

Jerzy HAUSNER

O wiarygodności ekonomicznej państwa i nie tylko¹

Ekonomiści o wiarygodności

Ekonomiści zwyczajowo zapożyczają terminy z innych nauk i dziedzin. Humanistycznych czy społecznych, a także z technicznych lub ścisłych. Przykładem pierwszego przypadku jest „wiarygodność”, a drugiego „entropia”. To jak najbardziej wskazane i uzasadnione, o ile zapożyczonym pojęciom nie nadaje się tylko wąsko technicznego znaczenia: jeśli ich przyswojenie oznacza pojemniejsze ich zrozumienie i jasne określenie jako kategorii poznawczych.

W żargonie ekonomistów „wiarygodność” jest od dawna stosowana, ale zasadniczo odnosi się do instrumentów finansowych; rozumiana jako wiarygodność kredytowa. Dla większości polskich ekonomistów stała się kalką angielskiego *credibility*. Posługują się nią coraz częściej w związku z drastycznym wzrostem potrzeb pożyczkowych państwa i wzrostem rentowności polskich obligacji skarbowych, czyli kosztu spłacania dotychczasowego długu publicznego poprzez zaciąganie nowego o odpowiednio długim terminie zapadalności.

Wiarygodność ekonomiczna państwa jako kategoria poznawcza

Kilka lat temu uznałem, że należy posługiwać się pojęciem „wiarygodności ekonomicznej państwa” w szerszym znaczeniu i kontekście, a tym samym doprecyzować ją jako „kategorię poznawczą”. Sformułowałem w tym celu wiele założeń interpretacyjnych. Przedstawię najważniejsze.

¹ Streszczenie wykładu wygłoszonego podczas Walnego Zgromadzenia PAU w dniu 11 marca 2023 r. Cały wykład dostępny on-line: <https://www.youtube.com/watch?v=Jp9-WrMj7Os>

Gospodarka rynkowa bazuje na wiarygodności państwa. Osłabienie wiarygodności powoduje, że gospodarka staje się bardziej wrażliwa, mniej odporna na różnego rodzaju szoki, jak np. globalny kryzys finansowy, zerwanie długich łańcuchów dostaw, wielkie katastrofy.

Bezpośrednie konsekwencje niskiej wiarygodności ekonomicznej państwa to m.in. wyższy poziom ryzyka i kosztów z nim związanych, niższa efektywność gospodarowania, niższa produktywność wykorzystania zasobów własnych, wyższe koszty obsługi długu.

Oddziaływanie wiarygodności państwa przebiega poprzez społeczne wyobrażenia i oczekiwania. Przykładem jest poziom inflacji jako następstwo oczekiwań inflacyjnych. Działa tu następujący zapętłony mechanizm: wiarygodność – zaufanie – przewidywalność – kalkulacja – współdziałanie. W odniesieniu do gospodarki kalkulacja przyjmuje postać rachunku ekonomicznego, a współdziałanie staje się gospodarowaniem.

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

Porządek normatywny w społeczeństwie istnieje nie za sprawą samych sankcji, ale w następstwie kulturowego (aksjonormatywnego) 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 nienaruszanie daje przewidywalność, a bez niej nie można osiągnąć stabilizacji warunków gospodarowania niezbędnej do funkcjonowania gospodarki.

Wiarygodność ekonomiczna państwa jako kategoria analityczna

Tak zinterpretowana „wiarygodność ekonomiczna państwa”, jako kategoria poznawcza, stanowiła podstawę zdefiniowania jej także jako kategorii analitycznej. Praktycznie temu służyło opracowanie Indeksu Wiarygodności Ekonomicznej Polski, co oznacza ujęcie „wiarygodności ekonomicznej państwa” jako kategorii analitycznej.

I. Praworządność	20%	10 wskaźników
II. Swoboda działalności gospodarczej	10%	29 wskaźników
III. Wiarygodność finansów publicznych	20%	17 wskaźników
IV. Stabilność systemu finansowego	20%	11 wskaźników
V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy	10%	10 wskaźników
VI. Jakość usług publicznych	10%	14 wskaźników
VII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	10%	10 wskaźników

Razem: 103 wskaźniki

Źródła danych: GUS, Eurostat, OECD i inne.

