcze obniżyć. Pogarszające się perspektywy wolności gospodarczej stanowią zagrożenie dla kontynuacji polskiego wzrostu w najbliższych dekadach. Sytuacja ta każe szukać odpowiedzi na pytania o to, jak ten niepokojący trend, który rozpoczął się sześć lat temu i przybrał na sile w 2020 roku, odwrócić.

Audyt wolności gospodarczej w Polsce

CZYM JEST WOLNOŚĆ GOSPODARCZA?

Wolność gospodarcza to swoboda dysponowania swoją własnością przez jednostki, bez ingerencji wszechwładnego rządu czy elit koleistów.

Wymaga istnienia ograniczonego państwa, rządów prawa chroniących swobody wszystkich ludzi, zdrowego pieniądza (w przeciwnym razie państwo może wywłaszczać obywateli przez inflację), wolnego i otwartego na światowe rynki handlu oraz minimalnych, a zarazem przemyślanych regulacji chroniących wolność gospodarczą.

OBSZARY WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ

Wolność gospodarcza jest mierzona przez 42 zmienne odpowiadające czynnikom politycznym, które określają wolność gospodarczą danego kraju. Może osiągnąć wynik od 0 do 10 punktów. Wynik zerowy oznaczałby zerową wartość każdej zmiennej, a wynik maksymalny wymagałby osiągnięcia przez każdą zmienną poziomu 10 punktów. W praktyce struktura indeksu to uniemożliwia. Nawet kraje o najgorszych wynikach osiągają względnie niezłe wyniki w niektórych zmiennych, a te o najlepszych wynikach – względnie słabe. Efektywny zakres indeksu wynosi od 4 do 9 punktów. W najnowszym indeksie żaden kraj nie uzyskał ogólnego wyniku powyżej 9 punktów i tylko Wenezuela miała wynik gorszy niż 4 punkty¹.

¹ Więcej informacji na temat indeksu wolności gospodarczej: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2021-annual-report>

■ Wielkość państwa: wydatki, podatki i państwowe firmy

Wraz ze wzrostem wydatków publicznych, podatków i zakresu działalności przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo maleje znaczenie prywatnego wyboru, który jest zastępowany przez decyzje polityczne, co ogranicza wolność gospodarczą.

■ System prawny i prawa własności

Ochrona osób i ich zdobytego zgodnie z prawem majątku ma podstawowe znaczenie dla zarówno wolności gospodarczej, jak i społeczeństwa obywatelskiego. W istocie jest to najważniejsza funkcja państwa.

■ Solidny pieniądz

Inflacja obniża wartość wynagrodzeń i oszczędności. Dlatego tak istotny dla ochrony praw własności jest solidny pieniądz. Kiedy inflacja jest nie tylko wysoka, lecz także zmienna, jednostkom trudno planować na przyszłość i tym samym skutecznie korzystać z wolności gospodarczej.

■ Swoboda handlu międzynarodowego

Wolność wymiany – w najszerszym tego pojęcia znaczeniu: kupowania, sprzedawania, zawierania umów itd. – jest podstawą wolności gospodarczej, o której ograniczeniu świadczy brak swobody wymiany z podmiotami z innych krajów.

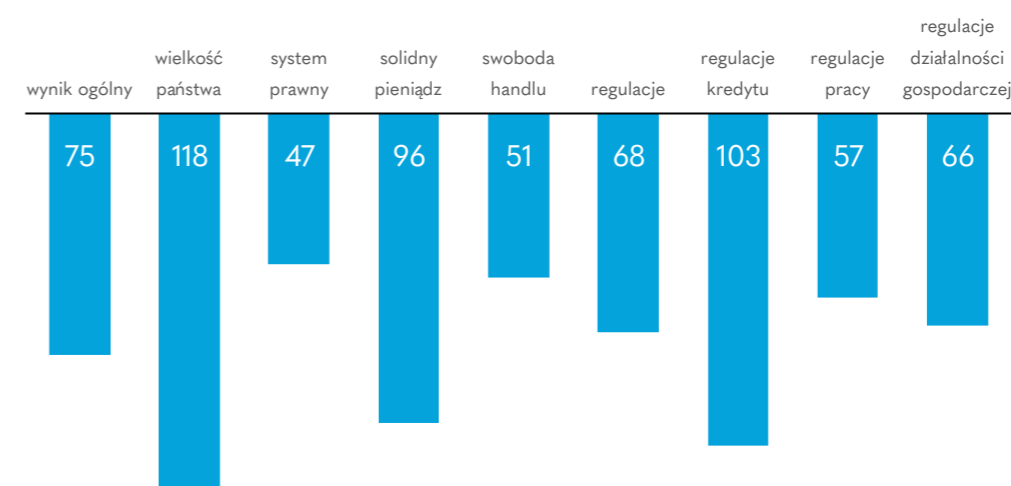
■ Regulacje kredytu, pracy i przedsiębiorczości

Rządy wprowadzają uciążliwe regulacje zmniejszające swobodę wymiany w kraju, zaciągania kredytów, wyboru pracowników lub pracodawców czy prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie tego typu ograniczenia zmniejszają poziom wolności gospodarczej

POSZCZEGÓLNE OBSZARY WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE

W 2019 roku Polska zajęła 75. miejsce na 165 krajów w rankingu Economic Freedom of the World (wykres 1). Jest to pozycja o wiele niższa od najwyższego w historii 45. miejsca w 2015 roku. W ostatnich latach nastąpiła wyraźna zmiana tendencji w zakresie wolności gospodarczej.

WYKRES 1
MIEJSCE POLSKI W POSZCZEGÓLNYCH OBSZARACH I WYBRANYCH SKŁADOWYCH
RANKINGU ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



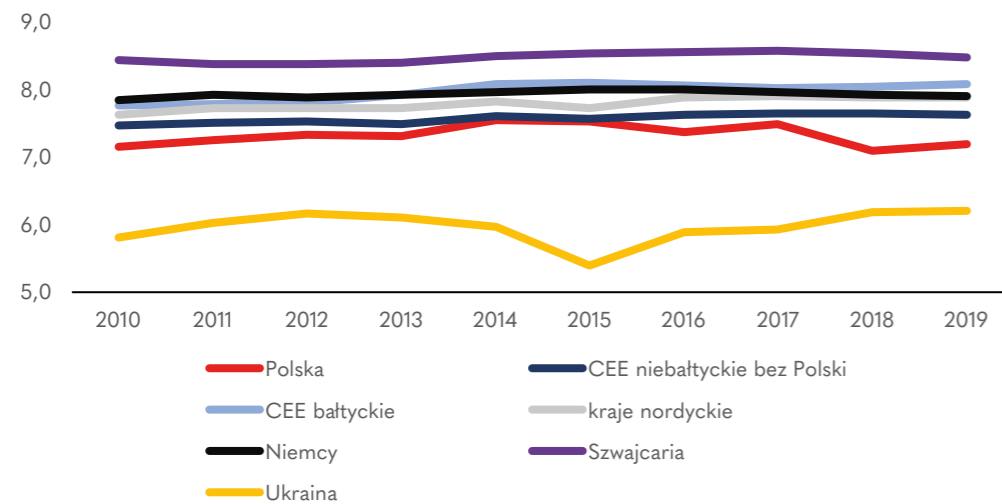
WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W POLSCE

Wykres 2a porównuje ogólny wynik Polski w latach 2010–2019 z najlepiej radzącą sobie w Europie Szwajcarią, najstabszą Ukrainą, a także z Niemcami, innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, które są członkami Unii Europejskiej (CEE), oraz krajami nordyckimi².

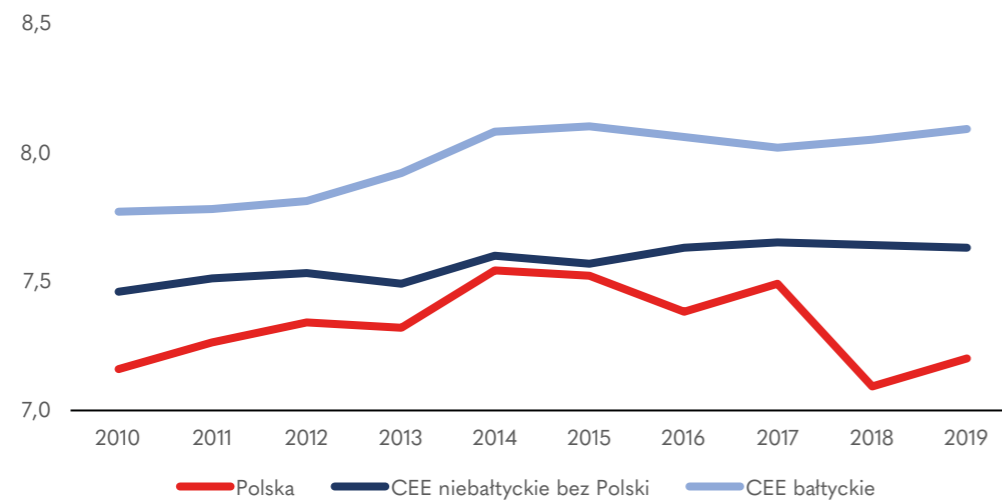
² Kraje CEE niebałtyckie: Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Kraje CEE bałtyckie: Estonia, Litwa i Łotwa. Kraje nordyckie: Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja.

Wykres 2b koncentruje się na krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przez większą część dekady poszerzały wolność gospodarczą, ale od 2015 roku Polska doświadczyła znacznego jej ograniczenia, co stwarza ryzyko spowolnienia polskiego wzrostu gospodarczego w kolejnych latach.

WYKRES 2A
WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



WYKRES 2B
WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



WIELKOŚĆ PAŃSTWA: WYDATKI, PODATKI I PAŃSTWOWE FIRMY

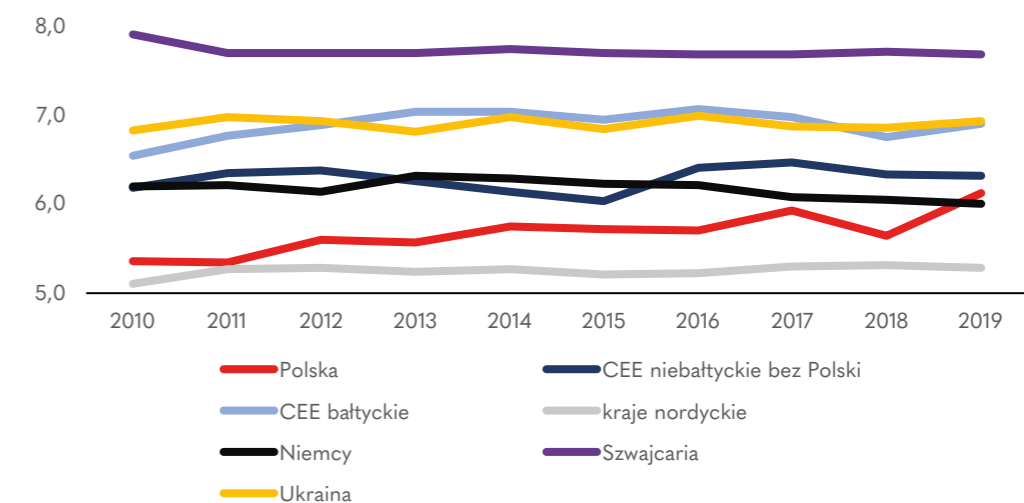
Wraz ze wzrostem wydatków publicznych, podatków i zakresu działalności przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo maleje znaczenie prywatnego wyboru, który jest zastępowany przez decyzje polityczne, co ogranicza wolność gospodarczą.

Pod względem wielkości państwa Polska plasuje się na 118. miejscu – niski wynik wskazuje na dużą rolę państwa. Wysokie wydatki publiczne i podatki wypierają prywatną działalność gospodarczą i ograniczają wolność ekonomiczną ludzi.

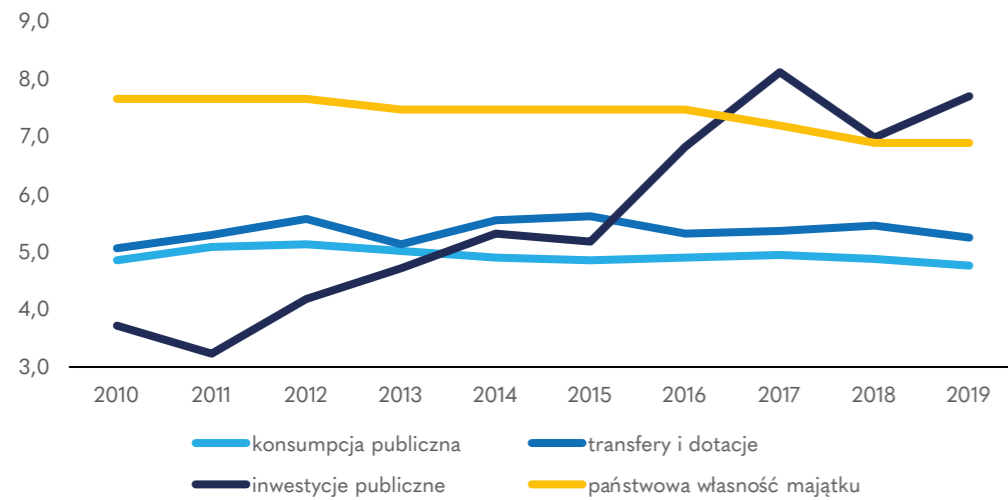
Taki rozmiar państwa może być dla Polski w przyszłości istotnym hamulcem. Często w miarę rozwoju gospodarczego kraju zwiększa się sektor publiczny. Hamuje to przyszły wzrost, ale bogate kraje są prędkiej w stanie pozwolić sobie na wielkie państwo. Poziom rozwoju Polski nie uzasadnia jednak obecnych rozmiarów sektora publicznego.

Pod względem wielkości państwa Polska uzyskała wynik podobny jak Niemcy, mimo że jest krajem o wiele mniej zamożnym (wykres 3) Należy przy tym zaznaczyć, że duże państwo niekoniecznie musi iść w parze z zamożnością kraju. Na przykład wynik Szwajcarii wyniósł 7,7 punktu – mimo to państwo w Szwajcarii jest w stanie dobrze, a nawet o wiele lepiej niż w wielu krajach o większym sektorze publicznym, wykonywać swoje funkcje.

WYKRES 3
WIELKOŚĆ PAŃSTWA W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



WYKRES 4
WYBRANE SKŁADOWE OBSZARU WIELKOŚĆ PAŃSTWA W INDEKSIE ECONOMIC
FREEDOM OF THE WORLD



W obszarze sektora publicznego dodatkowymi problemami, które w ostatnich latach przybrały na znaczeniu, są:

- **Brak transparentności wydatków publicznych.** Duża część wydatków państwa jest „ukryta” w funduszach pozabudżetowych albo realizowana za pośrednictwem kontrolowanych przez państwo fundacji lub przedsiębiorstw – np. państwowe górnictwo jest dotowane przez państwowe spółki energetyczne. Problem ten pogłębił się podczas pandemii, kiedy rząd, aby ominąć konstytucyjny limit długu, wykorzystał Polski Fundusz Rozwoju do sfinansowania rekompensat dla firm za *lockdown* na początku 2020 roku. Gwarantowane przez rząd obligacje PFR skupował następnie Narodowy Bank Polski. Fakt, że duża część wydatków państwa jest realizowana poza budżetem, utrudnia ocenę stanu finansów publicznych.
- **Upolitycznienie wydatków.** Wydatki publiczne w Polsce są upolitycznione. Mają służyć finansowaniu m.in. planowanych wielkich projektów infrastrukturalnych i gospodarczych, które trudno uzasadnić ekonomicznie, czy propagandy partyjnej w telewizji publicznej. Ponadto rząd chętnie obniża podatki dochodowe, z których wpływami musi dzielić się z samorządami, jednocześnie podnosząc albo wprowadzając inne podatki, które w całości zagarnia dla siebie. Jednocześnie powołuje różne rodzaju pozabudżetowe fundusze mające wspierać samorządy. W przypadku takich funduszy pojawia się naturalna zachęta, żeby wspierać te samorządy, w których władzę dzierżą przedstawiciele partii rządzącej na szczeblu centralnym.