Okres referencyjny: od 2008 r.

Standaryzacja danych według metody:

$$t_{ij} = \frac{x_{ij} - \text{mediana}}{\text{odchylenie ćwiartkowe}}$$

Indeks ekonomicznej wiarygodności Polski

2014	2015	2016	2017	2018	2019–2021*
0,10	0,25	-0,45	-0,34	-0,25	-2,08

Źródło: *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski*, Hausner J. (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 2022.

Wyniki obliczeń indeksów cząstkowych dla poszczególnych obszarów analizy.

OBSZAR	INDEKSY CZĄSTKOWE					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019–2021*
I. Praworządność	-0,15	0,12	-0,41	-0,40	-0,73	-0,99
II. Swoboda działalności gospodarczej	-0,24	0,17	0,20	0,41	0,30	0,21
III. Wiarygodność finansów publicznych	0,02	-0,02	-0,66	-0,66	-0,46	-1,73
IV. Stabilność systemu finansowego	0,46	0,51	0,39	0,66	-0,07	-2,49
V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy	-0,42	-0,37	-0,07	0,45	1,51	1,66
VI. Jakość usług publicznych	0,09	-0,07	0,03	-0,15	0,05	-0,29
VII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	-1,23	-0,34	-0,07	0,01	-0,10	-0,07

Źródło: *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski*, Hausner J. (red.), Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków, 2022.

Wiarygodność ekonomiczna Polski – wnioski z analizy danych

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 podwyższoną rentowność krajowych papierów skarbowych.

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, a ponadto wprowadzanie do systemu gospodarczego różnych mechanizmów indeksacyjnych, których działanie wzmacnia inflację. Spirala inflacyjna nakręca się w ten właśnie sposób.

W konsekwencji niska wiarygodność ekonomiczna państwa aktywizuje społeczną bazę populizmu, która tworzy własną agorę. Działa więc w naszym przypadku błędne koło populizmu: inflacja – ubożenie – rozczarowanie – roszczenie – presja inflacyjna – osłona – wyższa inflacja.

Równoległe do niekorzystnych zmian bieżących nasilają się też strukturalne słabości naszego systemu gospodarczego, które wpływają w istotny sposób na jego wysoko inflacyjną podatność. W naszym przypadku to m.in.:

- niski poziom oszczędności i niewielka skłonność do oszczędzania – to trwała, strukturalna cecha polskiej gospodarki,
- postępująca monopolizacja i etatyzacja gospodarki,
- wysoki udział sektorów surowco- i energochłonnych,
- narastanie deficytu zasobów pracy i niekorzystnych zjawisk demograficznych,
- wysoki poziom dewastacji środowiska naturalnego, w tym zanieczyszczanie wód powierzchniowych.

Ocena wiarygodności ekonomicznej Polski, odniesiona do objętych badaniami sześciu wymiarów usług publicznych, pokazuje zróżnicowaną sytuację. Są usługi publiczne, których stan można ocenić pozytywnie, to

bezpieczeństwo publiczne i e-administracja; jednak są również takie, których ocena jest negatywna – edukacja, i zdecydowanie negatywna: bezpieczeństwo zdrowotne, środowisko, cyberbezpieczeństwo.

W tym obszarze widać wyraźnie słabość naszego państwa. Są to w szczególności:

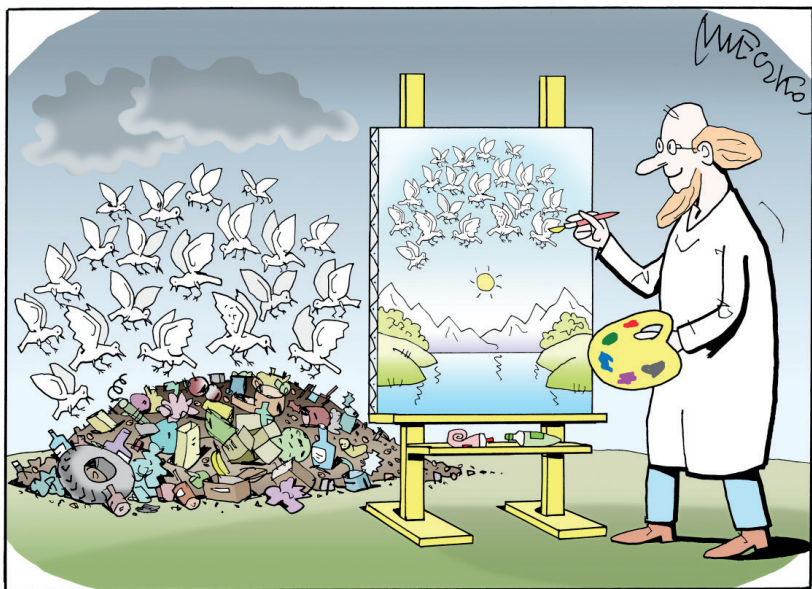
- polityczna uznaniowość,
- niski poziom urzędniczych kompetencji systematycznie obniżanych w następstwie polityczno-nomenklaturowego, choć niesformalizowanego mechanizmu obsady stanowisk,
- nadwrażliwość interwencji publicznych – nadmierna częstotliwość i stosowanie niewłaściwych metod,
- zastępowanie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

Obniżenie wiarygodności Polski wiąże się ściśle z problemami w obszarze praworządności. Odczuwalnie rośnie w kraju ryzyko obrotu gospodarczego, co m.in. powoduje odczuwalny wzrost kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Cięży tu też pogorszenie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Postępowania są przewlekłe – nawet w trybach, które teoretycznie powinny pozwalać na szybkie dochodzenie roszczeń.

Polska gospodarka funkcjonuje w coraz większym stopniu w stagflacyjnym środowisku ekonomicznym. Stagflacja, która z dużym prawdopodobieństwem wystąpi w Polsce w bieżącym roku, będzie oznaczać trwałe osłabienie potencjału gospodarczego. Wyprowadzenie polskiej gospodarki z niekorzystnego środowiska wymaga przemyślanych, precyzyjnych, zdecydowanych i spójnych działań równoległe w trzech płaszczyznach: makroekonomicznej, strukturalnej i instytucjonalnej.

Nie tylko o wiarygodności ekonomicznej

Przywołuję rysunek Andrzeja Mleczki, który bez słów przedstawia i kontrastuje świat przedstawiony z rzeczywistym. Dla mnie – ekonomisty, rysunek obrazuje w szczególności dwa obecne w debacie publicznej sposoby ukazywania długu publicznego i deficytu budżetowego w Polsce. Rzeczywistość oficjalnie przedstawianą i rzeczywistość rzeczywistą. Pierwszy to takie liczenie długu i budżetu, które wykazuje, że gospodarczy krajobraz jest słoneczny. Drugi, uwzględniający wszystkie składowe faktycznego długu i deficytu, daje obraz pośepny. Stosowane są więc dwa standardy w rachunkach narodowych. Jeden na użytek wewnętrzny, drugi – zgodny ze standardami międzynarodowymi – na użytek zewnętrzny, przede wszystkim dla Komisji Europejskiej.



Rys. Andrzej Mleczko

Co się dzieje, jeśli występuje rozdział między światem oficjalnie przedstawionym a światem rzeczywistym? Wydaje się oczywiste, że w takiej sytuacji działamy jakby we mgle. Mamy problem z rozpoznaniem sytuacji i często ulegamy niepotrzebnym lękom. Boimy się niekoniecznie tego, co jest rzeczywistym zagrożeniem, jesteśmy sparaliżowani. Obrazuje to kolejny rysunek mistrza Mleczki, na którym centralna postać chowa głowę pod stół: boi się spojrzeć na rzeczywistość taką, jaka jest.

A co, jeśli unikanie oglądu rzeczywistości zastępuje jej zaklinanie. Co jeśli mamy do czynienia z prowadzeniem polityki gospodarczej przez ludzi zamierzających w praktykowaniu nieprawdy, których działanie to nieustanne zaklinanie rzeczywistości, traktujących fakty jako wrogów, a słowa mają utrudniać dostęp do faktów? Gdy prawdomówność jest poczytywana za głupotę.