- **Stanowienie prawa podatkowego.** Jak w przypadku ustaw innego typu ustawy podatkowe są pospiesznie przepychane przez proces legislacyjny. Prowadzi to do powstawania różnego rodzaju podatkowych bubli. Ponadto wiele zmian podatkowych wprowadzanych jest tuż przed rozpoczęciem kolejnego roku, w którym mają obowiązywać.
- **Nepotyzm.** Duże znaczenie przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo i duża ich liczba sprawiają, że synekury w ich zarządach czy nawet na stanowiskach kierowniczych średniego szczebla stają się dla każdej partii rządzącej ważnym łupem politycznym, którym można obdarować lojalnych towarzyszy. Przedstawiciele partii obecnie rządzącej nawet nie ukrywają, że jednym z kryteriów przy zatrudnieniu jest to, czy dana osoba „zna program PiS i jest rękojmią, że będzie on realizowany”. Dodatkowo ze względu na to, że chętnych do czerpania wysokich wynagrodzeń z zasiadania w zarządach jest więcej niż miejsc, problemem jest wysoka rotacja prezesów i członków zarządu.

PYTANIA DO DISKUSJI:

1. W okresie po wybuchu pandemii COVID-19 wzrosło znaczenie wydatków realizowanych poza budżetem i finansowych obligacjami emitowanymi przez BGK i PFR. Jak przywrócić kontrolę parlamentu nad tymi wydatkami?
2. Obok wielkości wydatków publicznych istotna jest również ich transparentność, na której brak w przypadku Polski wskazuje wielu ekspertów. Jakie kroki należy podjąć, aby zwiększyć transparentność wydatków państwa?
3. Czy wyciąganie spod dyscypliny reguł fiskalnych wybranych wydatków, np. inwestycyjnych, rozwojowych czy militarnych, to dobry kierunek?
4. Największą pozycją wydatkową są wydatki emerytalne. Zapoczątkowane w 2012 roku stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego zostało cofnięte. Co można zrobić, aby podnieść efektywny wiek emerytalny?
5. Czy należy uznać niektóre z kontrolowanych przez państwo spółek za przedsiębiorstwa strategiczne?

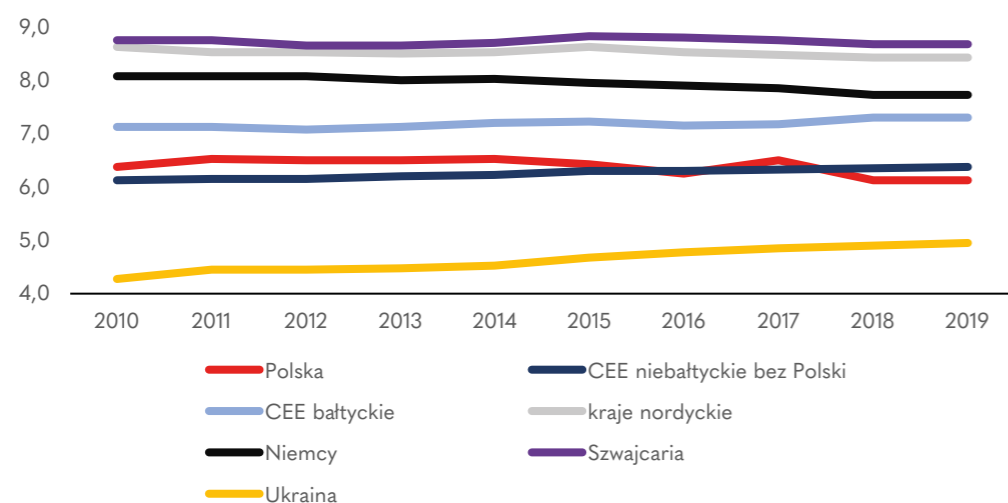
SYSTEM PRAWNY I PRAWA WŁASNOŚCI

Ochrona osób i ich zdobytego zgodnie z prawem majątku ma podstawowe znaczenie dla zarówno wolności gospodarczej, jak i społeczeństwa obywatelskiego. W istocie jest to najważniejsza funkcja państwa.

Pod względem praworządności i praw własności Polska zajęła w 2019 roku 47. miejsce (zob. wykres 1). Choć w tej kategorii Polska uplasowała się relatywnie wysoko w porównaniu z innymi obszarami indeksu, to istotny jest kierunek, w jakim zmierza. W ostatnich latach mamy do czynienia z głębokim kryzysem praworządności, którego nie wszystkie skutki są automatycznie widoczne w indeksie. Efektywna gospodarka rynkowa jest niemożliwa bez zdrowego i przewidywalnego systemu prawnego, który w równy i sprawiedliwy sposób chroniłby wolność i własność wszystkich ludzi.

Wykres 5 ukazuje stan systemu prawnego i rządów prawa w Polsce na tle wybranych krajów i grup krajów. Do 2015 roku, choć sytuację trudno było uznać za zadowalającą, Polska osiągała w tej kategorii wynik lepszy od średniej dla innych niebałtyckich krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W ostatnich latach obserwujemy jednak w tej kategorii pogorszenie na tle regionu.

WYKRES 5
SYSTEM PRAWNY W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD

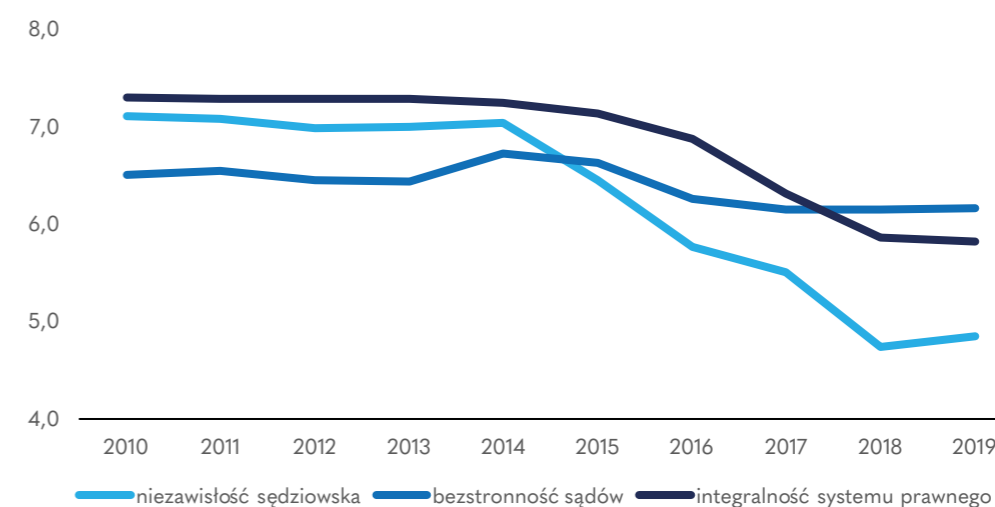


Wykres 6a ukazuje zmiany składowych: niezawisłość sędziowska, bezstronność sądów i integralność systemu prawnego. Wszystkie one znacznie pogorszyły się po 2015 roku. Największy spadek dotyczy niezawisłości sędziowskiej. Ingerencja

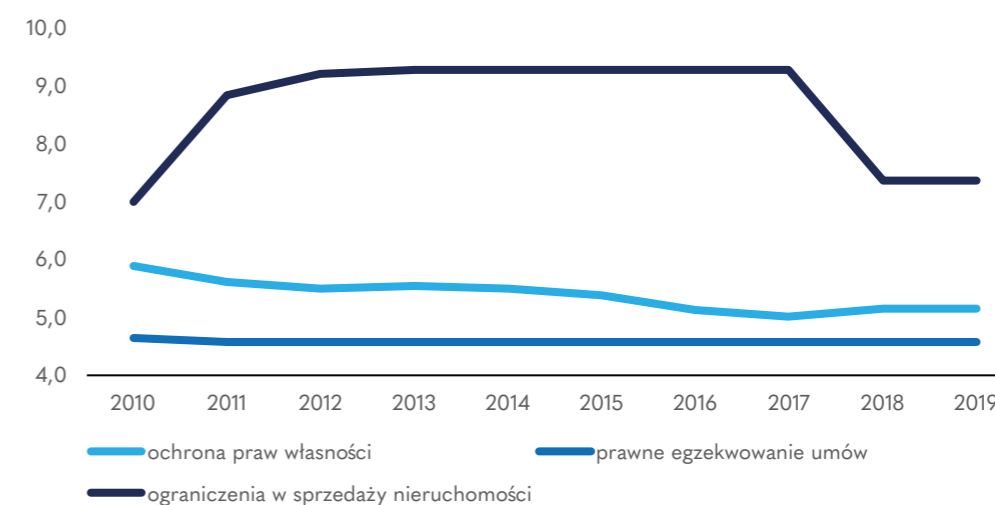
rządu uniemożliwia władzy sądowniczej wydawanie niezależnych wyroków. Często osiąga się to poprzez mianowanie przez rząd swoich sojuszników do władzy sądowniczej.

Polska osiągnęła też słabe wyniki pod względem ochrony praw własności i prawnego egzekwowania umów. Dodatkowo w ostatnich latach zwiększyły się ograniczenia w sprzedaży nieruchomości, co wynika m.in. z zamrożenia obrotu ziemią rolną przez rząd PiS (wykres 6b).

WYKRES 6A
WYBRANE SKŁADOWE OBSZARU SYSTEM PRAWNY W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



WYKRES 6B
WYBRANE SKŁADOWE OBSZARU SYSTEM PRAWNY W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



W obszarze systemu prawnego i praworządności najważniejsze problemy ostatnich lat to:

- **Zwiększenie wpływu polityków na wymiar sprawiedliwości.** Pod koniec 2015 roku rządzący rozpoczęli proces przejmowania kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym. Przejęcie tej instytucji umożliwiło dalsze zmiany, polegające m.in. na zwiększeniu ingerencji polityków w powoływanie członków Krajowej Rady Sądownictwa czy kolejne próby przejmowania kontroli politycznej nad Sądem Najwyższym. W tej ostatniej instytucji stworzono Izbę Dyscyplinarną, która miała stanowić element dyscyplinowania, a której działanie uznawane jest za niezgodne z Konstytucją i prawem Unii Europejskiej przez wielu ekspertów krajowych i instytucje unijne.
- **Oslabianie niezależności sądownictwa i coraz gorsza sprawność działania sądów.** Głównymi elementami „reform” wymiaru sprawiedliwości było przejmowanie kontroli nad poszczególnymi instytucjami sądownictwa i zmiany personalne, a nie realne usprawnienie działania sądów. Wobec krytyków zmian i osłabiania praworządności stosowano różnego rodzaju kroki dyscyplinujące. Jednocześnie nie usprawniono działania sądów, a w wielu obszarach czas rozstrzygnięcia sporów sądowych jest jeszcze dłuższy.
- **Upolitycznienie prokuratury.** W ostatnich latach doszło do połączenia urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a także do znaczącego wzrostu kontroli Prokuratora Generalnego, a więc polityka, nad pozostałymi prokuratorami. Umożliwia to wykorzystywanie prokuratury do realizacji celów politycznych poprzez wszczynanie postępowań w sprawach wygodnych dla władzy i omijanie spraw, które dla władzy mogłyby stanowić problem. Poza tym prokuratorzy, którzy zdecydowali się na krytykę zmian w samej prokuraturze, a także obronę praworządności, są narażeni na różne formy kar (sprawy dyscyplinarne, przeniesienia, degradacje itp.).
- **Zmienność prawa.** Dużym problemem jest ilość i zmienność przepisów prawa w Polsce. Powszechną praktyką jest wyjątkowo pospieszne uchwalanie aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu i fasadowość konsultacji publicznych. Zmienność przepisów prawa dotyczy wielu obszarów. Jednym z przykładów jest prawo podatkowe – wg firmy Grant Thornton w 2018 roku opublikowano aż 362 strony nowelizacji podatkowych.

PYTANIA DO DYSKUSJI:

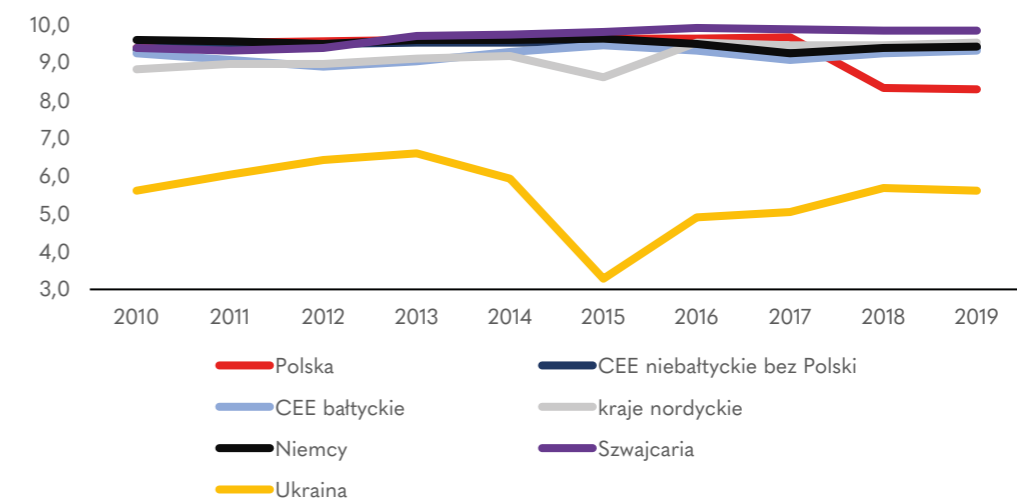
1. *Jakie znaczenie dla gospodarki mają zmiany w wymiarze sprawiedliwości wprowadzone po 2015 roku i co powinno być priorytetem w ramach przywracania zasad państwa prawa w Polsce?*
2. *Jak usprawnić działanie sądów bez osłabiania ich niezależności?*
3. *Co zrobić w celu poprawy jakości procesu legislacyjnego i tworzonego prawa w Polsce?*
4. *Jak dobrze chronione są prawa własności w Polsce i w których obszarach ochrona praw własności wymaga poprawy?*

SOLIDNY PIENIĄDZ

Inflacja obniża wartość wynagrodzeń i oszczędności. Dlatego tak istotny dla ochrony praw własności jest solidny pieniądz. Kiedy inflacja jest nie tylko wysoka, lecz także zmienna, jednostkom trudno planować na przyszłość i tym samym skutecznie korzystać z wolności gospodarczej.