Drugim z artystów, którego twórczość chcę przywołać, jest Tadeusz Różewicz. Chodzi mi o sztukę *Świadkowie albo nasza mała stabilizacja*. Różewicz przedstawia w niej społeczną pułapkę, w którą wpadamy, kiedy słowa przestają znaczyć to, co powinny. Jeśli świat słów jest światem bez znaczenia, to głupota jest normalnością i jesteśmy w pułapce, z której nie potrafimy wyjść.



Rys. Andrzej Mleczko

Przemysław Czapliński różewiczowski „świat słów bez znaczenia” opisuje jako świat, w którym dyskurs wspólnotowy, wspólna refleksja stają się niemożliwe. Nawet jeśli chcemy się z tego wyrwać, porozumieć i wspólnie działać, nie potrafimy tego zrobić. A jednocześnie musimy się wyrwać, aby być odpornym na otaczającą i unormalnioną głupotę. Także, aby się uwolnić od niebezpieczeństwa posługiwania się słowem jako zachętą do czynienia zła.

Jak zatem wyjść z tej pułapki? Jak radzić sobie w świecie, w którym zamiast instytucjonalnej odpowiedzialności mamy zinstytucjonalizowaną nie-odpowiedzialność, gdy prawo zamiast być normą wskazującą na konieczne samoograniczenia władzy, staje się instrumentem ochrony nieprawości dokonywanych przez ludzi władzy? A jednocześnie jest narzędziem kontroli, inwigilacji i penalizacji.

Praworządność, porządek prawny, normatywność, przestrzeganie zasad to fundamenty, na których wiarygodność państwa musi być osadzona. Żyjemy w Polsce, w której podstawy wiarygodności, zawsze niezbyt silne, nigdy nie dość stabilne, są teraz demontowane. Co możemy zrobić, by się z tego wyrwać, nie poddać?

Jedną drogę wskazują nam wielcy artyści, tacy jak Tadeusz Różewicz czy Andrzej Mleczko. To drwina, ironia, krytyczne, głębokie, bolesne spojrzenie także na siebie. To droga ukazywana przez wybitnych artystów w genialnym skrócie. Jak rzeczywistość naprawdę wygląda, ale tak nam podana, abyśmy się musieli jej przyjrzeć. To droga dostarczania narzędzi krytycznej samodzielnej oceny istoty świata społecznego. Droga, która wobec deformacji języka pokazuje: nie musimy posługiwać się wyłącznie słowem, językiem narzuconym, aby się rozumieć, aby móc działać. Generalnie droga podnoszenia i upowszechniania kultury, twórczego sięgania do zasobów naszego dziedzictwa i jego rozwijania.

Jest także inna droga. Nazywam ją ekspercko-obywatelską. Tu formą oddziaływania mogą być eksperckie raporty i opracowania, np. „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski”. Rolą niezależnych ekspertów jest dostarczanie obywatelom narzędzi analitycznych, wiedzy i sposobów samodzielnego interpretowania rzeczywistości, tworzenie warunków do zbiorowej obywatelskiej refleksji i debaty.

Jest jeszcze trzecia droga. Formowania różnych struktur aktywności wspólnotowej, wszelkiego rodzaju organizacji i instytucji, także państwowych, które pryncypialnie bazują na wiarygodności, czynią z niej swój mandat, zobowiązanie. Oczekujemy zaufania, potrzebujemy go – wywiązujemy się z zobowiązań. Nie tylko zwerbalizowanych, zawartych w dokumentach, w umowach, lecz także przypisanych do naszych ról nauczyciela, dziennikarza, lekarza, menedżera, przedsiębiorcy. Wypełniając role, starajmy się publicznie wypowiadać tak, by być prawdomównym. Mówić szczerze to, co odpowiada faktom i wewnętrznemu przekonaniu. Mówić od siebie do kogoś, a nie przeciw komuś, a jednocześnie tak, by wrywać się samemu i wrywać innych z aksjologicznego uśpienia, w którym się znajdujemy, by nie powiedzieć aksjologicznego ośpienia. Być aktywnym w taki sposób, by innych pobudzać do aktywności, ale w żaden sposób ich nie uzależniać.