Pod względem solidnego pieniądza Polska osiągnęła najwyższy wynik ze wszystkich obszarów (8,3 punktu), jednak mimo to zajęła dopiero 96. miejsce (zob. wykres 1).

WYKRES 7
SOLIDNY PIENIĄDZ W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



Ponieważ ranking przedstawia wyniki za 2019 rok, to nie ukazuje skutków gołębiej polityki pieniężnej w kolejnych latach:

- Już na przełomie 2019 i 2020 roku, czyli jeszcze przed wybuchem pandemii inflacja w Polsce zaczęła przekraczać poziom 3,5 procent (w 2019 roku nie było to jeszcze aż tak odczuwalne, gdyż średnioroczna inflacja wyniosła wtedy 2,3 procent).
- W połowie 2020 roku z powodu wzrostu popytu na pieniądź, co wynikało z podwyższonej niepewności towarzyszącej wybuchowi pandemii, inflacja nieco przyhamowała, ale cały czas pod względem wzrostu cen Polska należała do „czołówki” krajów Unii Europejskiej.
- W październiku 2021 roku inflacja rok do roku w Polsce wyniosła prawie 7 procent i była najwyższa od maja 2001 roku. W Polsce cykl podwyżek stóp procentowych zaczął się wiele miesięcy po innych krajach regionu takich jak Czechy czy Węgry.
- Dodatkowo październikowa podwyżka stóp odbyła się przy pełnym zaskoczeniu rynków finansowych. Wcześniej przez długi czas prezes NBP przekonywał Polaków, że inflacja jest zjawiskiem przejściowym i niezależnym od czynników monetarnych, a podwyżka stóp byłaby „szkolnym błędem”.

PYTANIA DO DYSKUSJI:

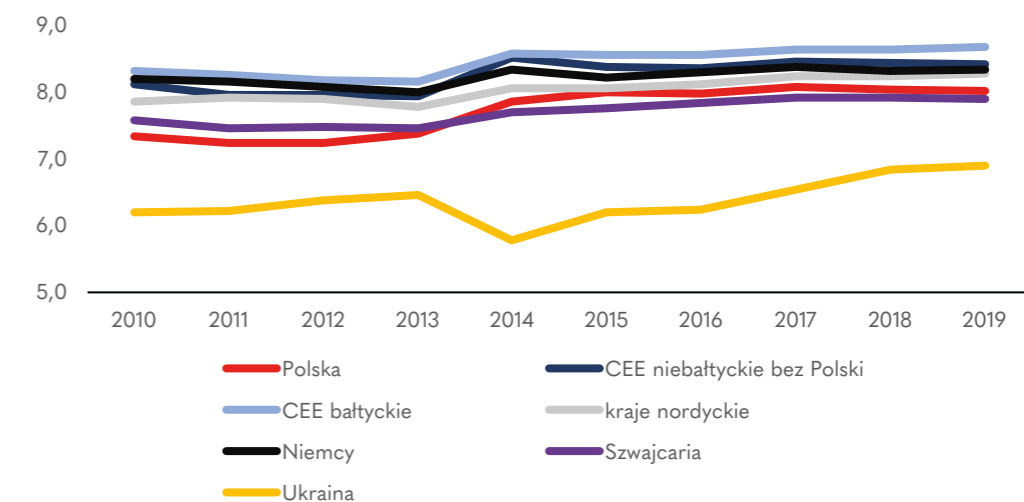
1. Czy wydarzenia ostatnich dwóch lat dowodzą, że potrzebujemy reformy instytucjonalnej RPP i NBP? Jeśli tak, to co należałoby zmienić?
2. W jaki sposób powinno odbywać się wychodzenie z prowadzonej od marca 2020 roku niekonwencjonalnej polityki pieniężnej?
3. Jakie kroki w obliczu podwyższonej inflacji na całym świecie powinien podjąć NBP, aby obniżyć dynamikę wzrostu cen w Polsce? Czy powinien interweniować na rynku walutowym, aby umocnić złotego?

SWOBODA HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

Wolność wymiany – w najszerszym tego pojęcia znaczeniu, kupowania, sprzedawania, zawierania umów itd. – jest podstawą wolności gospodarczej, o której ograniczeniu świadczy brak swobody wymiany z podmiotami z innych krajów.

Polska nie jest w stanie rozwijać się i podnosić poziomu życia swoich obywateli w oparciu o rynek liczący mniej niż 40 milionów ludzi żyjących w kraju czy nawet 450 milionów w Unii Europejskiej. Do rozwoju potrzebny jest dostęp do rynku światowego.

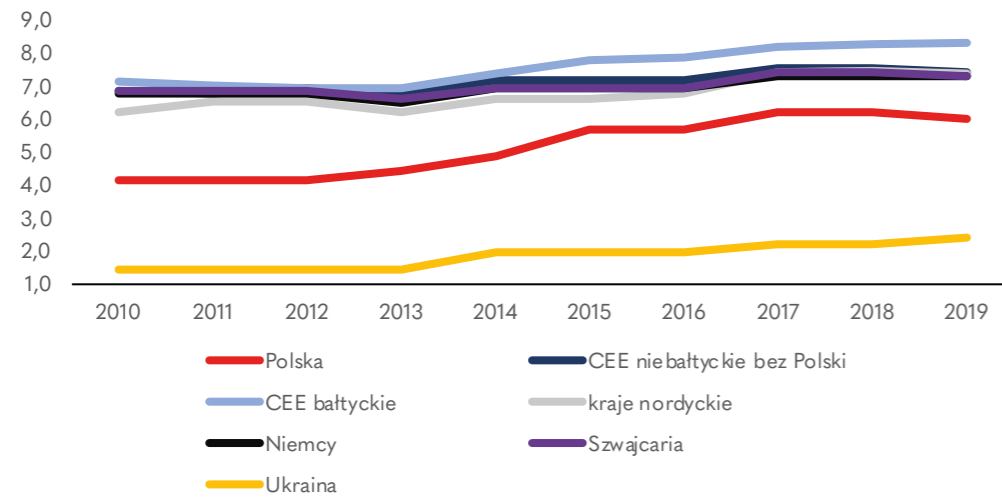
WYKRES 8
SWOBODA HANDLU W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



Pod względem swobody handlu międzynarodowego Polska zajęła w 2019 roku 51. miejsce na świecie z wynikiem 8 punktów. Osiągnęła wynik zbliżony do wybranych krajów i grup krajów, nie licząc Ukrainy (wykres 8). W dużej mierze wynika to z ich przynależności do Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu.

Najgorzej w kategorii swobody handlu międzynarodowego Polska wypada pod względem kontroli przepływu kapitału, odstając pod tym względem od wybranych do porównania krajów i grup krajów (wykres 9).

WYKRES 9
KONTROLA PRZEPEŁYWU KAPITAŁU I LUDZI W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM
OF THE WORLD



W ostatnich latach zmieniła się w Polsce praktyka i retoryka wobec inwestycji zagranicznych i handlu międzynarodowego:

- Rząd PiS wymuszał na inwestorach zagranicznych wycofanie się z Polski i sprzedaż swoich aktywów polskiemu państwu. Np. pod koniec 2016 roku uniemożliwił dwóm francuskim firmom energetycznym (EdF i Engie) sprzedaż ich aktywów energetycznych innym zagranicznym inwestorom – aktywa te nabyły kontrolowane przez państwo spółki energetyczne. W 2016 roku wprowadził też uderzającą w zagranicznych inwestorów ustawę odległościową, która istotnie zmieniała warunki działania farm wiatrowych. W 2018 roku weszła w życie ustawa zakazująca działanie prywatnym przedsiębiorstwom w obszarze ratownictwa medycznego – głównym poszkodowanym była duńska firma Falck. Niedawno ważyły się losy ustawy, która miałaby zakazać amerykańskiej spółce Discovery prowadzenie stacji telewizyjnych na terenie Polski.
- Prominentni politycy PiS, w tym premier Mateusz Morawiecki, często i chętnie wypominają zagranicznym inwestorom „niezasłużone” korzyści z ich inwestycji w Polsce, wskazując na ich zbyt wysokie zyski i „szkodliwe” dla Polski transferowanie ich za granicę. Ponadto w sferze retorycznej politycy forsują skompromitowaną politykę substytucji importu, podnosząc, że wiele zaawansowanych dóbr powinno być tworzonych w kraju przez polskie – w domyśle państwowe – firmy.

PYTANIA DO DYSKUSJI:

1. Czy w związku z daleko posuniętą harmonizacją w ramach Unii Europejskiej Polska może podjąć jakieś kroki zwiększające jej otwartość na handel międzynarodowy?
2. Zróżnicowanie wyników w zakresie kontroli przepływu kapitału sugeruje brak takiej harmonizacji na szczeblu unijnym. Jak rząd kraju członkowskiego takiego jak Polska mógłby lobbować za zwiększeniem harmonizacji i swobody w tym zakresie?
3. Czy Polska potrzebuje większej ochrony inwestorów zagranicznych? Jeśli tak, to co należałoby w tym kierunku zrobić?
4. Jakie rozwiązania Polska powinna przyjąć, aby zachęcić do przyjazdu pracowników spoza Unii Europejskiej?

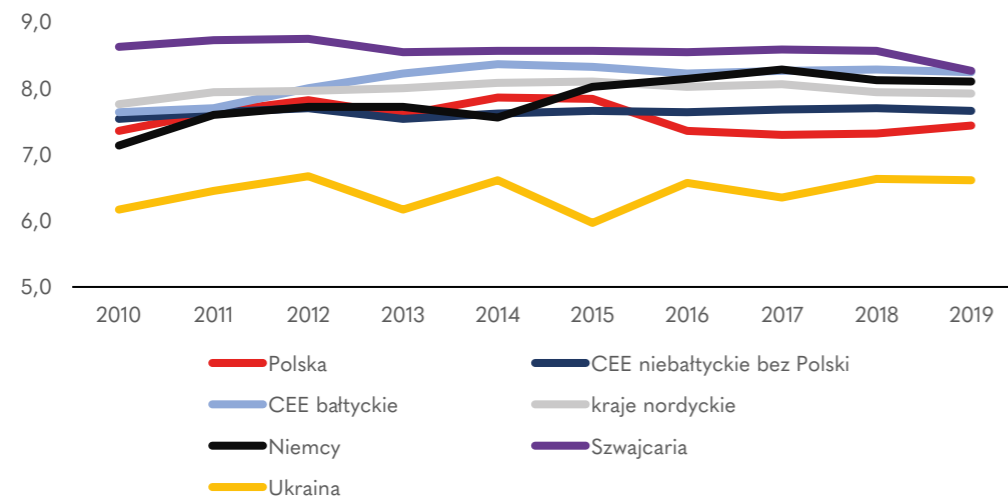
REGULACJE KREDYTU, PRACY I DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Rządy wprowadzają uciążliwe regulacje zmniejszające swobodę wymiany w kraju, zaciągania kredytów, wyboru pracowników lub pracodawców czy prowadzenia działalności gospodarczej. Wszelkie tego typu ograniczenia zmniejszają poziom wolności gospodarczej

Obszar regulacji składa się z trzech składowych: regulacji kredytu, regulacji rynku pracy i regulacji działalności gospodarczej. W całej kategorii Polska zajęła 68. miejsce (zob. wykres 1).

Wynik Polski w tym obszarze w zasadzie ulegał poprawie do 2015 roku, później jednak tendencja odwróciła się (wykres 10). Do tego czasu Polska pod względem regulacji znajdowała się nieco powyżej średniej dla pozostałych niebałtyckich krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

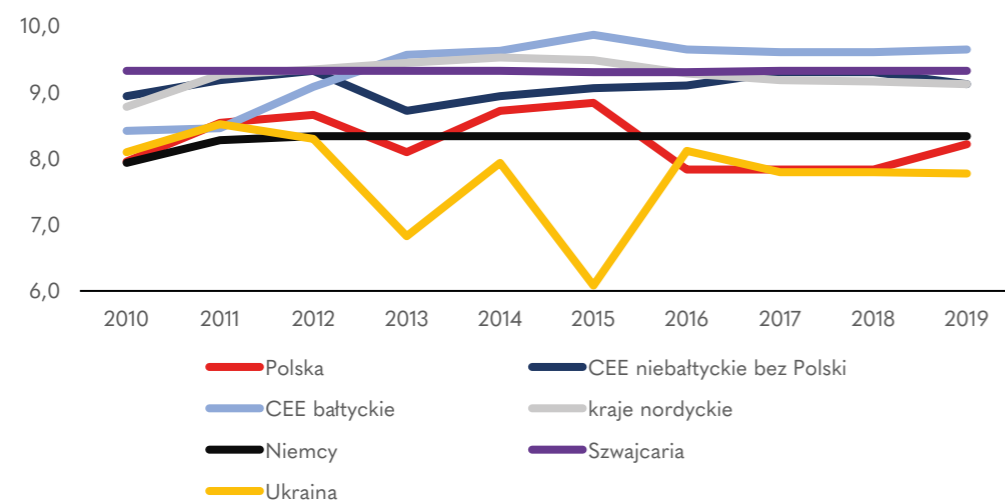
WYKRES 10
REGULACJE W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



■ Regulacje rynku kredytowego

Pod względem regulacji kredytu Polska plasuje się 103. miejscu (zob. wykres 11). Składową tą miarą takie zmienne jak własność banków, kredyt dla sektora prywatnego (w stosunku do kredytu dla sektora publicznego) i kontrola rynkowych stóp procentowych.

WYKRES 11
REGULACJE RYNKU KREDYTOWEGO W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



Podobnie jak w wielu innych obszarach i składowych wolności gospodarczej w ostatnich latach nastąpił w Polsce znaczny spadek pod względem regulacji rynku kredytowego (wykres 11).

Na niskim wyniku zaważyła przede wszystkim pierwsza z tych zmiennych, co jest pochodną dużego znaczenia kontrolowanych przez państwo banków i ulokowanych w nich depozytów. Jest to w dużej mierze efekt dokonanej za rządów PiS nacjonalizacji Pekao, drugiego pod względem wielkości banku w Polsce. Pakiet kontrolny w Pekao przejęło konsorcjum kontrolowanego przez państwo PZU i w pełni państwowego PFR.

Od 2016 roku obowiązuje w Polsce podatek bankowy, przy czym podatku tego banki nie płacą od posiadanych przez siebie obligacji skarbowych. Zwiększa to atrakcyjność pożyczania pieniędzy państwu, a ogranicza akcję kredytową dla sektora prywatnego. Dodatkowo wprowadzone w reakcji na towarzyszące pandemii załamanie gospodarki dotacje i pożyczki od państwowych podmiotów jeszcze bardziej wypierają znaczenie prywatnego sektora bankowego i finansowania przezeń działalności gospodarczej.

W ostatnim czasie głośno jest o nowelizacji tzw. ustawy antylichwiarskiej, która mocno ograniczyłaby działalność firm pożyczkowych kierujących swoją ofertą do osób o niskich dochodach.

..... PYTANIA DO DYSKUSJI:

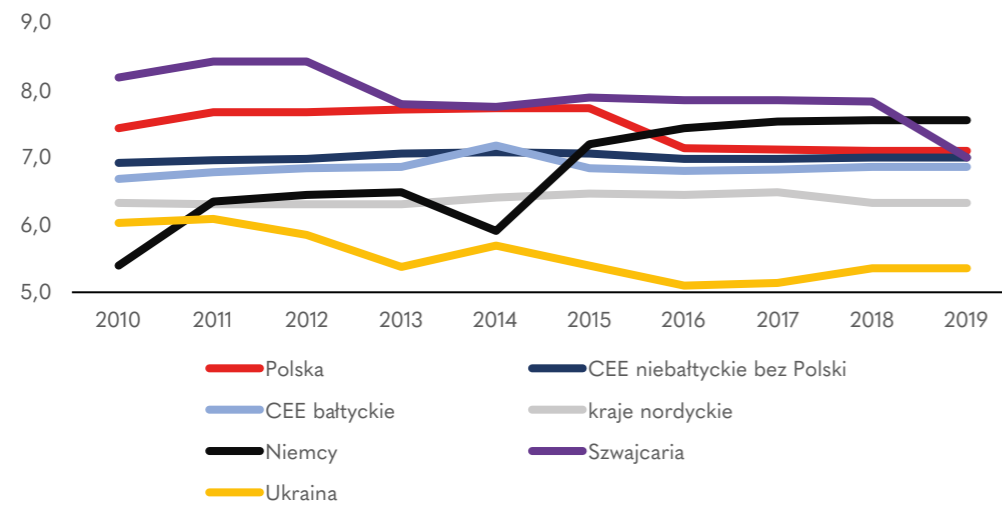
1. Czy Polska potrzebuje podatku bankowego? Czy należy go znieść albo w jakiś sposób zreformować?
2. W jaki sposób należałoby przeprowadzić prywatyzację sektora bankowego? Czy państwo powinno zachować w swoich rękach któryś z banków komercyjnych?
3. Czy państwowe banki albo fundusze rozwoju faktycznie pobudzają wzrost gospodarczy? Co należałoby zrobić z BGK i PFR?
4. Jak ograniczyć zakusy populistycznego rządu do zmniejszenia dostępności wysoko oprocentowanych pożyczek?

■ Regulacje rynku pracy

Ograniczenia i regulacje negatywnie wpływają na wzrost liczby miejsc pracy i możliwości rozwijania kariery. Pod względem regulacji rynku pracy Polska uplasowała się w 2019 roku na 57. miejscu (zob. wykres 1).

WYKRES 12

REGULACJE RYNKU PRACY W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



Porównanie z innymi krajami mogłoby sugerować, że polskie przepisy prawa pracy są względnie liberalne (wykres 12). W rzeczywistości jednak niektóre ze zmiennych wskazują na istotne problemy regulacji rynku pracy w Polsce. Bardzo słaby wynik Polska osiąga w zakresie płacy minimalnej oraz regulacji zatrudniania i zwalniania.

Szczególnie szkodliwe dla tworzenia miejsc pracy są przepisy, które utrudniają zwalnianie pracowników. Na pierwszy rzut oka mogłoby wydawać się, że takie regulacje chronią miejsca pracy, ale w rzeczywistości utrudniają ich tworzenie. Firmy niechętnie zatrudniają, ponieważ nie mogą zmniejszyć liczby pracowników, kiedy zatrudnieni nie wypełniają swoich zadań albo pogarsza się sprzedaż.

Wysoka płaca minimalna w Polsce jest efektem przetargu politycznego rządu ze związkowcami i pracodawcami. W konsekwencji płaca minimalna rośnie w Polsce znacznie szybciej niż produktywność pracy i wynagrodzenia.

PYTANIA DO DYSKUSJI:

1. Jakich zmian wymaga polskie prawo pracy?
2. Czy rozwiązaniem służącym deregulacji rynku pracy może być jednolity kontrakt zatrudnieniowy? Jak powinien on wyglądać?
3. Co zrobić z płacą minimalną, która w ostatnich latach rośnie o wiele szybciej od przeciętnego wynagrodzenia? Czy dobrym rozwiązaniem może być jej stałe powiązanie z przeciętnym wynagrodzeniem? A może należałoby iść w kierunku regionalizacji płacy minimalnej albo znieść ją zupełnie?

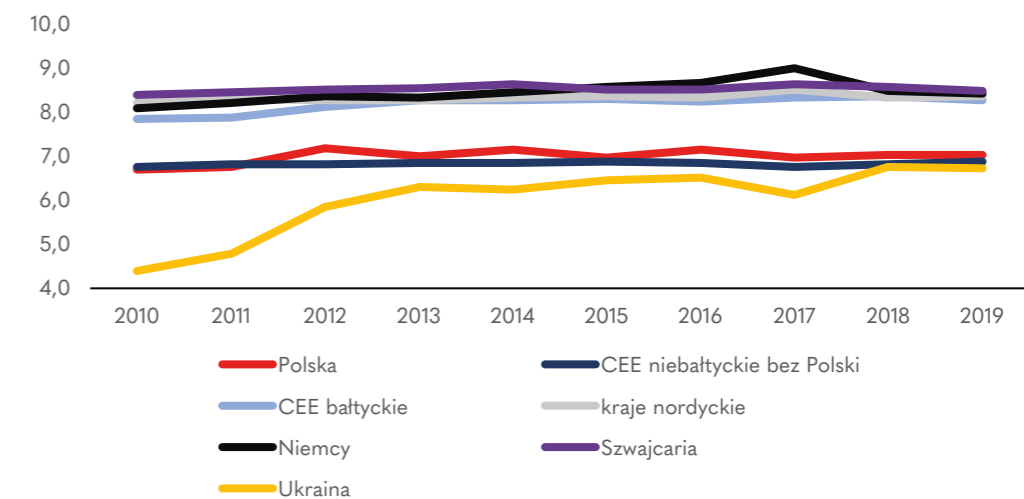
Regulacje działalności gospodarczej

Nadmiernie rygorystyczne regulacje działalności gospodarczej ograniczają tworzenie nowych firm, utrudniają ekspansję tych istniejących i zmniejszają zyski, które można by reinwestować.

Pod względem regulacji działalności gospodarczej Polska zajęła w 2019 roku 66. miejsce (zob. wykres 1).

WYKRES 13

REGULACJE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W INDEKSIE ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD



Wykres 13 pokazuje, że pod względem regulacji działalności gospodarczej wynik Polski jest podobny jak innych niebałtyckich krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jednak sporo niższy niż pozostałych wybranych do porównania krajów i grup krajów.

Na relatywnie słabym wyniku Polski zaważyły przede wszystkim zmienne: wymogi administracyjne i rozliczanie podatków. Firmy są zmuszone poświęcać zbyt dużo czasu i środków na biurokrację.

Istotnymi problemami dla działalności gospodarczej w Polsce są:

- Skomplikowanie systemu podatkowego. Powszechnie wskazywaną przez przedsiębiorców bolączką jest skomplikowanie prawa podatkowego. Wiele spraw jest niejasnych i podlega interpretacjom urzędów skarbowych. Pochodną skomplikowania jest czasochłonność rozliczeń podatkowych.

- Zmienność i nieprzewidywalność przepisów. W Polsce przepisy są często zmieniane i – co gorsze – odbywa się to w sposób nieprzewidywalny. Konsultacje publiczne mają często charakter fasadowy albo są wręcz pomijane poprzez wykorzystywanie ścieżki poselskiej. Ta nieprzewidywalność jeszcze bardziej uwidoczniła się przy okazji wprowadzania różnego rodzaju ograniczeń mających na celu „zapobieganie pandemii”. O ile jednak podejmowane wiosną 2020 roku chaotyczne decyzje o lockdownie można by próbować usprawiedliwiać zupełnie nową sytuacją, jaką było rozprzestrzenianie się epidemii, o tyle władze miały dużo czasu na przygotowanie spójnej i niegodzącej w przedsiębiorców strategii walki z koronawirusem na jesieni. Mimo to rząd, nie zważając na gospodarcze konsekwencje, w ostatniej chwili ogłosił zakaz odwiedzania cmentarzy od 31 października do 2 listopada, niwecząc plany sprzedawców kwiatów i zniczy, a tydzień później wbrew zapowiedziom nagle wprowadził do rozporządzenia zamknięcie sklepów meblowych. Zdarza się jednak, że rząd z nagłych zapowiedzi zmian równie nagle się wycofuje, co jednak wciąż negatywnie odbija się na klimacie dla biznesu w Polsce.
- W ostatnich latach rząd wprowadza motywowane ideologicznie regulacje sektorowe pod dyktando grup interesu. Przykładem może być zakaz handlu w niedziele.
- Obecnie w Polsce istnieje wciąż 360 zawodów regulowanych (przy medianie dla UE wynoszącej 186). Więcej pośród krajów UE jest tylko na Węgrzech oraz w Czechach. Co prawda dostęp do niektórych zawodów jest po przeprowadzonej kilka lat temu deregulacji łatwiejszy, jednak wielu projektowanych zmian w toku prac legislacyjnych zaniechano, przez co w ostatecznym kształcie ułatwienia w dostępie do zawodów okazały się o wiele mniejsze niż w zapowiedziach.

PYTANIA DO DYSKUSJI:

1. Często wskazywanym przez przedsiębiorców problemem jest zmienność i jakość regulacji. Jak temu zaradzić?
2. Mimo że deregulacja jest często powtarzaniem przez polityków hasłem, to przedsiębiorcy wciąż zmagają się z nowymi przepisami, a polska gospodarka jest przeregulowana. Jak przeprowadzić prawdziwą deregulację?
3. W jaki sposób można ograniczyć szkodliwe skutki zmian podatkowych wprowadzonych w ramach „Polskiego Ładu”?

Materiał dodatkowy: Wolność gospodarcza ułatwia wyjście z biedy

**Artykuł ukazał się w październiku 2021 roku
w dzienniku „Rzeczpospolita”**

Gospodarka wolnorynkowa w ramach państwa prawa tworzy większe szanse na wyrwanie się z ubóstwa i poprawę poziomu życia. Takie wnioski płyną z najnowszego badania opublikowanego przez kanadyjski Fraser Institute pt. Wolność gospodarcza wspiera mobilność dochodową, autorstwa Justina Callaisa z Texas Tech University i Vincenta Geloso z George Mason University. To badanie niesie ważne przesłanie dla Polski, która w wielu rankingach wolności gospodarczej i praworządności jest jednym z najgorzej ocenianych krajów UE.

Nierówności dochodowe to ostatnio jeden z najbardziej dyskutowanych tematów ekonomicznych, a przeciwnicy wolności często wykorzystują go do uderzania w wolny rynek. Fałszywie twierdzą, że wolnorynkowa gospodarka zwiększa nierówności. Jednak nierówności dochodowe nie są bardziej powszechne w gospodarczo wolnych krajach niż tam, gdzie jest silna rola państwa czy gospodarkę krępują polityczne układy i wpływy skorumpowanych elit.

Jest istotna różnica między krajami wolnymi gospodarczo a resztą, bardzo ważna z perspektywy równości i sprawiedliwości. To możliwości, jakie mają ludzie. Jak pokazują badania, mobilność dochodowa i społeczna jest dużo większa w krajach wolnych niż w silnie ograniczających wolność gospodarczą. Mieszkańcy pierwszej grupy krajów mają dużo więcej możliwości poprawy sytuacji życiowej. Nawet ci z najbiedniejszych środowisk łatwiej mogą wspiąć się wyżej.

Badanie objęło 82 kraje i wykorzystano dane o mobilności dochodowej i społecznej z Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego i Indeks Wolności Gospodarczej kanadyjskiego Fraser Institute. Wnioski są spójne z innymi wynikami. Średni produkt krajowy na osobę w 25 proc. najbardziej wolnych gospodarczo miejscach to ponad 50 tys. dol. rocznie, a w najmniej wolnych krajach poniżej

6 tys. dol. Dochód najbiedniejszych 10 proc. populacji w najbardziej wolnych krajach przekracza 14 tys. dol. i w najmniej wolnych jest poniżej 1,6 tys. dol.

Indeks Wolności Gospodarczej obejmuje wiele składowych, ale dwie najważniejsze dla mobilności dochodowej to praworządność i rozsądne regulacje. W krajach o niskim poziomie praworządności rządzący politycy i współpracujące z nimi elity używają prawa nie w celu ochrony wolności jednostek, ale po to, by umacniać własne przywileje, jednocześnie podważając podstawowe prawa innych.

Nadmierne regulacje są często wykorzystywane do ograniczania możliwości podejmowania pracy czy działalności gospodarczej, co może występować nawet w krajach o stosunkowo solidnych rządach prawa. Ma to często formę konieczności zdobywania różnych pozwoleń, licencji, zdawania obowiązkowych egzaminów, przymusu członkostwa w organizacji branżowej czy dostosowania się do niepotrzebnych konsumentom, ale kosztowanych dla firm regulacji.

Wszystko to wymaga czasu i pieniędzy, których osoby o niskich dochodach mogą nie posiadać, i tworzy bariery uniemożliwiające im pełne uczestnictwo w życiu gospodarczym i rozwój zawodowy na rynku pracy. Nadmierne regulacje mogą hamować wzrost płac osób o niskich dochodach. Uciążliwe przepisy dotyczące prowadzenia firm i zatrudniania pracowników mogą zatrzęsnać drzwi przed biednymi przedsiębiorcami, którzy nie mają zasobów zadowalających państwowego regulatora.

Wiele osób wciąż wierzy w fałszywą opowieść, że biedni są ofiarami wolnego rynku. Wystarczy jednak spojrzeć na świat i porównać jakość życia. Które miejsca są lepsze dla ich mieszkańców, w tym nawet dla osób o niskich dochodach? Czy są to kraje o wysokim poziomie wolności gospodarczej, takie jak Szwajcaria, Tajwan, Kanada, Dania i USA? A może kraje, gdzie z wolnością gospodarczą jest słabo, jak Rosja, Egipt czy Brazylia, albo dawni ulubieńcy wielu przeciwników wolnego rynku: Wenezuela i Kuba?

Dla niektórych może być zaskoczeniem przykład Danii, która wraz z innymi krajami nordyckimi bywa błędnie nazywana krajem socjalistycznym. W rzeczywistości poziom wolności gospodarczej w wielu krajach nordyckich jest całkiem wysoki, dużo wyższy niż w Polsce, w której rzekomo panuje „drapieżny kapitalizm”. Choć kraje te mają często rozrośnięte państwo socjalne, to we wszystkich innych składowych indeksu wolności gospodarczej, w tym ochronie praw własności, rządach prawa czy rozsądnych regulacjach, plasują się wysoko w rankingach.

Wolnorynkowe gospodarki stoją przed wieloma wyzwaniami po kryzysie finansowym, pandemii, sukcesach populistów i silnych, ale zwykle oderwanych od faktów atakach na wolność gospodarczą. Warto dać odpór tej krytyce, przypominając, że zamożność, szanse na wyjście z ubóstwa i poprawę statusu materialnego są większe tam, gdzie panuje większa wolność gospodarcza i wysoki poziom praworządności.

Marek Tatała
dyrektor zarządzający
Fundacji Wolności Gospodarczej (Polska)

Fred McMahon
Michael Walker Chair of Economic Freedom Research
Fraser Institute (Kanada)



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl



PARTNERAMI PUBLIKACJI SĄ:

