redakcja naukowa **Stanisław Piątek**

ROLA SEKTORA PUBLICZNEGO w okresie kryzysu

Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

ROLA
SEKTORA PUBLICZNEGO
W OKRESIE KRYZYSU

ROLA SEKTORA PUBLICZNEGO W OKRESIE KRYZYSU

redakcja naukowa
Stanisław Piątek

Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 2014

Recenzent: prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer

Redakcja: Anita Sosnowska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014

ISBN 978-83-63962-49-4
978-83-63962-50-0 (e-book)

DOI: 10.7172/2014.wwz.3

Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wprowadzenie – <i>Stanisław Piątek</i>	7
Sektor publiczny jako czynnik spójności przepływów strumieni pieniężnych w gospodarce – <i>Jerzy Żyżyński</i>	9
Finanse publiczne jako kategoria monetarna – <i>Andrzej Sopoćko</i>	33
Zarządzanie strategiczne w polskiej administracji publicznej – <i>Aleksandra Wąsowska, Krzysztof Wąsowski</i>	52
Problemy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa – <i>Igor Postuła</i>	71
Prawno-finansowe aspekty funkcjonowania sektora publicznego w okresie kryzysu – <i>Janusz Fiszer, Piotr Sokół</i>	87
Wsparcie antykryzysowe czy prorozwojowe: dylematy unijnej polityki pomocy publicznej – <i>Agata Jurkowska-Gomułka</i>	96
Ewolucja roli polityki fiskalnej w najnowszej teorii ekonomii i praktyce gospodarczej – <i>Tomasz Rosiak</i>	110
Luzowanie ilościowe czy polityka sektorowa i mobilizacja wewnętrznych czynników wzrostu – <i>Jakub Górka</i>	123
Historia, teoria, praktyka – kontekst kryzysu finansowego 2007+ – <i>Mirosław Dusza</i>	128

Wprowadzenie

Prezentowana właśnie Państwu publikacja jest pokłosiem konferencji naukowej zorganizowanej przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego we wrześniu 2013 r. Celem konferencji było omówienie roli, jaką powinien odgrywać sektor publiczny, w szczególności publiczne instytucje gospodarcze i finansowe, w przezwyciężaniu kryzysu z perspektywy nauk ekonomicznych, nauk o zarządzaniu i nauk prawnych. Mimo że przejawy towarzyszące najgłębszej fazie kryzysu zapoczątkowanego w końcu ubiegłej dekady nie występowały już w roku 2013 z takim nasileniem, to perspektywy powrotu gospodarki światowej, europejskiej i krajowej na ścieżkę trwałego wzrostu nadal były niepewne. Powszechne oczekiwanie, iż państwo i sektor publiczny mają w okresie kryzysu gospodarczego do wypełnienia szczególne zadania uzasadniało weryfikację i ocenę tych zadań z perspektywy różnych dyscyplin naukowych zajmujących się wpływem czynnika publicznego na gospodarkę.

Opracowania i wypowiedzi przedstawione na konferencji są wyrazem kryzysu dotychczasowych teorii i niepewności w ocenie przyszłych skutków zastosowanych w praktyce terapii antykryzysowych. W okresie zwiększonej niepewności nasilają się poszukiwania rozwiązań odbiegających od uznanych standardów, narasta skłonność do wypowiedzi skrajnych i kwestionowania wcześniejszych stanowisk. W takim kontekście należy również postrzegać opracowania publikowane w niniejszym zbiorze. Prezentują one zróżnicowane, częściowo niekonwencjonalne podejścia i propozycje dotyczące postulowanych działań państwa. Odzwierciedlają istotne różnice stanowisk dotyczących roli państwa w systemie finansowym i gospodarczym. Szczególnie kontrowersyjne wypowiedzi dotyczą polityki finansowej i pieniężnej władz publicznych. Mniej emocji wywołują inicjatywy związane z bezpośrednim zaangażowaniem spółek z udziałem pań-

stwa w prowadzenie działalności gospodarczej oraz angażowaniem środków publicznych w przedsięwzięcia inwestycyjne. Różnice te są widoczne nie tylko pomiędzy przedstawicielami tych samych dyscyplin naukowych. Bardzo istotne są także różnice w sposobie formułowania ocen i postulatów dotyczących przyszłych, anty kryzysowych działań państwa przez przedstawicieli różnych dyscyplin. Jednym z czynników ograniczających możliwą paletę rozwiązań są ramy konstytucyjne oraz ograniczenia wynikające z przynależności Polski do Unii Europejskiej.

Publikacja zawiera referaty wygłoszone na konferencji, materiały złożone w związku z tematyką konferencji oraz te wypowiedzi przedstawione w dyskusji, które następnie zostały złożone do druku. Zaprezentowane materiały składają się na wielowątkowy, pełen kontrowersji obraz podejścia przedstawicieli różnych dyscyplin do zadań państwa w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego, który jest jeszcze daleki od zakończenia.

Stanisław Piątek

Warszawa, 23 września 2013 r.

Sektor publiczny jako czynnik spójności przepływów strumieni pieniędzy w gospodarce

Wprowadzenie

Kryzys gospodarek krajów Unii Europejskiej bynajmniej nie ukazuje oznak szybkiego końca. Gremia decyzyjne Unii podjęły programy, które mają zapewnić nie tylko zakończenie kryzysu, lecz także doprowadzenie do trwałego i stabilnego długookresowego wzrostu.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu było załamanie na rynku kredytów hipotecyjnych w USA, ale jego skutki rozlały się szeroką falą na inne kraje, szczególnie dotykając kraje strefy euro. Jego efektem jest narastanie deficytów budżetowych i w konsekwencji zadłużenia państw, co z kolei skutkuje innymi nierównowagami i kryzysem sektora finansowego. Jan Toporowski trafnie zauważa, że kryzys wynika jednak raczej z wadliwych ram instytucjonalnych wyznaczonych przez traktat z Maastricht niż z zestawu aktualnie stosowanych przez poszczególne państwa rodzajów polityki (Toporowski 2012, s. 235). Nie prowadzą one bowiem do sukcesu, jak z nieskrywaną irytacją twierdzi Paul Krugman, politycy nie chcą tego przyznać, a sytuację gospodarczą zarówno Europy, jak i USA można by podsumować starym powiedzeniem „wiódł ślepy kulawego”, ponieważ obie strony Atlantyku rywalizują o to „kto bardziej spartaczy reakcję na kryzys” (Krugman 2012, s. 170). Amerykańska reakcja to jego (słusznym) zdaniem niezdecydowane i za słabe stymulowanie popytu, a reakcja europejska to wymuszanie redukcji deficytów budżetowych i zaciskanie pasa, eufemistycznie nazywane „konsolidacją finansów publicznych” – co świadczy o tym, że „znaczną część światowych elit, w szczególności bankierzy i oficjele odpowiedzialni za finanse, którzy niejako definiują konwencjonalną wiedzę, uznali, że czas zapomnieć o podręcznikach i wnioskach z doświadczeń historycznych” (Krugman 2012, s. 192).

---

* Prof. zw. dr hab. Jerzy Żyżyński – kierownik Zakładu Gospodarki Publicznej w Katedrze Gospodarki Narodowej, Wydział Zarządzania UW.

Głównym uzasadnieniem programów konsolidacji finansów publicznych jest permanentne nierealizowanie przez większość państw UE kryteriów konwergencji i postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu oraz nadmierny deficyt – stwierdzono go w 23 spośród 27 państw UE. Zalecane przepisy paktu fiskalnego mają zatem wymusić na państwach członkowskich utrzymywanie w ryzach swoich finansów i ułatwić karanie tych krajów, które, „żyją ponad stan”. Sformułowano zatem zalecenie dla krajów, których dług publiczny przekroczy 60% PKB, ograniczenia tempa wzrostu, a nawet zmniejszenia wydatków, by doprowadzić do radykalnego zmniejszenia deficytu. W swych rekomendacjach związanych z paktem fiskalnym Komisja Europejska zaleca wprowadzenie monitoringu sytuacji budżetowej krajów i na te z nich, które nie będą przestrzegały zalecanych zasad, automatycznie mają być nakładane sankcje. Pocieszeniem dla Polski jest, że póki co, wynikające z paktu obowiązki dotyczą tylko krajów strefy euro, kraje spoza strefy są w korzystniejszej, elastyczniejszej sytuacji.

Remedium na kryzys strefy euro ma być zatem restrykcyjna polityka fiskalna. Jest to jednak sprzeczne z wnioskami wypływającymi z elementarnej profesjonalnej analizy ekonomicznej, która w sytuacji kryzysu zaleca pobudzanie, a nie hamowanie gospodarki – restrykcyjna polityka jest przecież mechanizmem hamującym. Te zalecenia unijnych urzędników i ministrów finansów świadczą zatem o tym, że nie rozumie się ani rzeczywistych makroekonomicznych mechanizmów, jakie kryją się za obserwowanymi skutkami kryzysu, czyli rosnącym zadłużeniem, ani mikroekonomicznych skutków, jakimi są złamanie budżetów podmiotów gospodarczych.

Te przepisy mają wymusić na państwach członkowskich utrzymywanie w ryzach swoich finansów i ułatwić karanie tych, które, jak to się potocznie mówi, „żyją ponad stan”. Przepisy harmonizują zasady tworzenia narodowych budżetów, zmuszają kraje z wysokim poziomem długu, czyli przekraczającym 60% PKB, do ograniczenia tempa wzrostu wydatków, by doprowadzić do radykalnego zmniejszenia deficytu. Wprowadza się monitoring stanu tych parametrów, a na kraje, które nie będą przestrzegały zasad, automatycznie mają być nakładane sankcje.

Pakt fiskalny, czyli Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej jest ukoronowaniem dążeń do ujęcia w karby gospodarek krajów Unii, a przede wszystkim strefy euro. Jak wiadomo, o przyjęcie traktatu najbardziej zabiegały Niemcy, czyli kraj, który ponosi największe koszty ratowania państw pogrążonych w kryzysie zadłużenia, z Grecją na czele. Szczególne znaczenie przypisuje się tzw. złotej regule, wedle której roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB. Kraje będą musiały ją wdrożyć do prawa narodowego, najlepiej konstytucji. Jak powiedziała kanclerz Niemiec Angela Merkel podczas ceremonii podpisania traktatu: „To dowód, że wyciągamy lekcje z kryzysu i rozumiemy sygnały (wysyłane przez

Między tymi czterema kategoriami elementów zachodzą zatem relacje finansowo-pieniężne, stanowiące o fundamentach systemu; między niektórymi z nich a zagranicą również występują przepływy pieniądza – procesy wymiany ilustruje rysunek 1.

Przedsiębiorstwa nabywają od gospodarstw domowych usługę pracy, wypłacają im wynagrodzenia Y , a gospodarstwa domowe dokonują zakupów dóbr i usług od sektora przedsiębiorstw rynkowych – w ten sposób wydatki stanowiące koszt pracy wracają do przedsiębiorstw w postaci wydatków konsumpcyjnych C – te relacje nazwałem *Main Engine*. Stanowią one główny silnik napędowy gospodarki, jego istotą jest to, że koszt pracy, najważniejszy koszt poniesiony przez przedsiębiorstwa, prawie w całości wraca do nich poprzez te wydatki. Ta podstawowa ekonomiczna zależność nie jest niestety rozumiana i efektem tego jest propagowanie i wspieranie przez polityków, odpowiedzialnych za politykę gospodarczą, gremialnego obniżania kosztów pracy – wyrazem tego jest popieranie tzw. umów śmieciowych – zatrudniania ludzi za najniższe wynagrodzenie i na warunkach, które powodują odprowadzanie najniższych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.

Jak ukazuje powyższy schemat, dochody pozyskane przez gospodarstwa domowe nie są w całości przeznaczane na wydatki konsumpcyjne, jak i przychody przedsiębiorstw są tylko częściowo kierowane na wypłaty wynagrodzeń: gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa płacą podatki T zasilające sektor publiczny – tu określony jako państwo, oraz dokonują oszczędności S – są to niewykorzystane nadwyżki dochodów odprowadzane do sektora finansowego, który przekazuje te środki dalej na inwestycje I . Inwestycje stanowią odpływ z sektora finansowego, który realizuje funkcję pośrednictwa finansowego, natomiast odpływem bloku określonego jako „Państwo”, są wydatki rządowe G , dlatego państwo w pewnym sensie pełni także funkcję pośrednika finansowego – dostarczając jednocześnie dobra i usługi publiczne i społeczne (Owsiak 2002)¹.

Warto zauważyć, że w gospodarce rynkowej w gruncie rzeczy wszyscy jesteśmy swego rodzaju pośrednikami finansowymi: zarabiamy lub otrzymujemy z innych tytułów pieniądze po to, by je przekazać innym – dokonując zakupów, płacąc podatki i oszczędzając. Zadaniem ludzi w tym złożonym mechanizmie gospodarki rynkowej jest wytwarzać produkty i usługi i zarabiać na tym, po to, by produkty i usługi kupować od innych członków społeczności. Jeśli ten obieg zostaje zaburzony na przykład przez nieodpowiedzialne wspieranie przez rząd postulatów obniżki płac (gdy wspiera zatrudnianie na tzw. umowach śmiecio-

¹ Zarówno podatki i wydatki rządowe, jak i oszczędności oraz inwestycje są na grafie rozbite na części od poszczególnych kategorii podmiotów, tym częściom nie zostały przyporządkowane indeksy źródła dla uproszczenia obrazu.

wych) i redukcję wydatków rządowych, w efekcie czego spada popyt globalny w gospodarce, to jest to prosta droga do recesji.

Część przedsiębiorstw eksportuje swe dobra i usługi za granicę, pozyskując przychody, które w sumie stanowią dochody zagraniczne gospodarki X. Inne przedsiębiorstwa nabywają dobra i usługi za granicą, co stanowi wydatki na import Z.

Ukazane tu relacje związane są z przepływem pieniądza, można powiedzieć, że stanowią one zasadniczą treść gospodarki rynkowej. Tym, co w największym stopniu decyduje o skutkach tych procesów przepływu pieniądza jest najważniejsza funkcja pieniądza, ogniskująca w sobie wszystkie jego pozostałe funkcje, polegająca na tym, że **pieniądz jest nośnikiem siły nabywczej**, czyli zdolności podmiotów posiadających go do kupowania dóbr i usług. Ten nośnik siły nabywczej wykorzystujemy bezpośrednio, dokonując zakupów dóbr i usług, co odzwierciedla przepływ C na grafie, ale też odkładamy na później (funkcja tezauryzacyjna pieniądza). Oszczędzanie oznacza, że z obiegu pieniężnego została „wyrwana” część wygenerowanej siły nabywczej, a to grozi tym, że część wytworzonych dóbr i usług nie zostanie nabyta, przedsiębiorcy nie uzyskają przychodów, efektem mogłoby być spowolnienie gospodarcze, a nawet recesja. Jednakże skierowanie tej odłożonej siły nabywczej jako S daje szansę, że zostanie ona przekazana dalej w procesie pośrednictwa realizowanego przez sektor finansowy – zadaniem systemu finansowego jest przekazanie odłożonej siły nabywczej innym podmiotom, które wykorzystują ją, by dokonać zakupów – dóbr konsumpcyjnych lub inwestycyjnych – finansując te zakupy kredytem. Jest to jednak tylko szansa, a nie gwarancja, ponieważ w konkretnych warunkach gospodarczych o wszystkim decydują zachowania podmiotów gospodarczych zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych, a także państwa.

Tego typu zachowania są efektem tego, co w keynesizmie nazwane zostało „skłonnością do oszczędzania” i „skłonnością do inwestowania” – za tymi „skłonnościami” idą decyzje o konsumowaniu lub oszczędzaniu pozyskanych dochodów oraz decyzje przedsiębiorców o inwestowaniu, a więc w konsekwencji kształtujące popyt na kredyt. Decyzje państwa to jego wybór czy swe wydatki będzie finansowało obowiązkowymi niezwracalnymi opłatami podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, czyli podatkami, czy środkami pożyczonymi, a więc zwracanymi za wynagrodzeniem – zatem środkami, które tworzą dług państwa.

2. Gospodarka jako konglomerat budżetów

Podmioty gospodarcze dokonują podziału siły nabywczej pozyskanej w ramach swych indywidualnych budżetów na różne kierunki wykorzystania. Można sformułować następujące twierdzenie: gospodarka to konglomerat

budżetów; proces funkcjonowania gospodarki jest nieustannym kreowaniem budżetów, realizacją przepływów środków między nimi. Tabela 1 przedstawia schemat budżetu gospodarstwa domowego.

Tabela 1. Budżet gospodarstwa domowego

Dochody i przychody	Wydatki i rozchody
Dochody z pracy (wynagrodzenia)	Wydatki na zaspokojenie podstawowych potrzeb i zobowiązań (wydatki sztywne): czynsze, odsetki bankowe, opłaty za energię, wodę itp., żywność, wychowanie dzieci, transport, zakupy niektórych niezbędnych dóbr materialnych itd. oraz podatki
Dochody z oszczędności i majątku (odsetki bankowe, dywidendy, czynsze, ...)	Wydatki na zaspokojenie potrzeb niepodstawowych (wydatki elastyczne): zakupy niektórych mniej potrzebnych dóbr materialnych (nowinki techniczne), kultura, niektóre formy wypoczynku (wczasy, turystyka zagraniczna) itp.
Przychody z kredytów, środki pozyskane z zamiany różnych form majątku na majątek w formie pieniądza itp.	Powiększanie oszczędności (akumulacja środków na kontach, inwestycje w inne aktywa) – stanowią rozchody

Źródło: opracowanie własne.

Gospodarstwa domowe na realizację swych wydatków pozyskują pieniądze z wynagrodzeń, odsetek od oszczędności i innych form inwestycji (dywidendy, czynsze itd.) – środki te nazywamy dochodami. Ponadto wykorzystują one środki z wycofania wcześniej dokonanych oszczędności, z kredytów oraz ze sprzedaży posiadanych aktywów, czyli zamiany majątku posiadanego w formie niepieniężnej na formę pieniężną – tak pozyskane pieniądze nie są dochodami, lecz przychodami i zmieniają strukturę majątkową podmiotów.

Wszystkie te środki służą finansowaniu wydatków – co ważne, wydatki dzielą się na dwie podstawowe kategorie: wydatki sztywne i wydatki elastyczne. Granica między nimi nie jest jednoznacznie określona, podział na nie jest względny, zależny od czasu, obyczajów, środowiska kulturowego i innych uwarunkowań. Przykładowo, pieniądze na wycieczkę szkolną, organizowaną przez nauczycieli, rodzice (w zasadzie) muszą wyłożyć bez względu na ich status materialny, nawet gdy są biedni starają się za wszelką cenę kupić dziecku komputer, ponieważ jest to dzisiaj niezbędne narzędzie kształcenia, muszą kupić podręczniki i niektóre książki, ale gdy ich nie stać, z wielu innych wydatków zrezygnują – na przykład wydatki o charakterze czysto kulturalnym zaliczymy do elastycznych.

Przedsiębiorstwa pozyskują dochody ze sprzedaży produktów i usług, ponadto mogą zwiększyć swe zasoby gotówki poprzez sprzedaż niektórych aktywów, w tym aktywów finansowych, w które zainwestowały wcześniej. Realizowane przez nie wydatki to oczywiście wszelkie zakupy dóbr i usług związane z proce-

sem produkcji – są to surowce, materiały, narzędzia, energia, praca itd. – stanowią one wydatki sztywne, niezbędne do realizacji procesu; zmniejszenie wartości wydatków sztywnych na ogół nie jest możliwe w krótkim okresie, jeśli chce się utrzymać jakość produktu końcowego; w dłuższym okresie zmniejszenie tej części kosztów jest możliwe dzięki postępowi technicznemu i organizacyjnemu. Część wydatków ma charakter elastyczny, to znaczy nie muszą być bezwzględnie ponoszone, ale wpływają na jakość procesu pracy, bezpieczeństwo itp. Tu granice też nie są ściśle określone, zależą od wielu czynników, część można zaliczyć do kultury pracy, kultury organizacji itp.

Warto jednak zwrócić uwagę, że dla makroekonomii kluczowe znaczenie ma na rzecz kogo te nakłady są ponoszone czy beneficjentem jest gospodarka krajowa (nabywane w ramach ponoszonych kosztów produkty i usługi pochodzą z rynku krajowego), czy zagranica (import). Zauważmy, że w przypadku wysokiej importochłonności gospodarki (gdy surowce, półprodukty, energia itd. są importowane – w Polsce importochłonność wynosi 0,4, tzn. import stanowi 40% PKB) zasadniczy wpływ na strukturę ponoszonych kosztów ma kurs walutowy.

Słaby złoty oznacza, że te importowane składniki mają wysoki udział w kosztach – jest to szczególnie cecha polskiej gospodarki, którą charakteryzuje wysoka importochłonność – ma to znaczenie ze względu na importochłonność wzrostu, związaną z tym, że większość dóbr inwestycyjnych musi pochodzić z zagranicy z powodu wyniszczenia krajowych gałęzi dóbr inwestycyjnych. Dlatego, wbrew twierdzeniom laików, w Polsce to nie koszty pracy są istotne dla przedsiębiorców – faktycznie są one relatywnie bardzo niskie² – natomiast istotne są koszty dóbr importowanych, uwarunkowane przez słabego złotego.

Trzecia grupa budżetów to budżety instytucji sektora publicznego. W pewnym zakresie pozyskują one dochody własne, jednak najważniejsze są dotacje i subwencje z budżetu centralnego. Wydatki ponoszone są głównie na płace pracowników sektora publicznego, ponadto na materiały zaopatrzeniowe, inwestycje itd. Zauważmy, że tu też ważne znaczenie ma składnik importowy – dla gospodarki krajowej najlepiej jest, jeśli wydatki publiczne są ponoszone na rzecz podmiotów krajowych, wtedy pieniądze podatników wracają do gospodarki, pobudzając ją, jeśli natomiast wypływają za granicę poprzez różne zakupy dóbr importowanych lub kontrakty z firmami zagranicznymi, to wydatkowany pieniądź podatników zasila inne gospodarki, tworzy miejsca pracy za granicą. Ponad strukturą budżetów instytucji publicznych stoi budżet centralny z jego dochodami i wydatkami ujętymi w budżecie państwa uchwalanym przez Sejm.

---

² Według danych Eurostatu w Polsce godzinowy koszt pracy wynosi 7,4 euro (z czego 6,2 euro to płace, 1,2 euro to koszty pozapłacowe), podczas gdy w Niemczech wynoszą 30,4 euro (płace i pozapłacowe to odpowiednio 23,7 i 6,7), we Francji 34,2 (22,7 i 11,5), w Szwecji 39,0 (26,0 i 13,0), a w Norwegii 48,3 (39,1 i 9,2).

Wszystkie te budżety tworzą wielką sieć wzajemnych powiązań, co ilustruje rysunek 2.

Rysunek 2. Gospodarka jako sieć budżetów

Źródło: opracowanie własne.

Ten konglomerat budżetów ma dwie szczególnie ważne cechy. Po pierwsze, w gospodarce zamkniętej jest on silnie spójny, to znaczy wydatki jednych stają się dochodami innych i suma wydatków jest równa sumie dochodów; w gospodarce otwartej spójność jest osłabiona przez to, że część wydatków trafia do podmiotów zagranicznych bezpośrednio lub pośrednio (poprzez zakupy na krajowym rynku dóbr importowanych).

Po drugie, jest to struktura zróżnicowana. Aspektów i czynników różnicujących strukturę jest bardzo wiele, ale najważniejszym jest udział wydatków sztywnych i elastycznych. W przypadku podmiotów małych (co do wielkości pozyskiwanych dochodów) wydatki sztywne stanowią 100% lub prawie 100% wydatków; w przypadku podmiotów większych udział wydatków sztywnych maleje, a elastycznych stopniowo rośnie. Co szczególnie ważne, gospodarstwa o dużych dochodach i małym udziale wydatków sztywnych generują podstawowy strumień oszczędności zasilaających sektor finansowy. Niektóre z odpływów na przedstawionych na rysunku 2 zasilają zatem bilanse instytucji finansowych, w szczególności banków, powiększając ich zobowiązania ujęte w pasywach. Na graf powiązań budżetowych można by nałożyć graf bilansów ujmujący skutki, jakie budżety wywołują w sytuacjach majątkowych podmiotów. Ale decyzje podmiotów gospodarczych są silnie uwarunkowane przez aktualną sytuację gospodarczą – głównie przez to czy koniunktura jest dobra, czy zła, czy wywo-

tuje optymizm, czy pesymizm co do przyszłej pozycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych. Na przykład optymizm i dobra ocena własnej pozycji majątkowej (wzrost wartości posiadanych nieruchomości czy lokat giełdowych) spowoduje zmniejszenie skłonności do oszczędzania i wzrost wydatków konsumpcyjnych, a jednocześnie wywoła zwiększenie skłonności do inwestowania przedsiębiorców. Natomiast pesymizm zwiększy skłonność do oszczędzania gospodarstw domowych, spowoduje wzrost pasywów banków, gdzie zwiększą się lokaty, a jednocześnie zmniejszy się skłonność do inwestowania podmiotów gospodarczych. W rezultacie w bankach będzie narastała nadpłynność – jeśli nie pojawi się mechanizm wchłonięcia nadpłynnych środków, gospodarka znajdzie się w trudnej sytuacji recesji³.

Jednakże im bardziej rośnie zakres gospodarstw domowych zdolnych do kreowania oszczędności, tym dla nich lepiej, świadczy to bowiem o ich dobrej, solidnej pozycji, a zarazem jest to sytuacja korzystna z punktu widzenia podaży pieniądza na finansowanie kredytu. Oszczędności niewymuszone stabilizują pozycję ekonomiczną podmiotów, pozwalają łatwiej znosić losowe przypadki utraty dochodów lub konieczności poniesienia większych wydatków, dają poczucie bezpieczeństwa. Natomiast oszczędności wymuszone mogą stać się czynnikiem osłabiającym koniunkturę, gdyż zwiększenie strumienia S w stosunku do strumienia I inwestycji zwiększy nadpłynność sektora finansowego, zmniejszy dopływ pieniądza na rynek i osłabi koniunkturę. Każdy niewydany pieniądz jest z punktu widzenia koniunktury gospodarczej pieniądzem straconym – w każdym razie na dany moment – choć w długim okresie może wrócić do gospodarki⁴. Zatem o ile z jednej strony dla poszczególnych podmiotów oszczędności zwykle są korzystne, o tyle z drugiej – ponieważ oszczędności są rezygnacją z wydatków, umniejszają przychody przedsiębiorców, szkodzą koniunkturze. Źródłem wzrostu gospodarczego są inwestycje, a nie oszczędności; oszczędności wymuszone, jeśli są nadmierne i powodują znaczną nadwyżkę oszczędności nad inwestycjami – co dalej będzie określone jako różnica ($S - I$) – mogą stać się źródłem kryzysu (co udowodnili już w latach 30. XX wieku J.M. Keynes i niezależnie od niego Michał Kalecki, a jak przypomniał znakomity Kazimierz

³ Trzeba jednak zauważyć, że kryzys sektora finansowego polegał na załamaniu płynności sektora finansowego z powodu kryzysu na rynku kredytów hipotecznych i spadku wartości aktywów, jakie powstały w wyniku różnych ryzykownych inwestycji – w akcje i instrumenty pochodne. To zmusiło rządy do dokapitalizowania banków – czyli dostarczenia im płynności. Ale jednocześnie sam kryzys spowodował pogłębiającą go reakcję podmiotów gospodarczych – wzrost skłonności do oszczędzania i spadek skłonności do inwestowania. Jednocześnie jednak ma miejsce zjawisko pułapki płynności, w efekcie zasilanie w płynność pomimo bardzo niskich stóp procentowych nie prowadzi do wzrostu inwestycji realnych.

⁴ Ale o aktualnym stanie gospodarki decyduje moment bieżący, zatem najważniejszy jest jednak krótki okres, to co się aktualnie dzieje, bo jak żartobliwie powiedział J.M. Keynes: „w długim okresie wszyscy będziemy martwi”.

Łaski w postłowie do książki „10 mitów kryzysu” Heinera Flassbecka, a także mało znany niemiecki ekonomista Wilhelm Lautenbach).

Biedne gospodarstwa domowe oczywiście nie są w stanie wykreować oszczędności, gdyż 100% ich budżetów pochłaniają wydatki sztywne. Zatem osłabienie koniunktury i pesymistyczne nastroje przedsiębiorców z konieczności nie spowodują negatywnych skutków po stronie popytu. Paradoksalnie słaba gospodarka jest zatem mniej wrażliwa na kryzys i będzie bardziej odporna na ogólne załamania koniunktury – jak stało się w przypadku Polski.

Szczególne znaczenie mają zmiany struktury cen. Powodują one, że zmienia się granica między wydatkami sztywnymi i elastycznymi. Na przykład, jeśli władze miejskie podwyższą ceny biletów komunikacji miejskiej, to zwiększy się udział wydatków sztywnych i w efekcie studenci, których skromne budżety zostaną bardziej obciążone kosztami dojazdów, mniej wydadzą na kino, kawiarnię czy piwo.

W makroekonomii jako konsumpcję autonomiczną określa się tę część wydatków konsumpcyjnych (Begg, Fischer, Dornbusch 2007, s. 567), która jest niezależna od dochodów. Zwiększenie kosztów konsumpcji autonomicznej w wyniku forsowania podwyżek cen dóbr podstawowych (lub nakładaniu na nie wysokiego podatku VAT) szkodzi tym gałęziom gospodarki, które zaspokajają popyt na dobra finansowane w ramach wydatków elastycznych, zależnych od dochodów, a ściślej od dochodów do dyspozycji, jakie zostają po opłaceniu wydatków sztywnych. Szkoda, że ta oczywista zależność nie jest rozumiana przez polityków.

Konsumpcja autonomiczna to tylko część wydatków sztywnych – ponadto dochodzą podatki, spłaty kredytów i inne obowiązkowe świadczenia. Jeśli spadną dochody podmiotów mających wysoki udział wydatków sztywnych lub część z nich wzrośnie w wyniku zmian cen i stawek obciążeń (na przykład wzrost podatków i oprocentowania kredytów), a ponadto, jeśli część wydatków jest finansowana przez przychody kredytowe, które zostaną zablokowane w wyniku woluntarystycznej decyzji kredytodawcy, to nastąpi załamanie budżetu podmiotu – zostanie zmuszony do finansowania swych wydatków poprzez wyprzedaż innych aktywów, a gdy te się wyczerpią, to zostanie postawiony w stan bankructwa lub będzie rezygnował z części wydatków sztywnych ze szkodą dla jego podstawowych funkcji⁵.

---

⁵ Bardzo wiele mówiące są przykłady z życia – ekonomia powinna opierać się na wnioskach wyciąganych z obserwacji rzeczywistości. Włoska administracja publiczna doprowadziła do ruiny tysiące firm. Sytuacja jest tak tragiczna, że kończący urzędowanie gabinet Mario Montiego za kilka dni wyda dekret, który w bieżącym i 2014 roku uruchomi z budżetu dodatkowe 40 mld euro, by spłacić choć część horrendalnego zadłużenia państwa wobec firm prywatnych. Włosi o rozmiarach i konsekwencjach problemu po raz pierwszy dowiedzieli się z mediów ponad rok temu w dramatycznych okolicznościach, gdy rozpoczęła się fala samobójstw przedsiębiorców zrujnowanych przez państwo.

Tymczasem kredytodawca pozyskuje środki z nadwyżek podmiotów oszczędzających. Można zadać zatem istotne pytanie: czy dla stabilizacji struktury konglomeratu budżetów należy za wszelką cenę stosować wymóg spłacalności, czy nie lepiej umarzać długi kosztem części oszczędzających? Co jest dla gospodarki korzystne, a co szkodliwe? Trzeba przede wszystkim zaakceptować to, że dla gospodarki szczególnie ważne jest zachowanie spójności struktury konglomeratu budżetów. Lepiej wygenerować pieniądź, zwiększyć zadłużenie budżetu podstawowego, czyli państwa, niż dopuścić do załamania całej sieci innych budżetów, zwłaszcza rodzin. Zmniejszenie ich dochodów powoduje brak środków na finansowanie części wydatków, to skutkuje spadkiem dochodów przedsiębiorstw produkujących dobra podstawowe, ale przede wszystkim wytwarzających dobra i usługi wyższego rzędu, nabywane w ramach wydatków elastycznych. W rezultacie dochodzi do załamania koniunktury i pętli negatywnych sprzężeń powodują stopniowe „zwijanie” gospodarki. Jak zatem postępować w sytuacji kryzysu zadłużeniowego, jaki dotyka dysponentów różnych budżetów? Oczywiście długi trzeba spłacać, nie wolno pozwalać na to, by dłużnicy czuli się zwolnieni ze swoich zobowiązań. Ale przede wszystkim nie wolno dopuszczać do sytuacji, gdy taki problem powstaje, trzeba zatem zapewnić z jednej strony względną stabilność strony dochodowej uczestników tego gigantycznego konglomeratu budżetów, z drugiej – stabilność struktury cen. To z kolei oznacza, że państwo w sytuacji kryzysu, a więc gdy powstaje deficyt i rośnie dług, powinno wystrzegać się restrykcyjnej polityki fiskalnej, która nakazuje dążenie

---

Oto casus 59-letniego Giovanniego Schiavone, szefa firmy budowlanej, który zastrzelił się, zostawiając żonie i córce bilecik: „Wybaczcie, nie dałem rady”. Schiavone wpadł w pułapkę, którą zastawiło na niego państwo włoskie. Wykonał szereg zleceń na zamówienie administracji publicznej w okolicach Padwy. Z własnej kieszeni opłacił materiały, pracowników i kooperantów, ale zapłaty (250 tys. euro) nie otrzymał. Banki nie udzieliły kredytu, a gdy pojawił się komornik, chcąc zająć dom w związku z niezapłaconymi podatkami, Schiavone załamał się i sięgnął po rewolwer; za: Kowalczuk (2013).

Inny przykład: małżeństwo z Civitanova Marche, Romeo Dionisi (63 l.) i Maria Sopranzi (68 l.) odebrali sobie życie, ponieważ nie byli w stanie spłacić zadłużenia w banku, zaległości za czynsz i rachunków. Na wieść o tym mieszkający z nimi brat pani Sopranzi poszedł się utopić w Adriatyku. Pan Romeo, z zawodu murarz, z początkiem kryzysu stracił pracę w przedsiębiorstwie budowlanym, założył jednoosobową firmę, ale ze zleceniami było kiepsko (czyż to nie dowodzi, że naiwnym mitem jest pogląd, wedle którego lekarstwem na kryzys ma być zakładanie własnych firm?). W rezultacie wpadł w biurokratyczno-finansową pułapkę. By płacić składki ubezpieczeniowe, musiał zaciągnąć pożyczkę w banku. Potem nie był w stanie płacić składek, czynszu ani spłacać pożyczki – nastąpiło zrujnowanie jego budżetu domowego. Został bez żadnego wsparcia, mimo że przez lata odprowadzał pieniądze do włoskiego ZUS. Dodatkowym ciosem było przedłużenie wieku emerytalnego do 67 lat; za: Kowalczuk (2013). W wyniku takich dramatycznych, rujnujących budżety procesów ekonomicznych doszło do fali samobójstw we Włoszech, Grecji i Hiszpanii.

do redukcji wydatków lub zwiększania podatków w sytuacji kryzysu⁶. To właśnie państwo staje się jedynym podmiotem zdolnym do wygenerowania wydatków, które ustabilizują sytuację innych budżetów.

Trafną uwagę sformułował Paul Krugman (2013, s. 150):

„...dług długowi nierówny. Owszem, umorzenia długów skutkowałyby równocześnie zmniejszeniem aktywów wierzycieli o dokładnie taką samą kwotę, która zostanie umorzona dłużnikom. Pamiętajmy jednak, że dłużnicy są zmuszeni do cięcia wydatków, natomiast wierzyciele nie, więc w ogólnym rozrachunku uzyskujemy pozytywny efekt dla wydatków w całej gospodarce. (...) ...do gry może wejść trzecia strona, czyli państwo”.

Postrzeganie gospodarki jako konglomeratu budżetów powala lepiej zinterpretować makroekonomiczne krzywe popytu i podaży i równowagę między nimi. W tradycyjnych podręcznikach makroekonomii przedstawia się makroekonomiczną krzywą popytu jako linię, która „informuje, ile wszystkie podmioty gospodarki – konsumenci, przedsiębiorstwa, obcokrajowcy i władze państwowe mogą kupić przy różnym łącznym poziomie cen”; linię podaży jako „ilość dóbr i usług, które przedsiębiorstwa są gotowe wyprodukować i sprzedać przy każdorazowym poziomie cen” (Samuelson, Nordhaus 2004, s. 21). Te pojęcia lepiej jednak zinterpretujemy, jeśli uwzględnimy strukturalnie złożoną zbiorowość konsumentów i producentów, którzy swe decyzje podejmują poprzez realizowane budżety.

Tak więc popyt w sensie makroekonomicznym jest efektem decyzji milionów podmiotów o różnych dochodach, zróżnicowanych siłach nabywczych, różnych nastawieniach do aktualnych warunków, jako odniesiony do zbiorowości ma zatem charakter statystyczny (statystyka – nauka o badaniu zbiorowości). Makroekonomiczna krzywa popytu odzwierciedla tendencje, podobnie jak krzywa mikroekonomiczna: wzrost ceny oznacza spadek popytu, spadek ceny – wzrost popytu. Ta reakcja nie dotyczy jednak konkretnego podmiotu, odnosimy ją do zbiorowości, oznacza więc, że wraz ze spadkiem ceny coraz więcej podmiotów jest gotowych kupić dany produkt lub usługę, gdy natomiast cena rośnie, chętnych do kupienia jest coraz mniej, gdyż uniemożliwiają im to ich indywidualne ograniczenia budżetowe.

Z kolei funkcję podaży też odniesiemy do zbiorowości, oznacza ona zatem, że przy wyższej cenie zwiększa się liczba podmiotów, podejmujących produkcję; interpretację krzywej podaży odnosimy do zbiorowości: ze wzrostem ceny rośnie rentowność produkcji, coraz więcej podmiotów podejmuje się produkcji

---

⁶ A taką politykę wymuszała ustawa o finansach publicznych w sytuacji, gdy dług publiczny dochodził do progów 50 i 55% PKB (a tym bardziej przy 60%). W sytuacji kryzysu jest to ekonomiczny nonsens.

danego produktu, ponieważ produkcja staje się dla nich opłacalna, koszty są coraz słabszą barierą produkcji, w rezultacie nawet dla producentów o wysokich kosztach produkcja staje się opłacalna. Gdy natomiast cena spada, chętnych do produkowania jest coraz mniej, gdyż produkcja staje się coraz mniej opłacalna, z rynku wypadają przedsiębiorcy o najwyższych kosztach produkcji.

Na stabilność gospodarki i jej wzrost istotny wpływ ma kształt krzywych popytu i podaży, ich nachylenie, które określa stopień elastyczności. Można zatem postawić hipotezę, że podstawowym czynnikiem, który na to wpływa jest struktura budżetów podmiotów – konsumentów w przypadku krzywej popytu i producentów w przypadku krzywej podaży.

3. Kierunki rozdysponowania siły nabywczej

Jak już powiedzieliśmy, istotą tego konglomeratu budżetów jest, że wydatki jednych budżetów stają się dochodami i przychodami innych: ludzie zarabiają po to, by wydawać, a jeśli nie wydają, to przekazują swe pieniądze innym, którzy robią to za nich. Są więc dwa podstawowe kierunki rozdysponowania siły nabywczej pozyskanej przez gospodarstwa domowe:

- a) na sektor publiczny (rys. 3),
- b) na sektor inwestycyjny (rys. 4).

Rysunek 3. Graf rozdysponowania dochodów na rzecz sektora publicznego (państwa)

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4. Graf rozdysponowania dochodów na rzecz sektora inwestycyjnego (produkcji środków produkcji)

Źródło: opracowanie własne.

Efektem pierwszego procesu jest po pierwsze, dostarczenie społeczeństwu dóbr publicznych i społecznych poprawiających jakość życia członków społeczności – taka jest funkcja sektora publicznego. Po drugie, w wyniku tego, że państwo w procesie redystrybucji dochodów dostarcza środków dla części gospodarstw domowych kosztem nadwyżkowych oszczędności innych gospodarstw domowych, gdyż płacą one podatki kosztem części swych potencjalnych oszczędności (Żyżyński 2009, s. 164), zostaje wykreowany dodatkowy popyt, co sprzyja koniunkturze gospodarczej, działa zatem pro wzrostowo.

Efektem drugiego procesu jest wzrost lub odnowienie majątku albo wzrost jego jakości (i wydajności pracy) jako efekty inwestycji realnych – mówi się o nich też „inwestycje w sensie makroekonomicznym” (na schematach makroekonomicznych reprezentowane są przez literę I). Proces ten polega na przekazywaniu nadwyżkowych dochodów do sektora finansowego, który wykorzystuje je dla udzielania kredytów – w dalszej części artykułu przyjrzymy się temu procesowi. Zauważmy teraz, że kwestia sposobu wykorzystania oszczędności ma dla gospodarki kluczowe znaczenie. Jeśli oszczędności byłyby w pełni przekształcane w inwestycje poprzez udzielone kredyty, czyli spełnione byłoby prawo Saya, to gospodarka rozwijałaby się w harmonijnej równowadze. Jednakże jest

to tylko teoretyczna możliwość, błędnie przez klasyków traktowana jako jedyna i zawsze spełniona. W rzeczywistości nie zachodzi równość między oszczędnościami i inwestycjami.

Grafy te ukazują oczywiste zależności, nie przez wszystkich dostrzegane i rozumiane.

Po pierwsze, wszystkie środki pobrane przez sektor publiczny od społeczeństwa w formie podatków T wracają do niego w formie wydatków publicznych G , a te ostatecznie stają się wydatkami konsumpcyjnymi gospodarstw domowych lub inwestycyjnymi realizowanymi w ramach ich budżetów – wracają zatem do przedsiębiorstw sektora produkcji dóbr konsumpcyjnych i/lub sektora produkcji dóbr inwestycyjnych.

Po drugie, ta część oszczędności gospodarstw domowych, będących różnicą $Y - T - C$, która została przez sektor finansowy uaktywniona w formie kredytów także trafia ostatecznie do przedsiębiorstw sektora rynkowego jako wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych pracowników zatrudnionych w sektorze inwestycyjnym.

Są tu zatem realizowane cykle obiegu pieniądza w ramach konglomeratu budżetów. Dochody i wydatki tworzą zamknięty krąg obiegu pieniądza, w którym wzajemnie są powiązane z sobą budżety tysięcy, a nawet milionów podmiotów gospodarczych, w tym państwa, tworząc to, co nazwałem „spójnym konglomeratem budżetów”. Relacje z zagranicą „odrywają” część tego obiegu, kierując go za granicę w przypadku wydatków na dobra importowane lub uzupełniają obieg w przypadku dochodów z eksportu. Wpływy eksportowe stanowią część dochodowej strony budżetów przedsiębiorstw, a dzięki tym środkom rosną zyski przedsiębiorców i możliwe jest zwiększenie płac pracowników, zatrudnienie dodatkowych itd. Środki finansowe pozyskane z zagranicy z jednej strony stanowią wpływy krótkookresowe, z drugiej natomiast – wiążą się z kosztami spłaty odsetek i kapitału w długim okresie. Dla pełności obrazu tych relacji trzeba by jeszcze uwzględnić przychody z tytułu kredytów i innych środków zagranicznych; beneficjentem środków zagranicznych jest też budżet państwa finansujący częściowo swój deficyt drogą sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych. Inwestycje zagraniczne, zasilając gospodarkę w dodatkowe środki, generują popyt, który nie może być zaspokojony przez krajową produkcję dóbr i usług, zatem jest to popyt nadwyżkowy w stosunku do własnego potencjału produkcyjnego. Jednocześnie inwestycje te stanowią podaż walorów zagranicznych, w efekcie tanieją, bardziej opłacalny staje się import i ten dodatkowy popyt jest właśnie zaspokajany przez produkty zimportowane z zagranicy. Efektem jest zatem wzrost deficytu handlowego – co, jak dalej zobaczymy, współgra z deficytem budżetowym.

Postrzeganie gospodarki jako konglomeratu budżetów pozwala wiele zrozumieć i wyjaśnić. Na przykład stagflacja, z jaką borykała się polityka gospodarcza i teoretycy ekonomii w latach 70. może być łatwo wyjaśniona w ramach tej

metodologii. Oto w wyniku porozumienia kartelu producentów ropy naftowej wzrosły ceny paliw. W rezultacie wzrosły koszty istotnego składnika sztywnych wydatków zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych. Wzrost kosztów przedsiębiorców został skompensowany wzrostem cen, ale ponieważ wydatki na paliwa są elementem wydatków sztywnych, odbiło się to zmniejszeniem dochodu do dyspozycji na inne wydatki, w efekcie spadł popyt na produkty innych gałęzi gospodarki, zwłaszcza wytwarzających dobra i usługi charakteryzujące się elastycznym popytem. Przy rosnących cenach doszło do ogólnego spadku popytu i stagnacji gospodarczej połączonej z inflacją.

4. Rachunek sald makroekonomicznych

Przepływy strumieni finansowych w tym konglomeracie budżetów w obrazie makroekonomicznym, ujęte na rysunku 1, tworzą trzy powiązane z sobą bilanse makroekonomiczne (Żyżyński 2009, s. 46–53), przedstawione na rysunku 5.

Rysunek 5. Rachunek trzech sald makroekonomicznych

Źródło: opracowanie własne.

Relacja między tymi bilansami oznacza, że deficyt budżetu państwa jest finansowany przez nadwyżkę niewykorzystanych na cele inwestycyjne oszczędności sektora prywatnego lub (w sensie teoriomnogościowym) środki nabyte z zagranicy, które umożliwiają stan nadwyżki importu nad eksportem.

Jednakże stan poszczególnych bilansów jest konsekwencją złożonych procesów ekonomicznych w danym kraju i w jego relacjach zagranicznych, te zaś są wynikiem tego, co dzieje się w świecie zewnętrznym. Zatem deficyt budżetu państwa jest skutkiem tych procesów, a nie jakimś wykorzystującym je demonem (lewiatanem)⁷, a tym bardziej nie jest ich przyczyną.

⁷ Jak określił państwo Thomas Hobbes w swoim słynnym dziele *Leviathan* z 1651 r. (Hobbes 1954). Warto však zauważyć, że niezrozumienie negatywnej konotacji, jaka kryje się za pojęciem „Lewiatan” stało się źródłem nadawania wielu organizacjom tej nazwy. Tymczasem lewiatan to „potwór morski, wąż lub smok o kilku głowach. Symbolizuje zło, jest to upadły anioł, wypędzony

Związek deficytu budżetowego z nadwyżką oszczędności sektora prywatnego przedstawia schemat na rysunku 6.

Oszczędności S sektora prywatnego, a ściślej tej jego części, która odkłada nadwyżki, stanowią aktywa tych podmiotów, są lokowane w sektorze finansowym, dla którego stanowią pasywa. Część tych środków, uaktywniana w formie kredytów I , jest na ogół mniejsza od oszczędności, dlatego $I < S$.

Rysunek 6. Finansowanie deficytu budżetowego nadwyżką oszczędności sektora prywatnego

Źródło: opracowanie własne.

Rysunek pokazuje, że relacje na nim przedstawione mają bezpośrednie odzwierciedlenie w bilansach podmiotów gospodarczych. Jak już zostało powiedziane, bilanse stanowią, obok budżetów, drugi podstawowy opis podmiotów gospodarczych. Jednak o ile budżety ujmują przepływy środków pieniężnych między podmiotami gospodarczymi, o tyle bilanse opisują ich stan na określony moment czasowy w aspekcie z jednej strony aktywów, czyli z jednej strony,

z Nieba za sprzeciwianie się Bogu. To zły duch, zwodzący z drogi ku Bogu, ku dobru. Duch Lewiatana wspiera podziały, rozłamy i opozycje w strukturach duchowych organizacji i lubi je rozbić wewnątrz, szczególnie poprzez ataki na głównych mistrzów czy nauczycieli duchowych boskiej linii przekazu. Lewiatan jest władcą ludzi pysznych swoją rzekomą wspaniałością, zarozumiałych i powoduje nadęcie dumą, butą czy arogancją”.

w co majątek został ulokowany, z drugiej zaś – źródeł finansowania i związanych z tym zobowiązań finansowych. Jak trafnie zauważa Fabian Lindner (2012), związki w zakresie rachunkowości między podmiotami gospodarczymi pozwalają wyjaśnić naturę zjawisk ekonomicznych i stanowią ważne narzędzie budowania teorii ekonomicznej. Można zatem powiedzieć, że gospodarka to także konglomerat bilansów.

5. Makroekonomiczne źródła finansowania nierównowagi budżetowej

Różnica między strumieniami S i I jest szczególnie wysoka z tendencją do dalszego wzrostu właśnie w czasie kryzysu, gdy skłonność do oszczędzania jest wyższa od skłonności do inwestowania, jaką przejawiają podmioty gospodarcze. Wtedy to właśnie wysoka jest motywacja przezornościowa oszczędzania, a inwestowanie postrzegane jest jako ryzykowne. Ta nadwyżka ($S - I$) staje się swego rodzaju bagażem dla gospodarki, bagażem nieskierowanej na rynek siły nabywczej. I państwo okazuje się być jedynym podmiotem, który może tę nadwyżkę wchłonąć i skierować do gospodarki poprzez swe wydatki – narzędziem służącym temu jest deficyt budżetowy finansowany przez sprzedaż obligacji skarbowych podmiotom posiadającym nadwyżki, dla których nie mogą znaleźć lokat. Zrealizowane dzięki temu wydatki budżetowe zasilają indywidualne budżety gospodarstw domowych zatrudnionych w sektorze publicznym i podmiotów gospodarczych podejmujących kontrakty z rządem. Dzięki tym wydatkom państwa, a więc dzięki wykorzystania środków „z deficytu” następuje stabilizacja konglomeratu budżetów.

Trzeba podkreślić, że obligacje nabywają podmioty, które z powodu kryzysu nie znalazły lepszych lokat dla swych środków, zakupy obligacji wynikają z chęci „zatrudnienia” pieniądza, który „nie pracuje”, zatem nieprawdziwe są twierdzenia laików ekonomicznych z kręgu tzw. neoliberalistów lub wyznawców „nowej ekonomii”, że deficyt budżetowy „wypiera inwestycje”, ponieważ zabiera środki, które lepiej mogłyby być zainwestowane przez sektor prywatny. Nie wypiera z prostego powodu: obligacje skarbowe są najmniej rentowne – ich oprocentowanie jest niewiele wyższe od oprocentowania lokat oszczędnościowych w bankach.

Oczywiście ta relacja między strumieniami oszczędności i inwestycji jest tylko stanem ex-post, część podmiotów gospodarczych po prostu jedynie część swych dochodów wydaje na zaspokojenie potrzeb, kreują zatem oszczędności i ta nadwyżka zostaje ulokowana w systemie finansowym w formie różnych kategorii aktywów – stają się wtedy zobowiązaniami podmiotów sektora finansowego, które starają się te środki uaktywnić, udzielając kredytów. Jednakże bezpośrednim skutkiem niewydania pozyskanych dochodów jest to, że do innych

podmiotów nie dotarły środki, nastąpiło zakłócenie w strukturze budżetów. Zatem Lindner ma rację, mówiąc że nie jest prawdziwe potoczne twierdzenie, podzielane, jak zauważa, „przez wielu, jeśli nie większość ekonomistów”, że „oszczędności finansują inwestycje”. Jest ono fałszywe, oszczędności bowiem to niewydane pieniądze, zatem, dowodzi, „oszczędności nie mogą niczego finansować”. Niewydane pieniądze są odjęciem z obiegu gospodarczego części siły nabywczej, a to oznacza, że ktoś nie sprzedał swej produkcji czy oferowanej rynkowi usługi, w efekcie nie zarobił i mniej wydał i w ten sposób powstaje pętla zacieśniających się budżetów. Aktowi odłożenia części siły nabywczej musiałaby zatem towarzyszyć decyzja przejęcia jej przez kredytobiorcę, który musi przecież mieć ku temu motywację. Ale wzrost oszczędności skutkujący obniżeniem się dochodów producentów i sprzedawców z pewnością motywacji takiej nie sprzyja. Wzrost oszczędności to zatem tylko zwiększenie pasywów banków; po stronie aktywów pojawia się „niepracująca” gotówka w kasie.

Jeśli budżet państwa angażuje niewykorzystane (nadpłynne) środki banków, to poprzez swe wydatki tworzy dochody gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych, jak to pokazuje graf na rysunku 4, w efekcie powstaje dodatkowy popyt, który nie wyłoniłby się w gospodarce, w której wzrosła skłonność do oszczędzania i jednocześnie spadła skłonność do inwestowania.

A co stanie się gdy państwo postanowi „ciąć” wydatki, jak dzieje się w wyniku presji wywołanej paktem fiskalnym? Decyzje o cięciach spowodowały np., że nie wybudowano komisariatu w jakimś mieście, a pewne ministerstwo nie wyremontowało mieszkania będącego w jego zasobach, co było w planie przed cięciami. Oczywiście nie powstały dochody robotników budowlanych i rzemieślników, którzy nie zrealizowali z kolei wydatków na różne dobra konsumpcyjne, zacieśnili swe domowe budżety.

Zauważmy, że w przekazie medialnym tworzony jest fałszywy obraz tego procesu, bo mówi się: „...ministerstwa zaoszczędziły...”. Oczywiście jest to z naszego punktu widzenia błędne użycie terminu „oszczędność”. Oszczędności to odłożone dochody, których nie przeznaczono na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych lub sfinansowanie inwestycji własnych. W tym przypadku nie powstały żadne oszczędności, po prostu mniej wydano i oczywiście zmniejszono deficyt, czyli nie zaabsorbowano części oszczędności, jakie zostały ulokowane przez podmioty gospodarcze, które wzięły sobie do serca informację o kryzysie i powstrzymały się ze swymi wydatkami. Jeśli deficyt był finansowany poprzez sprzedaż obligacji skarbowych na rynkach zagranicznych, to zmniejszył się zastrzyk środków z zagranicy, gospodarka otrzymała słabszy bodziec, ale nie zwiększono zadłużenia zagranicznego.

Ten drugi kanał finansowania deficytu budżetowego ma szczególne znaczenie. Pozyskiwane są środki z zagranicy, które umożliwiają finansowanie nadwyżki importu nad eksportem. Różnica między dochodami z eksportu a wydatkami na

import ($X - Z$) stanowi saldo wymiany handlowej z zagranicą, jest ona częścią kategorii nazywanej rachunkiem bieżącym – ujmując szersze kategorie strumieni wymiany z zagranicą. Ostateczny wynik wymiany dóbr i usług z zagranicą określa się jako eksport netto NX , który może być dodatni lub ujemny.

Rzadko się zdarza, by relacje wymiany kraju z zagranicą były zrównoważone. Ze stanów nierównowagi korzystniejszy jest stan nadwyżki, czyli $(X - Z) > 0$, oznacza bowiem, że kraj „zarabia na zagranicy”, przedsiębiorstwa osiągają dochody, pracownicy zatrudnienie; napływające dochody powiększają rezerwy walutowe – „zdrowe” w tym sensie, że stanowią aktywa podmiotów krajowych.

Nie jest jednak możliwe, by wszystkie kraje były eksporterami netto, skoro jedni są eksporterami, inni muszą być importerami netto, bo w skali globalnej efekty wymiany zagranicznej muszą być zrównoważone. Rysunek 7 przedstawia przepływy między tymi dwoma kategoriami krajów.

Rysunek 7. Relacje między eksporterami a importerami netto

Źródło: opracowanie własne.

Gruba kolumnowa strzałka w kierunku eksportera netto *versus* cieńsza w kierunku importera netto wskazują na zasadniczy efekt w postaci przepływu środków w wyniku wymiany dóbr i usług – dochodów i wydatków; wewnętrzne pionowe strzałki liniowe pokazują symetryczność i wzajemność relacji: wydatki importera stają się dochodami eksportera i odwrotnie: dochody eksportera są wydatkami importera. Jednakże, jak widzimy, na poziomie efektów finansowych symetrii nie ma. W rezultacie tej wzajemnej nierównowagi nadwyżki dochodowe

eksporterów są kierowane na międzynarodowe rynki finansowe jako inwestycje zagraniczne realizowane w krajach importerów. Strumieniom przepływów dochodów i wydatków towarzyszą zatem zmiany w bilansach aktywów i pasywów zagranicznych: rosną zagraniczne aktywa eksporterów netto i zarazem pasywa importerów netto. W bilansach płatniczych jest to odzwierciedlone w pozycjach opisujących relacje finansowe z zagranicą – suma salda rachunku bieżącego i salda operacji finansowych „wyzerowują” bilans płatniczy⁸.

Graf przedstawiony na rysunku 7 prezentuje nam oczywisty wniosek, jaki wynika z tych makroekonomicznych relacji. Wielkość kapitału zasilającego kraj – importera netto, czyli skierowane do niego inwestycje zagraniczne eksportera – jest równa nadwyżce handlowej eksportera netto, czyli $X_E - Z_E$. Kraje te są więc z sobą związane i od siebie zależne, tak jak producenci krajowi są zależni od popytu krajowego: im więcej przeznaczają na wynagrodzenia dla swych pracowników, tym więcej do nich wraca w formie wydatków konsumpcyjnych i inwestycyjnych przez tych pracowników realizowanych (choć pamiętajmy, że przedsiębiorcy też mogą generować oszczędności, niebagatelne znaczenie ma ich popyt inwestycyjny ze środków własnych). Kraje-eksporterzy, przekazując swe nadwyżkowe środki w formie inwestycji zagranicznych, tworzą dla siebie popyt utrzymujący ich przy życiu. Przecież nadwyżka eksportowa, na przykład Niemiec, wzięła się stąd, że ustanowiono w tym kraju „pakt społeczny”, w myśl którego związki zawodowe zgodziły się na zastopowanie realnego wzrostu płac pracowniczych. Zatem wytworzony w tym kraju produkt nie znajduje popytu wewnętrznego, musi go więc otrzymać z zagranicy – i otrzymuje dzięki temu, że kupowane są papiery dłużne Grecji, Hiszpanii itd.

Spójrzmy teraz, co by się działo, gdyby zrealizowano postulat „dyscypliny finansowej” krajów z deficytem budżetowym – co jest podstawowym wymogiem paktu fiskalnego. W rachunku sald makroekonomicznych:

$$(G - T) = (S - I) + (Z - X),$$

lewa strona równania musiałaby zostać wyzerowana, zatem musiałaby zachodzić równość:

$$(I - S) = (Z - X).$$

⁸ Oczywiście idealny stan równowagi rachunku bieżącego i finansowego zdarza się rzadko, dlatego dla księgowego zrównania bilansów niezbędna jest pozycja zerująca, nazywana „saldem błędów i opuszczeń”. Polski bilans płatniczy dla takiego wyzerowania pozycji wymaga bardzo wysokiego, nawet ponad 30 mld zł (w latach 2008–2010), salda błędów i opuszczeń, co oznacza, że znaczne przepływy nie są dobrze rozpoznane – niestety są one wysokie i ujemne, co oznacza, że ma miejsce znaczny transfer środków poza Polskę.

Deficyt handlowy ($(Z - X) > 0$) musiałby być zatem równy nadwyżce inwestycji realizowanych przez podmioty prywatne w stosunku do generowanych przez nie oszczędności. Źródłem finansowania tych inwestycji musiałyby być zatem kredyty pozyskane za granicą – u tych, którzy mają nadwyżki kapitału – czyli eksporterów netto. Jednak przecież jest kryzys, skłonność do inwestowania jest niska, wśród podmiotów prywatnych nie będzie zatem takich, które byłyby skłonne przyczynić się do powstania nadwyżki oszczędności nad inwestycjami. Zatem w warunkach kryzysu nie jest możliwe zbudowanie wymuszonej przez pakt fiskalny zależności $(I - S) = (Z - X)$. To potwierdza, że gremia decyzyjne tzw. trójki mają poważne problemy w sferze swych kompetencji ekonomicznych i dla formułowanych w publicystyce prasowej domniemań, że „siedzą tam wybitni eksperci, którzy dogłębnie przemyśleli problemy ekonomiczne Europy” trudno znaleźć potwierdzenie, a z pewnością koncepcja paktu fiskalnego im zdecydowanie zaprzecza.

W tej sytuacji pojawia się swoisty dysonans narastających napięć gospodarczych. Jak wiadomo, jest to kwestia bardzo elementarnej wiedzy ekonomicznej, w warunkach odrębnych, własnych walut, waluta eksportera netto (nazwijmy go krajem A) umacnia się, a waluta importera netto (nazwijmy go krajem B) – osłabia się. W rezultacie zmniejsza się opłacalność eksportu kraju A i poprawia się opłacalność eksportu kraju B; symetrycznie, wzrasta opłacalność importu w A i maleje opłacalność importu w B. W rezultacie X_E – maleje, X_I – rośnie i zarazem Z_E – rośnie, Z_I – maleje i w ten sposób dochodzi do zmniejszenia nierównowagi, aczkolwiek wartość zobowiązań kraju B w stosunku do kraju A nabiera większej wartości. Jednakże w kraju B rośnie optymizm gospodarczy, wyższy eksport kraju B to wzrost dochodów przedsiębiorców i ich pracowników, wzrost wpływów podatkowych, za którym idzie poprawa stanu finansów publicznych itd. Dlatego staje się jasne, że odejście od własnych walut i wprowadzenie wspólnej waluty jest korzystniejsze dla kraju A, natomiast kraj B na niej traci. Brak tego mechanizmu wyrównującego, jaki dawały własne waluty krajów, okazuje się być podstawową przyczyną kryzysu. Dzieje się tak dlatego, że podczas gdy kraj A uzyskuje swego rodzaju „rentę jednolitego pieniądza”, w kraju B narasta ujemna nierównowaga bilansu handlowego, co, zgodnie z rachunkiem sald makroekonomicznych, wpływa na wzrost deficytu budżetu państwa. Jednocześnie rośnie nierównowaga sektora finansowego, spowodowana przez spadającą skłonność do inwestowania – a to jeszcze bardziej pogłębia deficyt budżetowy. Krajowi B pozostaje jedyna droga odbudowania konkurencyjności i promowania eksportu – redukcja kosztów pracy. To co prawda zmniejsza importochłonność, ale osłabia popyt wewnętrzny i powoduje utratę zasobów pracy, ludzie bowiem, zwłaszcza młodzi, emigrują do centrów przemysłowych Wspólnoty..., a to znowu działa negatywnie na skłonność do inwestowania i „domyka się” koło ujemnych sprzężeń zwrotnych.

Uwagi końcowe

Analiza ta prowadzi do bardzo sceptycznych wniosków w odniesieniu do postulatów „naprawiania finansów Unii Europejskiej”, cierpkie uwagi Krugmana cytowane we wstępie są jak najbardziej uzasadnione. Autorzy tych koncepcji mają braki w zrozumieniu makroekonomicznych mechanizmów, można wprost powiedzieć, że zalecenia paktu fiskalnego, to zwyczajny dowód ekonomicznej ignorancji jego twórców.

Znakomity niemiecki ekonomista Heiner Flassbeck gorąco apeluje o odejście od paradygmatów narzuconych przez niekompetentnych twórców polityki narzucanej w Unii Europejskiej przez Niemcy kierowane przez Angelę Merkel, twierdząc z goryczą: „pozwoliliśmy powstać światu gospodarczemu, który opiera się na kilku zaledwie przesadach, na przykład na tym, że rynek niemal wszystko robi lepiej” (Flassbeck 2013, s. 123), a tytuły podrozdziałów z zakończenia jego książki mówią same za siebie: „Ekonomiści stworzyli świat, którego nie rozumieją” i „Prowadzeni przez prawników politycy głupieją”.

W swej małej, ale znakomitej książeczce omawia on 10 mitów, na których opiera się polityka wobec kryzysu (są one jednocześnie tytułami rozdziałów jego książki):

- 1) rynki finansowe są efektywne i wspierają nasz dobrobyt;
- 2) rządy wreszcie zrozumiały, że muszą działać;
- 3) zadłużenie państw to właściwa przyczyna kryzysu;
- 4) żyjemy ponad stan;
- 5) nie ma żadnego kryzysu euro, Europę w kryzys wpędziły nadmierne długi kilku małych państw;
- 6) niezależnie od przyczyn, państwa muszą oszczędzać;
- 7) wszyscy muszą sobie dać radę bez długów;
- 8) banki centralne, ratując państwa, wywołują inflację;
- 9) Niemcy stają się skarbnikiem Europy;
- 10) róbmy tak dalej – to wciąż opcja dla Niemiec.

Mity te znajdują znakomitą interpretację i potwierdzenie, że są mitami właśnie, że wynikają z niezrozumienia mechanizmów ekonomicznych – w sformułowanej w niniejszym artykule analizie.

Trzeba dodać, że oddziaływanie na budżety państw, wymuszanie równowagi, jest klasycznym leczeniem objawowym, jak bowiem pokazuje przedstawiona tu analiza, deficyt budżetowy jest skutkiem, objawem, efektem określonych procesów gospodarczych, a nie ich przyczyną. Leczenie objawowe nigdy nie wyleczyło z żadnej choroby. A gdzie tkwi przyczyna? – w sferze realnej, w gospodarce, jej strukturze materialnej. Bogactwo ma swoje źródło w pracy ludzi zatrudnionych w przemyśle wytwarzającym dobra i usługi. Jedynym skutecznym narzędziem

poprawy sytuacji w finansach musi być zatem oddziaływanie na sferę realną tak, aby zniwelować przyczyny, które powodują zwiększanie się pozycji ujętych z prawej strony rachunku sald makroekonomicznych. Musiałyby zatem wzrosnąć krajowe inwestycje, by zmniejszyć nierównowagę salda ($S - I$) oraz eksport, by zniwelować różnicę między importem a eksportem ($Z - X$) – przez promowanie gałęzi eksportowych. Inwestycje zależą od suwerennych decyzji podmiotów gospodarczych – są funkcją skłonności do inwestowania, której wyznacznikiem jest nie tylko dostępność względnie taniego kredytu, ale przede wszystkim optymizm gospodarczy, zależny od efektywnego popytu, ten zaś zależy od stanu budżetów podmiotów gospodarczych – dlatego tak ważne jest postrzeganie gospodarki jako konglomeratu budżetów, a nie powierzchowne koncentrowanie się wyłącznie na kwestii równowagi jednego budżetu – budżetu państwa.

Bibliografia

- Begg, D., Fischer, S., Dornbusch, R. (2007). *Makroekonomia*. Warszawa: PWE.
- Flassbeck, H. (2013). *10 mitów kryzysu*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Hobbes, T. (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Warszawa: PWN.
- Krugman, P. (2013). *Zakończcie ten kryzys*. Gliwice: Wydawnictwo Helion.
- Lindner, F. (2012). *Saving does not finance Investment: accounting as an indispensable guide to economic theory*, Working Paper, Institute für Makroökonomie und Konjunkturforschung; Macroeconomic Policy Institute, Düsseldorf October.
- Łaski, K., Podkaminer, L. (2013). Europa dwu szybkości? Owszem, ze strefą euro na wstecznym biegu, *Przegląd*, 15.
- Owsiak, S. (2002). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: WN PWN.
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2004). *Ekonomia*, t. 2. Warszawa: WN PWN.
- Toporowski, J. (2012). *Dlaczego gospodarka światowa potrzebuje krachu finansowego*. Warszawa: Książka i Prasa.
- Żyżyński, J. (2009). *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: WN PWN.

Finanse publiczne jako kategoria monetarna

1. Siła pieniądza i wartość nośnika tej siły

W zasadzie wszystkie teorie (koncepcje) pieniądza zakładają, że ma on pewną wartość samoistną, względnie taką wartość reprezentuje jako swoisty certyfikat potwierdzający istnienie spoczywających w banku walorów. W okresie pieniądza kruszcowego samoistna wartość pieniądza była oczywista, a wiara w nią utrzymywała się także i później. Gdy pieniądz zaczął być emitowany przez pewne wyróżnione instytucje finansowe, określane później jako banki centralne¹, wierzone, że banki mają odpowiednie „zabezpieczenie” zapewniające, przynajmniej teoretyczną, możliwość wymiany banknotów na walory cenne same w sobie.

W przypadku pieniądza bankowego jest on elementem składowym bilansu banku, co oznacza (w wielkim uproszczeniu), że odpowiada on aktywom istniejącym w postaci udzielonych pożyczek, posiadanych papierów wartościowych, walut obcych itp. Jest więc pewnego rodzaju odpowiednikiem tych walorów. W swojej istocie nie różni się więc od znanego już w starożytności, a w Europie – upowszechnionego przez Templariuszy, dokumentu reprezentującego pewne wartościowe dobra, zlokalizowane w którymś z zamków zakonnej sieci. W czasach średniowiecznych miał więc on, poza zwykłymi monetami, postać listu bankierskiego, który umożliwiał podróżnikowi odebranie pewnej ilości srebra lub złota w miejscu docelowym, bez narażania się na ograbienie podczas podróży.

Jednocześnie, do tzw. czasów nowożytnych, funkcjonował pieniądz menniczny, czyli stemplowane krążki złota, srebra bądź miedzi, które nie były odpowiednikiem innych walorów. Nie były one ani certyfikatami, ani innymi odpowiednikami praw do spoczywających gdzieś walorów. Reprezentowały wyłącznie samoistną wartość. Ich atrakcyjność i wynikające stąd funkcje zamykały się w istniejącej fizycznie jednostce monetarnej.

---

* Prof. zw. dr hab. Andrzej Sopoćko – kierownik Zakładu Ubezpieczeń i Rynków Kapitałowych w Katedrze Systemów Finansowych Gospodarki, Wydział Zarządzania UW.

¹ W Kanadzie do 1952 roku nie obowiązywał monopol emisji pieniądza.

W średniowieczu w obiegu znajdowały się zatem dwa rodzaje środków, które można określić jako pieniądź:

- dokumenty bankowe potwierdzające pewną realnie istniejącą wartość, ale same nie będące tą wartością;
- fizyczne jednostki monetarne, stanowiące wartość same w sobie.

Pieniądź menniczny, w postaci znanej ze średniowiecza, jest obecnie obiektem jedynie historycznym, który w całości został zastąpiony przez pieniądź banku centralnego. Choć w każdym kraju istnieje instytucja mennicy, do średniowiecznej instytucji tego rodzaju podobna jest ona tylko z nazwy. Nie wytwarza się tu pieniądza kruszcowego, a dokumenty bankowe w postaci „biletów banku centralnego”, znane jako „gotówka”. Są one fizycznym odpowiednikiem (certyfikatem) pewnej części aktywów banku centralnego. Nie całości jednak, ponieważ większa część wolumenu pieniądza istnieje obecnie w formie zapisów księgowych dokonywanych elektronicznie.

Mennica wytwarza też bilon, który dość trudno uznać za dokument, choć nim jest. Przyjeliśmy bowiem uznawać, że dokument ma zawsze postać papierową, chociaż nie zawsze tak to wygląda (przykładem są odznaki policyjne). Istotą dokumentu jest potwierdzenie pewnego faktu, zdarzenia itp. Co natomiast jest materiałem zawierającym to potwierdzenie jest w istocie bez znaczenia. Trzeba więc rozróżnić dokument jako taki od jego nośnika. Bilon jest także swoistym dokumentem. Choć jego wytwarzanie nie jest tanie i dla małych nominałów nierzadko koszt produkcji przekracza ich wartość, nie ma to żadnego wpływu na jego wartość nabywczą i wymienną. Nie istnieje bowiem tutaj żaden związek między dokumentowaną wartością a kosztem nośnika samego dokumentu. Jeden gorsz to jeden grosz, sto groszy to jeden złoty, dziesięć monet jednozłotowych to dziesięć złotych. Bank bez kłopotu wymieni tysiąc jednogroszówek na jeden banknot dziesięciozłotowy, a w razie potrzeby – także odwrotnie. A przecież koszty produkcji woreczka jednogroszówek są nieporównywalnie wyższe od kosztu produkcji odpowiadającego im banknotu. Nie to jest również kryterium wyboru takiej czy innej (metalowej czy papierowej) formy pieniądza gotówkowego. Rodzaj nośnika jest przede wszystkim określony kryteriami funkcjonalnymi. W przypadku małych walorów, intensywnie krążących w obiegu, nośnik powinien być trwalszy. Używa się więc metalu, a nie szybciej zużywającego się papieru. Nie jest to oczywiście powszechnie obowiązująca reguła. Wielokrotnie zdarza się, że np. wskutek inflacji bilon w ogóle znika z obiegu lub odwrotnie – pieniądź papierowy utrzymuje się tam, gdzie w zasadzie powinien być monetą (np. amerykańska jednodolarówka). Decydują w takich przypadkach rozmaite względy o drugorzędnym charakterze, bez żadnego znaczenia dla zarówno równowagi finansowej, jak i innych aspektów funkcjonowania systemu.

Tak więc współczesne mennice wytwarzają dokumenty (jakiegokolwiek byłyby nośniki dokumentacyjne), w średniowieczu zaś zajmowały się czymś zupełnie innym. Wytwarzały rzeczy nie tyle będące potwierdzeniem istnienia (gdzieś) realnych walorów, ile same będące realnymi walorami (monety kruszcowe). Taki był cel „bicia monety”. Przy okazji jednak powstawał pewien trudno uchwytyny, ale bardzo atrakcyjny walor zwany „dochodami senioratu”. Obecnie jednak nie występuje i to bynajmniej nie ze względu na inną formę nośnika siły nabywczej pieniądza. Jego brak jest skutkiem zastąpienia w całości pieniądza menniczego pieniądzem bankowym.

Przez długi czas dochody senioratu były istotnym źródłem dochodów skarbowych. Za ich odkrywcę (być może przypadkowego) uchodzi król Lidii, Krezus². Produkowane przez niego monety, swoiste „znaczone złoto”, miały istotnie wyższą wartość niż szam kruszec, z którego były wykonane, nawet uwzględniając koszt stemplowania. Moneta była wygodniejsza od miar złota, jej waga (a więc i wartość) była z góry określona, ponadto łatwiej było jej zaufać, ponieważ jej ewentualne podrobienie było wówczas bardzo trudne. Problem fałszerzy istniał bowiem od początku, czyli od czasu rozwinięcia wymiany towarowej. Zastoso-
wanie więc jakichś form uchronienia się przed fałszerstwem czy utrudnienia tego proceduru musiało być w cenie.

Fałszowanie złota odbywało się przez zastępowanie go różnymi stopami, platerowaniem, drażeniem sztabek i uzupełnieniem ubytków ołowiem itp. i było zabiegiem pracochłonnym, choć ostatecznie bardzo intratnym. Płaski jednak i dość cienki krążek złota, w dodatku z charakterystycznym wizerunkiem, był dość trudnym wyzwaniem. Fałszować monety kruszcowe mogli jedynie wybitni specjaliści, a to czyniło proceder bardzo nakładochłonnym i ryzykownym. Ponadto ludzie o wybitnych umiejętnościach byli w tamtych czasach powszechnie znani. Nie było więc trudno dowiedzieć się, czym aktualnie się zajmują i czy są to czynności legalne, czy też nie.

Dochody z senioratu były, jak należy sądzić, istotnym czynnikiem tworzącym legendarny majątek Krezusa. Stąd wynalazek monety bardzo szybko rozpowszechnił się na resztę cywilizowanych krajów. Bicie monety było na tyle dochodowe, że od samego początku chroniono je monopolem władcy, który tego rodzaju przychodami wolał nie dzielić się z konkurencją. Jak zwykle jednak korzyści odnosiła nie tylko jedna strona, to znaczy suweren. Gdyby tak było ów monopol nie przetrwałby tak długiego czasu. Korzyści odnosiła także reszta społeczeństwa.

Otóż władca musiał troszczyć się o stabilizację wartości pieniądza, na którym zresztą najczęściej był jego wizerunek. Jego wartość nie powinna spadać,

---

² Nie był on Fenicjaninem. Licyjczycy byli ludem indoeuropejskim i różnili się istotnie od semickich Fenicjan, mających skądinąd spory wkład w upowszechnienie tego wynalazku.

deprecjonując tym samym znaczenie majestatu. W odróżnieniu od innych obywateli relatywnie trudno było mu gromadzić majątek nielegalnymi metodami, a potem uciec gdzie indziej i tenże majątek utrzymać. Po pierwsze, stosowanie nielegalnych metod bogacenia się zdarzało się od czasu do czasu. Po drugie, udana ucieczka z całym majątkiem czasem się udawała pomniejszonym dostojnikom – władcom nigdy.

Z tychże powodów władcy (suwereni) zmuszeni byli bardziej od innych dbać o szacunek mieszkańców swojego państwa. Wyżej w swoich priorytetach musieli stawiać sprawę honoru, a więc rzadziej rozmijać się z zasadami uczciwości. Beneficjentem tej specyficznej królewskiej (książęcej) potrzeby była stabilność pieniądza. Bicie go w państwowej mennicy podwyższało jego wartość znacznie bardziej niż ta sama operacja dokonywana przez miasta (takie przywileje niektóre z miast europejskich posiadały). Utrzymywanie godziwej wartości pieniądza było w istotnym interesie suwerena, co w istocie wzmacniało dochody senioratu, choć nie zawsze. Stabilność tę zakłócały zmiany w kosztach pozyskiwania surowca i inne wydarzenia, które skłaniały do operacji obecnie nazywanych kreatywną księgowością budżetową, a wtedy – psuciem monety. Sama chciwość była dość rzadko ich powodem. Najczęściej zdarzało się tak, gdy suweren, przyparty do muru, np. wydatkami wojennymi, często zapominał o szczytnym celu, jakim była stabilność monety – i to z marnym zazwyczaj skutkiem.

Suwereni mieli także świadomość, że wartość pieniądza nie powinna rosnąć, ponieważ oznaczałoby to nominalne (tj. niekoniecznie w wymiarze realnym) ubożenie społeczeństwa. Starali się temu zapobiec, ściągając kruszec z innych krajów, przeprowadzając zabiegi swoistej rewaloryzacji. Choć utrzymywanie tzw. dobrego pieniądza najczęściej wynikało z innych niż ekonomiczne przesłanki, przede wszystkim z potrzeby utrzymania autorytetu władzy, splendoru dworu itp., powodowało to jednak również skutki ekonomiczne. System finansowy jakościowo się stabilizował, a ilościowo – rozwijał, przyczyniając się do rozwoju handlu, specjalizacji produkcji, a w rezultacie do wzrostu bogactwa społeczeństwa.

Historyczne doświadczenia emisji pieniądza są fascynujące same w sobie, a ich znaczenie daleko wybiega poza wymiar stricte ekonomiczny. Kształtowały się one i były kształtowane zarówno przez relacje społeczne, obyczaje (wielki pan nie mógł płacić np. miedzakami), stosunki międzynarodowe (w Hiszpanii posługiwano się guldenem holenderskim), jak i przez upowszechniające się globalnie wzorce (np. 3,5 gr floren bity był nie tylko we Florencji, lecz także w Serbii i na Śląsku), a nawet obowiązujące trendy w heraldyce. Przedstawione tu historyczne nawiązania pokazują, że wartość pieniądza w zasadzie nigdy nie ograniczała się do jego wartości materialnej.

Dochody senioratu to zjawisko charakterystyczne dla pieniądza mennicznego od ponad 2,5 tysiąca lat. Do czasów nowożytnych samo wytwarzanie pieniądza

generowało pewne dochody, które nie dadzą się wytłumaczyć wartością materiału mennicznego i kosztami pracy. Nie były to bynajmniej dochody fikcyjne ani marginalne. Stanowiły istotny strumień środków wzmacniających budżet państwa, utożsamiany wtedy ze skarbcem władcy.

Ważnym aspektem tak uzyskanych dochodów był fakt, że pochodziły praktycznie z niczego, nie były to żadne daniny. W istocie nie pochodziły także z pracy w dobrach królewskich. Nakład pracy przy stemplowaniu złotej lub srebrnej blachy był bowiem znikomy. Pozornie więc to władca kreował dochody z senioratu, jako że wiązały się one z działalnością jego mennicy. Jednak w rzeczywistości było jednak trochę inaczej.

Jeśli przyjrzyć się temu bliżej, teza o subiektywnym (przez właściciela mennicy) kreowaniu dochodów z senioratu nie daje się utrzymać. Ta specyficzna wartość, dodana do wartości kruszcu, pochodziła w istocie z nadania społecznego, a więc spoza dworu suwerena. Powstawała w gospodarce, tj. tworzyło ją społeczeństwo, uważając, że tyle jest wart ów „znak pieniężny”. Ta wartość nie była jednak wynikiem subiektywnych poglądów, ale została ukształtowana przez relacje gospodarcze. Jak widać, pieniądz kruszcowy już od późnego średniowiecza odrywał się od wartości określonej przez koszt pozyskania metalu. Jego wartość określały potrzeby gospodarcze. Dochody z senioratu powstawały niejako przy okazji, jako różnica między tak ukształtowaną wartością pieniądza a kosztami jego produkcji. Suweren był więc beneficjentem „dochodów suwerena”, ale nie ich kreatorem.

2. Rynekowa i centralnie sterowana równowaga monetarna

Gospodarka późnego średniowiecza, z różnych ogólnie znanych powodów, charakteryzowała się bardzo elastyczną, wielośrodkową polityką monetarną. Nikt co prawda nie określał wielkości emisji, np. pieniądza europejskiego, ale zawsze było go tyle, ile trzeba. Słabość lub nietrafność decyzji ośrodków emisyjnych odbijały się przede wszystkim na równowadze budżetowej, w bardzo niewielkim (jeśli w ogóle) stopniu przenosząc się do sektora prywatnego.

Ten znikomy efekt przeniesienia może obecnie wydać się zaskakujący. Przecież do czasów nowożytnych włącznie banki prywatne pożyczały państwu, a te bardzo często długów nie oddawały. W odróżnieniu jednak od czasów współczesnych nie powodowało to efektu domina. Pożyczki rządowe z zasady były zabezpieczane zastawami o wysokości najczęściej znacznie przewyższającej rozmiary pożyczanych kwot. Określane były one przede wszystkim w ziemi i nieruchomościach, ale także w klejnotach i dziełach sztuki (jak np. słynny skarb średzki, będący zastawem cesarza Zygmunta Luksemburczyka). Klęski budżetowe wzmacniały sektor prywatny, co raczej sprzyjało dynamice gospodarczej.

Europejskie porażki jednych ośrodków emisyjnych były automatycznie sukcesami innych. Sektor prywatny był z tego powodu odporny na błędy decydentów emisji pieniądza, ponieważ takich ośrodków było bardzo wiele i, ze względu na ostrożność sektora prywatnego, nie były one w stanie spowodować znaczących szkód w gospodarce. Szerszy, dobrze udokumentowany opis stabilności procesów monetarnych wskutek ich eurocentryzmu przekonująco przedstawia Stefan Brunnhuber w książce pt. *Money and Sustainability. The Missing Link* (Lietaer, Arnsperger, Goerner, Brunnhuber 2012).

Przedstawione w tej książce przemyślenia pozwalają na wysunięcie pewnego, znaczącego wniosku dotyczącego istoty pieniądza, a ściślej – polityki monetarnej. Mianowicie duża, wolnorynkowa gospodarka pozbawiona monopoli, także w zakresie emisji pieniądza, jest w stanie ukształtować sprzyjającą równowadze sferę monetarną. Nie jest to w zasadzie nic nowego, ponieważ z tezą tą F.H. Hayek wystąpił już w 1945 r. w artykule *The Use of Knowledge in Society* (Hayek 1945). Podejście to wydawało się długo należeć do przeszłości, jednak kryzys grecki, stanowiący bardziej ogólny problem teorii, stojącej u podstaw Europejskiej Strefy Monetarnej, koncepcję powrotu nieegocentrycznej misji pieniądza z pewnością odświeżył.

Niezależnie jednak od tego, ile jest źródeł emisji pieniądza, podstawową sprawą jest przekonanie o stabilności jego siły nabywczej. Przekonanie to jest bardzo słabo skorelowane nie tylko z wartością nośnika, lecz także z realnie istniejącym zabezpieczeniem wartości pieniądza. Ostatnio dowodem na to jest całkowicie wirtualna waluta „bitcoin”, którą dokonuje się całkiem niemałych transakcji. Na pytanie więc, czy potrzebny jest nośnik siły pieniądza, który posiada wartość samoistną bezpośrednio lub pośrednio odpowiadającą jakiejś wartości materialnej jako swoisty certyfikat, trzeba odpowiedzieć negatywnie. Najlepiej w bardzo lapidarny sposób: niekoniecznie. Wartość zawarta w samej jednostce monetarnej bezpośrednio bądź pośrednio (możliwość wymiany na inną wartość) nie jest konieczna. Więcej nawet: w okresach dynamicznego wzrostu byłaby bardzo kłopotliwa, o czym piszę dalej.

W tych warunkach powstaje pytanie, z czego pochodzi wartość pieniądza. Najprostsza odpowiedź – z niczego, klóci się z podstawami filozofii i logiki. Nawet w fizyce kwantowej okazuje się, jak do tej pory, że zawsze coś pochodzi od czegoś. Wydaje się, że w przypadku pieniądza można pokusić się o lapidarne stwierdzenie: jego wartość nie pochodzi od niczego konkretnego – jest wytworem całości systemu

Jeśli tak, to kuszące jest postawienie najbardziej ambitnej tezy, a mianowicie: jedynym uzasadnieniem emisji pieniądza są potrzeby gospodarki. Nie ma żadnego sensu szukania jego samoistnej wartości, wyrażonej w złocie lub czymkolwiek innym, jak np. w trwałych wartościach majątkowych. Oznaczałoby to potrzebę wyjęcia emisji pieniądza z bilansu banku centralnego. Pieniądz byłby

wówczas emitowany na takiej samej zasadzie, jak w średniowiecznej mennicy, tyle że przy całkowitym wyeliminowaniu kosztownego nośnika jego siły, jakim był wówczas kruszec.

Wyjęcie przynajmniej części emisji z bilansu banku centralnego wcale nie oznacza, że w całości równa byłaby ona dochodom z senioratu. A przecież wielkim i ważnym odkryciem czasów nowożytnych było oddzielenie emisji pieniądza od Skarbu Państwa. Nie Skarb Państwa bowiem, ale bank emitował pieniądź, kierując się innymi przesłankami niż potrzeby suwerena i jego wyobrażenia na temat: ile pieniądza potrzeba, bez utraty jego wartości. Tę niezależność emitenta pieniądza od sprawujących władzę w społeczeństwie należy bezwzględnie utrzymać. Rzecz bowiem w tym, że pieniądza powinno być tyle i tam, gdzie potrzebuje gospodarka, a nie tam, gdzie najłatwiej pozyskać głosy wyborców. Decyzje w tej sprawie podejmować może (a chyba i musi) bank centralny, ponieważ ma w tej sprawie dobre doświadczenie i sprawdzone, pozytywne motywacje, bez nadmiernej skłonności do pomagania aktualnej władzy w realizacji jej celów politycznych.

Tak czy inaczej, jeśli emisja pieniądza wyszłaby spod bilansu banku centralnego, w systemie mielibyśmy całkowitą rewolucję. Konsekwencje takiego podejścia byłyby daleko idące, kompletnie zmieniające istniejący system. Tylko z tego powodu rozwiązanie to jest trudne do przyjęcia, pieniądź ma bowiem służyć równoważeniu i stabilizacji systemu finansowego, a nie jego destabilizacji. Byłby to zresztą także historyczny ewenement. Nigdy bowiem pieniądź menniczny, z którym wiązały się dochody senioratu, nie był jedynym środkiem płatniczym. Towarzyszyły mu inne jego formy, w postaci certyfikatów bankowych (wspomnianej sieci bankowej templariuszy, a później Fuggerów i innych rodzin bankowych) lub dóbr posiadających co prawda wartość użytkową, ale rzadko wykorzystywaną w tym celu (paciorki nefrytu, niektóre rzadkie muszle itp.). Obecnie tego rodzaju środki płatnicze zanikły, wprowadzenie więc pieniądza mennicznego zamiast obecnego, bankowego, nie miałoby precedensu w całej historii. Skutki takiego rozwiązania byłyby bardzo trudne do przewidzenia.

W dalszej części tego tekstu przedstawione zostały argumenty przemawiające za tym, że pewne implementacje idei przywrócenia dochodów senioratu są warte zastosowania oraz istnieją sposoby, by działało się to ewolucyjnie, a nie rewolucyjnie.

3. Czy dochody z senioratu istnieją współcześnie

Obecnie polityka monetarna opiera się na monopolu banku centralnego. Bank emituje pieniądze, nie przejmując się wartością nośnika ich siły. Banknot lub odpowiadający mu zapis księgowy sam w sobie nie ma wartości, a więc

problem obiektywnej miary wartości pieniądza, jaką było kiedyś złoto, nie istnieje. Jeśli już ją mierzyć, to tylko siłą nabywczą według specjalnie dobranego koszyka, choć jaki to ma być koszyk, pozostanie zawsze kategorią subiektywną. Fakt ten nie ma jednak specjalnego znaczenia dla polityki monetarnej. Nie to ogranicza emisję pieniądza.

Problem jednak w tym, że banknotów nie produkuje się, jak np. miedziaków w królewskiej mennicy. Jak dotąd, o czym wspomniano wyżej, są one odwzorowaniem pewnych aktywów banku centralnego. Nie ma więc prostych rozwiązań na produkowanie pieniądza „z niczego”. Nie daje się także wygenerować, jakże kuszących każdy rząd, dochodów senioratu.

Dla porządku wypada dodać, że teza o kompletnym wyparciu tego rodzaju zjawiska z systemu finansowego może wydać się zbyt daleko idąca. Można bowiem wykazać, że pewne dochody senioratu występują, ponieważ niektóre waluty trwale charakteryzują się wyższą wartością wymienną, niż wynikałoby to z relacji siły nabywczej innych walut. Nie są to jednak wartości znaczące i nie ma sposobu by je przekształcić w bezpośrednie dochody budżetowe. Stąd, bez względu na teoretyczne niuansy, bardziej praktyczne jest przyjęcie, że dochody te w istocie zanikły z końcem ery nowożytnej i wyparciem pieniądza mennicznego przez pieniądz bankowy.

Spore znaczenie dochodów z senioratu dla skarbu suwerena, mimo koniecznej troski o stabilną wartość pieniądza, oznaczało, że stosowano rozmaite sposoby, by je powiększyć. Dokonywano tego np. przez zmniejszenie wagi monety czy obniżenie próby kruszcu. W pewnym zakresie się to udawało, ale na krótko. Apetyt na tego rodzaju niemal cudowne powiększenie dochodów w zasadzie zawsze przekraczał możliwości kreowania tych wartości, przez co następowało załamanie zaufania do pieniądza krajowego z całym ciągiem dalej idących konsekwencji. Nieograniczone panowanie władcy nad mennicą częściej stawało się więc powodem kłopotów budżetowych niż sposobem na ich rozwiązanie. Stąd, częściowe przynajmniej, odejście od podporządkowania mu emisji pieniądza przyczyniło się do rozwoju gospodarki, a tym samym – sukcesu państwa.

Od ponad dwustu lat metodą częściowego wyzwolenia emisji pieniądza od subiektywnych potrzeb władcy jest istniejący system pieniądza bankowego. Otóż w tym systemie ilość pieniądza jest limitowana rozmiarami aktywów. Pomijając na razie kwestie ich sztucznego kreowania, limitacja ta jest o wiele bardziej skuteczna niż wyobrażenie posiadacza mennicy zarówno o tym, ile pieniądza można wytworzyć, jak i ile wytworzyć trzeba. Najważniejszym więc walorem pieniądza bankowego jest wbudowany weń mechanizm kontrolowania emisji pieniądza, o co w systemie królewskiego bicia monety było znacznie trudniej.

Oczywiście i w tamtych czasach wielkość pieniądza była limitowana rzadkością zasobów złota i srebra, kosztami ich wydobycia. W stabilnej, a w każdym razie bardzo wolno rosnącej gospodarce przed czasami nowożytnymi był to

regulator skuteczny i użyteczny. Później jednak wzrost gospodarczy rozjechał się z możliwościami pozyskiwania kruszców, pomijając fakt, że i ze strony podaży było tu też kilka potężnych zawirowań (Sargent, Velde 2012). Limit emisji pieniądza określony rozmiarami wydobywania kruszców był jedną sprawą, potrzeby gospodarcze – drugą. Gospodarka oparta na pieniądzu kruszczowym skazana byłaby na ślimaczy rozwój, ponieważ złota jest w ogóle mało. Obecne szacunki wskazują, że zdecydowana większość (80%) złota z dostępnych zasobów została już wydobytą³. Trzeba pamiętać, że jest to jeden z najrzadszych pierwiastków nie tylko na ziemi, ale i w kosmosie. Powstaje bowiem wyłącznie podczas wybuchu supernowej.

A więc w sytuacji, gdy kruszców przybywało w niewielkiej ilości i jednocześnie gospodarka nie rozwijała się albo rosła bardzo wolno, naturalna limitacja emisji pieniądza, wynikająca z ograniczonych zasobów szlachetnych metali, była bardzo efektywna. Później niedobory tych surowców uzupełniał pieniądz papierowy, początkowo wymienialny w całości na złoto, później – w coraz mniejszym stopniu, aż w ogóle zaniechano takich operacji. Jako ostateczną cezurę kończącą tę erę wymienności określa się rok 1971, kiedy prezydent R. Nixon zniósł możliwość wymiany dolara na złoto, nawet w operacjach pomiędzy bankami centralnymi.

Ta bardzo ograniczona wymiennalność była już wówczas reliktem, wobec keynesowskiej rewolucji w teorii pieniądza. Jej autor, M.F. Keynes, w ogóle nie przejmował się obiektywną wartością papierowej czy metalowej jednostki pieniądza. Ważne dla niego było, aby pieniądza nie zabrakło. Wyznawał, właściwie powszechnie dotąd akceptowaną tezę, że lepiej niech pieniądza będzie nawet trochę za dużo niż cokolwiek za mało. Jako szczególnie ważny dla rozwoju gospodarki przyjmował on efekt ssania popytowego, motywujący do zwiększania produkcji.

Ten akurat element koncepcji nie uzyskał powszechnego poparcia. Jakkolwiek obecnie, wobec stagnacji gospodarki światowej, znowu zyskuje on swoich zwolenników, nie jest to bynajmniej powrót tryumfalny. Pokeynesowska ekonomika strony podaźowej, choć nie jest tak popularna, jak jeszcze parę lat temu, stawia w dalszym ciągu ważne argumenty przeciwstawiające się hipotezie o kreatywnej zdolności pomnażania dóbr materialnych przez nadmierny popyt. Jest wiele przykładów w historii gospodarki, przede wszystkim po szoku naftowym początku lat siedemdziesiątych, które można interpretować jako jej zaprzeczenie. W wielu krajach, szczególnie producentów ropy naftowej, jedynym widocznym rezultatem mocno zwiększonego popytu była galopująca inflacja.

---

³ World Gold Council podaje, za US Geological Society, że pozostało ok 52 tys. t. w dostępnych złożach, w całej historii świata wydobyto zaś 174 tys. ton. Pobrano z: http://www.gold.org/investment/why_and_how/

Ostatecznie nie da się powiedzieć, że problem efektu ssania został definitywnie rozstrzygnięty. Polemika wokół tego zagadnienia jest dobrze znana i nie ma chyba potrzeby jej referowania. W dalszej części artykułu przedstawione zostały argumenty za słusnością postulatów w tej kwestii antagonistów Keynesa, choć wywodzą się one z całkiem innych podstaw niż miało to miejsce np. w dyskusji keynesistów z monetarystami.

Poruszenie tego zagadnienia miało na celu wskazanie, że obecnie dyskusja na temat: z czego ma być pieniądź i jakie walory (aktywa) ma reprezentować, toczy się na peryferiach ekonomii. Problemem natomiast powszechnie dostrzeganym jest wielkość emisji pieniądza i możliwości jej kontroli. W tej sprawie konstruowane są i stosowane modele teoretyczne (Taylora w USA, wieloczynnikowy model Banku Anglii itp.). Nikt już nie pyta, skąd emitent bierze pieniądze trafiające do obiegu. Te pieniądze się tworzy, powiększając obie pozycje (aktywa i pasywa) bilansu banku centralnego.

Pieniądzy można więc wytworzyć tyle, ile trzeba. Naturalnych ograniczeń emisji nie ma, są jednak limity regulacyjne, określone dopuszczalną inflacją. Są one skuteczne, choć oczywiście nie zawsze. Nie ma bowiem ani bezwzględnie odpornych zapór, ani absolutnie skutecznych granic i zakazów. Szoki gospodarcze powodują, że bariery inflacyjne padają, ale w dobrze zorganizowanym społeczeństwie – na krótko.

4. Czy strumień pieniądza sam znajdzie drogi właściwej alokacji

Jeżeli pieniądź jest generowany w odpowiednich ilościach, a ludzie chcą pracować, to dlaczego jednak nie mają oni ani pracy, ani pieniędzy?

Pytanie, choć brzmiące nieco infantylnie, ma charakter zasadniczy, a odpowiedź, jak w wielu tak postawionych kwestiach – jest bardzo trudna. Bezrobocie i spadający (w każdym razie – nierosnący) popyt wskazują na źle działający system. Ci, którzy pieniędzy potrzebują – ich nie mają, ci zaś, którzy je mają – nie potrzebują ich wydawać.

Problem w tzw. zdroworozsądkowym ujęciu wydaje się dość prosty do rozwiązania. I taki może byłby, jeśli mielibyśmy do czynienia z gospodarką centralnie i totalnie planowaną. W takim systemie łatwo byłoby zrealizować proste przedsięwzięcie: jednym dodać, drugim odjąć z wynagrodzeń. Ten prosty problem jest jednak nie do zrealizowania w gospodarce rynkowej, przynajmniej bezpośrednio. Czyżby więc należało wprowadzić elementy centralnej dystrybucji dochodów?

Jest to niemożliwe, ponieważ rynkowy mechanizm kształtowania dochodów jest nieusuwalnym elementem gospodarki rynkowej. Można go korygować, ale co najwyżej tylko według podstawowych podziałów. Wpłatanie się w nadmierną regulację zbiurokratyzuje gospodarkę, hamując jej możliwości rozwojowe. Rynek

musi więc pozostać regulatorem, nikt bowiem inny gospodarką nie jest w stanie sterować. Nie da się także z mechanizmu rynku wyjąć kwestii pensji pracowników i dochodów z kapitału. Nie ma też w zasadzie realistycznych pomysłów na skierowanie dochodów do biedniejszych, czyli tych, co chcą kupować, zamiast do bogatych, którzy pływają się w oszczędnościach. Protesty „99% przeciw 1%”, będące ilustracją sprzeciwu wobec narastającego zróżnicowania dochodowego, nie odnoszą żadnego skutku, ponieważ nie widać drogi do przeciwstawienia się temu procesowi. Pewne szanse ma tworzenie coraz bardziej progresywnych skal podatków od dochodów indywidualnych. Jednak w celu uzyskania przyzwoitego efektu trzeba byłoby je wprowadzić globalnie. Inaczej mamy do czynienia z rzeczywistością (rzadko) lub wirtualną (poprzez zmianę adresu siedziby przedsiębiorstwa) migracją podatników. Przeciwdziałanie tym migracjom czy uniwersalizacji polityki podatkowej jest już czystą mrzonką. Okazuje się bowiem, że nie daje się tego czynić w nawet w jednym kraju, gdzie władza ustawodawcza sprawowana jest przez jeden parlament. W samej Wielkiej Brytanii funkcjonują raje podatkowe, takie jak wyspa Jersey, Gibraltary, Sztetlandy.

Poruszając się na płaszczyźnie finansowo-monetarnej, prawdopodobnie nie znajdzie się wyjścia z obecnej stagnacji globalnego popytu. Naturalne mechanizmy obecnego systemu działają bowiem na zasadzie samozaciskającej się pętli. Pokazał to M.F. Keynes, opisując kryzysogenność pospolitych reakcji: jest źle ze sprzedażą, to oszczędzamy, a ponieważ oszczędzamy, to jest jeszcze gorzej. Rozerwać proces coraz szybszego „połykania własnego ogona” może tylko interwencja państwa, słynne roboty publiczne, rozwinięte w USA i w Niemczech w latach trzydziestych.

Manewr ten powtarza się w drugiej dekadzie XXI wieku. Trzeba powiedzieć – skutecznie, mimo niewielkiej skali operacji. Dokładniej biorąc, obecne efekty w zakresie rozwoju pozostają w przyzwoitej proporcji do wydatków publicznych, przeznaczonych na pobudzenie gospodarki (Sopoćko 2012). Szoku rozwojowego jednak nie ma, ponieważ rozmiary tych wydatków bynajmniej nie imponują. W budżetach państw wysoko rozwiniętych nie ma pieniędzy na tego rodzaju operacje i nie ma ich skąd wziąć. Zadłużenie publiczne państw OECD przekroczyło 100% PKB⁴. Rząd USA nie ma obecnie takiego komfortu, jak w latach trzydziestych, kiedy dług publiczny wynosił 5% PKB⁵ i jego zwiększenie w celu budowy dróg, mostów, zapór i wałów na rzekach nie stawiało żadnego problemu. Na marginesie – nie było go wtedy na całym świecie. Na pytanie, skąd wziąć pieniądze na pobudzenie gospodarki, odpowiedź była prosta: zwiększyć

⁴ Por. World Bank Global financial Development Report 2013, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23268788~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>

⁵ Dane Federal Bank of St. Luis z 1934 r. Pobrano z: <http://research.stlouisfed.org>

zadłużenie, a dług i tak nie będzie wysoki. A niski dług oznacza także niskie koszty obsługi, łatwe zresztą do pokrycia z podatków od rosnącej gospodarki.

Obecnie jednak tę metodę pobudzania gospodarki można uznać bądź za wyczerpaną, bądź za niosącą nieakceptowalne ryzyko zapaści budżetowej i politycznej, ponieważ koszty obsługi długu będą wypierać finansowanie istotnych wydatków publicznych. W budżecie zbraknie pieniędzy na to, co jest konieczne.

W tej sytuacji mamy do czynienia z paradoksem. Pieniądz można generować w ilości takiej, jaka jest potrzebna, ale go brakuje. Jak to jest więc z możliwością kreowania pieniądza?

Jak się wydaje problemy nie tkwią w jakichś obiektywnych trudnościach, ale w doktrynie. Obecnie jest bowiem tak, że sektor prywatny zasila sektor publiczny z tytułu rozmaitych danin. W przeszłości nie było to tak jednoznaczne. Sektor publiczny (skarbiec królewski) dysponował znacznymi własnymi dochodami, początkowo z ziemi (dzierżawy), później z przedsiębiorstw. Od początku też, w znacznej części, był zasilany dochodami z senioratu.

5. Rola popytu publicznego

Pieniądze budżetowe, jak daleko sięgnąć w historię cywilizowanych państw, nie były wydawane wyłącznie na cele konsumpcyjne dworu czy na to, co obecnie określa się jako konsumpcję zbiorową (wojsko, przedsięwzięcia charytatywne itp.). Znaczna ich część szła na inwestycje, a rola tego rodzaju wydatków była nie do przecenienia. Historia pokazuje, że wzrost gospodarczy nie przychodził automatycznie, tzn. nie był automatycznym finałem którejś fazy rozwoju sił wytwórczych. Rozwój był możliwy za sprawą inwestycji publicznych, ale nie w każdym przypadku. Udowadnia to również historia starożytna (Egipt v. Nubia, Rzym v. Galia, Francja v. W. Brytania). Wszystkie kraje w pewien sposób interweniowały w gospodarkę celem wzmocnienia jej rozwoju. Tyle że robiły to z wycuciem sekularnych procesów ekonomicznych – albo nie. Negatywnym tego przykładem była osiemnastowieczna Francja, gdzie większość dochodów państwa kierowano na rozbudowę Wersalu i spłaty permanentnie zadłużającej się arystokracji.

Do najważniejszych zadań państwa w znanej historii świata należało tworzenie popytu wewnętrznego, którego nie zdołałby wygenerować sektor prywatny. Chodziło tu zarówno o budowę dróg, portów i miast, jak i działania stymulujące myśl techniczną związaną z wydatkami na zbrojenia. Popyt tworzony przez państwo miał, mimo wielu znanych wpadek, pierwszoplanowe znaczenie w rozwoju cywilizacji. Nie byłoby potęgi średniowiecznych Chin bez budowy systemu kanałów (z gigantycznym Kanałem Centralnym na czele), Holandii bez wałów rzecznych i wiatraków, ekspansji W. Brytanii bez floty Jej Królewskiej

Mości czy militarnej siły Prus bez śląskich, państwowych kopalń, takich jak Branderburg i Luiza, czy hut, jak Laura, Georg, czy Hohenlohe.

Można co prawda wysunąć tezę, że pozostawione w spokoju gospodarki byłby w stanie wygenerować niezbędny rozwojowi popyt prywatny. Teoretycznie jest to możliwe, jednak trudno znaleźć stosowne na to przykłady. Tam gdzie wystąpiły okresy znaczących przyspieszeń rozwojowych, towarzyszyły temu z reguły znaczące, bezpośrednie (tj. nie tylko regulacyjne) działania państwa. Inicjatywy rozwojowe państwa nie zawsze przynosiły pozytywny skutek, jak peronowskie huty w Argentynie, Wielki Skok w Chinach z lat sześćdziesiątych czy gierkowska Druga Polska. Każdy rodzaj działalności łączy się z pewnymi zagrożeniami. Nie można ich jednak uznać za zaprzeczenie tej tezy. Jak wszystkie interwencje, są one udane lub nie. Jednak bez interwencji państwa w gospodarkę w ważnych okresach historycznych, sukcesu by nie było.

Z faktu znaczących dla rozwoju społecznego inicjatyw inwestycyjnych państwa nie można bynajmniej wyprowadzać przewag sektora państwowego nad prywatnym. Nie chodzi tu bowiem o kwestie wytwarzania, ale kreowania popytu, którego część powstała z potrzeb publicznych ma nie tyle dominujące, ile kluczowe prorozwojowe znaczenie. Dobrze rozwinięty sektor prywatny jest w stanie doskonale realizować publiczne zamówienia, nawet bez wyprowadzenia elementów o charakterze nakazowym. Dobrym przykładem jest tu USA w okresie II wojny światowej. Ogromne zamówienia zbrojeniowe w całości realizował sektor prywatny.

Konsumpcja publiczna nie może być przeciwstawiana gospodarce rynkowej opartej na prywatnej własności przedsiębiorstw. Czasem jednak sektor prywatny jest za słaby, by realizować wyzwania gospodarcze stojące przed krajem. Nie było sposobu, by polski, przedwojenny Centralny Okręg Przemysłowy powstał inaczej niż w ramach własności państwowej. Dzięki temu siła polskiej armii (w szczególności – artylerii) bardzo wzrosła. W znacznie bardziej uprzemysłowionej Czechosłowacji można było już z powodzeniem oprzeć się na prywatnych koncernach (Škoda, Tatra) wytwarzających świetne uzbrojenie, choć niestety nigdy przez ten kraj nie spożytkowane. W niektórych więc krajach sam popyt publiczny, dzięki rozwiniętej gospodarce prywatnej, jest wystarczającym motorem wzrostu gospodarczego, w innych – państwo musi także bezpośrednio tworzyć elementy systemu wytwarzania.

W Polsce, jak się wydaje, etap, gdy budowanie państwowego sektora wytwórczego byłoby uzasadnione, należy już do przeszłości. Czy istnieje jednak dostatecznie silny sektor prywatny, w tym także dysponujące odpowiednią siłą nabywczą gospodarstwa domowe, by w sposób ciągły generować popyt wewnętrzny?

W tej sprawie odpowiedź nie jest jednoznaczna. Z jednej strony mamy argumenty „za”. Jednym z nich jest relatywnie wysoki PKB, zbliżający się do średniej EU (67% w 2013 r.) i niezła pozycja konkurencyjna na świecie

(82% eksportu do krajów rozwiniętych) (GUS 2013). Polska przekroczyła więc zdecydowanie tzw. próg chronicznego niedostatku, powodujący pozostawanie w błędnym kole: nie stać nas na kupowanie, bo jesteśmy biedni, a biedni jesteśmy, bo nikt nie chce od nas kupować. Jest to stan charakterystyczny dla krajów trzeciego świata, ale, jak się okazuje, dołączają do tego także Ukraina, Mołdawia, Serbia, Bośnia i Hercegowina itd.

Stan gospodarki, zasobność gospodarstwo domowych, choć niesatysfakcjonujące, są w stanie generować popyt wewnętrzny, z czym mieliśmy do czynienia w okresach dobrej prosperity dla globalnej gospodarki. Cokolwiek jednak mówić o polskiej „zielonej wyspie”, to jednak w okresie kryzysów polska gospodarka hamowała prawie do zera. Działo się to nie wskutek spadku eksportu, w każdym razie nie tu tkwiła przyczyna. Przede wszystkim spadł popyt wewnętrzny, który, mimo swojej nazwy, nie jest zjawiskiem autonomicznym w stosunku do koniunktury światowej, klimatu inwestycyjnego, strategii konsumpcji gospodarstw domowych poza granicami. Obecna skala uczestnictwa Polski w procesie globalizacji nie pozwala na znaczne odstępstwa we wskaźnikach ekonomicznych od otoczenia, jakim są kraje OECD.

Od tego jest wszakże jedno, niezbyt co prawda duże, ale odstępstwo. Otóż Polska jest znaczącym beneficjentem programów inwestycyjnych wspieranych przez Unię Europejską. Wymusza to stosunkowo wysoki, jak na lata kryzysowe, udział inwestycji publicznych, które ze względu na mnożnik inwestycyjny dają impuls rozwojowy także w sektorze prywatnym. Widać to w latach 2008–2009, w których inwestycje sektora publicznego wzrosły o 2,2%. Co prawda w sektorze publicznym spadły (ok. 0,7%), ale był to spadek znacznie mniejszy niż w innych krajach europejskich. W sumie pozwoliło to uchronić nas przed spadkiem⁶, a w konsekwencji także przed zmniejszeniem wartości PKB.

W polskiej gospodarce inwestycje publiczne są, jak widać, ważnym instrumentem pobudzającym gospodarkę. Należy sadzić, że nie tylko pobudzającym, lecz także użytecznym dla podtrzymywania tempa rozwoju wykorzystującego potencjał jej zasobów. Oczywiście chodzi tu przede wszystkim o zasoby pracy. A więc ważne jest, by pozwalało ono osiągnąć i utrzymać względnie niski poziom bezrobocia. Jaki powinien on być w wymiarze liczbowym – trudno określić, konsensusu ekonomistów w tej sprawie nie ma. Można, roboczo przynajmniej, przyjąć, że nie powinno być one istotnie różne od amerykańskiego wzorca, określanego na ok. 5%.

Polska należy raczej do krajów o niskim poziomie zadłużenia. Ma jednak podobne do nich problemy. Tam bowiem rozmiary długu publicznego wzbudzają wielki niepokój u ekonomistów, u nas natomiast – samego rządu i wspierających go prawników konstytucjonalistów. Jak wiadomo, ostatecznym, nieprzekraczal-

⁶ Wg GUS nakłady na środki trwałe w latach 2009–2010 wyniosły 99% okresu poprzedniego.

nym dla długu budżetowego progiem jest 60% PKB. Przedtem jest jeszcze, zamrażający stronę wydatkową, próg 55% PKB.

Polska w dość specyficzny sposób dołączyła do krajów wysoko rozwiniętych, gdzie rozmiary długu budżetowego paraliżują proces wejścia na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Nie jest co prawda tak źle, że nie ma z czego wziąć pieniędzy na inwestycje stymulujące rozwój. Jednak ograniczenia w tym zakresie są dotkliwe.

6. Dług publiczny jako zjawisko monetarne

Bliższe przyjrzenie się długowi publicznemu prowadzi do wniosku, że jest on całkiem odmiennym zjawiskiem niż dług powstały w relacjach między podmiotami prywatnymi.

Otóż poza sferą publiczną istota długu jest prosta. Jedna osoba przekazuje drugiej pewną kwotę, ustalając termin zwrotu i kwotę wynagrodzenia za tę przysługę oraz przyjęcie na siebie ryzyka kredytowego. W przypadku długu publicznego (przynajmniej – wewnętrznego) w zasadzie nie mamy do czynienia z czystymi analogiami.

Pierwszym problemem jest to, kto komu pieniądze pożyczka. Odpowiedź: społeczeństwo (osoby prywatne i prawne) pożyczają rządowi i jest to co prawda sformułowanie formalnie prawidłowe, ale nie do końca informujące o istocie operacji. Rząd (jako instytucja) przecież funkcjonuje w imieniu społeczeństwa i z jego mandatu. W rzeczywistości więc społeczeństwo, za pośrednictwem rządu, pożyczka sobie i od siebie.

Drugim, całkowicie nietypowym elementem jest praktycznie brak terminu zwrotu długu. Dług publiczny bowiem nigdy nie jest zwracany. Poza nielicznymi wyjątkami, tj. krajami, które natura obdarzyła niespodziewanie wielkim bogactwem (niektóre kraje naftowe), dług publiczny nie tylko nie podlega zwrotowi, ale w dodatku nominalnie przynajmniej rośnie. „Stare” zadłużenie jest rolowane, nowe pożyczki stanowią dodatkowy strumień pieniędzy zasilający wydatki publiczne.

Trzecim problemem jest określenie, kto ponosi ryzyko kredytowe, a więc musi się liczyć ze stratami, jeśli pieniądze nie zostaną zwrócone. W relacjach między podmiotami prywatnymi jest to kredytodawca. Rząd (pośrednik w tej nietypowej transakcji) jako instytucja nie ponosi i nigdy nie byłby w stanie ponieść konsekwencji związanych z niemożnością spłaty długu wewnętrznego. Co prawda poszczególne osoby tracą zwykle swoje stanowiska, ale powodów, by je utracić jest tyle, że niewypłacalność Skarbu Państwa ginie w natłoku pozostałych. Stanowisko można przecież stracić ze względu na upływ kadencji, zmianę koalicji, brak porozumienia wewnętrznego, przyczyny osobiste, otrzymanie intratnych propozycji poza sferą publiczną itd. Gdyby jakaś korporacja nie

zwróciła kwoty długu, a jedyną tego konsekwencją byłyby tylko zmiany personalne w zarządzie, system gospodarczy by się załamał. Jeśli korporacja nie jest w stanie spłacić jednego długu, inni wierzyciele występują o przedterminowe spłaty zobowiązań. Natomiast gdy takie zjawisko dotyczy długu publicznego, zaciąga się nowy. W skrajnych sytuacjach zadłużenie jest tak duże, że nie sposób go spłacić w kategoriach realnych. W rezultacie uregulowanie należności następuje w znacznej części poprzez wzrost inflacji (realna wartość zadłużenia spada), deprecjację waluty. W stosunkowo rzadkich przypadkach następuje po prostu zawieszenie spłat. Nigdy natomiast, w przypadku długu wewnętrznego, nie są realizowane, jak to bywa w relacjach komercyjnych, żądania przyspieszonej egzekucji ze strony poszczególnych wierzycieli. A więc społeczeństwo nie tylko pożycza samo sobie, ale także samo bierze na siebie ryzyko. I ryzyko to bynajmniej nie ma charakteru ryzyka kredytowego, znanego z relacji między uczestnikami rynku. Jest to wówczas ryzyko załamania gospodarczego, czyli ryzyko makroekonomiczne, systemowe. I nie chodzi tu jedynie o zakres występowania tego zjawiska, gdyż nie jest ono lokalne, ale obejmuje cały kraj (a nawet potrafi sięgnąć dalej). Ważniejsze jest to, że konsekwencją zerwania ciągłości spłat jest zmiana parametrów w bardzo wielu obszarach, o których przy zwykłym ryzyku kredytowym nie ma w ogóle mowy (inflacja, dewaluacja itd.).

Gdyby rzecz dotyczyła tylko strony formalno-prawnej, dyskusja nad wspomnianymi zagadnieniami być może doprowadziłaby jedynie do stworzenia bardziej precyzyjnej terminologii. Tu jednak chodzi o coś więcej. Jeśli bowiem wewnętrzny dług publiczny jest tak mało podobny do długu w zwykłym rozumieniu tego słowa, natomiast jego parametry (stopy procentowe, zapadalność) określają istotne przepływy pieniężne w gospodarce, to są one wewnątrzsystemowymi parametrami regulacyjnymi. I tak powinny być traktowane, tzn. ich wielkość podporządkowana powinna być wyłącznie optymalizacji całego systemu, a nie racjom wynikającym z poziomu mikroekonomicznego.

Między parametrami umów, które zawierają partnerzy komercyjni a parametrami systemu gospodarczego są oczywiste i znane różnice. W pierwszym przypadku kryterium jest realizacja maksymalnych korzyści dla zawierających umowę, w drugim – korzyści całej gospodarki. Różnice wynikają ze znanej prawdy: cel systemu nie jest sumą celów jego elementów.

Stosując to podejście, nie można, bez głębokiej analizy, przenosić kategorii umowy kredytowej i wzajemnych obowiązków z poziomu mikro na poziom makro, czyli do sytuacji, gdy społeczeństwo ma za pomocą stosownych rozwiązań optymalizować realizowane przedsięwzięcia, na przykład w oparciu o kryterium wzrostu gospodarczego. Dotyczy to także przepływu środków między trzema istotnymi składowymi systemu finansowego: bank centralny, budżet państwa, sfera komercyjna. Inne więc podejście musi być zastosowane w stosunku do wszystkim parametrów kojarzonych z długiem, tj. stopy procentowej, zapadal-

ności, zasad strategii ostrożnościowej. W tak odmiennej sytuacji wydaje się, że nie ma podstaw, by polityka wobec długu publicznego (jeśli dalej go nazywać długiem) była taka sama, jak w relacjach między podmiotami komercyjnymi. A niestety to się zdarza nagminnie i stanowi źródło wielu niepotrzebnych problemów. Można je ominąć dopiero wówczas, gdy uzna się daleko idącą odmienną długi publicznego od długu komercyjnego.

Analizę podstaw postępowania wobec strumieni środków zasilających wydatki publiczne wypada zacząć od zidentyfikowania obecnych i przyszłych relacji między konsumpcją publiczną a konsumpcją prywatną. Chodzi o to, by realistycznie określić, która z tych części konsumpcji ogółem może i powinna być elementem poddanym szczególnym zabiegom, aby popyt wewnętrzny osiągnął zamierzone rozmiary. A więc: czy należy zwiększyć (zmniejszyć) konsumpcję publiczną, czy prywatną. W zależności od stanu koniunktury możliwości ku temu są odmienne. Na etapie recesji, kiedy potrzebne jest zwiększenie popytu wewnętrznego, można praktycznie zwiększyć jedynie konsumpcję publiczną. Na etapie przegrzewającej się koniunktury trzeba ograniczać przyrost zarówno jednej, jak i drugiej.

Z punktu widzenia stabilności procesu produkcji ważne jest, by produkt końcowy spotykał się z równie stabilnym popytem. Ze względu bowiem na stabilny charakter wydajności pracy, rośnie ona w wyrównanym tempie (Sopoćko 2012; 2013). Natomiast popyt prywatny ma nieregularne przebiegi, prowadzące zarówno do kryzysów, jak i przegrzania gospodarki. Jest ponadto mało sterowny. Przez długi czas reagował on, co prawda, na zmiany stopy procentowej. Czas tej reakcji wynosił jednak około roku. Obecnie sam fakt wystąpienia tej, skądinąd bardzo oczekiwanej, reakcji wydaje się wątpliwy. Utrzymujące się od prawie pięciu lat bliskie zeru stopy procentowe nie uruchomiły wzrostu gospodarczego, realizującego podstawowe postulaty w dziedzinie zatrudnienia i wzrostu płac realnych. Doświadczenia ostatnich lat wskazują więc, że ożywienie sektora prywatnego własnymi siłami, ale także za pomocą parametrycznych bodźców, takich jak niska stopa referencyjna i okresowe ulgi podatkowe, jest mało skuteczne.

Jeden czynnik okazał się skuteczny – bezpośrednie wydatki publiczne. Pokazują to zarówno statystyki niemieckiego PKB Bundesbanku (Deutsche Bundesbank 213), jak i wyniki gospodarcze towarzyszące niespotykanemu od wielu lat wzrostowi wydatków publicznych USA, finansowanych między innymi bezpośrednim (prawie) zasilaniem budżetu, dzięki kupowaniu przez Fed obligacji skarbowych. W USA też, po raz pierwszy pod koniec 2013 roku, pojawiły się sygnały o wyjściu z recesji⁷.

⁷ „Łączna produkcja przemysłowa USA w zeszłym miesiącu po raz pierwszy przekroczyła rekordowe dotąd wyniki z grudnia 2007 r., kiedy zaczął się kryzys gospodarczy w Stanach Zjednoczonych. W listopadzie produkcja amerykańskiego przemysłu była o 21 proc. wyższa niż w czerwcu 2009 r., kiedy gospodarka USA spadła na dno kryzysu”. Zob. *Gazeta Wyborcza*, 17.12.2013.

Problem z dotychczasowym funkcjonowaniem wydatków publicznych polega na klasycznym zjawisku przeciwności. Otóż w momencie, gdy powinny być one najwyższe, tzn. w okresie kryzysu, finansujące je dochody są najniższe, ponieważ pochodzą one z podatków. Nie da się bowiem uczynić tak, by przy malejącej produkcji i zyskach oraz zwiększającej się liczbie osób tracących pracę, co najmniej utrzymać je na dotychczasowym poziomie. Ponadto w tym czasie rośnie bardzo silnie zainteresowanie posiadaniem zasobów gotówkowych (*cash is the king*), co utrudnia politykę pożyczkową rządu.

W okresie utrzymującej się przez dłuższy czas recesji mamy do czynienia z dwoma zjawiskami:

- sektor prywatny nie generuje wystarczającego popytu, ponieważ gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa obawiają się angażować swoje zasoby pieniężne;
- w stosunku do sektora publicznego wzrastają oczekiwania co do zwiększenia wydatków, co staje się jednak szczególnie trudne, ponieważ maleją jego dochody.

W sumie skutkiem tej sytuacji jest nadmiar pieniądza w sektorze prywatnym, a niedostatek w sektorze publicznym. Całkowity popyt wewnętrzny w wyniku tego maleje. Przewyciężenie kryzysu staje się tym samym coraz trudniejsze.

Gdyby jednak odrzucić sposób traktowania długu publicznego jako długu rozumianego w potocznych kategoriach, a potraktować go jako element polityki monetarnej, realistyczny sposób wyjścia ze spirali kryzysu jest całkiem możliwy. Należy po prostu dostarczyć do sektora publicznego odpowiednio duży strumień pieniądza. Trzeba to uczynić w dodatku tak, by nie spowodowało to załamania tego sektora w latach późniejszych, kiedy podniesienie stóp procentowych stanie się konieczne dla uniknięcia rozkręcających się spekulacji i bąbli cenowych na rynku papierów wartościowych i aktywów trwałych (nieruchomości, dzieła sztuki itp.).

Po to, by spekulacje te ukrócić, stopy procentowe muszą być wysokie. To jednak spowodowałoby katastrofę finansów publicznych. Budżet państwa, rolując swój dług, musiałby powiększyć swoje wydatki o sumy odpowiadające całym pozycjom budżetowym. W dotychczasowym systemie nie byłoby po prostu na to środków. Obecnie nie ma więc możliwości utrzymywania jednolitej polityki wobec długu publicznego i wobec rynku kredytów w sektorze prywatnym. Przy takiej polityce mamy bowiem do wyboru tylko dwa, niemożliwe do zaakceptowania warianty: albo utrzymywać niskie stopy i narażać się na bąbel spekulacyjny, albo eliminować taką możliwość i kontynuować recesję.

Polityka monetarna powinna być w tej sytuacji dwukanałowa. Inna wobec potrzeb sektora publicznego, inna – wobec prywatnego. Jak wcześniej zostało wskazane, w obu obszarach istnieją zupełnie inne kategorie ekonomiczne, mimo podobieństwa nazw i pewnych zewnętrznych cech. Różnica ta wynika także z innego charakteru relacji banku centralnego z każdym z tych sektorów.

Otóż w przypadku relacji: bank centralny – sektor prywatny mamy do czynienia z układem: podmiot sterujący – rynek. Ten ostatni jest zbiorem niezależnych przedsiębiorstw i konsumentów. Mamy więc w istocie do czynienia z układem multilateralnym.

W relacji banku centralnego z budżetem występuje typowy układ bilateralny, z wyraźnie określonymi, dwoma centrami decyzyjnymi. W pierwszym przypadku (rynek) wskazane jest więc użycie rynkowych instrumentów sterowania, jak operacje papierami wartościowymi, ceny kredytów i depozytów banku centralnego. W drugim zaś – najbardziej pożądane byłyby instrumenty nierynkowe, takie jak kredyty. Bank centralny powinien więc udzielać budżetowi, przynajmniej w okresie recesji, długookresowych kredytów po bardzo niskiej (zerowej lub bliskiej zero) stopie procentowej. W relacjach natomiast ze sferą komercyjną warto kontynuować obecną politykę, opartą na regulacjach z wykorzystaniem bonów pieniężnych operacji RRPO i RREPO.

Taki dualizm oczywiście zrywa z istniejącym kanonem polityki monetarnej, jaki utrzymuje się od czasu spektakularnego wybuchu inflacji w okresie tzw. szoku naftowego w latach siedemdziesiątych. Powszechnie wówczas przyjęto jako niewzruszalny kanon zakaz bezpośredniego finansowania budżetu przez bank emisyjny. Wtedy jednak światowej gospodarce zagrażała inflacja, a więc reguła prowadząca do ograniczenia działań proinflacyjnych, była jak najbardziej uzasadniona. Obecnie jednak mamy dokładnie odwrotną sytuację. Świata grozi deflacja. Ograniczone znaczenie mają więc operacje przeciwdziałające nie temu procesowi, co trzeba. Przecież teraz nie walka z inflacją, ale działania polityki monetarnej nakierowane na wzrost gospodarczy są jak najbardziej wskazane. Bez względu na to, jak wydają się obrazoburcze w stosunku do dotychczasowej praktyki.

Bibliografia

- Deutsche Bundesbank, (2013). *Verzeichnis der Aufsätze im Monatsberichts*, Januar.
- Federal Bank of St. Luis, (1934). Pobrano z: <http://research.stluisfed.org>
- Gazeta Wyborcza*, 17.12.2013.
- GUS, (2013). *Obroty Handlu Zagranicznego ogółem i według krajów*, styczeń–październik.
- Hayek, F.H. (1945). The Use of Knowledge in Society, *The American Economic Review*, 35(4).
- Lietaer, B., Arnsperger, Ch., Goerner, S., Brunnhuber S. (2012). Money and Sustainability, The Missing Link. Report of the Club of Rome.
- Sargent, T.J., Velde, F.R. (2012). *Wielki problem drobniaków*. Warszawa: Kurhaus Publishing.
- Sopoćko, A. (2012). Pieniądz niebankowy. Czy istnieje możliwość powrotu, *Studia Ekonomiczne*, 4.
- Sopoćko, A. (2012). Stagnacja czy wzrost bogatego świata, *Ekonomista*, 4.
- World Bank Global financial Development Report 2013. Pobrano z: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23268788~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>

Zarządzanie strategiczne w polskiej administracji publicznej

Wprowadzenie

Celem opracowania jest przedstawienie możliwości zastosowania zarządzania i planowania strategicznego jako narzędzi służących poprawie efektywności funkcjonowania organizacji sektora publicznego. Omówione w nim zostaną współczesne trendy w zarządzaniu publicznym oraz koncepcje teoretyczne opisujące specyfikę zarządzania w tym sektorze. Scharakteryzowane ponadto zostaną potencjalne korzyści oraz ograniczenia związane z zarządzaniem i planowaniem w sektorze publicznym. Następnie zaś omówione zostaną próby zastosowania zarządzania i planowania strategicznego w polskiej administracji publicznej. Na potrzeby analizy procesu planowania i wdrażania strategii w sektorze publicznym w Polsce wybrano przypadek dotyczący realizacji polityki regionalnej w ramach pierwszej perspektywy finansowej UE, w której uczestniczył kraj.

W wielu krajach wysoko rozwiniętych udział sektora publicznego w gospodarce jest obecnie najwyższy w historii. Dramatyczny wzrost wydatków publicznych nastąpił w ostatnich stu latach. W XIX wieku wydatki rządowe utrzymywały się w większości krajów na poziomie 5–10% PKB, a gospodarcza rola państwa sprowadzała się do funkcji opisanych przez Adama Smitha w książce pt. *Bogactwo narodów*, tj. wymiaru sprawiedliwości, policji, obronności, wielkich robót publicznych i (stosunkowo mało rozbudowanej) administracji (Tanzi 2006).

W latach dwudziestych XX wieku rola państwa zaczęła ewoluować w kierunku większego interwencjonizmu. Do zwiększenia udziału państwa w gospodarce nawoływali tacy ekonomiści, jak John Maynard Keynes oraz politycy, jak Benito Mussolini, określający XX wiek jako „wiek państwa”. John Vieg, amerykański teoretyk nauk politycznych, w 1942 roku przekonywał, analizując

---

* Dr Aleksandra Wąsowska – adiunkt w Zakładzie Zarządzania Strategicznego i Międzynarodowego, Wydział Zarządzania UW.

** Dr Krzysztof Wąsowski – współpracownik Katedry Zarządzania Projektami, Kolegium Zarządzania i Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

okres Wielkiego Kryzysu, że Stany Zjednoczone doświadczyły już „negatywnego planowania”, rozumianego przez tego autora jako świadome powstrzymywanie się od sprawowania kontroli nad wybranymi polami działań społecznych. W przekonaniu Viega, Stany Zjednoczone powinny podjąć „pozytywne planowanie”, rozumiane jako „kształtowanie przyszłych wydarzeń”, w taki sposób by „mniej pozostawiać losowi”. W obliczu II wojny światowej Vieg przekonywał, że niezbędne jest efektywne planowanie na wszystkich poziomach administracji publicznej (Vieg 1942).

Nawoływania do silniejszego angażowania się państwa w gospodarkę trafiły na podatny grunt w krajach, które przyjęły faszyzm, komunizm lub socjalizm. W Stanach Zjednoczonych przejawem zwiększonego interwencjonizmu był wprowadzony przez Roosevelta *New Deal*, stanowiący odpowiedź na Wielki Kryzys. W wyniku powyższych przemian, w połowie XX wieku, w krajach Europy Zachodniej wydatki rządowe stanowiły już 20–30% PKB. W Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten był tradycyjnie niższy niż w Europie i wynosił w tym okresie 15% (Orłowski 2010).

Od drugiej połowy XX wieku obserwujemy systematyczny wzrost wydatków rządowych. Szczególnie dynamiczny wzrost nastąpił w latach 1960–1980, zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej, stawiających sobie za cel budowanie społeczeństwa dobrobytu i ekonomiczną ochronę obywateli. Obecnie wydatki sektora publicznego stanowią w Europie Zachodniej ok. 40–50% PKB, a w Stanach Zjednoczonych – 35%. W Polsce udział sektora w PKB utrzymuje się poniżej średniej unijnej (por. rys. 1).

Rysunek 1. Udział wydatków rządowych w PKB krajów Unii Europejskiej

Źródło: Eurostat 2013.

Wśród ekonomistów toczy się dyskusja, czy tak intensywny wzrost udziału państwa w gospodarce przyczynił się istotnie do wzrostu dobrobytu. Zależność między wydatkami publicznymi a dobrobytem społecznym zakwestionowali m.in. Schuknecht i Tanzi (1997). Jak zauważa Tanzi (2006), wśród dwudziestu krajów o najwyższym poziomie opracowanego przez ONZ Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*Human Development Index*) obecne są zarówno te o bardzo wysokim udziale wydatków publicznych w PKB (np. Szwecja, Francja, Niemcy), jak i te, w których udział ten jest niski (np. Stany Zjednoczone, Australia, Japonia).

Kluczowym zagadnieniem analizowanym w dyskusji nad pożądaną rolą sektora publicznego w gospodarce jest problem niskiej efektywności działania sektora publicznego w porównaniu z sektorem prywatnym. O ile w przypadku sektora prywatnego głównym weryfikatorem sprawności działania jest rynek, o tyle w przypadku sektora publicznego trudno znaleźć rzetelne kryteria oceny efektywności. Jak zauważa Tanzi (2006, s. 8) „narzędzia, takie jak społeczna analiza kosztów i korzyści, metoda PPBS, budżetowanie od podstaw (*zero-based budgeting*), budżetowanie kapitałów (*capital budgeting*) itp. dostarczały czegoś w rodzaju naukowego uzasadnienia dla oceny programów rządowych, które – w wielu przypadkach – nadal były kształtowane głównie przez względy i naciski polityczne”.

Liczne patologie administracji publicznej sprawiają, że przez wielu ekonomistów oraz politologów postrzegana jest ona jako środek rozwiązywania problemów społecznych, jak również jako jeden z czynników generujących te problemy. Tymczasem wraz ze wzrostem roli państwa w gospodarce, rosną oczekiwania społeczne dotyczące poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych. Zachodnie społeczeństwa starzeją się, co stawia dodatkowe wyzwania przed administracją publiczną. Przemiany społeczno-ekonomiczne doprowadziły w wielu krajach do indywidualizacji wzorców konsumpcyjnych, które często nie idą w parze z ujednoliconym standardem usług publicznych. Globalizacja i integracja polityczna oraz gospodarcza nakładają na rządy narodowe dodatkowe, zewnętrzne ograniczenia. Wszystkie te czynniki powodują wzrost presji na poprawę efektywności zarządzania publicznego (Johanson 2009).

1. Teoretyczne koncepcje zarządzania publicznego

Trzy główne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym to podejście hierarchiczne (klasyczna teoria biurokracji), podejście rynkowe (Nowe Zarządzanie Publiczne) oraz podejście sieciowe (*New Public Governance*) (Hensel 2012).

W latach 1950–1980 w zarządzaniu publicznym dominowała klasyczna teoria biurokracji. Zdaniem twórcy tej teorii, Maxa Webera, biurokracja stanowi idealny typ organizacji oparty na podziale pracy, szczegółowych przepisach i pro-

cedurach, cechujący się wyraźną strukturą hierarchiczną oraz bezosobowymi stosunkami międzyludzkimi. Podstawą awansu w organizacji biurokratycznej powinny być formalne kwalifikacje. Negatywnym przejawem funkcjonowania organizacji hierarchicznych jest biurokracizm, czyli zbiór dysfunkcji generowanych przez biurokrację. Do patologii trapiących organizacje biurokratyczne należy niepostrzeżony rozrost organizacji w obszarze zatrudnienia, liczby celów i wielkości budżetów; obniżenie elastyczności organizacji (wskutek działania tzw. błędnego koła biurokracji); a także autonomizacja i przesunięcie celu, w wyniku których biurokracja zaczyna funkcjonować sama dla siebie, ignorując cele i zadania, dla których została powołana, a skupiając się na pozyskiwaniu środków z otoczenia i uzasadnianiu sensu własnego istnienia (Hensel 2012).

Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), popularne w latach 1980–1995, szczególnie w krajach anglosaskich, nawoływało do radykalnego ograniczenia roli państwa w gospodarce. Do podstawowych rekomendacji Nowego Zarządzania Publicznego należą prywatyzacja, deregulacja, wprowadzenie quasi-rynków tam, gdzie prywatyzacja jest niemożliwa oraz stosowanie w sektorze publicznym metod zarządzania właściwych dla przedsiębiorstw prywatnych (orientacja na klienta, płaca uzależniona od wyników, TQM) (Hensel 2012). Do sposobów zwiększania efektywności zarządzania w sektorze publicznym, inspirowanych rozwiązaniami stosowanymi w sektorze prywatnym, należy także dzielenie organizacji na mniejsze, łatwiejsze do zarządzania jednostki (Wetenhall 2003) oraz działanie w trybie projektowym (Sahlin-Andersson 2003).

Rozwinięciem Nowego Zarządzania Publicznego jest, dominujące obecnie w zarządzaniu publicznym, podejście sieciowe (*New Public Governance*). Zgodnie z tym podejściem państwo postrzegane jest jako jeden z aktorów, zmuszonych do współdziałania z innymi aktorami (np. firmami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi) w sieciach i poprzez relacje rynkowe. Do popularnych rozwiązań sieciowych należy partnerstwo publiczno-prywatne polegające na współpracy podmiotów z dwóch sektorów, publicznego i prywatnego, w celu wykonywania zadań będących tradycyjnie domeną organizacji sektora publicznego.

2. Planowanie i zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym

Dyscyplina zarządzania strategicznego wyłoniła się w latach czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku z trzech nurtów: ekonomiki przemysłowej, analizy wzrostu firmy proponowanej przez Edith Penrose oraz ogólnego zarządzania, wykładanego na Harvardzie (Sanchez, Heene 1997). Pierwszy nurt dał podstawy dla analizy branży (np. porterowskiego modelu 5 sił) oraz grup strategicznych w ramach branży. Drugi nurt stanowił silną inspirację dla zasobowej szkoły strategii. Trzeci – stworzył podstawy do badań nad rolą liderów w organizacji

i strategicznym zarządzaniem zasobami ludzkimi. Według współczesnej definicji sformułowanej przez Richarda Rumelta (2013, s. 13), strategia opisuje sposób, w jaki organizacja ma iść naprzód. Realizacja strategii oznacza znalezienie sposobu, w jaki organizacja będzie się rozwijała.

Zarządzanie i planowanie strategiczne pozostawały przez lata domeną sektora prywatnego. Pierwsze próby zastosowania tych narzędzi w organizacjach sektora publicznego miały miejsce w latach osiemdziesiątych XX wieku i związane były z popularyzacją Nowego Zarządzania Publicznego. Zarządzanie strategiczne (w odróżnieniu od tradycyjnego paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym) uwzględnia, po pierwsze, myślenie długofalowe; po drugie, powiązania między organizacją a jej otoczeniem. Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym postrzegać można jako integrację planowania strategicznego i wdrażania planów strategicznych na wszystkich szczeblach organizacji w celu realizacji misji, wypełniania zadań powierzonych danej organizacji, uczenia się i tworzenia wartości dla społeczeństwa (Bryson 2010). Planowanie strategiczne w sektorze publicznym stanowi natomiast świadomy, zdyscyplinowany wysiłek na rzecz podejmowania kluczowych decyzji i działań kształtujących to, czym organizacja jest (jej tożsamość), to, co robi (jej strategię i działania) oraz dlaczego to robi (zadania, misja, cele, tworzenie wartości dla społeczeństwa) (Bryson 2010, s. 256–257).

Organizacje sektora publicznego stanowiły ważne pole badań nauk o zarządzaniu (Ferlie 1992). Przykładowo, badania dotyczące funkcjonowania szpitali przyczyniły się do sformułowania podejścia sytuacyjnego (de Kervasdoué 1981) oraz teorii instytucjonalnej (Di Maggio, Powell 1983). Sektor publiczny był jednak stosunkowo rzadko przedmiotem badań zarządzania strategicznego (Ferlie 1992). W szczególności, w literaturze brakuje badań ilościowych dowodzących wpływu planowania strategicznego na wzrost efektywności organizacji sektora publicznego (Poister i in. 2010). Obecne w literaturze pogłębione studia przypadku sugerują jednak, że planowanie strategiczne może być przydatne w różnorodnych organizacjach sektora publicznego, działających zarówno na szczeblu centralnym (Bryson 2004), jak i lokalnym (Hendrick 2003). Korzyści ze stosowania planowania strategicznego obejmować mogą (Bryson 2010):

- promowanie strategicznego myślenia, działania, uczenia się (np. rozumienie kontekstu, w którym działa organizacja, definiowanie misji organizacji, wyznaczanie najbardziej efektywnej ścieżki do realizacji celów, negocjowanie wskaźników służących do pomiaru wyników, tworzenie koalicji umożliwiających realizację strategii);
- usprawnienie procesu podejmowania decyzji (w tym podejmowanie decyzji spójnych z celami organizacji, z uwzględnieniem przyszłych konsekwencji strategicznych);
- wzrost efektywności i zdolności do adaptacji (dostosowanie do zmian w otoczeniu, kontrola realizacji celów);

- poprawę efektywności szerzej rozumianych systemów społecznych (współpracę z innymi podmiotami, często spoza sektora publicznego, celem skuteczniejszego rozwiązywania ważnych problemów społecznych);
- silniejszą legitymizację organizacji (dzięki zaspokajaniu potrzeb kluczowych interesariuszy oraz tworzeniu wartości dla społeczeństwa, przy umiarkowanym koszcie);
- bezpośrednie korzyści dla osób zaangażowanych w proces planowania (wyższe morale, wzrost kompetencji, zmniejszenie postrzeganej niepewności).

3. Ograniczenia zarządzania strategicznego w sektorze publicznym

Dla firm z sektora prywatnego, działających w warunkach konkurencji, kluczowe jest przetrwanie. Zarządzanie strategiczne jest dla nich narzędziem warunkującym przetrwanie. Dla organizacji sektora publicznego rola zarządzania strategicznego wydaje się mniejsza, ponieważ przetrwanie tych organizacji nie jest zasadniczo zagrożone (Snow, Hambrick 1980). Zdaniem sceptyków, zarządzanie strategiczne nie znajduje zastosowania w sektorze publicznym, a efektem planowania strategicznego w administracji publicznej są jedynie zalegające na półkach tomy dokumentów, z których większość nigdy nie jest wykorzystywana i wdrażana (Berry 2001). Niezależnie od stanowiska w tej sprawie, niezbędna jest świadomość ograniczeń związanych z zastosowaniem zarządzania i planowania strategicznego w sektorze publicznym. Znaczna część tych ograniczeń wynika z istotnych różnic między organizacjami sektora prywatnego i publicznego, utrudniających bezpośredni transfer metod zarządzania z jednego sektora do drugiego.

Pierwsza z różnic wynika z właściwego dla sektora publicznego konstytucyjnego rozdzielenia władzy ustawodawczej i wykonawczej. Innymi słowy, kluczowe decyzje dotyczące zadań i celów organizacji publicznych podejmowane są zwykle przez osoby niezaangażowane następnie w ich wdrażanie. W sektorze prywatnym, bezpośrednie zaangażowanie decydentów w implementację decyzji uważane jest natomiast za warunek skutecznego wdrażania strategii.

Kolejna różnica wynika z faktu, iż organizacje sektora publicznego znacznie silniej niż organizacje sektora prywatnego podlegają wpływom otoczenia. Interesariusze organizacji sektora publicznego mają bezpośrednie narzędzia wpływu na decydentów. Ignorowanie roszczeń interesariuszy może poważnie zagrozić szansom na reelekcję. W przypadku sektora prywatnego interesariusze zewnętrzni nie mają zwykle bezpośredniego wpływu na proces podejmowania decyzji w organizacji, a ignorowanie ich roszczeń nie zagraża istotnie karierze menedżerów.

Podmioty należące do sektorów prywatnego i publicznego różnią się także kulturą organizacyjną. Jak zauważają Whorton i Worthley (1981), kultura orga-

nizacji publicznych łączy w sobie dwa sprzeczne wymiary. Pierwszy z nich, kojarzony negatywnie, związany jest z opisywanym przez Webera biurokrytym (stanowiącym wypaczenie biurokracji), drugi zaś, pozytywny, wynika z wysokiego statusu i silnych norm etycznych właściwych dla służby publicznej. Należy przy tym podkreślić, że etos służby publicznej jest silnie zależny od kontekstu politycznego i historycznego. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, etos ten nie został jeszcze wypracowany (Kucharczyk, Trutkowski 2004).

Warwick (1975) zauważa, że, inaczej niż w przypadku firm, których większość ma korzenie przedsiębiorcze, organizacje sektora publicznego tworzone są niemal zawsze przez wyższe organy kontrolujące następnie ich działalność. Organy te w dużej mierze wyznaczają misję i cele organizacji publicznych, a także dostarczają zasobów niezbędnych do ich realizacji. Konsekwencją takiego sposobu formułowania strategii jest występująca często w organizacjach publicznych niejasność celów. Konieczność tworzenia koalicji politycznych sprawia, że formułowane w wyniku negocjacji cele są liczne, niejasne i często wzajemnie sprzeczne.

Poważnym ograniczeniem zarządzania strategicznego w sektorze publicznym jest silny wpływ polityki na podmioty sektora publicznego. W organizacjach publicznych cykl zarządzania strategicznego kończy się często wraz z cyklem politycznym. Cykl polityczny ma również poważne konsekwencje kadrowe, szczególnie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w których brak sprawnie funkcjonującej służby cywilnej, trwającej na stanowisku niezależnie od zmian politycznych. Staż pracy w danej organizacji (*tenure*) menedżerów w sektorze publicznym jest zwykle krótszy niż w sektorze prywatnym. Uwarunkowania te sprzyjają myśleniu krótkofalowemu i poważnie utrudniają planowanie strategiczne i realizację strategii w długim okresie.

Zarządzanie strategiczne zakłada dużą dozę autonomii decyzji menedżerskich. Tradycyjne teorie administracji publicznej podkreślają natomiast silną pozycję „właścicieli”, tj. polityków podejmujących decyzje o celach organizacji publicznych i środkach będących w ich gestii. Jak zauważają Lane i Wallis (2009), w organizacjach publicznych relacje pryncypała i agenta są znacznie bardziej złożone niż w firmach prywatnych. Rząd jest bowiem z jednej strony agentem społeczeństwa, z drugiej zaś – pryncypałem podlegających mu organizacji publicznych.

Jak wspomniano wyżej, organizacjom publicznym brakuje podstawowego weryfikatora sprawności zarządzania, jakim jest rynek (Hensel 2012). Nie znaczy to, że organizacje sektora publicznego nie konkurują ze sobą. Przedmiotem ich konkurencji nie są jednak decyzje zakupowe usługobiorców, lecz zasoby pozyskiwane z budżetu państwa. W tym sensie, organizacje publiczne konkurują ze sobą, podobnie jak poszczególne filie i departamenty firmy prywatnej

konkurują o zasoby dystrybuowane przez centralę. Jednym z proponowanych w literaturze sposobów podnoszenia efektywności organizacji publicznych jest wprowadzenie bezpośredniej konkurencji, także w zakresie świadczonych usług. Pomysł ten opiera się na założeniu, że organizacje cieszące się pozycją monopolisty nie mają motywacji do zwiększania efektywności. Badania pokazują jednak, że zmuszenie organizacji publicznych do konkurencji nie przekłada się automatycznie na wzrost wydajności. Przykładowo, powierzenie tych samych zadań dwóm różnym organizacjom sprzyjało izomorfizmowi mimetycznemu, tj. wzajemnemu naśladownictwu i dostosowaniu standardów. W rezultacie efektywność świadczenia usług spadała (Krause, Douglas 2006).

Podkreślić należy, że planowanie strategiczne nie jest wolne od ograniczeń omawianych także w kontekście sektora prywatnego (Obłój 2007). W swojej rozległej krytyce planowania strategicznego Mintzberg (1994) zwraca uwagę na liczne błędy w podstawowych założeniach, na których opiera się proces planowania. Po pierwsze, wbrew oczekiwaniom planistów, organizacje jedynie w niewielkim stopniu są w stanie prognozować przyszłe stany dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Po drugie, nie da się w praktyce rozdzielić procesów formułowania i wdrażania strategii. Po trzecie, nadmierna formalizacja procesu planowania może ograniczać kreatywność pracowników, obniżając zdolność organizacji do generowania innowacji.

4. Planowanie strategiczne w polskiej administracji

Długofalowe planowanie, szczególnie w zakresie alokacji zasobów ekonomicznych państwa, było zasadniczym elementem związanym z poprzednim ustrojem gospodarczo-politycznym (Lange 1958). Specyfika systemu gospodarki centralnie planowanej oznaczała jednak, że realna wymiana rynkowa występowała w formie szczątkowej, a decyzje ekonomiczne były podejmowane przez aparat biurokratyczny państwa, który nie musiał liczyć się z realiami rynkowymi i opinią publiczną. Te uwarunkowania nie przystają do charakterystyki współczesnego planowania strategicznego w sektorze publicznym, w ujęciu przedstawionym w niniejszym opracowaniu.

Po przełomie 1989 roku w polskiej administracji podjęto wiele prób systemowego planowania strategicznego. Zasadnicza transformacja ustrojowa, w tym odejście od gospodarki centralnie planowanej, była poprzedzona wdrożeniem długofalowego w skutkach planu fundamentalnych reform tworzących nową architekturę gospodarczo-prawną Polski. Zaplanowane i wdrożone z powodzeniem reformy, w tym w głównej mierze Program Stabilizacji Gospodarki, w sposób głęboki zmieniły ustrój państwa (Balcerowicz 1997). Trudno obecnie zidentyfikować tak znaczne wyzwania związane z transformacją ustrojową

kraju. Nie oznacza to jednak, że Polska wciąż nie stoi przed wieloma wyzwaniami związanymi z dalszym rozwojem społeczno-gospodarczym o znaczeniu strategicznym, które wymagają starannego procesu planowania (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012).

Obecnie w kraju na wielu szczeblach administracyjnych stosowane są elementy zarządzania i planowania strategicznego, co przede wszystkim manifestuje się w postaci powstawania strategii na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym. W ostatniej dekadzie powstawały strategie gmin (np. „Strategia rozwoju gminy Dębowa Łąka na lata 2009–2010”), powiatów (np. „Strategia Rozwoju Powiatu Dzierżoniowskiego na lata 2007–2013”), mniejszych miast (np. „Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielec na lata 2007–2015 z prognozą do roku 2020”), dużych ośrodków miejskich (np. „Strategia Miasta Poznania do roku 2030”), województw (np. „Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku”), a także strategie sektorowe (np. „Strategia Rozwoju Nauki w Polsce do 2013 roku oraz perspektywiczna prognoza do roku 2020”) czy obejmujące szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy kraju (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2012). Ważnym impulsem do tworzenia znacznej liczby tych planów strategicznych było wejście Polski do UE i możliwość korzystania z funduszy europejskich. Wiele z tych strategii doczekało się już kolejnych aktualizacji, w tym istotnego rozwinięcia i pogłębienia (np. „Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego”).

5. Proces planowania strategicznego w obszarze polityki regionalnej

Spośród wielu mniej lub bardziej udanych prób zastosowania planowania strategicznego w polskiej administracji w XXI wieku wyróżniają się niewątpliwie działania zainicjowane przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i kontynuowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR). Dotyczą one polskiej polityki regionalnej (strukturalnej) prowadzonej w znacznej mierze w oparciu o bezzwrotne finansowanie z budżetu UE. MRR, powstałe w październiku 2005 roku, zostało formalnie wydzielone ze struktur Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. W listopadzie 2013 roku utworzono Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, łącząc MRR oraz Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM). W związku z faktem, iż w artykule opisane zostaną działania podejmowane głównie poprzez MRR, nazwa ta będzie używana w tekście. Ze względu również na krótki okres funkcjonowania nowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju nie zostanie podjęta ocena takiej zmiany w zakresie wpływu na kwestie planowania strategicznego. Niemniej jednak połączenie ministerstwa w głównej mierze odpowiedzialnego za planowanie (MRR) oraz implementację planów

i realizację projektów w sektorze transportu (MTBiGM) istotnie wpłynie na proces planowania polityki regionalnej w Polsce.

Powołanie odrębnej instytucji (MRR) było związane z wygospodarowaniem znacznych środków finansowych dla Polski na rozwój regionalny w związku z akcesją kraju do UE w 2004 roku oraz w kolejnej perspektywie finansowej (zaczynającej się formalnie w 2007 roku). Polska prowadziła naturalnie politykę regionalną przed wejściem do UE, w oparciu o bardzo ograniczone środki własne (Hausner 2001). Kraj był również beneficjentem pomocy regionalnej UE przed akcesją (fundusze ISPA, Sapard i Phare). Jednak rozmiar alokacji własnych zasobów oraz pomocy przedakcesyjnej stanowił ułamek właściwego wsparcia strukturalnego UE przeznaczonego dla Polski w momencie akcesji. Zasadnicze zmiany związane z planowaną i prowadzoną polityką regionalną należy zatem powiązać bezpośrednio z wejściem Polski do UE. Według niektórych autorów, polityka regionalna po wejściu Polski do UE wyznaczana jest bezpośrednio przez ramy europejskiej polityki regionalnej (Wlaźlak 2010).

MRR w założeniach ma wyjątkowy status wśród polskich jednostek administracji centralnej. Wynika to z faktu, iż zasadnicze zadania tego ministerstwa zorientowane są na kwestie planowania. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej (art. 23a) dział „rozwój regionalny”, znajdujący się w dużej mierze w kompetencjach MRR, obejmuje w zakresie planowania strategicznego m.in.:

- kwestie programowania i koordynacji polityki rozwoju, w szczególności opracowywania projektów strategii rozwoju, programowania i realizacji polityki regionalnej;
- planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym;
- opracowywania dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego rozwoju kraju, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych;
- opiniowania zgodności rządowych strategii i programów rozwoju, w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, MRR wydaje się najlepszym przykładem wykorzystania elementów planowania strategicznego w polskiej administracji w ostatnich latach.

Obecność Polski w UE mieści się w ramach obowiązywania trzech perspektyw finansowych Unii Europejskiej (2000–2006, 2007–2013, 2014–2020). Zgodnie z artykułem 312 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010) perspektywa finansowa UE określana mianem „wieloletnich ram finansowych” (WRF) (*multiannual financial framework*) jest planowana na minimum pięć lat, co ma m.in. umożliwić racjonalne planowanie i wydatkowanie środków UE

w sposób usystematyzowany. Ostatnio jednak w praktyce stosowane są okresy siedmioletnie, tj. 2014–2020, 2007–2013, 2000–2006, 1993–1999. Jednocześnie należy podkreślić, że budżet UE, który musi być zgodny z WRF, jest przyjmowany w cyklu rocznym, co w związku z ostatnim kryzysem gospodarczym tworzy znaczne napięcia w UE pomiędzy płatnikami i beneficjentami netto.

Perspektywa finansowa warunkuje również cykle ewaluacyjne planów i strategii wydatkowania środków (Komisja Europejska 2013). Zarządzanie i planowanie strategiczne odbywa się w KE również w ramach innych rodzajów polityki i funkcjonowania samej Komisji. Jednak WRF są szczególnie istotne ze względu na skalę działań, ich wagę dla UE oraz alokowany budżet. Polityka regionalna jest drugą najważniejszą kategorią wydatkową budżetu europejskiego, tylko nieznacznie ustępującą Wspólnej Polityce Rolnej. Najczęściej w ramach danej perspektywy finansowej, poza obowiązkową oceną *ex ante*, dokonywana jest ocena śródokresowa, która może umożliwić korektę planów oraz ocena *ex post*, dokonywana po zakończeniu danego okresu programowania.

Działania MRR należy rozpatrywać oddzielnie, ponieważ naznaczone były trzema okresami obowiązywania WRF. Proces planowania wydatkowania środków UE zmieniał się w ramach kolejnych perspektyw finansowych, w których uczestniczyła Polska. Po pierwsze, zmianie ulegały wytyczne i priorytety UE, co wymagało elastyczności w ramach planowania w Polsce. Po drugie, osoby zaangażowane w proces planowania strategicznego, nie tylko z ramienia MRR, z każdym okresem programowania zyskiwały znaczne doświadczenie. Tym samym wzrastał potencjał administracyjny kraju do planowania i wdrażania Programów Operacyjnych, w ramach których realizowana jest polityka regionalna. W związku z powyższym, w niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona na charakterystyce pierwszego okresu programowania. Jako jedyny jest on w pełni zakończony i dokonano już ewaluacji wyników jego wdrażania. Ostatnie oficjalne posiedzenie Komitetu Monitorującego, zamykające proces wdrażania programów w latach 2004–2006 finansowanych z funduszy strukturalnych i ich ocenę, odbyło się w połowie 2013 roku (Fundusze Strukturalne 2013a). Ostatnie posiedzenie Komitetu Monitorującego Strategię wykorzystania Funduszu Spójności odbyło się w listopadzie w 2013 roku (Fundusze Strukturalne 2013b). We wnioskach autorzy odniosą się jednak, w miarę możliwości, do całości procesu realizacji i planowania polityki regionalnej po 2004 roku.

6. System planowania i wdrażania pomocy unijnej w Polsce w latach 2004–2006

Krótki horyzont planistyczny pierwszego okresu programowania związany był z wejściem Polski do UE w trakcie obowiązywania perspektywy finansowej

2000–2006. Tak krótki okres programowania wymusił zastosowanie specyficznych rozwiązań i miał charakter przejściowy. Doświadczenia polskiej administracji w zakresie planowania i wydatkowania środków europejskich ograniczały się w tym okresie do wspomnianych programów przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA). Nie można jednoznacznie przesądzić, że wdrażanie tych programów było prostsze z punktu widzenia administracyjnego i proceduralnego. Jednak ilość wyasygnowanych na latach 2004–2006 środków oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązywania nowych Programów Operacyjnych wskazuje na znaczne zwiększenie złożoności koniecznego procesu planowania.

Zasadniczym dokumentem, który określał strategię społeczno-gospodarczą Polski wobec członkostwa w UE i który był formalnie podstawą negocjacji z KE był Narodowy Plan Rozwoju (NPR) (Rozporządzenie Rady Ministrów 2004). NPR był punktem wyjścia do dyskusji w zakresie tzw. Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework 2003). Zatwierdzony przez KE dokument umożliwił realizację polskiej polityki regionalnej w oparciu o środki UE (Komisja Wspólnot Europejskich 2004). Całkowita kwota alokacji pomocy dla Polski, obejmująca budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, wyniosła w latach 2004–2006 11,4 mld euro. Celem strategicznym Podstaw Wsparcia Wspólnoty było „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawa spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej”. Strategia opierała się na dwóch filarach: wysokim i zrównoważonym rozwoju oraz zwiększeniu zatrudnienia. Cele cząstkowe objęły (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej 2013):

- wspomaganie osiągania i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB;
- zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia;
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej;
- intensyfikację procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej;
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

W ówczesnym okresie programowania funkcjonowały cztery fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa). Interwencje możliwe były również w oparciu o Fundusz Spójności. Pierwsze Programy Operacyjne w oparciu o NPR i PWW realizowane były w latach 2004–2006. Miały one charakter jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO) i dotyczyły:

- wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw (SPO WKP);

- rozwoju zasobów ludzkich (SPO RZL);
- restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich (SPO ROL);
- rybołówstwa i przetwórstwa ryb (SPO Ryby);
- infrastruktury transportowej i gospodarki morskiej (SPO Transport).

Wdrażany był również dwufunduszowy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Był on zarządzany na poziomie centralnym (krajowym), natomiast wdrażany w sposób zdecentralizowany poprzez poszczególne województwa. Ostatnim wdrażanym programem był tzw. Program Operacyjny Pomoc Techniczna, który służył wzmocnieniu całego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Jego wdrażanie oparte było na spójnej z NPR „Strategii wykorzystania Funduszu Spójności w latach 2004–2006”. Równolegle wdrażane były również projekty realizowane w oparciu o tzw. inicjatywy wspólnotowe: INTERREG III (współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej), EQUAL (rynek pracy, kwestie społeczne), URBAN (duże ośrodki miejskie), LEADER+ (obszary wiejskie). W praktyce miały one mniejsze znaczenie ze względu na ograniczony w stosunku do Programów Operacyjnych budżet.

Ocena realizacji NPR została przeprowadzona w wielu wymiarach i jest zasadniczo pozytywna. W wybranych raportach ewaluacyjnych wpływ na pewne obszary okazał się neutralny (Fundusze Strukturalne 2009). Bardzo istotne znaczenie ma jednak rozpatrywana perspektywa czasowa analizy (Kaczor, Soszyński 2008). W szczególności, alokacja pomocy regionalnej przyczyniła się do podnoszenia PKB (średnio ok. 0,4 pp) oraz do zmniejszania dystansu PKB per capita w stosunku do średniej unijnej (Kaczor i in. 2009). Pozytywny wpływ odnotowano też w zakresie poziomu zatrudnienia i wzrostu wydajności pracy.

7. Ocena procesu planowania i zarządzania polityką regionalną w Polsce

Wykorzystanie elementów planowania strategicznego przez MRR (a także jego poprzednika w postaci części MGPIPS oraz jego kontynuatora w postaci MIiR) wydaje się nie być reprezentatywne dla polskiej administracji. MRR było jednym z najmłodszych polskich ministerstw, stworzonym praktycznie od podstaw. Podkreślić należy, że skala zadań w zakresie zaprogramowania i wdrażania programów pomocowych o wartości ponad 160 mld euro (wyłącznie alokacja unijna, odpowiednio 11,4 mld euro w latach 2004–2006; 67,3 mld euro w latach 2007–2013 oraz wynegocjowane 82,5 mld euro na lata 2014–2020) miała i wciąż ma charakter bezprecedensowy dla polskiej administracji.

Planowanie i realizacja polityki regionalnej w Polsce oparte są w dużej mierze na ścisłych wytycznych KE, co jest pewnym ułatwieniem i jednocześnie źródłem wielu wyzwań. W szczególności ograniczenia dotyczą obszarów tematycznych alokacji pomocy (proporcje podziału środków), poziomu dofinansowania projektów oraz kwalifikacji kosztów, które generują przedsięwzięcia i mogą być refundowane. Bardzo duże projekty muszą być również często indywidualnie zatwierdzone przez KE. O prawidłowość procesu wydatkowania środków dbają też niezależne instytucje kontrolne, takie jak Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz instytucje na poziomie krajowym (NIK, CBA). Nie oznacza to jednak, że państwo członkowskie nie posiada znacznej autonomii decyzyjnej odnośnie do podziału środków i KE nie jest otwarta na negocjacje w tym wymiarze.

Proces planowania strategicznego realizowany w MRR w zakresie realizacji polskiej polityki regionalnej (strukturalnej) był i jest niezwykle istotny w kontekście polskiego członkostwa w UE. Proces ten determinuje sposób wykorzystania środków europejskich. Jego jakość wpływa zatem dwutorowo na sytuację Polski. Po pierwsze, umożliwia właściwą alokację wsparcia unijnego w taki sposób, aby maksymalizować wartość dodaną realizowanych projektów dla polskiej gospodarki i społeczeństwa oraz szeroko rozumianej spójności terytorialnej w obrębie kraju i w ramach UE. Po drugie, determinuje zdolność absorpcyjną kraju, tj. w jakim wymiarze Polska będzie beneficjentem netto unijnego budżetu. Wpływ na to mają również inne okoliczności, ale nieco upraszczając może stwierdzić, że zasadnicze znaczenie mają wydatki w kategoriach polityka regionalna oraz Wspólna Polityka Rolna.

Z punktu widzenia rozwoju kraju obszar związany z właściwym doborem kryteriów i selekcją projektów wydaje się być ważniejszy. Oznacza on przy utrzymywaniu się wysokiego poziomu absorpcji pomocy unijnej, wysoką jakość realizowanych przedsięwzięć, charakteryzujących się znacznym oddziaływaniem. Drugi wymiar można ograniczyć do wyznaczenia poziomu współczynnika absorpcji pomocy unijnej. Zdolność absorpcyjna kraju ma ogromne znaczenie polityczne i często tworzy napięcia w ramach wdrażania programów. Powszechne były np. zmiany na listach projektów priorytetowych, nie tylko w wyniku zmian koalicji rządowej, ale także związane z presją generowaną na poziomie regionalnym. Znaczne emocje i naciski polityczne wzbudzała też konstrukcja algorytmu alokacji środków na poziomie regionalnym (Misiąg, Tomalak 2010). Najczęściej zasadniczy wpływ na poziom alokacji mają liczba mieszkańców danego regionu, poziom bezrobocia oraz różnica pomiędzy PKB i siłą nabywczą (popyt) w regionie, liczoną *per capita* względem średniej unijnej (tzw. algorytm berliński). Algorytm przesądza, ile środków ma być przeznaczane na części ZPORR i Regionalne Programy Operacyjne, tj. w praktyce jakimi sumami zostaną wsparte poszczególne województwa w Polsce. Proces wdraża-

nia miał zarówno obszary, w których był mocno scentralizowany oraz takie, gdzie duże pole manewru w zakresie decyzji pozostawiono regionom (poziom wojewódzki). Podkreślić należy, że województwa zyskały znaczną autonomię działania. Jednocześnie tak duża fragmentaryzacja doprowadziła często do ogromnej rozbieżności we wdrażanych działaniach pomocowych. Szczególnie widoczne było to w ramach pomocy przeznaczonej dla mikroprzedsiębiorstw i sektora MSP w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

W procesie programowania pomocy unijnej na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż po raz pierwszy władze w tak znacznym zakresie włączyły w proces tworzenia planów i strategii licznych interesariuszy oraz polskie społeczeństwo. Praktycznie każdy potencjalny beneficjent pomocy miał szansę zgłosić uwagi do planów. Częściowo, wymagane przez UE, włączenie obywateli i zainteresowanych ośrodków w proces planowania miało bezprecedensowy charakter. W ramach procesu planowania i implementacji programów pomocowych Polska nie uniknęła również błędów, np. poprzez niedoszacowanie potencjału wybranych beneficjentów ostatecznych systemu (podmioty bezpośrednio aplikujące o pomoc i realizujące projekty). Najlepszym przykładem są środki przeznaczone na rozwój transportu kolejowego w Polsce.

Wejście Polski do UE miało ogromny wpływ na potencjał administracyjny służący do systemowego planowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. KE narzucając pewne sztywne warunki procesu programowania pomocy regionalnej, wskazywała określone podejście do planowania. Dotychczasowy wysoki poziom absorpcji pomocy unijnej świadczy o adekwatności tego podejścia w przypadku spełnienia oczekiwań i wymagań KE przez polską administrację. Jednocześnie w związku z wybranymi działaniami pozostaje otwarte pytanie, czy alokacja pomocy w takiej formie była najwłaściwsza i czy środki nie mogłyby zostać wykorzystane w bardziej efektywny sposób z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz osiągania spójności terytorialnej państwa. Wydaje się, że ze względów politycznych dominowało niekiedy myślenie, iż absolutnym priorytetem jest pełna absorpcja pomocy, a w dalszej kolejności efektywna alokacja środków. Szczególnie jaskrawymi przykładami były próby dyskutowania sukcesu polskich negocjacji budżetowych przez rządzące koalicje oraz eksponowanie działań i osiągnięć MRR w ramach rozmaitych kampanii wyborczych. Częste przetasowania list projektów priorytetowych również świadczą o silnym wpływie politycznym na proces. Zidentyfikować można również wiele chybionych inwestycji i nietrafionych interwencji. Uwzględniając jednak skalę realizacji polityki regionalnej, nie były one częste.

Ta częściowa krytyka nie oznacza naturalnie, iż w dużej mierze środki europejskie nie przyczyniły się do osiągnięcia zaplanowanych celów strategicznych.

Pewnym usprawiedliwieniem polskiej administracji w zakresie efektywności alokacji jest również fakt, iż KE bardzo często narzuca określone obszary interwencji, spójne z szeroko rozumianym interesem całej UE i strategiami unijnymi (pierwotnie strategii lizbońskiej, a obecnie Europa 2020), które niekoniecznie są najefektywniejsze z punktu widzenia i potrzeb rozwojowych państwa członkowskiego. Pamiętać jednak należy, że polityka regionalna UE ma również wymiar unijny.

Podsumowanie

W dyskusjach o strategii w sektorze prywatnym wyraźny jest nacisk na wzrost udziału w rynku i budowanie przewagi konkurencyjnej. Elementy te nie występują w sektorze publicznym. Istotą strategii nie jest jednak dążenie do poprawy wyników finansowych w krótkim okresie. Strategia wytycza kierunek rozwoju organizacji, polega na formułowaniu celów i definiowaniu środków niezbędnych do realizacji tych celów. W tym sensie, zarządzanie strategiczne istotne jest zarówno w organizacjach sektora prywatnego, jak i publicznego.

W artykule omówiono w zarysie proces planowania pomocy regionalnej w pierwszym okresie programowania w latach 2004–2006. Naznaczony on był znacznym wpływem Komisji Europejskiej. Obecny okres programowania (2014–2020) będzie również dużym wyzwaniem dla polskiej administracji. Uwzględniając jednak zakumulowane doświadczenie, Polska nie powinna mieć większych problemów z formalną stroną zaplanowania alokacji środków. Najpoważniejszym wyzwaniem będzie taka alokacja środków, aby zmaksymalizować oddziaływanie całej perspektywy finansowej na polską gospodarkę. Jest to szczególnie ważne z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na kryzys w strefie euro i jego reperkusje dla wzrostu gospodarczego i stabilności społeczno-ekonomicznej w Polsce. Po drugie, obecna perspektywa finansowa jest prawdopodobnie ostatnią, w której Polska pozostaje największym beneficjentem pomocy strukturalnej UE. Powinna ona być zorientowana na próbę dalszego wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wobec średniej w UE. Przedstawiony syntetycznie proces planowania wydatkowania pomocy unijnej miał niewątpliwie bezprecedensowy charakter. Doświadczenie zdobyte przez pracowników włączonych w system planowania i zarządzania wydatkowaniem funduszy unijnych stanowi cenny zasób kompetencyjny polskiej administracji. Pożądany jest transfer tego doświadczenia na inne obszary funkcjonowania polskiej administracji, co do pewnego stopnia ma obecnie miejsce.

Ostatnia dekada członkostwa Polski w UE wymusiła na polskiej administracji publicznej zmianę myślenia o długofalowym rozwoju społeczno-gospodarczym państwa. Działania polskiej administracji w zakresie funduszy unijnych Jesusa

są tego najlepszym przykładem. Jakość planowania długofalowego w polskim sektorze publicznym znacznie się podniosła. Planowanie strategiczne w polskiej administracji publicznej nie jest jednak wolne od ograniczeń występujących również w krajach o bardziej ugruntowanych systemach demokratycznych. Najpoważniejszym ograniczeniem planowania w sektorze publicznym w Polsce jest w szczególności zależność od cyklu politycznego i związana z tym orientacja na perspektywie krótko- i średniookresowej oraz ogólna niechęć do przedsięwzięć o znacznie odroczonych w czasie korzyściach.

Bibliografia

- Balcerowicz, L. (1997). *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Berry, F. (2001). Using Strategic Planning to Manage Strategically in Public Sector. W: K. Liou (red.), *Handbook of Public Management Practice and Reform*. New York: Marcel Dekker.
- Bryson, J.M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J.M. (2010). The future of public and nonprofit strategic planning in the United States, *Public Administration Review*, December [Special Issue].
- De Kervasdoue, J. (1981). Institutions, organizations, medical disciplines and the dissemination of research results, *Organization Studies*, 2(3), 249–266.
- DiMaggio, P., Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- European Commission (2003). *Community Support Framework. Promoting economic growth and an environment for job creation*. Brussels-Warsaw, December, CCI: 2003 PL 16 1 CC 001.
- Ferlie, E. (1992). The creation and evolution of quasi markets in the public sector: a problem for strategic management, *Strategic Management Journal*, 13, 79–97.
- Fundusze Strukturalne (2009). *Wpływ NPR i NSRO na rozwój społeczno-ekonomiczny*. Serwis Informacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, 07.07. Pobrano z: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (30.12.2013).
- Fundusze Strukturalne (2013a). *Ostatni raz o funduszach strukturalnych na lata 2004–2006*. Serwis Informacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, 27.06. Pobrano z: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (30.12.2013).
- Fundusze Strukturalne (2013b). *Ostatnie posiedzenie komitetu monitorującego Fundusz Spójności*. Serwis Informacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, 14.11. Pobrano z: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (30.12.2013).
- Hausner, J. (2001). Modele polityki regionalnej w Polsce, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(5).
- Hendrick, R. (2003). Strategic planning environment, process and performance in public agencies: a comparative study of departments in Milwaukee, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 491–519.
- Hensel, P. (2012) Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania. W: B. Glinka i M. Kostera (red.) *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Johanson, J-E. (2009). Strategy formation in public agencies, *Public Administration*, 87(4), 872–891.
- Kaczor, T., Mackiewicz-Lyziak, J., Michniewicz, M., Socha, R., Soszyński, K. (2009). Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013. Raport końcowy 2009. Gdańsk/Warszawa: IBnGR, PreVision.
- Kaczor, T., Soszyński, K. (2008). *Wpływ Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 na kryteria z Maastricht oraz wybrane wskaźniki makroekonomiczne*. Warszawa: IBnGR, PreVision.
- Komisja Europejska (2013). *Strategic planning and programming cycle*. European Commission at Work. Pobrano z: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/strategic-planning/index_en.htm (30.12.2013).
- Komisja Wspólnot Europejskich (2004). *Decyzja z dnia 22/VI/2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla pomocy strukturalnej Wspólnoty w regionach spełniających kryteria Celu 1 w Polsce*. Bruksela, 22/VI/2004 C (2004) 2092 final.
- Krause, G., Douglas, J. (2006). Does agency competition improve the quality of Policy analysis? Evidence from OMB and CBO Fiscal Projections, *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(1), 53–74.
- Kucharczyk, J., Trutkowski, C. (2004). *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Lane, J-E, Wallis, J. (2009). Strategic management and public leadership, *Public Management Review*, 11(1), 102–120.
- Lange, O. (1958). The Role Of Planning In Socialist Economy, *Indian Economic Review*, 4(2), 1-15.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2012). *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Warszawa, 9 listopada.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2013). *Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006. Podstawowe informacje. Dokument przygotowany wspólnie z Komisją Europejską; zatwierdzony przez Wysokich Komisarzy KE 10 grudnia 2003 r. i przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r.*, Warszawa.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Hemel Hempstead: Prentice-Hall.
- Misiąg, W., Tomalak, M. (2010). *Analiza algorytmów podziału środków publicznych z punktu widzenia polityki regionalnej*. Warszawa: IBnGR.
- Oblój, K. (2007). *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.
- Orłowski, W. (2010). Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem. W: A. Haber i M. Szałaj. *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: PARP.
- Poister, T.H., Pitts, D.W., Edwards, L.H. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis and future directions, *American Review of Public Administration*, 40, 522–545.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, Dz.U. z 2004 r. Nr 149, poz. 1567.
- Rummelt, R. (2013). *Dobra strategia, zła strategia*. Warszawa: MT Biznes.
- Sahlin-Andersson, K. (red.) (2003). *Beyond project management: new perspectives on the temporary-permanent dilemma*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Sanchez, R., Heene, A. (1997). Reinventing strategic management: new theory and practice for competence-based competition, *European Management Journal*, 15(3), 303–317.

- Schuknecht, L., Tanzi, V. (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective, *The American Economic Review*, May.
- Snow, C., Hambrick, D. (1980). Measuring Organizational Strategies: Some Theoretical and Methodological Problems, *Academy of Management Review*, October.
- Tanzi, V. (2006). Gospodarcza rola Państwa w XXI wieku, *Materiały i Studia*. Zeszyt nr 204. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 83 z 30.3.2010).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r., Nr 141, poz. 943) z późniejszymi zmianami.
- Vieg, J.A. (1942). Developments in Government Planning. W: Leonard D. White (red.) *The Future of Government in the United States*, 63–87. University of Chicago Press.
- Warwick, D.P. (1975). *A theory of public bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wettenhall, R. (2003). Exploring types of public sector organizations: past exercise and current issues, *Public Organisation Review*, 3, 219-245.
- Whorton, J.W., Worthley, J.A. (1981). A perspective on the challenge of public management environmental paradox and organizational culture, *The Academy of Management Review*, 6(3), 357–361.
- Właźlak, K. (2010). *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Problemy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa

Wprowadzenie

Problematyka nadzoru korporacyjnego ma charakter interdyscyplinarny, czy jak sądzą niektórzy autorzy transdyscyplinarny (Mesjasz 2012). Zarówno teoretyczne, jak i praktyczne implikacje tej problematyki są bardzo szerokie. Dotyczą one klasycznych problemów z dziedziny nauk o zarządzaniu i ekonomii, przykładowo problemu agencji, własności ekonomicznej, interesariuszy, dostępu do zasobów, a również problemów z dziedziny prawa, w szczególności roli i skutków regulacji czy rachunkowości dotyczących przede wszystkim sprawozdawczości finansowej, roli audytorów wewnętrznych i zewnętrznych. Kwestie teoretyczne znajdują także odzwierciedlenie w konkretnych problemach praktycznych, m.in. takich jak: w czym interesie działa współczesna korporacja, jaki powinien być efektywny model nadzoru, jak zabezpieczyć interesy akcjonariuszy, w tym akcjonariuszy mniejszościowych.

Sam problem określenia czym jest nadzór korporacyjny zależy od przyjętych założeń teoretycznych. W niniejszym opracowaniu przyjęto definicję nadzoru korporacyjnego stosowaną przez OECD jako teoretycznie neutralną i jednocześnie oddającą istotę nadzoru. Zgodnie z tą definicją nadzór korporacyjny dotyczy „relacji między kadrą zarządzającą spółek, ich organami zarządzającymi, nadzorczymi, współnikami/akcjonariuszami i innymi interesariuszami (podmiotami zainteresowanymi działaniem spółki)” oraz określa „strukturę, za pośrednictwem której ustalane są cele spółki, środki realizacji tych celów oraz środki umożliwiające śledzenie wyników spółki” (OECD 2004).

Zagadnieniem, które ma także charakter interdyscyplinarny, z pogranicza nauk o zarządzaniu, ekonomii, prawa i nauk o administracji jest problematyka własności państwowej. Własność państwowa, czyli prawo własności państwa jako organizacji społecznej z mocy prawa sprawującej władzę na określonym

---

* Dr hab. Igor Postuła – adiunkt w Zakładzie Administracyjno-Prawnych Problemów Zarządzania, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW.

terytorium, właśnie z uwagi na abstrakcyjność jej właściciela jest ze swej istoty także abstrakcyjna. Prawo konkretyzuje państwo jako właściciela poprzez konstrukcję Skarbu Państwa, osoby prawnej pełniącej funkcje państwa w sferze prawa własności. Skarb Państwa jest jednak także osobą abstrakcyjną, w polskim porządku prawnym reprezentowaną przez Ministra Skarbu Państwa, obsługiwanego merytorycznie przez aparat urzędniczy Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Skarb Państwa z uwagi na przypisane mu funkcje ustrojowe może być także akcjonariuszem spółek kapitałowych. Spółki te działają w tej samej formie prawnej, co prywatne spółki kapitałowe, czyli jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo częściej spółki akcyjne. Dlatego także spółek z udziałem państwa, czyli w Polsce spółek Skarbu Państwa, dotyczy problematyka nadzoru korporacyjnego. Jednocześnie, z uwagi na cechy państwa jako właściciela, czyli Skarbu Państwa, wydaje się, że wnioski w zakresie poszczególnych problemów nadzoru korporacyjnego, wyprowadzone na podstawie badań przeprowadzanych w spółkach prywatnych, mogą nie być adekwatne do tych samych problemów w spółkach Skarbu Państwa.

Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa jest współcześnie istotnym problemem z co najmniej kilku powodów.

Zdaniem Andrzeja K. Koźmińskiego (2005) do wyzwań współczesnego zarządzania zalicza się zarówno ogólny „paraliż” mechanizmów nadzoru korporacyjnego, jak i potrzebę przeformułowania roli państwa wobec gospodarki. Współcześnie, skuteczne zarządzanie spółkami z udziałem państwa i nadzór korporacyjny nad nimi stanowi bardzo aktualny problem tak w Polsce, jak i na świecie, w szczególności ze względu na zwiększenie aktywności państw w obrocie gospodarczym w czasie kryzysu finansowego. W Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a także w Chinach i Wietnamie aktualność tego problemu ma nadal korzenie historyczne, ponieważ pomimo trwającego procesu prywatyzacji, liczba spółek z udziałem państwa jest wysoka, a w niektórych sektorach gospodarki spółki te albo posiadają pozycję dominującą, albo są przynajmniej istotnymi uczestnikami rynku. Co więcej, w niektórych sektorach państwo zamierza pozostać takim uczestnikiem, nie pozbywając się akcji spółek.

Problematyka nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem państwa nie była dotychczas przedmiotem szerokiej analizy ani w literaturze krajowej, ani zagranicznej. Większość opracowań dotyczy spółek prywatnych. Ponadto, w literaturze zdecydowanie dominują autorzy amerykańscy, odnoszący się przede wszystkim do funkcjonującego w Stanach Zjednoczonych modelu otwartego nadzoru korporacyjnego, w którym istotniejszą rolę odgrywają mechanizmy zewnętrzne (rynkowe), w szczególności fuzje i przejęcia, a system organów spółek jest monistyczny, czyli zamiast zarządu i rady nadzorczej funkcjonuje tylko rada dyrektorów, składająca się z dyrektorów zarządzających i nadzorujących. W Polsce i państwach Europy Kontynentalnej dominuje model zamknięty,

w którym większe znaczenie mają mechanizmy wewnętrzne, w szczególności rady nadzorcze.

1. Cechy charakterystyczne Skarbu Państwa jako właściciela i spółek Skarbu Państwa jako spółek kapitałowych

Jak już wskazano, problematyka nadzoru korporacyjnego spółek z udziałem państwa wymaga odrębnej analizy, ponieważ wnioski z badań w tym zakresie dotyczące spółek prywatnych mogą być nieadekwatne. Ta nieadekwatność może wynikać przede wszystkim z faktu, że akcjonariuszem spółek jest państwo, a w szczególności z charakteru prawnego Skarbu Państwa oraz związanych z tym cech charakterystycznych spółek Skarbu Państwa.

Skarb Państwa pełni funkcję państwa w sferze *dominium*, czyli w sferze prawa własności, w której państwo jest równoprawnym z innymi podmiotami uczestnikiem obrotu prawnego i w relacjach z nimi funkcjonuje na zasadzie równorzędności i autonomiczności (Stelmachowski 1998). Jednocześnie Skarb Państwa posiada także uprawnienia w sferze *imperium*, czyli w sferze władzy wynikającej przede wszystkim z faktu, że własność państwowa, w tym własność akcji spółek, powinna działać w interesie publicznym. W tym zakresie uprawnienia Skarbu Państwa wobec innych podmiotów mogą mieć charakter władczy, a relacje z nimi nie mieć charakteru równorzędnego, lecz być oparte na stosunku podrzędności.

Skarb Państwa jako abstrakcyjna osoba prawna jest reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, który jest merytorycznie obsługiwany przez pracowników MSP. To powoduje, że wpływ na funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa mogą mieć czynniki polityczne i administracyjne. Minister jest bowiem organem politycznym, członkiem Rady Ministrów popieranym przez partię wchodzącą w skład koalicji rządzącej. Pracownicy MSP poprzez swoją rolę łącznika pomiędzy ministrem, który reprezentuje Skarb na walnych zgromadzeniach a organami spółek, w szczególności radami nadzorczymi, mogą stanowić dodatkowe ogniwo w opartym na konstrukcji spółki kapitałowej modelu nadzoru korporacyjnego.

Specjalne cechy spółek Skarbu Państwa wynikają nie tylko z konstrukcji Skarbu Państwa. Spółki te podlegają regulacjom ogólnym, odnoszącym się do wszystkich spółek kapitałowych, ale także regulacjom szczegółowym, co powoduje, że model zarządzania tymi spółkami posiada cechy charakterystyczne niewystępujące w spółkach prywatnych. Ponadto, spółki Skarbu Państwa powstały w większości w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, funkcjonujących jeszcze w dawnym systemie gospodarki centralnie planowanej. Ta cecha może mieć wpływ na relacje pomiędzy poszczególnymi interesariuszami spółek Skarbu Państwa, w szczególności członkami ich organów a pracownikami

i związkami zawodowymi. Zdaniem A.K. Koźmińskiego (1998) tego rodzaju zaszczości stanowią „nieznośne obciążenie” w warunkach gospodarki rynkowej.

2. Cele badawcze

Mając powyższe na uwadze, można wnioskować, że cele i zasady funkcjonowania spółek z udziałem państwa mogą odróżniać się od celów i zasad funkcjonowania spółek prywatnych. Z tego względu, problematyka nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem państwa wymaga dogłębnej analizy, z której wnioski mogą mieć charakter uniwersalny, tj. odnosić się nie tylko do polskich spółek Skarbu Państwa, lecz także być wykorzystane w innych państwach, w których funkcjonują spółki czy nawet inne formy prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem państwa. Podstawowym celem badań w tym zakresie powinno być wykazanie, w jaki sposób na kształt i zasady funkcjonowania systemu nadzoru korporacyjnego w spółce kapitałowej wpływa państwowy charakter własności.

Punktem odniesienia w analizie modelu nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa są teorie nadzoru korporacyjnego. Za najważniejsze teorie z punktu widzenia celu badań należy uznać:

- teorię praw własności,
- teorię interesariuszy,
- teorię agencji.

Najważniejszym problemem teorii praw własności jest rozdzielenie własności w sensie ekonomicznym i własności w sensie prawnym. Problem ten dotyczy prawa własności majątków spółek i prawa własności ich akcji. Prawnym właścicielem majątku spółek są same spółki, podczas gdy właścicielem ich akcji jest Skarb Państwa. Właścicielem ekonomicznym, zgodnie z założeniem teorii praw własności, jest natomiast ten, kto ma prawo do rezydualnej kontroli nad aktywami, czyli kontroli nad aktywami, których nie da się oddzielić w procesie produkcji oraz rezydualnej kontroli nad zyskiem, czyli kwotą po wypłacie wynagrodzenia wszystkim uczestnikom procesu produkcji. Celem badań jest identyfikacja właściciela ekonomicznego majątku i właściciela ekonomicznego akcji spółek.

Problemem badawczym w obrębie teorii interesariuszy jest określenie, jakie podmioty są interesariuszami spółek Skarbu Państwa. Problem ten jest trudny do rozstrzygnięcia w spółkach prywatnych. Tym bardziej jaskrawy wydaje się w spółkach z udziałem państwa, w których, z uwagi na konstrukcję prawną ich jedyne bądź głównego akcjonariusza, czyli Skarbu Państwa, cechy interesariusza mogą posiadać także podmioty, które w ogóle nie występują w spółkach prywatnych, przede wszystkim minister oraz pracownicy MSP.

Istotą problemu agencji jest działanie menedżerów nie w interesie spółek, którymi zarządzają, lecz w interesie własnym. Celem badań jest określenie uwarunkowań tego problemu w spółkach Skarbu Państwa.

Obok problemów teorii nadzoru korporacyjnego za istotny problem badawczy dotyczący wpływu własności państwowej na model nadzoru korporacyjnego uznano także określenie cech charakterystycznych mechanizmów nadzoru w spółkach Skarbu Państwa. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego, czyli instrumenty, które pozwalają na zapobieganie lub łagodzenie konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w korporacji, są klasyfikowane z punktu widzenia ich źródła i charakteru oddziaływania na podmioty wewnątrz korporacji jako mechanizmy zewnętrzne i wewnętrzne. Mechanizmy zewnętrzne, czyli rynkowe, polegają na dyscyplinującym oddziaływaniu sił rynkowych na zarządzających korporacjami. Do mechanizmów zewnętrznych zalicza się w szczególności: rynek kapitałowy, rynek produktowy, rynek talentów menedżerskich. Mechanizmy wewnętrzne, czyli prawne, to takie, których podstawą są regulacje prawne i funkcjonują one w ramach prawno-organizacyjnej struktury spółki (Oplustil 2010). Przedmiotem badań są mechanizmy wewnętrzne, ponieważ w spółkach Skarbu Państwa posiadają one cechy charakterystyczne, odróżniające je od mechanizmów funkcjonujących w spółkach prywatnych. Mechanizmy zewnętrzne w podobny sposób oddziałują na spółki państwowe i prywatne.

W obrębie każdego z powyższych problemów badawczych zweryfikowano postawione przez autora hipotezy badawcze, które są prezentowane w dalszej części opracowania we wnioskach dotyczących poszczególnych problemów badawczych.

Niniejsze opracowanie ma na celu zwięzłe przedstawienie wyników badań przeprowadzonych przez autora w ramach realizacji grantu habilitacyjnego MNiSW, które w szerszym zakresie są prezentowane w książce pt. *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa* (Postuła 2013).

3. Metodologia badań

Badania były prowadzone w nurcie funkcjonalistycznym, a ich rezultatem ma być model teoretyczny oparty na wynikach metodologii ekonomicznej analizy prawa oraz metodologii ilościowej. Wybór paradygmatu opiera się na założeniu, że badaną rzeczywistość można opisać obiektywnie i badacz może ją analizować z zewnątrz, stosując abstrakcyjne modele teoretyczne, a zmiany rzeczywistości mają charakter ciągły (ewolucyjny) (Kostera 2003). Rzeczywistość nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa jest opisywana poprzez analizę regulacji prawnych oraz wnioski z badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracowników

MSP nadzorujących spółki. Autor analizuje więc tę rzeczywistość z zewnątrz, a wyniki badań pozwalają skonstruować model regulacyjny nadzoru korporacyjnego oraz model praktyki funkcjonowania mechanizmów nadzoru. Zmiany rzeczywistości w zakresie nadzoru korporacyjnego spółek Skarbu Państwa nie mają charakteru radykalnego. Zachodzą one stopniowo poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych.

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny. Składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) nadzorujących spółki.

Analiza regulacji prawnych miała na celu wskazać, jak wygląda model regulacyjny nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa i jakie są implikacje tego modelu dla badanych problemów. Autor stosuje ekonomiczną analizę prawa, która ma wykazać, w jaki sposób przyjęte regulacje oddziałują na badane zjawiska oraz czy efekty funkcjonowania tych regulacji odpowiadają ich celom (Szpringer 2010). Autor nie ogranicza się zatem do systematyzacji i komentowania przyjętych rozwiązań prawnych, lecz uwzględnia ich polityczną i ekonomiczną genezę oraz funkcję i skutki oddziaływania przepisów na badane zjawiska. Przedmiotem analizy regulacji prawnych były ustawy, rozporządzenia, na podstawie których funkcjonują spółki Skarbu Państwa, a także Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa¹, które choć nie mają mocy wiążącej, są dokumentem wzorcowym, mającym wpływ na funkcjonowanie organów spółek i działania pracowników MSP nadzorujących spółki.

Badania ankietowe miały na celu zidentyfikować praktyczny model nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, w szczególności w odniesieniu do określonych problemów badawczych. Badania ankietowe przeprowadzono w terminie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 roku wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich JSSP (w liczbie 269) oraz SWSP (w liczbie 39), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji, a także wśród MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Ogólna liczba członków zarządów JSSP wynosiła na dzień rozpoczęcia badań – 400, członków rad nadzorczych JSSP – 926, członków zarządów SWSP – 84, członków rad nadzorczych WSPP – 222, pracowników MSP

¹ Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Pobrano z: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarządzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html (18.12.2013).

zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki – 118. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkich członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki według stanu na dzień rozpoczęcia badań. Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych, obliczona w poszczególnych grupach respondentów jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz całkowitej liczby respondentów biorących udział w badaniu, wyniosła 42% dla członków zarządów JSSP, 26% dla członków rad nadzorczych tych spółek 43% dla członków zarządów SWSP, 46% dla członków rad nadzorczych tych spółek oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki. Wysoka stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych pozwoliła przeprowadzić wiarygodne wnioskowanie statystyczne. Wyniki badań ankietowych w postaci rozkładów odpowiedzi na poszczególne pytania obliczono oddzielnie dla pięciu kategorii respondentów. Aby zbadać różnice między kategoriami respondentów, posłużono się testami statystycznymi: testem proporcji oraz testem chi kwadrat. Testy te pozwoliły rozstrzygnąć czy zaobserwowane w badanej próbie różnice w rozkładzie odpowiedzi między poszczególnymi kategoriami respondentów wynikają z rzeczywistości występującej prawidłowości (różnica statystycznie istotna), czy też mogą wynikać z czystego przypadku (różnica statystycznie nieistotna).

4. Wnioski dotyczące identyfikacji właściciela majątku i właściciela akcji spółek Skarbu Państwa

Prezentowane poniżej hipotezy badawcze odnoszące się do teorii praw własności dotyczyły problemu określenia, kto posiada cechy właściciela ekonomicznego majątku oraz akcji spółek Skarbu Państwa. Badania mające na celu weryfikację hipotez wymagały poczynienia kilku założeń. Po pierwsze założono, że właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek są podmioty, które decydują o sposobach i formach ich wykorzystania oraz czerpią korzyści z tych aktywów. Po drugie, za właściciela ekonomicznego majątku spółek nie mogą zostać uznane same spółki, ponieważ to nie one, lecz ich organy podejmują samodzielnie bądź mają wpływ na decyzje dotyczące rozporządzania majątkiem spółek. Po trzecie, właścicielem ekonomicznym majątku oraz akcji spółek nie może być ich właściciel prawny, czyli Skarb Państwa, ponieważ jest on abstrakcyjną osobą prawną, która nie działa w obrocie samodzielnie, lecz jest reprezentowana przez Ministra Skarbu Państwa. Skarb nie podejmuje zatem samodzielnie decyzji dotyczących rozporządzania majątkiem albo akcjami spółek. Po czwarte, właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek nie mogą być ich walne zgromadzenia, ponieważ nie są one jednolitymi, autonomicznymi

podmiotami, lecz zgromadzeniami akcjonariuszy, na których podejmują oni uchwały i to akcjonariusze, a nie walne zgromadzenia, mogą odnosić korzyści z majątku lub akcji spółek.

Wyniki badań pozwoliły pozytywnie zweryfikować następującą hipotezę dotyczącą właściciela ekonomicznego majątku spółek:

Cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek Skarbu Państwa posiadają członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Jedynie członkowie zarządów bezpośrednio decydują o wykorzystaniu majątku spółek, wpływ pozostałych podmiotów jest pośredni. Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa, którzy reprezentują Skarb na walnych zgromadzeniach spółek nie mogą być uznani za właścicieli ekonomicznych jako podmioty autonomiczne, które odnoszą osobiste korzyści ekonomiczne z majątku spółek. Przy założeniu, że korzyści z majątku spółek mogą mieć charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, minister oraz wiceministrowie mogą posiadać cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek jako podmioty autonomiczne.

Korzyści członków organów oraz pracowników spółek z ich majątku polegają przede wszystkim na tym, że osiągają oni wynagrodzenie wypracowane poprzez ten majątek. Tylko członkowie zarządów podejmują bezpośrednio decyzje dotyczące majątku, prowadząc sprawy spółki. Rady nadzorcze mogą jedynie zatwierdzać niektóre decyzje zarządów w tym zakresie, ewentualnie w inny sposób oddziaływać na te decyzje, np. wpływając na nie poprzez swoje uchwały. Pracownicy spółek mogą oddziaływać na zarządy poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych, co odróżnia ich od pracowników spółek prywatnych, którzy co do zasady takiej możliwości nie mają, a także oddziaływać na zarządy osobiście lub poprzez związki zawodowe czy rady pracownicze. Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa mogą wpływać na wykorzystanie majątku spółek jako reprezentanci Skarbu na walnych zgromadzeniach, które podejmują uchwały w tym zakresie. Wyniki badań ankietowych nie potwierdziły, że odnoszą oni korzyści z funkcjonowania spółek, a co za tym idzie, z ich majątku, jednocześnie wskazując, że korzyści te odnosi Skarb Państwa. Prowadzi to do wniosku, że minister i wiceministrowie posiadają cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek, ale jako reprezentanci Skarbu Państwa a nie jako podmioty autonomiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że choć faktycznie minister i wiceminister nie odnoszą korzyści osobistych z majątku spółek, to mogą oni odnosić korzyści polityczne, np. wspieranie przez spółki konkretnych przedsięwzięć może być korzystne dla konkretnego środowiska politycznego lub służyć zdobyciu przychylności wyborców. W ten sposób posiadają oni cechy właściciela ekonomicznego jako podmioty autonomiczne, z tym, że ich korzyści z majątku spółek nie mają charakteru ekonomicznego, lecz polityczny.

Wyniki badań pozwoliły pozytywnie zweryfikować także następującą hipotezę dotyczącą właściciela ekonomicznego akcji spółek, która stanowiła, że:

Cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek Skarbu Państwa posiadają Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa. Nie mogą być oni jednak uznani za właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmioty autonomiczne, lecz jako reprezentanci Skarbu Państwa, których decyzje dotyczące rozporządzania akcjami spółek mogą być determinowane przez koalicję rządzącą oraz pracowników MSP. Przy założeniu, że korzyści z akcji spółek mogą mieć charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, minister i wiceministrowie posiadają cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmioty autonomiczne. Ponadto, przy założeniu, że korzyści z akcji mogą wynikać nie z rozporządzania nimi ani z ich pożytków, lecz z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek posiadają pracownicy MSP. Co do akcji, które nabyli nieodpłatnie przy prywatyzacji spółek, cechy właściciela ekonomicznego posiadają także pracownicy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa.

Minister lub wiceministrowie Skarbu Państwa posiadają cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek, ale nie jako podmioty autonomiczne, lecz jako reprezentanci Skarbu Państwa, a ich korzyści z rozporządzania akcjami mogą mieć charakter polityczny. Na decyzje ministra i wiceministrów dotyczące rozporządzania akcjami może mieć wpływ koalicja rządząca, a także pracownicy MSP. Korzyści koalicji rządzącej z akcji spółek mogą mieć charakter polityczny, np. poprzez możliwość zasilenia spółki z udziałem Skarbu Państwa akcjami innej spółki albo utworzenie nowej spółki poprzez wniesienie akcji innych spółek, przez co koalicja rządząca wykazuje istotną dla konkretnego kręgu wyborców aktywność w gospodarce. Korzyści pracowników MSP wynikają z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, ponieważ dzięki temu pracownicy MSP mogą pełnić konkretne funkcje wobec spółek, czyli zachować swoje stanowiska, co więcej mogą, co ma charakter powszechny, być członkami rad nadzorczych spółek. Pracownicy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa posiadają cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek, które nabyli nieodpłatnie przy prywatyzacji spółek, ponieważ mogą oni, w ramach czasowych ograniczeń w zakresie możliwości odsprzedaży akcji określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji², decydować o rozporządzaniu akcjami i odnosić w ten sposób korzyści z ich własności.

5. Wnioski dotyczące identyfikacji interesariuszy spółek Skarbu Państwa

Celem badań w zakresie odnoszącym się do teorii interesariuszy była identyfikacja interesariuszy spółek Skarbu Państwa. Założono, że interesariuszem jest

---

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 1996 r., nr 118, poz. 561 z późn. zm.

podmiot, który posiada osobiste interesy w spółce, ma wpływ na jej funkcjonowanie, jest zobowiązany do określonych działań na jej rzecz, interesy którego spółka jest zobowiązana brać pod uwagę w swoich działaniach.

Wyniki badań pozwoliły pozytywnie zweryfikować następującą hipotezę badawczą:

Cechy interesariusza spółek Skarbu Państwa posiadają członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Przy założeniu, że interesy ministra i wiceministra w spółkach mogą mieć charakter polityczny, a spółki są zobowiązane brać je pod uwagę w swoich działaniach, minister i wiceministrowie stanowią szczególny rodzaj interesariuszy. Za szczególnych interesariuszy spółek mogą być uznani także pracownicy MSP, przy założeniu, że ich interes wynika z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, a spółki biorą pod uwagę ich interesy w swoich działaniach. Interesariuszami spółek nie są związki zawodowe, ponieważ nie są zobowiązane do działania rzecz spółek, lecz na rzecz ich pracowników. Koalicja rządząca posiada wszystkie cechy interesariusza spółek, z wyjątkiem zobowiązania do działania na rzecz spółek. Skarb Państwa jest niesamodzielnym interesariuszem spółek, ponieważ jest on reprezentowany przez ministra lub wiceministra, którzy są organizacyjnie obsługiwani przez pracowników MSP.

Interesy członków zarządów i rad nadzorczych w spółkach polegają na utrzymaniu stanowisk i pobieraniu wynagrodzeń. Członkowie zarządów działają na rzecz spółek, prowadząc ich sprawy, a członkowie rad nadzorczych nadzorując ich działanie, co umożliwia im wpływ na spółki. Wpływ ten może z kolei powodować, że spółki zobowiązane są brać pod uwagę w swoich działaniach interesy członków zarządów i rad.

Zatrudnienie i związane z nim wynagrodzenie stanowi interes pracowników spółek, którzy mogą na nie wpływać osobiście, a także poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych oraz związki zawodowe. Spółki jako pracodawcy mają wobec pracowników konkretne obowiązki, powinny brać pod uwagę także ich interesy w zakresie, który zapewnia efektywną pracę na rzecz spółek. Pracownicy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa mogą być jednocześnie ich akcjonariuszami, co może determinować ich działania w zakresie tych dwóch ról, ponieważ z jednej strony istotna dla nich może być wartość akcji, z drugiej zaś konkretne uprawnienia pracownicze w spółkach.

Minister oraz wiceministrowie Skarbu Państwa mogą wpływać na spółki jako organy administracji rządowej właściwe w sprawach dotyczących majątku Skarbu Państwa albo jako reprezentanci Skarbu Państwa. Z uprawnieniami ministra lub wiceministrów związane jest ich zobowiązanie do konkretnych działań wobec spółek. Interesy tych podmiotów w spółkach nie mają charakteru stricte osobistego, w szczególności majątkowego, ale mogą mieć one charakter polityczny. Minister i wiceministrowie mają możliwość, poprzez wpływ na obsadę stanowisk w organach spółek i na konkretne decyzje dotyczące

spółek, budowania swojej pozycji politycznej, zabezpieczania interesów partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządzącej, a także wspierania rządu w realizacji istotnych społecznie i gospodarczo celów, np. w zakresie wydobywania gazu łupkowego. Spółki nie są zobowiązane przez przepisy prawne, aby brać pod uwagę interesy ministra lub wiceministrów w swoich działaniach. Poprzez wpływ na spółki mogą oni jednak powodować, że spółki biorą ich interesy pod uwagę, z tym, że chodzi tutaj o interesy o charakterze politycznym.

Pracownicy MSP nie posiadają osobistych interesów w spółkach. Ich korzyści wynikają z tego, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek. To umożliwia im pełnienie funkcji wobec spółek, czyli uzasadnia zachowanie stanowisk w MSP oraz członkostwo w radach nadzorczych spółek. Pracownicy MSP wpływają na spółki w sposób pośredni poprzez sprawowanie funkcji nadzorczych oraz obsługę organizacyjną i merytoryczną ministra. Ich wpływ na spółki może powodować, że zarządy, podejmując konkretne decyzje w imieniu spółek, odnoszą się do wyrażonej wprost czy też prawdopodobnej woli pracowników MSP, co pośrednio może służyć ich interesom.

Określone przez przepisy prawne uprawnienia pozwalają związkom zawodowym wpływać na spółki, które są zobowiązane do zapewniania związkom możliwości funkcjonowania, przez co powinny brać pod uwagę ich interesy w swojej działalności. Wyniki badań wykazały, że korzyści z funkcjonowania spółek odnoszą nie same związki zawodowe, lecz pracownicy spółek, a spółki w swoich działaniach biorą istotnie częściej pod uwagę interesy pracowników, a nie związków zawodowych. Związki zawodowe nie są zatem traktowane jako podmiot o autonomicznych interesach, lecz jako podmiot działający w interesie pracowników, co jest zgodne z podstawowym celem związków zawodowych, jakim jest ochrona praw pracowników. O tym, że związki zawodowe nie są interesariuszami spółek decyduje jednak przede wszystkim to, że nie są one zobowiązane do konkretnych działań na rzecz spółek, lecz do działań na rzecz ich pracowników.

Interes koalicji rządzącej w spółkach może polegać na tym, że partie wchodzące w jej skład obsadzają stanowiska w zarządach i radach nadzorczych spółek swoimi członkami lub osobami z nimi związanymi, a także na tym, że realizacja czy finansowanie przez spółki konkretnych przedsięwzięć mogą służyć zdobyciu przez partie poparcia wyborców. Interes ten może być także tożsamy z interesem Rady Ministrów, jakim może być realizacja istotnych społecznie lub gospodarczo celów. Koalicja rządząca może wpływać na spółki poprzez Ministra lub wiceministrów Skarbu Państwa oraz przez osoby, które są członkami organów spółek i jednocześnie są związane z partiami wchodzącymi w skład koalicji. Wpływ koalicji rządzącej na spółki może powodować, że biorą one pod uwagę jej interesy w swoim działaniu. Koalicja rządząca nie jest jednak zobowiązana do konkretnych działań na rzecz konkretnych spółek. Za tego

rodzaju działanie nie można uznać działań Rady Ministrów w zakresie swoich kompetencji odnoszących się do obrotu gospodarczego i podmiotów w nim funkcjonujących.

Skarb Państwa co do zasady posiada wszystkie cechy interesariusza spółek. Jako akcjonariusz posiada interesy w spółkach, może na nie wpływać, powinien podejmować decyzje fundamentalne dotyczące spółek oraz inne decyzje determinujące ich działanie, a spółki muszą brać pod uwagę jego interesy w swoim działaniu. Jako abstrakcyjna osoba prawna Skarb Państwa nie działa jednak samodzielnie, lecz jest reprezentowany przez ministra lub wiceministrów Skarbu Państwa, którzy są obsługiwani przez pracowników MSP. Z tego względu Skarb jest specyficznym interesariuszem, a z jego charakteru prawnego oraz określonego przez przepisy prawne sposobu reprezentacji i obsługi wynika, że cechy interesariusza spółek posiadają minister, wiceministrowie, pracownicy MSP, a także, choć w mniejszym zakresie, koalicja rządząca.

6. Wnioski dotyczące uwarunkowań problemu agencji w spółkach Skarbu Państwa

Badania miały na celu określić, jakie są uwarunkowania problemu agencji w spółkach Skarbu Państwa. Wyniki badań pozwoliły pozytywnie zweryfikować następującą hipotezę badawczą dotyczącą tego problemu:

Problem agencji w spółkach Skarbu Państwa jest w znaczącym zakresie determinowany przez przyjęte rozwiązania prawne, które z jednej strony ograniczają możliwość działania członków zarządów spółek we własnym interesie, z drugiej jednak – mogą powodować, że podejmują oni takie działania. Interes osobisty członków zarządów jest determinowany przez wpływające na nich czynniki polityczne oraz interesy pracowników MSP nadzorujących spółki. Problem agencji może dotyczyć nie tylko relacji członkowie zarządu – Skarb Państwa, ewentualnie inni akcjonariusze w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa, lecz także relacji członkowie rady nadzorczej – Skarb Państwa oraz pracownicy MSP – Skarb Państwa.

Regulacje prawne determinują problem agencji przede wszystkim poprzez wprowadzenie wymogu zgody walnego zgromadzenia lub rady nadzorczej na określone decyzje zarządów oraz ograniczeń wysokości i sposobu wynagradzania członków zarządów. Pierwsze rozwiązanie powinno co do zasady redukować koszty agencji, stanowiąc ograniczenie autonomii zarządów, podczas gdy drugie może te koszty generować, ponieważ członkowie zarządów mogą poszukiwać dodatkowych form zarobkowania w spółkach i poza nimi.

Interes osobisty członków zarządów, który determinuje problem agencji, może być zależny od czynników politycznych, ponieważ wpływ na skład i dzia-

łanie zarządów mogą mieć minister lub wiceministrowie Skarbu Państwa. Powoduje to, że członkowie zarządów mogą uznawać, że w ich interesie będzie działać zgodnie z wyrażoną wprost lub prawdopodobną wolą tych organów politycznych i stojącymi za nimi interesami. Członkowie zarządów zdają sobie sprawę także z tego, iż w ich interesie osobistym jest działać zgodnie z wolą nadzorujących ich pracowników MSP, którzy nie tylko sprawują nadzór, ale także mają wpływ na decyzje ministra dotyczące spółek, w tym składu personalnego ich organów.

Problem agencji w spółkach Skarbu Państwa może dotyczyć nie tylko relacji członkowie zarządów – Skarb Państwa, lecz także relacji członkowie rady nadzorczej – Skarb Państwa oraz pracownicy MSP – Skarb Państwa, ponieważ interesy stron tych relacji mogą być przeciwstawne. Przeciwność interesów członków rad nadzorczych i Skarbu Państwa może wynikać z tego, że członkowie rad inaczej niż reprezentujący Skarb minister pojmują interes Skarbu Państwa. Przykładowo, Minister Skarbu Państwa za swój interes może uznawać prywatyzację spółki, która dla członków rady powołanych przez ministra będzie oznaczać utratę stanowisk. Przeciwność interesów członków rad i Skarbu Państwa może być szczególnie jaskrawa w przypadku członków rad powołanych przez pracowników spółek, dla których większe znaczenie niż interes akcjonariuszy ma interes pracowników spółek. Przeciwność interesów pracowników MSP i Skarbu Państwa może wynikać z tego, że dla pracowników MSP najważniejsze jest, aby Skarb pozostał akcjonariuszem spółek tak długo, jak to możliwe, ponieważ to uzasadnia zachowanie przez nich stanowisk. Prywatyzacja spółek mogłaby bowiem oznaczać redukcję etatów osób nadzorujących spółki w MSP.

7. Wnioski dotyczące mechanizmów nadzoru korporacyjnego

Wyniki badań w zakresie dotyczącym cech charakterystycznych wewnętrznych mechanizmów nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa pozwoliły pozytywnie zweryfikować następującą hipotezę badawczą:

W spółkach Skarbu Państwa, obok rad nadzorczych, podstawowym wewnętrznym mechanizmem nadzoru korporacyjnego jest sprawowany przez pracowników MSP nadzór urzędniczy. Mechanizm ten jest nadrzędny wobec rad nadzorczych. Uprawnienia nadzorcze Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółek nie mają charakteru autonomicznego. Skarb w zakresie korzystania z tych uprawnień jest zależny od nadzoru urzędniczego oraz rad nadzorczych. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa posiadają cechy nadzoru administracyjnego, a także są zależne od czynników politycznych, co powoduje, że Skarb Państwa nie jest w stanie w odpowiedni sposób i w odpowiednim momencie reagować na sytuacje, w których znajdują się spółki.

Z wyników badań można wyprowadzić wniosek o charakterze ogólnym, że największe znacznie spośród mechanizmów nadzoru korporacyjnego ma nadzór urzędniczy, a pozostałe mechanizmy, czyli rady nadzorcze oraz uprawnienia nadzorcze Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółek, są od niego zależne. Dlatego cechy nadzoru urzędniczego mają znaczenie także dla funkcjonowania pozostałych mechanizmów nadzorczych.

Nadzór urzędniczy ma cechy nadzoru administracyjnego, ze wszystkim jego wadami, co powoduje nieprzejrzystość funkcjonowania spółek i odpowiedzialności ich organów za skutki podejmowanych decyzji (Jarosz 2011), a także ogranicza autonomię funkcjonowania spółek na poziomie operacyjnym (Kirkpatrick 1998). Z tych powodów spółki, które co do zasady powinny działać na zasadach rynkowych, uzależnione są od mechanizmu biurokratycznego. Zależność innych mechanizmów nadzoru od nadzoru urzędniczego utrudnia ich efektywne działanie. Skarb Państwa, działając jako akcjonariusz, zależy organizacyjnie i merytorycznie od pracowników MSP, natomiast rady nadzorcze mają pozycję podrzędną w stosunku do nadzoru urzędniczego. Ta podległość wobec pracowników MSP może wywoływać u członków rad poczucie braku odpowiedzialności za ich decyzje, ponieważ te są jedynie formalnie podejmowane przez rady, a faktycznie stanowią wynik wytycznych czy poleceń MSP. To czyni rady ciałami fasadowymi, biernymi, działającymi pod dyktando pracowników MSP lub samego ministra, co z kolei stabilizuje władzę urzędniczą, ponieważ rady nie robią nic, czego urzędnicy by nie zaakceptowali. Świadomość takiego stanu rzeczy mogą mieć członkowie zarządów, którzy zdają sobie sprawę, że „rada nie ukarze zarządu za skutki decyzji, którą zaakceptowała; urzędnik ministerstwa nie ukarze rady za skutki decyzji, które były z nim konsultowane” (Jarosz 2001). Mimo rozbudowanych struktur nadzoru, członkowie zarządów mogą zatem działać niezależnie od rad nadzorczych i pracowników MSP nadzorujących spółki. Taka stosunkowo wygodna dla zarządów sytuacja może ponadto powodować, że nie są one skore do podejmowania działań restrukturyzacyjnych, które zmieniałyby istniejący stan rzeczy.

Jedną z najważniejszych cech nadzoru urzędniczego jest jego nadrzędność wobec rad nadzorczych, czyli mechanizmu typowego dla spółek kapitałowych. Komórki organizacyjne MSP oddziałują na rady nadzorcze na wielu płaszczyznach, w szczególności pracownicy MSP mogą mieć wpływ na skład rad nadzorczych i sami wchodzić w skład rad, a także wydawać radom i ich członkom konkretne polecenia w zakresie nadzoru korporacyjnego.

Pośród wymienionych cech nadzoru urzędniczego, dodatkowego komentarza wymaga istotna rola w radach ich członków, którzy zostali powołani przez ministra spośród pracowników MSP. Osoby te, będąc członkami rad, są jednocześnie stroną różnych relacji interpersonalnych w MSP, w tym pozostają w podległości służbowej wobec swoich przełożonych, co może powodować, że

przesłankami ich działań jako członków rad nadzorczych mogą być zależności związane z pracą w tym ministerstwie, a nie względy biznesowe, merytoryczne i kierowanie się interesem spółek oraz Skarbu Państwa jako ich akcjonariusza. Za istotny problem należy uznać także to, że posady pracowników MSP w radach nadzorczych traktuje się jako możliwość dodatkowego zarobku ponad wynagrodzenie otrzymywane w ministerstwie oraz to, że pracownicy MSP mogą być powoływani przez ministra do rad nadzorczych spółek poza procedurą konkursową, której podlegają pozostali członkowie rad powoływani przez ministra.

Mając powyższe na uwadze, model nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa należy ocenić negatywnie. Głównymi przyczynami takiej oceny są administratyzacja mechanizmów nadzorczych oraz polityczne uwarunkowanie ich funkcjonowania, które powodują, że nie są one w stanie reagować na konkretne sytuacje, w których znajdują się spółki. Odpowiednią reakcję utrudnia także brak jednoznacznego określenia, co jest celem lub interesem spółek. Mechanizmom nadzoru korporacyjnego w ich działaniu trudno zatem odnosić się do tych kryteriów, a problemy dotyczące funkcjonowania tych mechanizmów powodują, że nie definiują one tych kryteriów samodzielnie. Dodatkowo, badania wykazały występowanie problemu braku poczucia odpowiedzialności za działania nadzorcze. Pracownicy MSP za najważniejsze źródło informacji dla ministra lub wiceministrów reprezentujących Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach uznają rady nadzorcze, podczas gdy członkowie rad za takie źródło uważają pracowników MSP. Ani pracownicy MSP, ani członkowie rad nadzorczych nie uważają zatem siebie samych za podstawowy mechanizm nadzorczy, czyli mechanizm odpowiedzialny w głównej mierze za wykonywanie czynności nadzorczych. Polityczne uwarunkowania funkcjonowania mechanizmów nadzorczych, poza wymienionymi problemami dotyczącymi samych spółek, mogą generować także negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze, dając społeczeństwu sygnał, że powiązanie polityki i biznesu jest stałą cechą systemu politycznego.

Krytyczna ocena systemu nadzoru korporacyjnego co do zasady dominuje w literaturze przedmiotu, podobne również są oceny przyczyn takiego stanu. Zdaniem Jarosz, siła aparatu urzędniczego jest wynikiem braku spójnej i jednoznacznie sformułowanej strategii właścicielskiej, czyli jasno sformułowanych interesów Skarbu Państwa i skutecznych instrumentów ich egzekwowania (Jarosz 2001). Z kolei Rudolf uważa, że działanie rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest determinowane brakiem jasno określonego właściciela (Rudolf 2005). Zgadzając się z tymi autorami, należy stwierdzić, że przyczyna wad modelu nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa ma charakter systemowy i wynika z konstrukcji prawnej Skarbu Państwa, abstrakcyjnej osoby prawnej, która, aby działać w obrocie, musi być reprezentowana przez przedstawiciela, którym jest Minister Skarbu Państwa, czyli organ polityczny, członek Rady

Ministrów, powiązany z partią polityczną wchodzącą w skład koalicji rządzącej, który jest obsługiwany organizacyjnie i merytorycznie przez pracowników MSP.

Podsumowanie

Prezentowane wyniki badań dotyczące każdego z problemów badawczych wykazały, że własność państwowa w zdecydowany sposób determinuje system nadzoru korporacyjnego w spółkach kapitałowych. Dlatego też, problemy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem państwa wymagają odrębnych badań szczegółowych. Wnioski z badań prezentowane w opracowaniu mogą mieć znaczenie uniwersalne i odnosić się nie tylko do polskich spółek Skarbu Państwa, lecz także do spółek kapitałowych z udziałem państwa funkcjonujących w innych krajach.

Bibliografia

- Jarosz, M. (2001). Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych. W: M. Jarosz (red.) *Manowce polskiej prywatyzacji*, s. 44–71. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kirkpatrick, C. (1988). The UK Privatization Model: Is IT Transferable To Developing Countries. W: V.V. Ramanadham (red.), *Privatization in the UK*, s. 235–243. London: Routledge.
- Kostera, M. (2003). *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Koźmiński, A.K. (1998). *Odrabianie zaległości. Zmiany organizacji i zarządzania w byłym bloku socjalistycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Koźmiński, A.K. (2005). *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mesjasz, Cz. (2012). Teoretyczne podstawy władania korporacyjnego: wprowadzenie. W: P. Urbanek (red.), *Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego*, s. 179–194. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- OECD. (2004). Zasady nadzoru korporacyjnego OECD. Pobrano z: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf> (18.12.2013).
- Oplustil, K. (2010). *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Postuła, I. (2013). *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rudolf, S. (2005). Funkcjonowanie rad nadzorczych w Polsce. W: K.A. Lis i H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*, s. 356–386. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Stelmachowski, A. (1998). *Zarys teorii prawa cywilnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Szpringer, W. (2010). *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*. Warszawa: Poltext.

Prawno-finansowe aspekty funkcjonowania sektora publicznego w okresie kryzysu

Wskazywane w literaturze ekonomicznej różnorodne zadania państwa w gospodarce nabierają szczególnego znaczenia w warunkach kryzysowych. W rozważaniach teoretycznych eksponuje się funkcję stabilizacyjną państwa, która w doktrynie finansów publicznych ma przede wszystkim łagodzić wahania cyklu koniunkturalnego. Państwo jest tu suwerenem, podmiotem władzy i dlatego wykorzystuje dwie grupy instrumentów, zawierających środki publiczne – podatki i wydatki. Państwo może także występować jako właściciel środków publicznych i w tym zakresie istnieje na rynku jako istotny gracz inwestujący posiadane zasoby w różnego rodzaju przedsięwzięcia mające na celu pobudzenie gospodarki i łagodzenie sytuacji kryzysowych. Pojawia się jednak pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa takie działania państwa są możliwe, a jeśli tak, to w jakim zakresie?

1. Możliwości państwa w zakresie wykorzystania środków publicznych do stymulowania gospodarki

Sfera finansów uwzględnia podział na finanse prywatne i publiczne. W ujęciu realnym mamy do czynienia z sektorem prywatnym i sektorem publicznym. Sektor publiczny nie jest jednoznacznie zdefiniowany. Najczęściej określić go można jako funkcjonowanie związków publicznoprawnych reprezentujących państwo (funkcje państwa) oraz realizację określonych działań (wydatki publiczne). Tymczasem w możliwościach oddziaływania państwa na procesy gospodarcze

---

* Doc. dr Janusz Fiszer – Zakład Finansowo-Prawnych Problemów Zarządzania, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW.

** Doc. dr Piotr Sokół – Zakład Finansowo-Prawnych Problemów Zarządzania, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania UW.

uwzględnia się przede wszystkim wykorzystanie środków publicznych do tworzenia odpowiednich instrumentów. Konieczne jest zatem uwzględnienie kolejnego sektora, jakim jest sektor finansów publicznych. Jego zakres, w enumeratywny sposób, przedstawia art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) (Dz.U. z 2013 r., poz. 885). Zgodnie z tym przepisem, do sektora finansów publicznych zalicza się:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

W regulacjach prawnych nie ma natomiast zdefiniowanego ani w sposób przedmiotowy, ani podmiotowy pojęcia sektora publicznego. Należy tu podkreślić, że ustawa o finansach publicznych wyłączyła z sektora finansów publicznych: przedsiębiorstwa, instytuty badawcze, banki i spółki prawa handlowego. Są to podmioty zaliczane do sektora publicznego. Oznacza to, że pomiędzy sektorem publicznym a sektorem finansów publicznych nie występuje znak równości. Wyraźnie natomiast widać, że sektor publiczny ma szerszy zakres pojęciowy niż sektor finansów publicznych.

Rozróżnienie pomiędzy sektorami publicznym i finansów publicznych ma ogromne znaczenie, ponieważ w procesach stymulacji wykorzystywane są środki publiczne, które z kolei są nierozdzielnie związane z sektorem finansów publicznych.

Środki publiczne nie mają definicji ustawowej. Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują natomiast ich formy prawne (źródła) pochodzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 uofp środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
  - a) ze sprzedaży papierów wartościowych oraz z innych operacji finansowych,
  - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
  - c) ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
  - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
  - e) z innych operacji finansowych;
- 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Z kolei dochodami publicznymi są (art. 5 ust. 2 uofp):

- 1) daniny publiczne (podatki, opłaty, składki, świadczenia pieniężne);
- 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności:
  - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze;
  - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych;
  - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych;
  - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
- 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw z wyłączeniem przychodów (ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego).

Podobnie zostały określone dochody podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa (art. 11 uofp). W ustawie o finansach publicznych określono również przeznaczenie środków publicznych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 uofp przeznacza się je na:

- wydatki publiczne,
- rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rozchody publiczne (art. 6 ust. 2 uofp) zostały określone jako:

- spłata otrzymanych pożyczek i kredytów;
- wykup papierów wartościowych;
- udzielone pożyczki i kredyty;
- płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością;
- płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach Finansowych.

Wydatki budżetu państwa (art. 112 uofp) są w szczególności przeznaczone na:

- 1) funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- 2) zadania wykonywane przez administrację rządową;
- 3) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej;
- 6) subwencje dla partii politycznych;
- 7) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
- 8) obsługę długu publicznego;
- 9) wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych ustawami, a w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej;
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Z przedstawionych dotychczas regulacji prawnych, wynikających z ustawy z dnia 27 lipca 2009 r. wynika, że tradycyjne możliwości pobudzania gospodarki

instrumentami finansów publicznych (budżetowych) pochodzących ze środków publicznych dotyczą wykorzystania m.in.:

- dotacji budżetowych,
- ulg podatkowych,
- środków unijnych,
- instrumentów pomocy publicznej,
- zamówień publicznych (rządowych).

Tak wskazany katalog możliwych oddziaływań w praktyce podlega jednak istotnym ograniczeniom.

Po pierwsze jest to regulacja dotycząca stosowania reguły wydatkowej, zgodnie z którą wzrost wydatków elastycznych budżetu państwa w roku następnym jest możliwy tylko o stopę inflacji powiększoną o punkt procentowy (art. 112a uofp), w sytuacji gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. W roku 2013 działanie tej reguły zostało zawieszone.

Po drugie, są to regulacje w zakresie deficytu i długu publicznego i związanymi z nimi progami ostrożnościowymi. Dotyczy to głównie pierwszej procedury, zgodnie z którą (art. 86 uofp) jeżeli wartość relacji państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto (PKB) jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. W roku 2013 zawieszono działanie tej procedury, co pozwoliło w znowelizowanym budżecie zwiększyć deficyt z 35,6 mld zł do ok. 51,6 mld zł.

Po trzecie, jest to konstytucyjne ograniczenie wysokości państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 216 Konstytucji RP nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Po czwarte wreszcie, ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa (art. 220 Konstytucji RP).

Powyższe regulacje ograniczają możliwości pobudzania gospodarki instrumentami finansów publicznych. Ewentualne możliwości pobudzania gospodarki wymagają nowych instrumentów, instytucji i form zbudowanych poza systemem finansów publicznych. Tworzone są zatem takie instrumenty, instytucje i formy, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, ale do sektora publicznego. Państwo jako właściciel tych instrumentów, instytucji i form przekazuje im środki publiczne. Przykładem takiej stymulacji może być państwowy fundusz majątkowy jako instrument stymulacji.

2. Fundusze inwestycyjne typu *Sovereign Wealth Fund* – tło międzynarodowe

Jednym z potencjalnie możliwych instrumentów stymulowania gospodarki – poza systemem finansów publicznych – jest fundusz inwestycyjny typu *Sovereign Wealth Fund* (dalej: SWF) – czyli państwowy fundusz majątkowy. Wyróżnia się dwa główne typy funduszy SWF: „oszczędnościowe” i „stabilizacyjne”.

SWF „oszczędnościowe” tworzone są w celu gromadzenia funduszy na okresy przyszłe (przykładem może być Norwegia – gdzie działa *Government Pension Fund of Norway*), podczas gdy SWF „stabilizacyjne” tworzone są m.in. dla zrównoważenia zmienności wpływów budżetowych i dla przeciwdziałania negatywnemu wpływowi dekoniunktury (działanie antycykliczne).

Niekiedy SWF tworzone są dla celów strategicznych, w tym dla bezpośredniego stymulowania gospodarki. Przykładem może być Singapur – gdzie działają: *Government of Singapore Investment Corporation* oraz *Temasek Holdings*, a także Korea – gdzie funkcjonuje *Korea Investment Corporation*.

W okresie ostatnich piętnastu lat fundusze typu SWF zyskują na liczebności i znaczeniu. Wartość majątku zarządzanego przez SWF szacuje się na 5,8 biliona USD (2013 r.). Ponadto wartość środków w dyspozycji innych państwowych podmiotów inwestycyjnych (fundusze emerytalne, rozwoju i środki przedsiębiorstw państwowych) szacuje się na 7,2 biliona USD. W skali światowej struktura SWF jest zróżnicowana. SWF oparte na wpływach z surowców naturalnych zarządzają majątkiem o wartości 3,4 biliona USD, podczas gdy SWF oparte na innych źródłach – majątkiem o wartości 2,4 biliona USD (2013 r.).

3. „Inwestycje Polskie” jako specyficzny rodzimy *Sovereign Wealth Fund*

Polski projekt rządowy znany jako „Inwestycje Polskie”, który formalnie będzie realizowany przez spółkę akcyjną specjalnego przeznaczenia działającą pod firmą „Polskie Inwestycje Rozwojowe S.A.” (dalej: PIR) jest jedną z możliwych form aktywizacji gospodarki narodowej przez sektor publiczny w okresie kryzysu ... i nie tylko.

Ze względu na ograniczenia ustawowe dotyczące innych form zaangażowania funduszy publicznych, trudną sytuację budżetu oraz postulat wzmocnienia, względnie ożywienia rynku kapitałowego może być to główna forma prawna aktywizacji gospodarki, niezwiązana bezpośrednio z budżetem państwa. Spółka PIR jest *de facto* rodzajem wehikułu dla państwowego funduszu majątkowego typu *Sovereign Wealth Fund*, czyli znaną od wielu lat na świecie instytucją rynku

finansowego i kapitałowego. Odmienność działalności spółki PIR w stosunku do typowych klasycznych państwowych funduszy majątkowych typu *Sovereign Wealth Fund* to wyraźny priorytet dla uzyskania efektu pobudzania wybranych sektorów gospodarki zamiast kumulowania i inwestowania majątku uzyskiwanego z nadzwyczajnych źródeł (zazwyczaj z eksploatacji surowców naturalnych) – czyli PIR może być kwalifikowany jako fundusz stabilizacyjny.

Spółka PIR jest częściowo wzorowana na państwowej niemieckiej instytucji finansowej *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (dalej: KfW). Spółka PIR jest nowatorskim – w polskich warunkach – projektem inwestycyjnym, mającym zapewnić przez dwa lata około 40 mld PLN na wsparcie i realizację inwestycji o strategicznym znaczeniu dla państwa. W pierwszej kolejności w tzw. sektorach strategicznych, czyli energetycznym – dystrybucja i wytwarzanie; gazowym – sieć przesyłowa, wydobywanie i magazyny; zagospodarowaniu złóż węglowodorowych, w tym gazu łupkowego; oraz infrastrukturze portowej, transporcie morskim, kolejowym i drogowym; w sektorze samorządowym (np.: spalarnie śmieci, komunikacja i infrastruktura komunikacyjna); innych gałęziach przemysłu.

Na potrzeby programu „Inwestycje Polskie” planuje się wykorzystać część akcji w spółkach giełdowych należących do Skarbu Państwa i dokapitalizować w ten sposób Bank Gospodarstwa Krajowego i bezpośrednio spółkę PIR. Dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego ma odbywać się na podstawie przepisów o niepublicznym trybie sprzedaży akcji spółek Skarbu Państwa. Spółkę PIR jako spółkę specjalnego przeznaczenia (czyli celową spółkę inwestycyjną) utworzył Minister Skarbu Państwa w dniu 28 grudnia 2012 r. Wstępne plany mówią o kwotach dokapitalizowania PIR sięgających 20 mld PLN. Priorytetem ma być zaangażowanie kwoty 40 mld PLN do końca 2015 r. i 90 mld PLN do końca 2018 r.

W zakresie strategii inwestycyjnej Spółka PIR ma obejmować udziały mniejszościowe w spółkach wymagających dofinansowania, z tym że możliwe mają być wyjątki dla projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP) w formie *equity* (dominujące) i tzw. *mezzanine financing* (rzadziej). Przewidywany minimalny próg zaangażowania spółki PIR to ok. 50 mln PLN (docelowo), natomiast maksymalny próg to ok. 750 mln PLN, podczas gdy preferowany poziom inwestycji ma zaczynać się od ok. 250 mln PLN. Maksymalny okres zaangażowania kapitałowego spółki PIR odpowiada sumie czasu budowy inwestycji oraz spłaty ewentualnego długu, przy czym preferowane ma być jak najszybsze „wyjście” z inwestycji.

Spółka PIR ma inwestować na warunkach nie gorszych niż pozostali inwestorzy, biorąc pod uwagę klasę ryzyka kapitału. Każdy projekt będzie musiał przejść tzw. test prywatnego inwestora. Zwrot z projektu liczony jako wewnętrzna stopa zwrotu (tzw. IRR z *equity*) ma być na poziomie powyżej średnich warunków rynkowych dla finansowania dłużnego, uwzględniając ryzyko projektu.

Podstawowym warunkiem działania PIR jest wsparcie finansowe ze strony Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) przy pozyskiwaniu projektów inwestycyjnych. Przewiduje się mniejszościowy udział BGK w inwestycjach spółki PIR. W przyszłości – w celu zapewnienia transparentności programu – planuje się częściową prywatyzację PIR poprzez giełdę. Do spółki PIR i BGK wnoszone mają być wyłącznie akcje spółek przewidzianych do prywatyzacji. Zapewniające kontrolę pakiety akcji spółek o znaczeniu strategicznym pozostaną pod bezpośrednim nadzorem Ministra Skarbu Państwa.

Na obecnym etapie nie planuje się emisji obligacji przez spółkę PIR, natomiast przewiduje się finansowanie BGK poprzez emisję obligacji. Akcje spółek będą wnoszone do BGK i PIR w celu sprzedaży, a nie zabezpieczenia obligacji. Przychody ze sprzedaży akcji w ramach programu „Inwestycje Polskie” mają zostać wykorzystane do efektywnego wsparcia realizacji wybranych projektów infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie.

Co jest istotne, spółka PIR została utworzona poza sektorem finansów publicznych. Finansowanie spółki PIR przez kredyt z BGK nie zwiększa długu publicznego. W przypadku spółki PIR Skarb Państwa nie będzie gwarantem zobowiązań tej spółki. Mechanizm finansowania spółki PIR nie narusza zasady jawności finansów publicznych. Program „Inwestycje Polskie” ma być realizowany zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi uprawnień Ministra Skarbu Państwa. Natomiast spółka PIR będzie podlegała bezpośredniemu nadzorowi Ministra Skarbu Państwa, podobnie jak to ma miejsce w przypadku pozostałych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Z kolei działalność BGK będzie oparta na dotychczasowych zasadach, czyli prawie bankowym, ustawie o BGK i regulacjach KNF.

Spółka PIR – jako spółka Skarbu Państwa – ma podlegać stosownym regulacjom prawnym oraz wewnętrznym regulacjom Ministra Skarbu Państwa (zasady nadzoru, wytyczne dotyczące sprawozdawczości, dobre praktyki). Wynagrodzenia w radzie nadzorczej spółki PIR ma ograniczyć tzw. ustawa kominowa. Z członkami zarządu zostaną podpisane kontrakty menedżerskie, co z kolei ma pozwolić na zatrudnienie wysokiej klasy specjalistów.

Charakterystyczne jest, że zarówno sam program „Inwestycje Polskie”, jak i działalność spółki PIR nie są, i nie muszą być, w żaden szczególny sposób regulowane prawnie. Realizacja programu „Inwestycje Polskie” przez spółkę PIR mieści się więc w prawnych ramach określających kompetencje Ministra Skarbu Państwa (ustawa) – tym samym nie podlegając znanym typowym finansowo-prawnym ograniczeniom funkcjonowania sektora publicznego.

Podsumowanie

Ograniczenia możliwości państwa w zakresie tworzenia instrumentów stymulowania gospodarki mają przede wszystkim charakter prawny. Wynikają one z przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o finansach publicznych. Państwo jako podmiot władzy działa w sektorze finansów publicznych, zarządzając środkami publicznymi i w tym zakresie jest związane regulacjami dotyczącymi wydatków i państwowego długu publicznego. Jednakże możliwości stymulowania gospodarczego daje państwu sektor publiczny i występujące w nim rozwiązania, takie jak państwowy fundusz majątkowy.

Program „Inwestycje Polskie” został utworzony jako rodzaj specyficznego krajowego *Sovereign Wealth Fund* (państwowego funduszu majątkowego). Realizująca program „Inwestycje Polskie” spółka PIR została utworzona i działa poza sektorem finansów publicznych. Finansowanie spółki PIR przez kredyt z państwowego banku BGK nie zwiększa długu publicznego i nie podlega znanym, typowym finansowo-prawnym ograniczeniom funkcjonowania sektora publicznego. Program „Inwestycje Polskie” i działalność spółki PIR nie jest, i nie musi być, w żaden szczególny sposób regulowana prawnie. Tym samym – nie wymaga odrębnej ustawy. Program „Inwestycje Polskie” jest więc potencjalnie skutecznym instrumentem pozabudżetowego stymulowania gospodarki w okresie kryzysu ... i nie tylko.

Bibliografia

- Backer, L.C. (2010). Sovereign Investing in Times of Crisis: Global Regulation of Sovereign Wealth Funds, State-Owned Enterprises, and the Chinese Experience, *Transnational Law & Contemporary Problems*, 19(3), Winter. <http://www.forbes.pl/tagi/51244/polskie-inwestycje-rozwojowe/1> (16.09.2013).
- Odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa – z upoważnienia Ministra – na interpelację nr 10720 w sprawie projektu programu „Inwestycje polskie”. Pobrano z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4FC3B653> (16.09.2013).
- OECD. (2009). Policy Responses to the Economic Crisis. Investing in Innovation for Long-Term Growth, June. Paris: OECD.
- Owsiak, S. (1999). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sovereign Wealth Fund Institute. Pobrano z: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/> (16.09.2013).
- Sovereign Wealth Institute (2013). August 1. Pobrano z: <http://www.swfinstitute.org/swf-article/sovereign-funds-embrace-direct-real-asset-deals/> (16.09.2013).
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 885).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. 2012, poz. 216).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1224).

Wsparcie antykryzysowe czy prorozwojowe: dylematy unijnej polityki pomocy publicznej

Wprowadzenie. Założenia unijnej polityki pomocy publicznej

Globalny kryzys gospodarczy (określany także nieco bardziej precyzyjnie jako „kryzys finansowy”), trwający od 2008 r., obok wielu negatywnych skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych, może (a nawet powinien) być postrzegany także jako zdarzenie skłaniające do rewizji, a w konsekwencji prze-wartościowania, fundamentów różnego rodzaju polityki gospodarczo-społecznej. Ze względu na skalę kryzysu w jej państwach członkowskich to właśnie Unia Europejska powinna poważnie podejść do realizacji tego zadania, m.in. w odniesieniu do polityki pomocy publicznej (subsydiowania). W obliczu doświadczeń ostatnich pięciu lat szczególnego znaczenia nabiera ponownie dylemat co do tego, w jakim zakresie polityka subsydiowania powinna realizować wsparcie antykryzysowe (ratunkowe) i wsparcie prorozwojowe. Czy te dwa cele wsparcia należy postrzegać jako przeciwstawne, czy raczej komplementarne? W istocie jest to pytanie o pożądaną poziom elastyczności polityki pomocy publicznej. Analiza doświadczeń unijnych związanych z programowaniem i udzielaniem pomocy państwa w latach 2008–2011 może być podstawą dla sformułowania rekomendacji co do fundamentów polityki subsydiowania w UE w rzeczywistości postkryzysowej.

Dla dalszych rozważań kluczowe pozostaje wyjaśnienie przyjętego sposobu rozumienia pojęć (koncepcji) wsparcia antykryzysowego i wsparcia prorozwojowego, przy czym należy zastrzec, że obydwie pojęcia rozumiane są inaczej niż pojęcie „pomoc antykryzysowa” i „pomoc prorozwojowa” w świetle art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE¹. W koncepcji wsparcia antykryzysowego mieszczą się te

---

* Dr Agata Jurkowska-Gomułka – adiunkt w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania UW; członek zwyczajny Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych. Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 30.09.2013 r.

¹ Pomocą prorozwojową na gruncie art. 107 ust. 3 lit b) TFUE jest „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”, natomiast pomocą antykryzysową – „pomoc... mająca na celu zaradzenie poważ-

przypadki pomocy publicznej, których głównym (i w zasadzie jedynym celem) jest utrzymanie podmiotów gospodarczych przy życiu, zapewnienie możliwości ich dalszego funkcjonowania, przeciwdziałanie upadkowi i zniknięciu z rynku (ze wszystkimi tego gospodarczymi i społecznymi konsekwencjami). Wsparcie antykryzysowe obejmuje wsparcie ratunkowe (*rescue aid*) i restrukturyzacyjne (*restructuring aid*). Wsparcie antykryzysowe w pierwszej kolejności stanowi pomoc udzielaną *ex post* (pomoc przyznawana jest w związku ze złą kondycją przedsiębiorcy, która już się ujawniła), jednak w ramach pomocy restrukturyzacyjnej można zidentyfikować elementy pomocy *ex ante* (choć i ich zastosowanie wynika z zaistniałego już trudnego położenia przedsiębiorcy). Ten typ wsparcia publicznego angażuje w pierwszej kolejności, choć niewyłącznie, bierne instrumenty pomocowe.

Wsparcie prorozwojowe może być określone również jako „wsparcie wzrostowe”. Jego celem pozostaje poprawa istniejącego (choć nie negatywnego) stanu, wykreowanie nowych rozwiązań (możliwości biznesowych), nowych podmiotów czy nowej jakości. Wsparcie prorozwojowe przewidziane jest dla przedsięwzięć (podmiotów) dobrze rokujących, perspektywicznych, stąd charakterystyczne dla tego rodzaju pomocy są instrumenty czynne.

Poszczególnym typom pomocy publicznej można przypisać określony – antykryzysowy lub prorozwojowy – charakter. Wyraźny rys antykryzysowy ma zazwyczaj pomoc sektorowa, udzielana z reguły podupadającym zagrożonym branżom, choć może ona (co rzadkie w praktyce) być kierowana także do branż (rynków) wschodzących. Z kolei pomoc horyzontalna w większości ukierunkowana jest prorozwojowo – wyjątek stanowi tylko pomoc ratunkowa i restrukturyzacyjna, których generalne (nie sektorowe) reguły również zaliczane są do pomocy horyzontalnej. Wreszcie, cechy prorozwojowe należy przypisać pojemnej kategorii tzw. pomocy regionalnej.

Rozstrzyganie dylematów dotyczących wyboru między wsparciem antykryzysowym a prorozwojowym musi następować z uwzględnieniem tego, że różne są sytuacje wyjściowe, w jakich stosuje się te dwa rodzaje pomocy publicznej. Nie są to zresztą alternatywne obszary wsparcia – stosowanie pomocy ratunkowej i restrukturyzacyjnej nie wyklucza jednoczesnego realizowania wsparcia prorozwojowego. Truizmem byłoby twierdzenie, że w czasach gwałtownego pogorszenia koniunktury priorytetem staje się wsparcie antykryzysowe (przy czym jako priorytet rozumiem sytuację, w której wsparcie ratunkowe i restrukturyzacyjne staje się dopuszczalne w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie, następuje liberalizacja zasad udzielania tego typu wsparcia). Dylemat, przed którym stoi obecnie unijna polityka pomocy publicznej, sprowadza się raczej

---

nym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”. Szerzej – por. Jurkowska, Skoczny (2010, s. 258).

do pytania: czy wsparcie antykryzysowe powinno być w ogóle udzielane (także w czasach *prosperity*), czy uzasadnione jest poszerzanie zakresu dopuszczalnego wsparcia antykryzysowego w okresie wzmożonych turbulencji gospodarczych, czy działania liberalizujące zasady udzielania pomocy publicznej podejmowane *ad hoc* mają szansę być racjonalne, wreszcie, czy dopuszczenie wsparcia antykryzysowego nie deprecjonuje *de facto* znaczenia wsparcia prorozwojowego (demotywuując przedsiębiorców do rozwoju)?

Polityka pomocy publicznej stanowi jeden z podobszarów polityki konkurencji, która uznawana jest, wraz z tzw. swobodami przepływu, za filar funkcjonowania rynku wewnętrznego. W Traktacie o funkcjonowaniu UE materialnym regułom pomocy publicznej poświęcony jest tylko art. 107. Regulacja ta została jednak znacząco rozwinięta na poziomie prawa wtórnego zarówno poprzez wiążące, jak i niewiążące akty prawne. Przepisy ustanawiające zasady udzielania pomocy publicznej adresowane są do państw członkowskich UE, choć naturalnie wpływają one na sytuację indywidualnych przedsiębiorców – w tym sensie również podmioty gospodarcze są interesariuszami procesu kształtowania i wdrażania polityki pomocy publicznej. Wsparcie dla przedsiębiorców uszczupla szeroko pojmowane zasoby publiczne, stąd fundamenty polityki pomocy publicznej mogą przyczyniać się do zwiększania lub zmniejszania (a co najmniej utrzymania *status quo*) dobrobytu obywateli Unii (konsumentów).

Unijne reguły subsydiowania państwowego postrzegane są z perspektywy zakazu (pomoc publiczna jest zakazana). Biorąc jednak pod uwagę skalę dopuszczalnej pomocy państwowej perspektywę tę należy uznać za błędną, natomiast istotę unijnej polityki pomocy publicznej stanowi dopuszczalność pomocy publicznej pod pewnymi warunkami, gwarantującymi zgodność tej pomocy z zasadami rynku wewnętrznego; pomoc zakazana (jako antykonkurencyjna i niezgodna z rynkiem wewnętrznym) jest jedynie marginesem. W rzeczywistości zakaz nie tyle dotyczy samego faktu udzielania pomocy publicznej, ile udzielania tej pomocy bez jej zgłoszenia (notyfikacji) Komisji (por. Jurkowska, Skoczny 2010, s. 253; inaczej: Nykiel-Mateo 2009, s. 28) (chyba że pomoc mieści się w wyłączeniach blokowych, których istotą jest automatyczna dopuszczalność wsparcia publicznego spełniającego określone w aktach prawnych warunki). Takie „antyzakazowe” podejście do definiowania pomocy wydaje się sprzyjać realizowaniu wsparcia antykryzysowego, dając przysłowiowe zielone światło dla interwencji państwa w celu zmiany indywidualnej sytuacji przedsiębiorców.

Sama analiza art. 107 TFUE wskazuje zarówno na prorozwojową, jak i antykryzysową orientację pomocy publicznej. Jest to jednak wskazanie bardzo ogólne, szczegółowe priorytety pomocy publicznej określone są w aktach prawa wtórnego, mogą być zatem stosunkowo swobodnie kształtowane przez unijne instytucje.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat widoczną tendencją kształtowania polityki pomocy publicznej w UE było odchodzenie od pomocy kryzysowej na rzecz pomocy prorozwojowej, czego najlepszy przykład stanowi konsekwentna rezygnacja z szerokiego zakresu dopuszczalności pomocy sektorowej. W duchu podejścia ekonomicznego deklarowanego jako podstawowa wytyczna unijnej polityki konkurencji, zasady dopuszczalności pomocy publicznej po 2000 r. preferowały pomoc prorozwojową – tendencja ta została jednak przerwana w 2008 r. poprzez przyjęcie pakietu anty kryzysowego dla sektora finansowego.

1. Ramy prawne wsparcia kryzysowego w latach 2008–2011

Regulacje anty kryzysowe, wydawane na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, przyjęły formę niewiążących aktów prawa (komunikatów). Z punktu widzenia czasowego akty ustanawiające reguły wsparcia anty kryzysowego przyjmowane były na trzech etapach. Pierwszy z nich rozpoczął się w październiku 2008 r. Wszystkie wydane wówczas akty dotyczące wsparcia anty kryzysowego zostały zaprogramowane jako obowiązujące tymczasowo, choć tylko jeden z nich (komunikat o restrukturyzacji) wskazywał konkretną datę wygaśnięcia (31 grudnia 2010 r.). Specjalne czasowe regulacje odnosiły się przede wszystkim do sektora finansowego, ponadto przyjęte zostały regulacje szczególne (o charakterze horyzontalnym, a nie sektorowym) dotyczące dostępu biznesu do kapitału. Na drugim etapie wydana została regulacja poświęcona pomocy publicznej dla sektora finansowego w okresie po 1 stycznia 2012 r. Upřednio Komisja postanowiła o stosowaniu komunikatów wydanych na pierwszym etapie między 1 stycznia 2010 r. a 31 grudnia 2011 r. (Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. Urz. UE 2010/C 329/07). Wreszcie, na trzecim etapie przyjęta została regulacja zasad udzielania pomocy publicznej w sektorze finansowym po 1 sierpnia 2013 r.

Z kolei, z punktu widzenia charakteru środków pomocowych, których dotyczyły wydawane dokumenty, możliwe jest wyodrębnienie dwóch faz aktywności „legislacyjnej” Komisji: pierwszy z nich obejmował komunikaty ustanawiające wsparcie ratunkowe (komunikat bankowy, komunikat o dokapitalizowaniu i komunikat o aktywach o obniżonej wartości), drugi zaś – wsparcie restrukturyzacyjne (Komunikat Komisji z dnia 23 lipca 2009 r., Dz. Urz. UE 2009/C 195/04).

Podstawowym instrumentem przeciwdziałania skutkom kryzysu stało się dokapitalizowanie instytucji finansowych, które miało służyć zapewnieniu (utrzymaniu) stabilności i właściwego funkcjonowania rynków finansowych. Instrument ten stosowany był zarówno w celach ratunkowych, jak i – zwłaszcza po

pierwszej fali kryzysu – w celach prewencyjnych. Możliwość dokapitalizowania instytucji finansowych w odpowiedzi na zakłócenia gospodarcze stworzył tzw. komunikat bankowy z dnia 13 października 2008 r. („Zastosowanie zasad pomocy państwa do środków podjętych w odniesieniu do instytucji finansowych w kontekście obecnego, globalnego kryzysu finansowego”, Dz. Urz. UE 2008/C 270/8). W grudniu 2008 r. Komisja wydała kolejny dokument, doprecyzowujący zasady dokapitalizowania. Zasady wypracowane w komunikacie „Dokapitalizowanie instytucji finansowych w związku z obecnym kryzysem finansowym: ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum oraz mechanizmy zabezpieczające przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji” (Dz. Urz. UE 2009/C 10/03) dotyczyły zarówno nowych programów pomocowych, jak i tych już wdrażanych (pozwalając na ich dostosowanie do zmodyfikowanego spojrzenia na dokapitalizowanie jako formę subsydiowania). Poprzez ten komunikat Komisja dopuściła możliwość udziału w operacjach dokapitalizowania dla wszystkich lub znacznej części banków w danym państwie członkowskim, przy czym pomoc powinna być ukierunkowana „na osiągnięcie z upływem czasu odpowiedniego łącznego zwrotu” (pkt 46 komunikatu). Jednocześnie Komisja wskazała trzy potencjalne obszary zakłóceń konkurencji, jakie mogą być wywołane dokapitalizowaniem banków w poszczególnych państwach członkowskich. Zagrożeń tych Komisja upatrywała w nieuzasadnionej przewadze konkurencyjnej banków z jednego państwa członkowskiego wobec banków w innych państwach, braku różnicowania zakresu dokapitalizowania ze względu na profil ryzyka określonych banków, i wreszcie, pogorszenia położenia banków niebędących beneficjentami pomocy, ale próbujących pozyskać kapitał na rynku (pkt 8–10 komunikatu).

W związku z koniecznością utrzymania stabilności finansowej i podtrzymywania akcji kredytowej w czasie kryzysu odrębny dokument poświęcony został pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości (Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym..., Dz. Urz. UE 2009/C 72/01). Został on przyjęty w lutym 2009 r. Komisja sprecyzowała w nim warunki dopuszczalności takiej pomocy – ustanowione zasady dotyczyły m.in. przejrzystości i ujawniania informacji (pkt 19–20 komunikatu), podziału obciążeń między państwem, udziałowcami/akcjonariuszami i wierzycielami (pkt 21–25), dostosowania środków zachęty dla beneficjentów do celów polityki publicznej (pkt 26–31), kwalifikowalności i wyceny aktywów o obniżonej wartości i zarządzania tymi aktywami oraz związków między pomocą odnoszącą się do aktywów, innymi środkami wsparcia i restrukturyzacją banków (pkt 32–46).

Zasady pomocy restrukturyzacyjnej dla banków (tj. pomocy stanowiącej nadal wsparcie antykryzysowe, ale zorientowanej prospektywnie) określone zostały w kolejnym komunikacie Komisji, przyjętym w lipcu 2009 r. (Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych sto-

sowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa, Dz. Urz. UE 2009/C 195/04²). Ustanowione wymogi odnosiły się do konieczności przywrócenia długoterminowej rentowności banków (pkt 9–21 komunikatu), podziału obciążeń (wkładu własnego beneficjenta) (pkt 22–27) oraz zmniejszenia zakłóceń konkurencji (pkt 28–45). Przykładowo, minimalizacji negatywnego wpływu pomocy na konkurencję miałyby służyć m.in. ograniczone możliwości zakupu przez banki-beneficjentów pomocy konkurencyjnych przedsiębiorstw (pkt 40–41).

Komunikatem w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego Komisja zapowiedziała przechodzenie od wytycznych (komunikatów) tymczasowych „do bardziej trwałego systemu wytycznych w zakresie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację banków w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu” (pkt 17 komunikatu). Komunikat ten został wydany w obliczu zbliżającej się daty (ustanowionej na 31 grudnia 2011 r.) wygaśnięcia komunikatu restrukturyzacyjnego i – pośrednio – także trzech pozostałych komunikatów. Niemniej jednak Komisja zdecydowała o wydłużeniu obowiązywania antykryzysowych reguł przyznawania pomocy publicznej także po 1 stycznia 2012 r. (Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2012 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. Urz. UE 2011/C 356/02). Rozwiązanie takie było następstwem zaistniałego w 2011 r. „nasilenia napięć na rynkach długu państwowego” i wynikającą z tego presją na sektor bankowy w UE (pkt 3 komunikatu). Przedłużenie obowiązywania specjalnych zasad wsparcia antykryzysowego dokonane zostało bezterminowo. Komisja zastrzegła, że będzie monitorować sytuację i ustanowi stałe reguły udzielania pomocy publicznej dla sektora bankowego wówczas, gdy pozwoli na to sytuacja na rynkach finansowych (pkt 4 komunikatu).

Mimo upływu kolejnych miesięcy zapowiedzi Komisji dotyczące wydania reguł „standardowej” pomocy antykryzysowej dla sektora bankowego w zasadzie nie spełniły się. Co prawda przyjmując w lipcu 2013 r. komunikat w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego, Dz. Urz. UE 2013/C 216/01), Komisja „uchyliła” komunikat bankowy z 2008 r., jednak nowe środki wydane zostały również w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. b), tj. jako środki „nadzwyczajne”. Nowy komunikat bankowy obowiązuje bezterminowo.

---

² Komunikat obowiązywał do 31 grudnia 2010 r.

Przebieg procesu regulowania wsparcia anty kryzysowego prowadzi do wniosku, że ta szczególna pomoc zaczyna nabierać charakteru stałego, „regularnego”, „standardowego” i staje się nieodłącznym elementem gospodarek i rynków³.

2. Realizacja wsparcia kryzysowego w latach 2008–2011 z wykorzystaniem instrumentów specjalnych

Zidentyfikowane powyżej komunikaty stanowiły ramy oceny zarówno pomocy zgłaszanej, jak i niezgłaszanej w okresie „obowiązywania” komunikatów. Naturalnie pomoc niezgłaszana wymyka się (póki co) jakimkolwiek szacunkom. Ocena wsparcia anty kryzysowego może dotyczyć wyłącznie tych przypadków subsydiowania, na które zgodę wydała Komisja. Co do pomocy niezgłoszonej, to niemal pewnym jest, że nie spełniała ona warunków określonych w komunikatach, mało prawdopodobnym wydaje się, że państwa członkowskie nie zgłosiły przypadków subsydiowania z tego powodu, że nie uznawały (definiowały) określonych działań za pomoc publiczną.

Jeśli chodzi o pomoc zgłoszoną, to w okresie między 1 października 2008 a 1 października 2011 r. Komisja zaakceptowała pomoc publiczną dla sektora finansowego w wysokości 4,5 biliona euro, co odpowiada 36,7% unijnego GDP i 10% aktywów europejskiego sektora bankowego (Commission Staff Working Document... 2011, pkt 4.1.1). Największe natężenie interwencji publicznych (tak co do liczby zgłaszanych Komisji programów i projektów, jak i wysokości pomocy) notowano oczywiście w pierwszych kwartałach kryzysu. Szacuje się, że między ostatnimi kwartałami 2008 r. a 2010 r. pomoc zmniejszyła się niemal siedmiokrotnie (Commission Staff Working Document... 2011, Pkt 5.1.1)⁴. Znacząco zmalała również liczba państw udzielających wsparcia anty kryzysowego: w końcu 2008 r. było ich 14, a w końcu 2010 r. – jedynie 4 (Niemcy, Grecja, Hiszpania, Irlandia).

Skutki obowiązywania tymczasowych reguł oceny anty kryzysowej pomocy publicznej zostały przedstawione w opracowanym przez Komisję dokumencie roboczym datowanym na 5 października 2011 r.⁵. Komisja prezentuje w nim skutki instrumentów tymczasowej anty kryzysowej pomocy publicznej udzielanej instytucjom finansowym w trzech sferach: stabilności finansowej, funkcjonowania sektora finansowego i konkurencji.

³ Nie ma wątpliwości co do tego, że instrumenty tymczasowe nie powinny zastępować innych podstaw prawnych dla wyjątkowo dopuszczalnej pomocy państwa, takich jak rozporządzenia ustanawiające wyłączenia grupowe – tak również: Podsiadło (2011).

⁴ Szerzej na temat pomocy publicznej w latach 2008–2010 – por. Ambroziak (2012).

⁵ Por. Commission Staff Working Document, pkt 4.1.1. Analizy wpływu pomocy anty kryzysowej na konkurencję w UE prowadzone były także w Polsce – por. Kowalewski, Radło (2011).

Z perspektywy stabilności finansowej interwencje państw członkowskich w latach 2008–2011 zostały uznane przez Komisję za kluczowy element, który zapobiegł w UE spektakularnym upadkom istotnych dla systemu finansowego instytucji (podobnych do upadku banku Lehman Brothers w USA). W taki sam sposób masowe interwencje publiczne ocenił EBC (*Measures taken by Euro Area...* 2010).

Z punktu widzenia funkcjonowania sektora finansowego Komisja oceniła udzieloną pomoc jako instrument pozwalający europejskim bankom zachować wypłacalność i przyczyniający się do przywrócenia ich dochodowości, przy czym ta ostatnia utrzymywała się w 2011 r. na poziomie niższym niż przed kryzysem. Nie dziwią dane wskazujące, że dochodowość banków niekorzystających ze wsparcia poprawiała się szybciej niż poziom zyskowności banków wspieranych pomocą publiczną (*Commission Staff Working Document...* 2011, pkt 5.2.1, pkt 5.3.4).

Specjalny charakter antykryzysowych środków pomocowych polegał m.in. na tym, że udzielona pomoc miała być państwom członkowskim zwrócona przez beneficjentów. Do końca 2010 r. beneficjenci oddali ok. 35 mld EUR inwestycji rekapitalizujących, co odpowiada mniej więcej 10% udzielonej pomocy (dla porównania w USA wskaźnik ten wyniósł w analogicznym okresie aż 90%) (*Commission Staff Working Document...* 2011, pkt 5.2.3). Co istotne, sama Komisja przyznaje, że długookresowe skutki pomocy są „niepewne”.

Pozytywnym skutkiem dla stabilności finansowej i funkcjonowania sektora finansowego musiały towarzyszyć negatywne konsekwencje dla konkurencji. Komisja wskazała cztery obszary potencjalnych problemów ze stanem konkurencji: po pierwsze pomoc publiczna zakłóca konkurencję między bankami wspieranymi ze środków publicznych i niekorzystającymi z tego wsparcia; po drugie negatywne skutki mogą dotyczyć konkurencji między wspieranymi bankami; po trzecie subsydiowanie może osłabiać konkurencję między bankami z różnych państw członkowskich. Odrębną kwestią pozostają wątpliwości natury moralnej – pomoc udzielana była dużym instytucjom finansowym postrzeganym często jako „zbyt duże by upaść”, „zbyt powiązane by upaść”, „zbyt znaczące systemowo, aby upaść” (*Commission Staff Working Document...* 2011, pkt 5.2.3). Zasadne jest pytanie o to, czy środki publiczne powinny służyć zapobieganiu skutkom nazbyt ryzykownych inwestycji takich instytucji. Wątpliwym moralnie pozostaje fakt, że banki miałyby korzystać z zysków pochodzących z ryzykownych inwestycji, podczas gdy ciężar i ryzyko strat wynikających z takich transakcji miałby być z nich zdjęty (*Commission Staff Working Document...* 2011, pkt 5.3.1).

Komisja wprost przyznaje, że ocena skutków pomocy antykryzysowej dla konkurencji stanowi duże wyzwanie, m.in. ze względu na specyfikę konkurencji w sektorze bankowym. Komisja stoi jednak na stanowisku, że przyjęte przez nią

reguły pomocy publicznej pozwoliły przynajmniej na zapewnienie przejrzystości pomocy i utrzymanie tych samych reguł subsydiowania w różnych państwach członkowskich. Za istotne instrumenty służące przeciwdziałaniu naruszeniom konkurencji Komisja uznała zobowiązania restrukturyzacyjne nakładane na beneficjentów pomocy, środki ukierunkowane na podział ciężarów (*burden-sharing measures*), takie jak ograniczenia w dysponowaniu dywidendą czy ograniczenia różnorakich premii lub innych bonusów (Commission Staff Working Document... 2011, pkt 5.3.2). Zastosowanie przyjętych przez Komisję zasad nie doprowadziło jej zdaniem do zmian struktury europejskiego sektora bankowego (a przynajmniej nie wskazują na to dostępne dane) (Por. Commission Staff Working Document... 2011, pkt 5.3.3).

W konkluzji dokumentu Komisja stwierdziła, że tymczasowe wytyczne w sprawie pomocy publicznej już odegrały swoją rolę, choć jednocześnie zarekomendowała dalsze stosowanie zasad specjalnych. Na uwagę zasługuje ponadto wniosek Komisji, zgodnie z którym same reguły pomocy publicznej nie wystarczą, aby zapobiegać kryzysowi na rynku finansowym – konieczne jest ich powiązanie ze skuteczną regulacją sektora finansowego (Commission Staff Working Document... 2011, pkt 6.3).

3. Założenia unijnej polityki pomocy publicznej w nowej perspektywie finansowej (2014–2020)

Kolejne okresy budżetowe zazwyczaj skłaniają Komisję do podejmowania inicjatyw na rzecz modyfikacji założeń polityki pomocy publicznej. W minionych dekadach była to zawsze okazja do wzmacniania pomocy prorozwojowej. Nie inaczej, mimo trudnych doświadczeń pomocy antykryzysowej od 2008 r., jest u progu perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W maju 2012 r. Komisja skierowała do innych instytucji unijnych komunikat zatytułowany „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, Bruksela, 8.5.2012 r., COM(2012) 209 final – dalej: komunikat), wpisujący się w strategię Europa 2020. W dokumencie tym Komisja przyznała, że „Kryzys gospodarczo-finansowy zagroził integralności jednolitego rynku i zwiększył prawdopodobieństwo zachowań antykonkurencyjnych. Jednocześnie w związku z kryzysem wzrosły oczekiwania, że państwo bardziej zaangażuje się w ochronę najsłabszych grup społecznych i pobudzanie ożywienia gospodarczego” (pkt 3 komunikatu). Komisja wskazała trzy zasadnicze cele programu unowocześnienia polityki subsydiowania publicznego w UE: po pierwsze, pobudzenie „trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu

społecznemu wzrostu gospodarczego”; po drugie, skupienie uwagi Komisji na działaniach kontrolnych prowadzonych *ex ante* na sprawach o największym wpływie na rynek wewnętrzny; po trzecie, optymalizację procedur i skrócenie czasu podejmowania decyzji w sprawach z zakresu pomocy publicznej (pkt 8 komunikatu).

„Właściwa” pomoc publiczna ma być „dobrze skonstruowana, ukierunkowana na zidentyfikowane zawodności rynku” (*market failures*) i ma wywoływać jak najmniej zakłóceń. Pomoc taka ma stymulować innowacyjność, rozwój zielonych technologii i kapitału ludzkiego (pkt 12 komunikatu). Priorytetowo Komisja wydaje się traktować pomoc na tworzenie międzysystemowych sieci transportowych i energetycznych (pkt 13 komunikatu) – rzeczywiście jest to pomoc proinnowacyjna. Unowocześnienie polityki pomocy publicznej miałoby zostać zrealizowane poprzez m.in.: zapewnienie większej kompatybilności materialnych reguł pomocy publicznych (zwłaszcza licznych wytycznych) oraz ich konsolidację, rewizję rozporządzenia *de minimis*, rozszerzenie wyłączeń grupowych (blokowych), poszerzenie kompetencji Komisji tak, by mogła ona decydować o wyłączeniu wobec określonych rodzajów pomocy obowiązku notyfikacji *ex ante*. Jako narzędzie modernizacji Komisja wskazała nawet uściślenie pojęcia pomocy publicznej (pkt 23 komunikatu). Założenia zawarte w komunikacie doczekały się realizacji poprzez przedstawienie przez Komisję projektów nowelizacji lub zupełnie nowych aktów prawnych (także *soft law*) z zakresu pomocy publicznej.

Do wstępnej propozycji Komisji ustosunkował się Parlament Europejski, przyjmując w styczniu 2013 r. stosowną rezolucję (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa (2012/2920(RSP))). Dokument Parlamentu nie może być odczytany jako entuzjastyczna reakcja na propozycje Komisji, przeciwnie jest on raczej krytyczny, choć owa krytyka nie tyle odnosi się do poszczególnych propozycji Komisji, ile do całokształtu prowadzonej polityki pomocy publicznej. Parlament zauważył, że zakładane przez Komisję cele unowocześnienia polityki pomocy publicznej wyznaczano już wielokrotnie w przeszłości, natomiast – co potwierdza komunikat Komisji – nie zostały one w żaden sposób zrealizowane. Ponadto, Parlament wyraził głębokie zaniepokojenie ustaleniami Trybunału Obrachunkowego, który stwierdził, że Komisja nie podejmuje prób systematycznego wykrywania niezgłoszonych środków pomocy ani kompleksowej oceny *ex post* dokonanych kontroli pomocy państwa. Wydaje się, że przytoczone uwagi Parlamentu są wyjątkowo trafne.

Podsumowanie: instrumenty specjalne pomocy antykryzysowej – niebezpieczny precedens czy elastyczny instrument polityki gospodarczej?

Nie ma wątpliwości co do tego, że z perspektywy oddziaływania na konkurencję, z uwzględnieniem zarówno negatywnych (antykonkurencyjnych), jak i pozytywnych (prokonkurencyjnych) skutków, to pomoc prorozwojowa powinna stanowić priorytet unijnej polityki pomocy publicznej⁶. Wsparcie antykryzysowe, sprowadzające się do pomocy doraźnej (ratunkowej) i – często również doraźnej – działalności naprawczej (restrukturyzacyjnej), powinno być dopuszczalne jedynie wyjątkowo, po spełnieniu szczegółowo określonych i restryktywnych warunków. Doświadczenia walki z kryzysem finansowym od 2008 r. pozwalają stwierdzić, że nawet pomoc antykryzysowa może być „podwójnie wyjątkowa”⁷. Pierwszy poziom wyjątkowości stanowi już sama dopuszczalność pomocy ratunkowej i restrukturyzacyjnej, drugi poziom – dopuszczalność takiej pomocy na znacznie zliberalizowanych, choć tymczasowych, zasadach.

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy lepszym scenariuszem w tym drugim przypadku nie powinno być zawieszenie obowiązywania reguł monitorowania pomocy publicznej przez Komisję. Skoro zarówno reguły udzielania tej pomocy, jak i sam przebieg procedury badania zgłoszeń pomocy, są znacznie łagodniejsze (na co wskazują wyniki ewaluacji wsparcia antykryzysowego udzielonego w latach 2008–2011), być może zawieszenie obowiązywania prawa pomocy publicznej byłoby pożądanym (a z punktu widzenia kosztów działalności administracji – tańszym) rozwiązaniem. Nawet jeśli krytyczna ocena pomocy antykryzysowej w ostatnich latach czyni proponowane rozwiązanie atrakcyjnym i uzasadnionym, to należy zastrzec, że niosłoby ono ze sobą bardzo negatywne skutki. Po pierwsze, pomoc publiczna o ogromnej wartości pozostałaby poza jakąkolwiek kontrolą ze strony Komisji. Sytuacja Grecji czy Cypru znakomicie dowodzi skutków beztrojski władz krajowych w wydatkowaniu publicznych środków, zatem „hamulec” w postaci instytucji ponadnarodowej wydaje się niezbędny (nawet jeśli w niektórych przypadkach mimo wszystko nieskuteczny). Należy odnotować fakt, że unijne prawo pomocy publicznej zna przypadek zawieszenia stosowania jego reguł wobec pomocy publicznej pomoc dla gospodarki określonych obszarów RFN dotkniętych skutkami podziału Niemiec, jeśli była ona konieczna dla zrekompensowania niekorzystnych konsekwencji

⁶ W polskiej literaturze stanowisko takie zajęli m.in. Janas (2009, s. 123); Riedel (2009, s. 41 i nast.).

⁷ Również w polskiej literaturze przedmiotu pomoc udzielaną w ramach pakietów antykryzysowych postrzega się jako „poważne ograniczenie konkurencji i integralności jednolitego rynku” – tak Korbutowicz (2011, s. 410).

gospodarczych wywołanych tym podziałem, np. utraty rynków zbytu (art. 107 ust. 2 lit. c) TFUE). Obowiązywanie tej regulacji doprowadziło w praktyce do konfliktu między władzami niemieckimi a Komisją co do kwalifikowania wsparcia publicznego jako takiego, które w myśl art. 107 ust. 2 lit. c TFUE nie wymaga uprzedniej zgody Komisji.

Po drugie, zaniechanie wdrażania polityki pomocy publicznej doprowadziłoby do deprecjacji tej polityki, co miałyby niebagatelne negatywne długofalowe skutki. Kontrola pomocy publicznej może jednak przyczynić się do poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych i dyscypliny budżetowej.

Odstępowanie od restrykcyjnych ocen pomocy publicznej (a tak należy postrzegać wsparcie antykryzysowe) niesie ze sobą również rodzaje ryzyka, które mogą prowadzić do deprecjonowania polityki konkurencji. Pierwsze miejsce przypisałabym tu niebezpieczeństwu utrwalenia polityki subsydiowania jako polityki „wydmuszkowej” – pełnej złożonych procedur, sformalizowanej, a w rzeczywistości nieuwzględniającej realnych problemów gospodarczych, w tym funkcjonowania konkurencji. Do takiej oceny polityki pomocy publicznej mogą skłaniać niejasne informacje o realnym wpływie antykryzysowej pomocy na konkurencję, czy wręcz – niemożność ewaluacji takiego wpływu. Ponadto, zliberalizowane, nawet tymczasowe, reguły pomocy publicznej, ułatwiające uzyskanie wsparcia publicznego, mogą prowadzić także do „korumpowania” firm, które decyzje o funkcjonowaniu w skądinąd trudnych warunkach dekonunktury będą podejmować niekoniecznie w oparciu o czysty rachunek rynkowy, ale z uwzględnieniem zakresu i warunków wsparcia uzyskiwanych w poszczególnych państwach członkowskich.

Dostrzegając negatywne aspekty wsparcia antykryzysowego nie należy jednak tracić z pola widzenia faktu, że przyjmowane przez Komisję środki próbują realizować tzw. podejście unijne. Uzasadnieniem takiego podejścia jest (a na pewno była w apogeum kryzysu) m.in. konieczność zwiększenia zaufania rynku poprzez zademonstrowanie solidarności państw członkowskich w obliczu kryzysu, obniżenie ryzyka „ścigania” się państw członkowskich w udzielaniu pomocy (co mogłoby skutkować „eksportem” negatywnych pośrednich skutków pomocy z jednego państwa członkowskiego do innego), zminimalizowanie negatywnych skutków pomocy publicznej i wreszcie, ochrona jednolitego rynku usług finansowych (por. Komunikat Komisji w sprawie postępowania z aktywami o obniżonej wartości we wspólnotowym sektorze bankowym..., pkt 13). Regulacje służące wsparciu antykryzysowemu, nawet jeśli mają charakter tymczasowy, nie są jednak środkami podejmowanymi *ad hoc* – są one raczej elementem przemysłanej, aczkolwiek do pewnego stopnia nieprzewidywalnej co do skutków, polityki.

Reasumując, wsparcia antykryzysowego realizowanego od 2008 r. nie da się traktować jako niebezpiecznego precedensu, nie da się wykluczyć możliwości

skorzystania z takich środków również w przyszłości⁸. Dopuszczalne (pożądane) wsparcie antykryzysowe powinno spełniać trzy podstawowe wytyczne: po pierwsze, powinno być ograniczone w czasie (możliwie najbardziej „tymczasowe”), po drugie, powinno ustanawiać możliwie najmniej reguł specjalnych, dyktowanych warunkami kryzysu, po trzecie, nie może ustanawiać zasady ratowania za wszelką cenę i zastępowania w pełni konkurencyjnych mechanizmów rynku. Wreszcie udzielaniu wsparcia antykryzysowego musi towarzyszyć szczelny system wykrywania i egzekwowania pomocy udzielonej niezgodnie z przyjętymi zasadami.

Bibliografia

- Ambroziak, A.A. (2012). Pomoc publiczna państw członkowskich UE w okresie kryzysu gospodarczego w latach 2008–2010, *Unia Europejska.pl*, 3(214).
- Commission Staff Working Document, The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, Brussels 5.10.2011; SEC(2011) 1126 final.
- Janas, R. (2009). Na jednym jadą wozie...? Relacje między pomocą państwa a polityką spójności. W: B. Kurcz (red.), *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jurkowska, A., Skoczny, T. (2010). *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”, Bruksela, 8.5.2012 r., COM(2012) 209 final.
- Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (Dz. Urz. UE 2009/C 195/04).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 sierpnia 2013 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz. Urz. UE 2013/C 216/01).
- Komunikat Komisji w sprawie stosowania od dnia 1 stycznia 2011 r. reguł pomocy państwa w odniesieniu do środków wsparcia na rzecz banków w kontekście kryzysu finansowego (Dz. Urz. UE 2010/C 329/07).
- Korbutowicz, T. (2011). Pomoc publiczna UE w warunkach kryzysu gospodarczego. W: J. Kundera (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kowalewski, O., Radło, M.J. (2011). Wpływ tymczasowej pomocy publicznej w okresie kryzysu na konkurencję w Unii Europejskiej, *Materiały i Studia NBP*, Zeszyt Nr 264.
- Kundera, J. (red.) (2011). *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kurcz, B. (red.) (2009). *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H. Beck.
- Measures taken by Euro Area governments in support of the financial sector, *ECB Monthly Bulletin*, April 2010.

⁸ Pogląd ten wydaje się uzasadniony w świetle widocznych w czasie kryzysu światowych tendencji do „mocnej i protekcyjnistycznej interwencji państwowej” – tak Janas (2009, s. 122–123).

- Nykiel-Mateo, A. (2009). *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Podsiadło, P. (2011). Wyłączenia grupowe jako przykład regulacji dopuszczającej pomoc publiczną w Unii Europejskiej, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, Nr 11.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa (2012/2920(RSP)).
- Riedel, R. (2009). Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa jako fundamentalna zasada wspólnotowej polityki konkurencji w obliczu kryzysu finansowego, *Wspólnoty Europejskie*, 1(194).

Ewolucja roli polityki fiskalnej w najnowszej teorii ekonomii i praktyce gospodarczej

Wprowadzenie

Jeden z najdłuższych sporów w historii ekonomii dotyczy roli państwa w gospodarce oraz efektywności mechanizmów wolnego rynku. Jedną z głównych kwestii dyskusyjnych pozostaje także możliwość wpływania poprzez instrumenty polityki fiskalnej na skuteczne pobudzanie wzrostu gospodarczego, a następnie wpływu na jego stabilizację. Zwolennicy samoczynnego powracania do równowagi w gospodarce, głównie identyfikujący się ze szkołą klasyczną, poddawali to w wątpliwość, sugerując, że ingerencja państwa może zakłócić i opóźnić naturalne procesy zachodzące w gospodarce, pozwalające jej szybko powrócić do stanu równowagi¹. Ich oponenti twierdzili natomiast, że rynki bywają zawodne i dzięki aktywnej polityce fiskalnej można przyspieszyć powrót do pełnego zatrudnienia. Cel ten miałby zostać osiągnięty m.in. dzięki wydatkom rządowym alokującym zasoby tam, gdzie są one najbardziej pożądane oraz dzięki tzw. automatycznym stabilizatorom (m.in. podatkom) mogącym „wygładzić” cykl koniunkturalny. Spłaszczenie cyklu koniunkturalnego skutkowałoby więc z jednej strony niższym wzrostem PKB podczas ożywienia, z drugiej zaś – wolniejszym spadkiem aktywności gospodarczej podczas kryzysu, a co za tym idzie – także mniejszym wzrostem bezrobocia. Oponenti tego podejścia wskazują, że podatki ograniczają popyt, natomiast wzrost zadłużenia powoduje m.in. wzrost kosztów jego obsługi, a tym samym jeszcze zwiększa potrzeby pożyczkowe, mimo osłabionej zdolności nabywczej. Taka sytuacja prowadzi natomiast nieuchronnie do kryzysu (Aizenman, Jinjarak 2011). Główna linia podziału

---

* Mgr Tomasz Rosiak – Zakład Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Katedra Gospodarki Narodowej, Wydział Zarządzania UW.

¹ Koncepcja ta często określana jest terminem *laissez faire* lub jej spolszczonym odpowiednikiem – leseferyzmu. Powstała w wyniku prac fizjokratów i postulowała pozostawienie gospodarki samej sobie, gdyż, jak twierdzono, podlegała ona naturalnemu prawu samoczynnie przywracającemu równowagę.

między krytykami a zwolennikami aktywnej polityki fiskalnej nie jest jednak stała, lecz ciągle ewoluuje. Wraz z kolejnymi szokami gospodarczymi oraz zmianami zachodzącymi w gospodarce realnej przybywa wiedzy na temat zarówno samej polityki fiskalnej, jak i interakcji między polityką fiskalną a monetarną oraz możliwości ich odpowiedniego zestrojenia by w maksymalnym stopniu wspierać cele gospodarcze.

1. Jak zmieniał się podejście do polityki fiskalnej w nowoczesnej myśli ekonomicznej i praktyce gospodarczej

Za prekursorów starających się kompleksowo uargumentować potrzebę ingerencji w wolny rynek, należałoby uznać merkantylistów, którzy za przykładem Joana Bodina sądzili, że interes prywatny prowadzi do monopolu, a monopol z kolei ogranicza produkcję. Niekorzystnym zjawiskiem z tym związanym może być z kolei wzrost importu, który prowadzi do deficytu bilansu płatniczego i spadku zapasów złota. Państwo powinno więc regulować handel wewnętrzny oraz zewnętrzny, aby gospodarka miała nadwyżkę bilansu płatniczego. Należy jednak zaznaczyć, że wraz z przekształceniem się merkantylizmu w ekonomię klasyczną postawa wobec interwencjonizmu uległa radykalnej zmianie (Landreth, Colander 2005, s. 481).

Śledząc rozwój badań nad polityką fiskalną nie sposób nie dostrzec faktu, że największy postęp w badaniach tego obszaru dokonał się od momentu wydania *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* Johna Maynarda Keynesa. Nie była to pierwsza publikacja, która za pomocą modelu wyjaśniała przyczyny masowego bezrobocia lat trzydziestych. Badania na ten temat prowadził między innymi Michał Kalecki. Jednak to John M. Keynes został uznany za tego, który jako pierwszy, w tak kompleksowy sposób, podszedł do analizy skutków interwencjonizmu państwowego w ustroju kapitalistycznym (Landreth, Colander 2005, s. 15). Sprawilo to, że model Keynesa stał się inspiracją dla wielu innych ekonomistów zarówno jego zwolenników, jak i przeciwników. Dlatego też autor postanowił prześledzić ewolucję dyskusji na temat polityki fiskalnej i roli państwa w gospodarce od II wojny światowej, czyli od momentu znaczącej popularyzacji myśli Keynesa. Ze względu na dość płynne granice między okresami wzrostu popularności poszczególnych koncepcji w naukach ekonomicznych, który podzielił najnowszy dorobek teorii polityki fiskalnej na cztery fazy rozwoju, analiza podstaw teoretycznych została uzupełniona o przykłady stosowanych doktryn w polityce gospodarczej, które w znacznej części inspirowane były wynikami badań teoretycznych. Pierwszą z faz Blinder nazwał erą triumfu myśli Keynesa.

2. Era triumfu myśli Keynesa (1936–1966)

Badania Keynesa inspirowane były wieloma przesłankami. Za jedną z ważniejszych można uznać kontestację współczesnych mu założeń dotyczących gospodarki. Keynes nie zgadzał się zarówno z twierdzeniem, że rynki same dążą do równowagi, jak i ogólnym przyjęciem, że panuje na nich konkurencja doskonała.

Teoria Keynesa wywodzi się od prostego rozumowania. Swój wywód rozpoczął od podstawowego równania $C + I = Y$ (dochód [Y] równa się sumie popytu konsumpcyjnego [C] i inwestycyjnego [I]). Oznacza ono, że środki, które nie zostaną skonsumowane muszą zostać przeznaczone na inwestycje. Suma popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego będzie musiała się równać produkcji, aby model był „szczelny”. Keynes zanegował jednak sformułowanie „środki, które nie zostaną skonsumowane muszą zostać przeznaczone na inwestycje”. Podał bowiem przykład Wielkiego Kryzysu, kiedy zarówno popyt konsumpcyjny, jak i inwestycyjny spadały – nie było więc wymiany polegającej na tym, że skoro popyt konsumpcyjny maleje, to środki niewydane na konsumpcję są przeznaczone na inwestycje i na odwrót. Zauważył następującą właściwość – oba wyżej wymienione składniki popytu są komplementarne względem siebie, a nie substytucyjne. Pojawia się zatem luka inwestycyjna, którą powinno zagospodarować państwo, odpowiednio stymulując dane obszary gospodarki (McCracken 1961, s. 125). Keynes uważał politykę fiskalną, czyli wydatki rządowe, opodatkowanie i zadłużenie za najważniejszy oręż w walce z bezrobociem. Użycie wyżej wymienionych narzędzi argumentował tym, że przy poziomie dochodu odpowiadającemu pełnemu zatrudnieniu w krajach rozwiniętych różnica, luka jaka się pojawia między dochodem a konsumpcją, jest na tyle duża, że popyt inwestycyjny nie jest w stanie jej wypełnić. W takiej sytuacji, aby nie dopuścić do bezrobocia należałoby albo wygenerować dodatkowy popyt, albo zwiększyć skłonność do konsumpcji, która z natury jest raczej stabilna i przewidywalna (McCracken 1961, s. 125–129). Źródłem tego dodatkowego popytu powinno być, według Keynesa, państwo, generując wydatki rządowe.

Aktywną politykę fiskalną wspierał również Lerner (1943), który postulował odpowiednio osadzone w czasie zmiany budżetowe, które miałyby zapewnić funkcjonalność finansów publicznych. Zmiany te polegałyby na zwiększaniu deficytu budżetowego w czasie kryzysu celem pobudzania koniunktury gospodarczej. Stymulacja miała polegać na obniżce podatków lub na zwiększeniu wydatków rządowych. Powstały w wyniku tych działań dług publiczny powinien zaś zostać spłacony w okresie wyższej dynamiki PKB. Obecnie koncepcja ta nazwana byłaby polityką antycykliczną lub stabilizacyjną. Podobnie uważali Hansen (1947, s. 11) i McCracken (1961, s. 129), którzy twierdzili, że Keynesa niesłusznie oskarżano o to, iż jego teoria jest użyteczna jedynie w czasie kry-

zysu. Hansen twierdził, że model zaprezentowany w *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* jest *de facto* antycyklicznym, czyli możliwym i wskazanym do stosowania praktycznie w każdych warunkach. Z jednej strony, w czasach kryzysu, czyli pojawiającej się luki inwestycyjnej, zasadą było obniżanie podatków, zwiększanie wydatków rządowych, które miały chronić przed deflacją oraz stymulować popyt i powrót do pełnego zatrudnienia. Z drugiej zaś – przed przegrzaniem gospodarki miały chronić podwyżka podatków oraz spadek wydatków rządowych, które osłabiały zagregowany popyt oraz presję inflacyjną.

Sposób prowadzenia polityki gospodarczej, inspirowanej myślą Keynesa, był szczególnie zauważalny po II wojnie światowej i utożsamiany z niezwykle sukcesem, który był udziałem USA, krajów zachodniej Europy, jak np. Włoch, Republiki Federalnej Niemiec, Francji, a także Japonii odnotowującej niespotykane dotąd sukcesy gospodarcze. Spadek popularności tego nurtu nastąpił wraz z narastającą inflacją, rosnącym zadłużeniem oraz upadkiem systemu z Bretton Woods gwarantującego wymienialność dolara na złoto.

3. Kolejna faza, czyli *Upadek konsensusu (1967–1977)* wzmocniona przez szoki naftowe i skokową inflację

Keynesowska myśl ekonomiczna krytykowana była z różnych względów. Po pierwsze, w latach siedemdziesiątych XX wieku poddawano w wątpliwość możliwości przypisywane nie tyle polityce fiskalnej, ile stabilizacyjnej. Krytykowana była ona za nieskuteczność, obarczana odpowiedzialnością za rosnące zadłużenie i inflację. Powszechnie kontestowano też wnioski płynące z analizy Keynesa ze względu na ograniczenia jego modelu, jak np. sztywność cen i płac. Wszystkie te argumenty spotęgowane zostały przez niekorzystne zjawiska, do jakich dochodziło w gospodarce. Wojna w Wietnamie, która wymagała od Stanów Zjednoczonych wzmożonych wydatków na armię w okresie pełnego zatrudnienia spowodowała przegrzanie gospodarki USA. W celu ograniczenia rosnącego zadłużenia zdecydowano o podwyżce stóp podatkowych. Skutki tej decyzji zadziały jednak z opóźnieniem, w czasach słabnącej już koniunktury, co pogłębiło problemy gospodarki USA, doprowadzając do znacznego wzrostu cen oraz osłabienia zagregowanego popytu. Rosnąca inflacja dodatkowo spotęgowała kryzys wraz z pierwszym szokiem naftowym. Dotychczasowe recepty na stymulowanie koniunktury poprzez wzrost zagregowanego popytu nie przyniosłyby oczekiwanych rezultatów. Choć inflacja w znacznej części była spowodowana czynnikami podażowymi, to jednak rozwiązania stymulujące popyt dodatkowo by ją wzmocniły. Sytuację tę wykorzystała opozycja intelektualna czerpiąca z dorobku klasycznej myśli ekonomicznej. Przewodzili jej Friedman (1968) oraz Phelps (1968). Zakwestionowali oni między innymi dotychczasowy

pogląd na krzywą Phillipsa. Twierdzili bowiem, że utrzymywanie się bezrobocia poniżej poziomu jego naturalnej stopy spowoduje znacznie większy skok inflacji niż do tej pory sądzono (Blinder 2004, s. 11). O krok dalej poszli ekonomiści rozwijający tezy przedstawione przez Friedmana i Phelps, jak np. Lucas (1971) i Sargent (Sargent, Wallace 1976), którzy utożsamiani są z jeszcze bardziej radykalną formą podejścia do gospodarki. Byli oni twórcami Teorii Racjonalnych Oczekiwań, która wykluczała wszelką ingerencję państwa w gospodarkę. Wychodzono bowiem z założenia, że ludzie uczą się na doświadczeniach i dostosowują swoje postępowanie do informacji o skutkach polityki państwa. W związku z tym wszelkie działania zwiększające podaż pieniądza w gospodarce będą skutkowały wyłącznie zmianami inflacji, a nie zmianami realnej produkcji (Landreth, Colander 2005, s. 134).

Upadek konsensusu przyniósł także nowe podejście do zarządzania gospodarką. Nazwane ono zostało ekonomią propodażową (*supply-side economics*). Nurt ten przeciwstawiał się ostro popytowemu ujęciu keynesizmu, ale pozostawiał miejsce dla aktywnej polityki gospodarczej służącej głównie reorientacji jej kierunków. Jej celem miało być zwiększenie wydajności, poziomu oszczędzania i inwestycji. W odróżnieniu od keynesistów, wskazujących na ograniczenia popytu jako przyczyny depresji, i monetarystów, akcentujących fatalne skutki nadmiaru pieniądza, przedstawiciele ekonomii propodażowej za główne źródła trudności gospodarczych uznawali ograniczenia po stronie podaży (Winiarski 1999, s. 175). Podejście to wyrażane było w działaniach, które miały w jak największym stopniu ułatwić działanie przedsiębiorcom, co miało ich skłonić do zwiększenia podaży. Należały do nich obniżki podatków, ograniczenie regulacyjnych oddziaływań państwa, świadczeń socjalnych i udziału państwa w gospodarce. Łatwy dostęp do kapitału dla przedsiębiorstw miał przynieść wzrost poziomu oszczędności, a dzięki wyższej bazie depozytów banki miały udzielać więcej i taniej kredytów. W USA podejście to było bliskie polityki ekonomicznej administracji prezydenta Reagana (stąd też nazywane często reaganomiką), w Europie natomiast utożsamiane było z reformami dokonywanymi w Wielkiej Brytanii przez premier Margaret Thatcher, która przejęła władzę w 1979 roku.

Wszystkie opisane wyżej spojrzenia na ekonomię od strony teoretycznej, jak monetaryzm jako fundament do dalszych rozważań, teoria racjonalnych oczekiwań i teoria realnego cyklu koniunkturalnego oraz od strony praktycznej, jak reaganomika oraz thatcheryzm były bliskie klasycznym przekonaniom zakładającym, że wszelka ingerencja państwa w gospodarkę jest zbędna lub nawet szkodliwa. Dla owego okresu i dorobku naukowego nurty te włączono do nowej szkoły klasycznej lub inaczej nowej ekonomii klasycznej. Jednym z jej głównych założeń było przekonanie o braku możliwości wpływu państwa na poziom produkcji czy zatrudnienia. Pogląd ten dotyczył zarówno okresu

krótkiego, jak i długiego oraz polityki fiskalnej i monetarnej. Wychodzono bowiem z założenia, że jedyne o co powinno dbać państwo, to stabilność cen oraz kreowanie warunków sprzyjających zwiększeniu podaży (stąd właśnie przyjęte zostało określenie ekonomii podażowej).

4. Faza ograniczania deficytów oraz polityki stabilizacji (1981–2001)

Ronald Reagan, obejmując urząd prezydencki na początku lat osiemdziesiątych, musiał rozwiązać wiele kwestii związanych z amerykańską gospodarką. Ta, po ciężkich latach siedemdziesiątych rosła znacznie wolniej, aniżeli pozostałych krajów rozwiniętych, notując przy tym wysoki, jak na USA, 7% poziom bezrobocia. Reformy prezydenta Reagana polegały na deregulacji oraz cięciu podatków, które miały pobudzić popyt konsumpcyjny i inwestycyjny. W odróżnieniu jednak od doktryny keynesowskiej, wychodzono z założenia, że jest to lepsza metoda niż pobudzanie koniunktury poprzez zwiększanie wydatków rządowych. Recesja z początku lat dziewięćdziesiątych wymusiła jednak stymulację fiskalną, co w połączeniu z wysokim zadłużeniem sprawiło, że stopa opodatkowania musiała być z powrotem podniesiona. To z kolei niekorzystnie odbiło się na gospodarce.

W Europie był to również niezwykle trudny okres, w którym przygotowywano się na utworzenie unii walutowej i w tym celu ograniczano wydatki. Starano się jednak pobudzić gospodarkę, którą dotykały kolejne kryzysy związane czy to ze spadkiem ogólnoswiatowej koniunktury, czy to problemami na tle walutowym związanymi z uruchomieniem mechanizmu ERM². Kolejnym wyzwaniem gospodarczym było zjednoczenie Niemiec, które skierowało uwagę tego kraju raczej na sprawy wewnętrzne niż ogólnoeuropejskie. Ogromne wydatki przeznaczone na zjednoczenie NRD z RFN spowodowały presję inflacyjną, która doprowadziła do podwyżek stóp procentowych. Konsekwencje tych decyzji były dwutorowe. Z jednej strony wyższe stopy procentowe negatywnie odbiły się na tempie wzrostu gospodarczego, z drugiej zaś – skutkowały umocnieniem marki niemieckiej, która stanowiła dominującą część koszyka walut decydującego o wycenie ECU. Sytuacja ta, aprecjacja marki jako dominującej waluty w koszyku ECU oraz wysokie stopy procentowe stały się impulsem dla spekulantów walutowych, którzy przeprowadzili skuteczny atak na funta w 1992 roku.

---

² ERM (*Exchange Rate Mechanism*) – wprowadzony przez Wspólnotę Europejską mechanizm kursów walutowych, którego celem miało być zredukowanie wahań kursów krajów (poprzez wzajemne powiązanie za pomocą jednostki rozliczeniowej ECU oraz usztywnienie). W przyszłości kraje te miały zastąpić waluty narodowe przez wspólną – euro. Po udanym ataku walutowym na funta w 1992 roku, kryteria mechanizmu zostały zmodyfikowane. Obecnie przed wprowadzeniem waluty euro kraje członkowskie są zobligowane do przystąpienia do mechanizmu ERM II.

Równolegle do wydarzeń opisanych powyżej powstawał tzw. konsensus waszyngtoński – dokument stworzony przez Johna Williamsona. Był on odpowiedzią na rozważania dotyczące polityki gospodarczej, która umożliwiłaby spłatę swojego zadłużenia przez kraje latynoskie. Recepty w nim zawarte miały godzić poglądy ekonomistów i polityków gospodarczych na skuteczne reformy. Stał się on również podstawą zaleceń polityki gospodarczej formułowanej pod adresem Stanów Zjednoczonych Ameryki, obecnie natomiast stanowi swojego rodzaju wytyczne dotyczące polityki gospodarczej zalecane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Bank Światowy. Wśród dziesięciu głównych zasad Konsensusu Waszyngtońskiego były m.in. (Williamson 2004):

- dyscyplina fiskalna – która miała być odpowiedzią na nadmierne zadłużanie się krajów i w konsekwencji pogarszanie bilansów płatniczych;
- zmiana priorytetów wydatków publicznych – na dziedziny cechujące się wysoką efektywnością i będące pro wzrostowe, które zapewnią rozwój gospodarki w dłuższej perspektywie;
- liberalizacja stóp procentowych – która *de facto* miała prowadzić do większej liberalizacji rynków finansowych;
- prywatyzacja;
- deregulacja.

Można więc powiedzieć, że zalecenia te wpisywały się w kanon polityki gospodarczej prowadzonej ówczesnie przez USA oraz Wielką Brytanię. Z zaleceniami tymi nie wszyscy ekonomiści się jednak zgadzali. Wśród oponentów znalazł się m.in. laureat Nagrody Nobla z dziedziny ekonomii w 2001 r. Joseph E. Stiglitz (1998; 2006). Główne jego zarzuty dotyczyły nieuwzględniania w wystarczającym stopniu zrównoważonego wzrostu (Stiglitz 2006; Kołodko 2008), a także kwestii rekomendowania tych samych rozwiązań krajom znajdującym się na różnym etapie rozwoju. Argumentowano, że kraje nieprzygotowane odpowiednio na zestaw proponowanych przez konsensus waszyngtoński reform (zwykle biedniejsze) mogą doświadczyć znaczącego spowolnienia tempa wzrostu PKB na skutek ograniczania wydatków i poszerzania bazy podatkowej oraz odpływu kapitału będącego konsekwencją liberalizacji rynków finansowych.

Wyżej opisane problemy gospodarcze, uformowanie się i dorobek opozycyjnego do myśli Keynesa podejścia, przyspieszyły utworzenie nowego nurtu myśli ekonomicznej tzw. nowej ekonomii keynesowskiej. Nowi keynesiści sięgnęli nie tylko do dorobku Keynesa oraz ekonomistów rozwijających jego myśl (między innymi stąd się wzięła nazwa tego nurtu), lecz także czerpali z dorobku nowej szkoły klasycznej. Nowi klasycy zainspirowali ich koncepcją racjonalnych oczekiwań, natomiast neoklasycy dorobkiem mikroekonomicznym, tj. założeniem maksymalizacji, stanowiącym, że firmy dokonują takiego wyboru, by maksymalizować zyski, a pracownicy swoją użyteczność. W odróżnieniu od nich, nowi

keynesiści twierdzili, że proces dostosowań zmian cen i płac jest jednak powolny i stopniowy. Właśnie to sprawia, że szok popytowy lub podażowy prowadzi do wahań produktu krajowego brutto. Odchylenia od produkcji potencjalnej będące skutkami szoków popytowych wywołują natomiast bezrobocie przymusowe. Jest więc w tej teorii miejsce i dla wahań cyklicznych, i dla bezrobocia przymusowego, a sztywne ceny są wyrazem racjonalności. Racjonalność i ekonomizacja wracają do teorii quasi-keynesowskiej. Istotną cechą modelu neokeynesowskiego jest to, że proces dostosowań, mimo ociążałości cen i płac, w końcowym efekcie prowadzi jednak do przywrócenia równowagi ekonomicznej i rozmiarów produkcji równym produkcji potencjalnej (Próchnicki 2011). Kwestia ta, czyli zdolność gospodarki do przywracania równowagi, jest jednocześnie punktem wspólnym ekonomii neokeynesowskiej oraz nowej szkoły neoklasycznej. Różnica polegała na tym, że u nowych keynesistów proces ten trwał długo, u przedstawicieli nowej szkoły klasycznej krótko, a nawet bardzo krótko (Lucas 1971). Długi horyzont czasowy, niezbędny do przywrócenia stanu równowagi, stwarzał pole do działalności rządu. U nowych klasyków było to zbyteczne. Samoczynny powrót gospodarki do stanu równowagi to właściwość, która upodabnia teorię nowych keynesistów do nowej szkoły klasycznej. Jest to wyraźna akceptacja teorii wielkości naturalnych. Uznana przez neokeynesistów zdolność gospodarki do odzyskiwania stanu równowagi pozostaje jednocześnie zasadniczą różnicą, jaka zachodzi między ujęciem Keynesa (i keynesistów) a nowymi keynesistami (Próchnicki 2011). Keynes przyjmował za pewnik, że gospodarka ze swej natury jest niestabilna, a równowaga systemu to jedynie przypadek szczególny. Nowy keynesizm jest bardziej, w tym względzie, zbliżony do nowej szkoły klasycznej niż do keynesizmu w czystej postaci. Jednak na forum polityki makroekonomicznej jest odwrotnie. Akceptacja nowych keynesistów dla aktywnej roli państwa w przyspieszaniu procesu odzyskiwania równowagi oddala ich od nowych klasyków, a przybliża natomiast do Keynesa.

5. Nowa era (2001– ?)

Dwa fakty z gospodarki realnej miały zasadnicze znaczenie dla ponownej zmiany spojrzenia na politykę fiskalną i jej rolę w gospodarce. Przyczyniła się do tego polityka Stanów Zjednoczonych oraz Japonii, które ze względu na bardzo niskie stopy procentowe, utrzymujące się blisko zera, były zmuszone podejmować inne kroki (niekonwencjonalne) w celu zarządzania polityką pieniężną, a także dla pobudzania gospodarki. Popularne w owym czasie przekonanie o konieczności ograniczania deficytu budżetowego oraz redukcji długu publicznego sprawiło, że polityka monetarna uznana została za jedyną możliwą opcję stymulacji gospodarki. Jednak z racji występowania niskich stóp

procentowych coraz trudniej było tej roli sprostać. Ponadto, jak wskazywali zwolennicy myśli keynesowskiej, warunki te stwarzały ryzyko dla gospodarki w postaci pułapki płynności³. Dokonywano tzw. ilościowego luzowania polityki pieniężnej, czyli *Quantitative Easing* (QE)⁴. Według dotychczasowego dorobku ekonomicznego, działanie takie rodziło określone problemy dla gospodarki, uznawano bowiem za niemożliwe do osiągnięcia jednocześnie dwóch celów polegających na stymulowaniu gospodarki (poprzez *de facto* druk pieniądza) i zapewnienia stabilności wartości pieniądza. Jego duża ilość na rynku sprzyjała wszelkiego rodzaju nadużyciom oraz rodziła presję inflacyjną. Inflacja musiała się więc pojawić, to zaś rodziło ryzyko podwyżki stóp procentowych i w konsekwencji schłodzenie koniunktury gospodarczej. Taka sytuacja skłaniała do stwierdzenia, że skoro polityka monetarna zmuszona jest do utrzymywania niskich stóp procentowych, to polityka fiskalna powinna ją wspierać, ograniczając dopływ pieniądza do gospodarki, kierowanego w ramach wydatków rządowych. Wnioski płynące z tamtych doświadczeń dla polityki gospodarczej to stosowanie ekspansywnej polityki monetarnej pobudzającej popyt przy jednoczesnej restrykcyjnej polityce fiskalnej prowadzącej do zbilansowania budżetu i ograniczania długu publicznego.

Pierwsza dekada XXI wieku stworzyła warunki do rozwoju kolejnego nurtu myśli ekonomicznej, jakim jest nowa neoklasyczna synteza (dalej: NNS). Jak już sama nazwa – synteza – sugeruje, że NNS jest scaleniem wybranych założeń ekonomii czerpiącej z dorobku Keynesa i jego kontynuatorów oraz klasycznej (wraz z ich, wciąż ewoluującym, dorobkiem naukowym, m.in. nowej ekonomii klasycznej). Synteza opierała się na neokeynesowskim założeniu konkurencji monopolistycznej skutkującej ograniczoną elastycznością cen. Przejściowa sztywność cenowa sprawiała, że poziom aktywności gospodarczej był zdeterminowany wielkością popytu zagregowanego. Z dorobku nowej ekonomii klasycznej zaczerpnięte zostało założenie, że dla przejściowych wahań gospodarczych fundamentalne są, akcentowane przez teorię realnego cyklu koniunkturalnego, szoki realne (technologiczne, preferencji, fiskalne itp.). Stąd też wniosek, że

³ Pułapka płynności – wg teorii J.M. Keynesa sytuacja na rynku kapitałowym, w której istnieje doskonale elastyczny popyt (elastyczność popytu) na pieniądź przy niskiej stopie procentowej (pobrano z: <http://biznes.pwn.pl>); konsekwencją takiego stanu może być sytuacja, w której obniżanie stóp procentowych w celu pobudzenia gospodarki nie będzie przynosiło efektów w postaci wzrostu inwestycji, ponieważ przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe będą wołały gromadzić pieniądź niż go inwestować w niskooprocentowane aktywa, jak np. obligacje.

⁴ *Quantitative easing* (QE) – ilościowe luzowanie polityki pieniężnej jest niestandardowym zabiegiem z zakresu polityki monetarnej używanym w celu stymulowania koniunktury gospodarczej; QE polega na skupie przez bank centralny danego kraju aktywów finansowych od banków (np. rządowych papierów wartościowych). Ilościowe luzowanie stosuje się w przypadku, gdy inne narzędzia polityki monetarnej okazują się nieskuteczne lub niemożliwe do zastosowania (np. niemożliwa jest dalsza obniżka stóp procentowych, które są bliskie zera).

wahań wielkości produkcji i zatrudnienia nie należy postrzegać jako problemu ekonomicznego, wymagającego odgórnych interwencji (Budnik 2010, s. 44). Ponadto modele NNS wykazywały znaczące korzyści gospodarcze dzięki eliminacji inflacji (Goodfriend, King 1997).

Należy jednak zaznaczyć, że choć w teorii myśli ekonomicznej pojawił się nowy nurt, to w polityce gospodarczej krajów rozwiniętych, od lat dziewięćdziesiątych raczej niewiele się zmieniło. Wydaje się, że rola polityki fiskalnej wciąż raczej była niedoceniana w myśl klasycznej zasady: im mniej państwa w gospodarce, a więcej wolności, tym lepiej. Polityka gospodarcza nie była jednak konsekwentna. Z jednej bowiem strony zadłużenie Stanów Zjednoczonych Ameryki i niektórych krajów europejskich dawało podstawy do niepokoju – nie wiadomo było do jakiego stopnia kraje te mogą pozyskiwać finansowanie z rynku, aby swobodnie obsługiwać swoje zadłużenie. Dlatego też formułowano postulaty bilansowania budżetów i ograniczania relacji długu publicznego do PKB. Z drugiej zaś – tani pieniądz nie zachęcał do nadmiernego oszczędzania i dawał argumenty zwolennikom prowadzenia „luźnej” polityki fiskalnej. W praktyce większość ostrzeżeń i zaleceń dotyczących bilansowania budżetu nie była traktowana wystarczająco poważnie. Wybuch kryzysu finansowego załamał zaufanie na rynkach finansowych, co skutkowało znaczącym wzrostem rentowności obligacji, czyli kosztów zadłużenia. Można stwierdzić, że wraz z nadejściem załamania gospodarczego znaczenie polityki fiskalnej gwałtownie wzrosło. Problem polegał na tym, że zgodnie z zaleceniami teorii Keynesa polityka gospodarcza powinna być prowadzona antycyklicznie, by w razie dekonunktury móc ją wykorzystać w celu stymulacji popytu. Znaczna część krajów jednak nie dość, że nie dysponowała odpowiednimi zasobami finansowymi na pobudzenie koniunktury, to stanęła przed realną groźbą bankructwa. Dotychczasowe metody ratowania państw według zaleceń Międzynarodowego Funduszu Walutowego również nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, pogłębiając zapaść zadłużonych państw⁵.

Początek drugiej dekady XXI wieku i kryzys zadłużenia przyniósł kolejne, dość rewolucyjne z perspektywy dotychczasowej teorii ekonomii, wnioski. Okazuje się bowiem, że mimo intensywnego zasilania gospodarek przez banki centralne w pieniądź, inflacja wcale nie rośnie. Pieniądz ten bowiem nie trafia do realnej gospodarki, a pozostaje „uwięziony” na rynku finansowym⁶. Takie

⁵ Zalecenia te w ostatnim czasie realizowała Grecja, która od roku 2008 pozostaje w recesji. Pojawiły się nawet publikacje naukowe pracowników MFW (zob. Blanchard, Leigh 2013), w których przyznali się do niewłaściwego oszacowania wpływu proponowanych reform (polegających głównie na ograniczaniu wydatków rządowych) na tempo wzrostu PKB (liczono, że wpływ ten będzie mniejszy, przez co Grecja szybciej wróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego).

⁶ W ostatnich latach Banki Centralne USA, Strefy euro oraz Japonii zdecydowały się na znaczące poluzowanie polityki pieniężnej: FED prowadzi akcję QE3 polegającą na skupowaniu

działanie skłania wielu ekonomistów do redefinicji roli polityki monetarnej w zarządzaniu gospodarczym. Wydaje się bowiem, że obecnie ma ona znacznie większy wpływ na koniunkturę na rynkach finansowych, aniżeli na realną sferę gospodarczą, a także wpływ na stabilność wartości pieniądza w otwartej gospodarce. Ograniczona rola polityki monetarnej sprawiła, że ponownie wzrosło zainteresowanie polityką fiskalną oraz jej wpływem nie tylko na stabilność pieniądza lub funkcje stabilizacji, lecz także jako źródła podtrzymującego popyt jako taki (nie tylko w warunkach spowolnienia gospodarczego). Ponadto skala nadużyć, szczególnie w sektorze finansowym, sprawiła, że ponownie wrócił wątek dyskusji dotyczący zawodności rynku oraz potrzeby jego większej regulacji, kontroli przez państwo lub odpowiednie instytucje międzynarodowe.

Konkluzje

Podsumowując można uznać, że w teorii ekonomii oraz doktrynach polityki gospodarczej popularność polityki fiskalnej waha się, przypominając nieco sinusoidę. Można jednak zauważyć, że tradycyjnie stojące w opozycji, szkoła keynesowska i nurty nowej ekonomii klasycznej mają tendencję do zbliżania się ku sobie. Oznacza to, że płynące z nich wnioski, a także ograniczenia każdej z doktryn stanowią istotny wkład do dorobku myśli ekonomicznej i stanowią fundament (często w znacznej części wspólny) dla nowych nurtów. Jak wskazują S. Czaja i A. Becla (Czaja, Becla 2012), taka tendencja sprawia, że w przyszłości dość trudno będzie właściwie sklasyfikować daną teorię według dotychczasowych metod. Wydaje się także, że rosnące w siłę, względem narodowych gospodarek, rynki finansowe znacząco ograniczyły wpływ polityki monetarnej na procesy zachodzące w realnej gospodarce. Rola polityki fiskalnej natomiast, po jej gwałtownej deprecjacji w latach siedemdziesiątych XX wieku, ponownie zyskała popularność.

To, jaka konfiguracja polityki monetarnej i fiskalnej jest obecnie uważana za najbardziej pożądaną oraz jakie role powinny one odgrywać wciąż nie jest jednoznaczne. Można przypuszczać, że wzrost znaczenia polityki fiskalnej wynikał z dwóch czynników. Po pierwsze, znacząco osłabiła krytyka ekonomistów kierowana pod adresem pakietów stymulacyjnych dla gospodarek pogrążonych w kryzysie. Taka rola przypomina nieco tę, formułowaną przez R.A. Mundella, który nie mógł wytłumaczyć zjawiska stagflacji za pomocą ekonomii głównego nurtu, zaczął rozpowszechniać tezę o odmiennej kombinacji polityki monetar-

---

aktywów o wartości 85 mld dolarów miesięcznie, Bank Japonii – ok. 44 mld dolarów miesięcznie, w Europie natomiast EBC zdecydował się m.in. na dwie serie pożyczek dla banków po ok. pół biliona euro (489 mld i 530 mld). Mimo tak znaczącej stymulacji koniunktura światowa oraz trzech opisanych wyżej gospodarek nie uległy znaczącej poprawie.

nej i fiskalnej. Według Mundella, w warunkach stagflacji polityka monetarna ma hamować inflację, a polityka fiskalna – pobudzać produkcję i zatrudnienie (Ratajczak 2005, s. 110). Choć obecna sytuacja jest wynikiem szoku popytowego, to wydaje się jednak, że przynajmniej w części dotyczącej polityki fiskalnej pogląd Mundella zyskał obecnie popularność. Po drugie, w obliczu osłabionego wpływu polityki monetarnej na realną gospodarkę (Krugman 2013) na polityce fiskalnej ciąży w większym stopniu niż dotąd odpowiedzialność także za stabilność cen oraz podtrzymanie popytu.

Do tej pory nie sformułowano jednak nowych, kompleksowych zaleceń, które przypominałyby konsensus waszyngtoński, adresowanych do polityki gospodarczej. Często, jako jeden z wniosków płynących z kryzysu, powraca zalecenie dotyczące antycykliczności polityki fiskalnej. Państwa stosujące się do niego mają bowiem większą możliwość dopasowania polityki gospodarczej do dynamicznie zmieniających się warunków. Problem, jaki się pojawia, to jak osiągnąć wymagany niski poziom zadłużenia, prowadząc jednocześnie akcje stymulujące pogrążoną w kryzysie gospodarkę za pomocą zwiększonych wydatków budżetowych i transferów.

Bibliografia

- Aizenman, J., Jinjark, Y. (2011). *The role of fiscal policy in response to the financial crisis*, World Economic Situation and Prospects, Background paper.
- Blanchard, O., Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, *IMF Working Paper*, WP/13/1.
- Blinder, A.S. (2004). The Case Against the Case Against Discretionary Fiscal Policy, *CEPS Working Paper*, No. 100.
- Budnik, I. (2010). Nowa synteza neoklasyczna w makroekonomii, *Bank i Kredyt*, 41(2).
- Czaja, S., Becla, A. (2012). Nowe problemy we współczesnej ekonomii. W: S. Czaja, A. Becla, J. Włodarczyk, T. Poskrobko, *Wyzwania współczesnej ekonomii – wybrane problemy*, s. 226–259. Warszawa: Difin.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, 58.
- Goodfriend, M., King, R.G. (1997). The New Neoclassical Synthesis and the Role of Monetary Policy, *Working paper series The Federal Reserve Bank of Richmond*.
- Hansen, A.H. (1947). *Economic policy and full employment*. New York, London.
- Kołodko, G. (2008). *Wędrujący Świat*. Warszawa: Prószyński i S-ka.
- Krugman, P. (2013). Keynes, Keynesians, the Long Run, and Fiscal Policy, *New York Times*, 4 marca. Pobrano z: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/05/04/keynes-keynesians-the-long-run-and-fiscal-policy/>.
- Landreth, H., Colander, D.C. (2005). *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lerner, A.P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt, *Social Research*, 10.
- Lucas, R. (1971). Expectations and the Neutrality of Money, *Journal of Economic Theory*, 4.

- McCracken, H.L. (1961). *Keynsian Economics in the Stream of Economic Thought*. Louisiana State University Press.
- Phelps, E.S. (1968). Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, *Journal of Political Economy*, 76.
- Próchnicki, L. (2011). Nowa szkoła keynesowska – teoretyczne i polityczne implikacje, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, Nr 19. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Ratajczak, M. (red.) (2005). *Współczesne teorie ekonomiczne*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Ravenhill, J. (red.) (2011). *Globalna ekonomia polityczna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sargent, T.J., Wallace, N. (1976). Rational Expectations and the Theory of Economic Policy, *Journal of Monetary Economics*, 2.
- Stiglitz, J.E. (1998). More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, *WIDER Annual Lecture*, Vol. 2, UNU-Wider. Pobrano z: http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/en_GB/AL2/.
- Stiglitz, J.E. (2006). *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton & Company.
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona.
- Winiarski, B. (red.) (1999). *Polityka gospodarcza*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Luzowanie ilościowe czy polityka sektorowa i mobilizacja wewnętrznych czynników wzrostu

Głos w dyskusji do referatów Profesorów A. Sopočki i J. Žyžyńskiego

Słuszna wydaje się teza A. Sopočki o utrwalaniu zjawisk stagnacyjnych w gospodarkach, którym towarzyszy osadzanie się pieniądza w globalnym kasynie finansowym i tworzenie baniek spekulacyjnych na różnego typu aktywach (2013). Dlatego zasadniczym pytaniem pozostaje, jakimi środkami należy doprowadzić do trwałego wzrostu gospodarczego. Czy popyt wewnętrzny ma w większym stopniu zostać wytworzony przez wydatki publiczne, czy też przez wzrost inwestycji przedsiębiorstw prywatnych finansowanych z kredytu i wzrost konsumpcji gospodarstw domowych.

Dekoniunktura w globalnej gospodarce skłoniła światowe potęgi do szukania recepty na jej odwrócenie w niekonwencjonalnych instrumentach polityki pieniężnej. Banki centralne Stanów Zjednoczonych, Anglii, Japonii i strefy euro sięgnęły po luzowanie ilościowe (*quantitative easing*), które miało w zamierzeniu doprowadzić głównie do:

- zwiększenia ilości pieniądza poprzez wzrost bazy monetarnej,
- spadku ceny pieniądza i w rezultacie większej dostępności kredytu dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
- wzrostu konsumpcji i inwestycji prywatnych,
- wzrostu zatrudnienia w przedsiębiorstwach,
- podtrzymaniu oczekiwań inflacyjnych i w efekcie wzrostu konsumpcji,
- osłabienia waluty krajowej i poprawy konkurencyjności towarów eksportowych.

Klasyczne luzowanie ilościowe polega na skupie obligacji rządowych przez bank centralny od banków komercyjnych z nowo wykreowanego pieniądza. Po

---

* Dr Jakub Górka – Zakład Bankowości i Rynków Pieniężnych, Katedra Systemów Finansowych Gospodarki, Wydział Zarządzania, UW.

stronie aktywów banku centralnego pojawiają się papiery skarbowe, natomiast po stronie pasywów rośnie wartość depozytów banków komercyjnych.

System Rezerwy Federalnej (FED) od listopada 2008 r. przeprowadził trzy rundy luzowania ilościowego. Na koniec grudnia 2013 r. w jego aktywach o łącznej wartości 4 bln dolarów znajdowało się 2,2 bln dolarów papierów skarbowych oraz 1,5 bln dolarów obligacji zabezpieczonych hipotekami (*Mortgage-Backed Securities* – MBS), w pasywach zaś – 2,6 bln dolarów depozytów na rachunkach instytucji depozytowo-kredytowych i 1,2 bln dolarów gotówki w formie banknotów. FED przez dłuższy czas co miesiąc skupował aktywa o wartości 85 mld dolarów (45 mld dolarów – papiery skarbowe, 40 mld dolarów – MBSy). W grudniu 2013 r. podjęto decyzję o obniżeniu skali transakcji do 75 mld dolarów miesięcznie.

Na koniec grudnia 2013 r. w skonsolidowanym bilansie Eurosystemu, tworzonego przez Europejski Bank Centralny i banki centralne strefy euro, struktura aktywów i pasywów wyglądała nieco inaczej. W aktywach o łącznej wartości 2,3 bln euro papiery skarbowe i inne papiery wartościowe rezydentów strefy euro stanowiły 0,6 bln euro, a należności od instytucji depozytowo-kredytowych strefy euro z tytułu operacji polityki pieniężnej (podstawowe i dłuższe operacje refinansujące) ponad 0,7 bln euro. W pasywach dominującą pozycją były banknoty w obiegu – 0,95 bln euro i środki na rachunkach bieżących i depozyty instytucji depozytowo-kredytowych – prawie 0,5 bln euro.

Pod dużym znakiem zapytania stoi czy panaceum na kryzys należy szukać w luzowaniu ilościowym i czy faktycznie przynosi ono spodziewane pozytywne rezultaty w sferze realnej gospodarki, tj. wzrost kredytów przedsiębiorstw i gospodarstw domowych i w konsekwencji wyższą produkcję i konsumpcję. Luzowanie ilościowe przy niskich stopach procentowych niekoniecznie powoduje wzrost skłonności do zaciągania kredytów przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, ponieważ cena pieniądza i tak jest niska. Bez wątpienia natomiast łagodzenie ilościowe prowadzi do obniżenia kosztów obsługi długu państw. Przykładowo w grudniu 2012 r. emisja bonów skarbowych kosztowała rząd Włoch 3,25%, czyli o ponad 3 punkty procentowe mniej niż jeszcze w listopadzie (6,5%). W tym czasie również rentowność belgijskich papierów spadła do najniższego poziomu od 18 miesięcy. Takie warunki sprzyjają w krótkim okresie władzy fiskalnej, ponieważ pozwalają odsunąć w czasie moment dostosowania wydatków i dochodów budżetowych oraz reform strukturalnych, jednak petryfikują dotychczasową strukturę gospodarki i skutkują pogorszeniem bilansu fiskalnego. Przykładem jest Japonia, w której dług publiczny powiększył się ze 140% PKB w 2000 r. do 230% PKB w 2011 r. Dług publiczny rośnie także w innych krajach i chociaż sytuacja każdego z nich jest nieco inna, to wydaje się, że przykład Grecji pokazał, że są granice polityki kończącej się albo wprowadzeniem bolesnych programów oszczędnościowych, albo skutkującej wysoką

inflacją. Niekiedy pojawiają się i są wdrażane w życie wysoce kontrowersyjne pomysły nacjonalizacji oszczędności (zob. Cypr). Nadmierne i niezbilansowane wpływami wydatki publiczne, które niestety nie przekładają się na dynamiczny wzrost dochodu narodowego, niosą ze sobą groźbę wzrostu podatków, co jest przejawem restrykcyjnej polityki fiskalnej i z pewnością nie służy poprawie koniunktury gospodarczej.

Luzowanie ilościowe zastosowano w krajach rozwiniętych i silnych gospodarczo. Z ostateczną oceną skuteczności tego narzędzia polityki monetarnej należy się jeszcze wstrzymać, natomiast warto pamiętać, że jego negatywne efekty uboczne pozostają wciąż słabo rozpoznane, natomiast wstępna ocena w zakresie efektywności dynamizowania wzrostu gospodarczego pozostaje niska.

W przypadku Polski luzowanie ilościowe nie miało miejsca, jednak i w naszym kraju konieczne jest właściwe dobranie instrumentów wsparcia i określenie strategii gospodarczej prowadzącej do trwałego rozwoju. A. Sopoćko i J. Żyżyński w dużym stopniu pokładają nadzieje w sektorze publicznym i wzroście odpowiednich kategorii wydatków publicznych, które wygenerują dodatkowy popyt wewnętrzny (2013). A.Z. Nowak i K. Ryć, zgadzając się na aktywną rolę państwa w gospodarstwie, proponują nową wizję w obszarze polityki gospodarczej Polski i Unii Europejskiej i upatrują szans na poprawę konkurencyjności gospodarek i przyspieszenia wzrostu w aktywnej polityce wspierania sektorów – głównie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), preferowanych przez Unię Europejską i stanowiących motor napędowy wzrostu gospodarczego w Polsce – małe i średnie przedsiębiorstwa odpowiadają za wytworzenie ponad połowy PKB Polski. A.Z. Nowak i K. Ryć uważają, że nacisk należy położyć na tych firmach z sektora MSP, które zajmują się produkcją innowacyjną i dają szansę na zwiększenie eksportu oraz na tych sektorach, w których tworzy się wiele miejsc pracy – obszar dóbr i usług niewymienialnych (ochrona zdrowia, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, szkolnictwo, nauka). Planowanie indykatywne, pewien zakres interwencjonizmu państwowego i stymulacje monetarne w duchu Keynesa, zdaniem uczonych, powinny pomóc w przyspieszeniu konwergencji realnej krajów strefy euro (Nowak, Ryć 2013).

Z kolei B. Fiedor i M. Gorynia zwracają uwagę na konieczność właściwego wykorzystania pomocowych funduszy unijnych i przyjęcie odpowiedniej filozofii wsparcia w mobilizowaniu wewnętrznych zasobów w społecznościach lokalnych i regionalnych. Optują zatem za tzw. endogenizacją rozwoju opartą na specyficznych przewagach terytorialnych i uwypuklają znaczenie wsparcia regionalnego (regionalne programy operacyjne), które jednak powinno być ukierunkowane na wyniki, nie zaś tylko wydatki. Ponadto naukowcy wskazują na potrzebę budowy gospodarki opartej na wiedzy, inwestycji w kapitał ludzki, wzmacniania mechanizmów tworzenia dyfuzji i komercjalizacji nowych krajowych rozwiązań (innowacji) oraz redukcji rodzimych kosztów obsługi i nadzoru

(kontroli) wiążących się z uproszczeniem systemu i sprawozdawczości (Fiedor 2010; 2013; Gorynia 2012; 2013).

Wypada się zgodzić, że w Polsce hamują rozwój: ciasny gorset administracyjny, biurokracyzm, niski poziom wolności gospodarczej oraz wysoka regulacja rynków. Cały czas w naszym kraju mamy do czynienia z przewagą wydajności nad innowacyjnością. Mocną stroną polskiej gospodarki pozostaje wysoka elastyczność rynku pracy i tania siła robocza, jednak zalecane byłoby szybsze zmniejszanie poziomu luki technologicznej, która – jak można oceniać – nie maleje wystarczająco szybko, by umożliwić nam skuteczną konkurencję z rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej.

Mądre połączenie polityki sektorowej i regionalnej w większym stopniu ukierunkowanych na rozwój innowacji wśród MSP – ale nie tylko produktowych (w tym usługowych), lecz także technologicznych, organizacyjnych i marketingowych powinno być odpowiednią strategią w budowie trwałego wzrostu gospodarczego i tworzeniu przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki. Fundusze unijne stanowią źródło kapitału, który warto wykorzystać, pamiętając jednocześnie, że powinny być wydawane efektywnie, a ich pozyskanie – jak to teraz często bywa – nie powinno być celem, lecz środkiem do jego osiągnięcia.

Postulat upraszczania prawa i redukcji regulacji jest coraz trudniejszy do osiągnięcia w obliczu konieczności przenoszenia do polskiego porządku prawnego przepisów z coraz obszerniejszych dyrektyw unijnych. O ile część przepisów wydaje się niepotrzebna i krępująca wolność gospodarczą, o tyle w części z nich należy upatrywać szans na zwiększenie transparentności, konkurencyjności i innowacyjności rynku, czego dobrym przykładem mogą być dyrektywa o usługach płatniczych (*Payment Services Directive*) i druga dyrektywa o pieniądzu elektronicznym (*Second Electronic Money Directive*), które m.in. wprowadzają nowe kategorie pośredników finansowych – instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego oraz redukują możliwość stosowania praktyk ograniczających konkurencję na rynku płatności.

Można uznać, że takie inicjatywy, jak Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR) stanowią krok w dobrym kierunku korespondujący z propozycjami A. Sopoćki i J. Żyżyńskiego dotyczącymi aktywnej roli sektora publicznego i mobilizacji środków publicznych przyczyniających się do rozwoju gospodarczego Polski.

Na koniec warto wskazać na otwartość polskich przedsiębiorców i konsumentów na innowacje płatnicze i nowe technologie, a także potencjał tkwiący w polskiej nauce (zob. np. opracowanie nowatorskiej technologii wytwarzania grafenu), które są dobrym prognostykiem na przyszłość dla polskiej gospodarki.

Bibliografia

- Fiedor, B. (2010). Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki, *Ekonomista*, 4, 453–466.
- Fiedor, B. (2013). Unijny program spójności i programy sektorowe – czy można uczynić z nich swoisty plan Marschalla dla Polski? Jak mądrze spożytkować pieniądze z unijnego budżetu. Referat wygłoszony na spotkaniu Klubu Polska 2015+, Związek Banków Polskich, Warszawa, 17 stycznia.
- Gorynia, M. (2012). Ewolucja pozycji gospodarki polskiej w gospodarce światowej, *Ekonomista*, 4, 403–424.
- Gorynia, M. (2013). *Unijny program spójności i programy sektorowe – czy można uczynić z nich swoisty plan Marschalla dla Polski? Jak mądrze spożytkować pieniądze z unijnego budżetu*. Referat wygłoszony na spotkaniu Klubu Polska 2015+, Związek Banków Polskich, Warszawa, 17 stycznia.
- Nowak, A.Z., Ryć, K. (2013). Europa potrzebuje liberalnego Keynesa, *Rzeczpospolita*, 26 listopada.
- Sopoćko, A. (2013). Narzędzia polityki monetarnej – bezradność wobec kryzysu popytu. Referat wygłoszony na konferencji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego pn. „Rola sektora publicznego w okresie kryzysu”, Serock, 23 września.
- Żyżyński, J. (2013). Sektor publiczny jako czynnik spójności przepływów strumieni pieniężnych w gospodarce. Referat wygłoszony na konferencji Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego pn. „Rola sektora publicznego w okresie kryzysu”, Serock, 23 września.

Historia, teoria, praktyka – kontekst kryzysu finansowego 2007+

Istnieje znane, wywodzące się ze starożytności powiedzenie, iż słowa uczą, przykłady zaś przekonują.

Sytuacja, która powstała w wyniku kryzysu finansowego 2007+ (faktyczny wybuch kryzysu związany z kredytami subprime) lub – jak chcą niektórzy – 2008+ (pierwsza wielka ofiara kryzysu – Lehman Brothers) ukazała prawdziwość tego stwierdzenia. Urok finansów, podobnie jak to ma miejsce przy różnego rodzaju grach losowych, polega m.in. na braku możliwości rzeczywistego przewidywania przyszłości. Stąd słuszna i ciągle aktualna refleksja Paula Samuelsona, że jedyne co wiemy na temat kryzysów finansowych to, że wiemy niewiele.

1. Sytuacja w obszarze teorii ekonomicznej

Doświadczenia kryzysu finansowego 1929+ dawały nadzieję, iż nic podobnego w tak wielkiej skali nie wystąpi w przyszłości. Seria wypowiedzi najbardziej znanych ekonomistów współczesnych czasów pokazuje, iż istnieje poważny rozróżnienie odnośnie do roli i wartości teorii ekonomicznej dla zapobieżenia ujemnym skutkom kryzysu. Nobliści mają na temat wartości teorii ekonomicznej różne zdania.

Erik Maskin, noblista z 2007 r., mówił: *Uważam nie tylko, że teoria ekonomiczna okazała się pomocna w rozumieniu tego, co się wydarzyło, ale także, że gdyby politycy przykładali do niej większą wagę, kryzysu można było uniknąć*¹. Nieco inne na ten temat zdanie ma Paul Krugman, noblista ekonomiczny

---

* Doc. dr Mirosław Dusza – Zakład Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych, Katedra Gospodarki Narodowej, Wydział Zarządzania UW. Tekst jest rozszerzoną i zaktualizowaną wersją wypowiedzi i prezentacji przedstawionej na konferencji.

¹ Wypowiedź cytowana m.in. na chińskich stronach. Pobrano z: www.cema.cufe.edu.pl

z 2008 r., który stwierdził, że *większa część teorii makroekonomicznej z minionych 30 lat była w najlepszym przypadku spektakularnie bezużyteczna, a w najgorszym wprost szkodliwa*².

Największą wadę przyjętego modelu teoretycznego w czasie kryzysu 2007+ ogłosił Alan Greenspan, były przewodniczący Rezerwy Federalnej, przez lata z racji swojej funkcji uważany za najbardziej wpływowego finansistę świata. W czasie przesłuchania przed Kongresem Stanów Zjednoczonych 23 października 2008 r. powiedział: *Ci z nas, którzy liczyli na to, że interes własny instytucji kredytowych zabezpieczy udziałowców, wliczając w to mnie, są teraz po prostu w szoku (...). Znalazłem błędy w modelu, który w moim rozumieniu miał zasadniczo opisywać funkcjonowanie świata* (Kryzys... 2009, s. 232–233).

2. Plany awaryjne

Działalność w obszarze finansów jest nieustającą wojną. D. Lundell pisał „Rynki finansowe ogarnięte są nieustającą wojną. Nie widać temu końca: 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu wprowadzane są do obiegu informacje, tworzone są nowe pojęcia i formułowane opinie. Następnie, na ich podstawie podejmowane są działania powodujące eskalację konfliktu. Czy są to światowe rynki akcji, rynki papierów dłużnych, rynki towarowe czy też pieniężne, jednego można być pewnym: są tam zwycięzcy i pokonani” (Lundell, Sun Tzu 1999).

Dlatego właśnie należy zawsze mieć na względzie możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowych. W przygotowaniu się na trudne czasy pomocne jest podejście harwardzkie, zakładające konieczność istnienia planów awaryjnych na różnych poziomach:

- wariant A – na czasy, kiedy wszystko idzie dobrze,
- wariant B – kiedy pojawiają się trudności (przewidywane),
- wariant C – kiedy pojawiają się trudności (nieprzewidywane),
- wariant D – kiedy wszystko się zawali³.

Praktyka pokazała, że w przypadku obecnego kryzysu sektor publiczny miał w najlepszym przypadku przygotowany wariant B – standardowe działania podejmowane w przypadku osłabienia wzrostu gospodarczego. Stąd też kry-

² Wypowiedź, która obiegła całą prasę światową i stała się podstawą artykułu prof. Jaspiera Jespersena (2009).

³ Ciekawym przykładem planowanego przyjęcia bez wariantowości była sprawa zmian w OFE budząca istotne zastrzeżenia wśród konstytucjonalistów (i nie tylko). W dniu 28 grudnia 2013 r. premier Tusk w wypowiedzi telewizyjnej stwierdził, iż rząd jest tak głęboko przekonany o zgodności z prawem przyjętych rozwiązań, że nie przygotował planu awaryjnego.

zysowe działania tego sektora miały charakter często chaotyczny i były niekoherentne⁴.

3. Doświadczenia historyczne

Zastosowane przez poszczególne państwa rozwiązania antykrzysowe pozostawały w ścisłym związku z ich doświadczeniami historycznymi. W USA pamiętano doświadczenia jedyne go porównywalnego z obecnym kryzysu 1929+. Zdaniem niektórych ekonomistów winę za największą recesję w nowoczesnym świecie ponosiła polityka „trudnego pieniądza” zastosowana po krachu giełdowym, który pociągnął za sobą upadek wielu banków amerykańskich. Dopiero rozpoczęcie inwestycji infrastrukturalnych na wielką skalę (Nowy Ład Teodora Roosevelta) rozruszało gospodarkę, a II wojna światowa postawiła ją na nogi.

Utrzymanie wysokiej płynności finansowej w gospodarce stało się pierwszym przykazaniem w USA (i nie tylko). W wypadku jakichkolwiek zagrożeń dla stabilności krajowego sektora finansowego i gospodarczego stanowi to priorytet władz publicznych. W sytuacji kryzysu 2007+ logicznym rozwiązaniem wydawała się zmasowana pomoc państwa dla sektora finansowego. W Europie pamiętano sytuację po I wojnie światowej, której efektem były wielkie procesy inflacyjne w krajach Europy Centralnej i Wschodniej. Sądzone zatem, że dyscyplina budżetowa uzdrowi sytuację, dlatego też stosowane rozwiązania szły w tym kierunku. Sytuacja w początkowej fazie kryzysu przypominała więc nieco chińskie hasło: jedno państwo, dwa systemy, które w zachodniej sytuacji kryzysowej brzmiało: jeden system (gospodarka rynkowa) dwa rozwiązania stosowane w praktyce.

Na późniejszym etapie, przyjmując, że rozwiązanie amerykańskie przynosi lepsze rezultaty, zaczęto się skłaniać ku temu rozwiązaniu. Międzynarodowy Fundusz Walutowy złożył samokrytykę, przyznając, że jego rady (zacieśnienie dyscypliny budżetowej) były nieadekwatne do sytuacji występującej w ogarniętej kryzysem finansowym Grecji. Azja, uzależniona w dużej mierze od eksportu, walczyła z kryzysem drogą celowego obniżania kursów walut krajowych (np. Korea Półd., Taiwan – tzw. wojny walutowe), co spotkało się ze zdecydowaną krytyką ze strony Stanów Zjednoczonych.

---

⁴ Najlepiej pokazała to sytuacja Grecji, której Międzynarodowy Fundusz Walutowy na początku kryzysu zalecił gorzką pigułkę w postaci drastycznej polityki budżetowej, by po pewnym czasie stwierdzić, że był w błędzie.

4. Polska – reakcja sektora publicznego

Polska zastosowała (z umiarkowanym rezultatem) wszystkie podstawowe narzędzia przewidziane w wariantcie kryzysowym B. Należały do nich w sektorze budżetowym:

- podwyżka podatków (np. VAT);
- cięcia wydatków (np. resortowe);
- dopuszczenie możliwości przekroczenia I progu ostrożnościowego (zawieszenie go, a faktycznie – jak się wydaje – ostateczne jego zniesienie);
- kreatywna księgowość (przeniesienie części oszczędności emerytalnych pomiędzy OFE a ZUS).

Stworzyło to potencjalnie bardzo niebezpieczną sytuację, którą sygnalizuje licznik długu w śródmieściu Warszawy.

Sektor monetarny (NBP) stosował, podobnie jak USA i strefa euro, obniżki stóp procentowych. Niektóre z oczekiwanych efektów tych obniżek to pobudzenie popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego oraz obniżenie kosztów obsługi długu publicznego. Okresowo stosowano interwencje walutowe w celu stabilizowania kursu waluty krajowej.

Na głęboką krytykę zasługuje sposób prowadzenia przez rząd komunikacji społecznej (a faktycznie w wielu wypadkach brak takiej komunikacji).

Konkluzje

Elastyczność międzynarodowego systemu zabezpieczającego okazała się relatywnie słaba, a brak skutecznych wariantów ratunkowych przyczynił się do długotrwałości i głębokości kryzysu 2007. Na szczeblu krajowym odpowiedź sektora publicznego – czego dowodem jest m.in. sytuacja finansów publicznych – w niewielkim stopniu odpowiadała rzeczywistym wyzwaniom. Patrząc na to, jak wiele osób z sektora publicznego zrobiło tak niewiele dla rzeczywistej stabilizacji sektorów realnych i finansowych, możemy być zupełnie pewni, że kolejny kryzys tym razem nas nie zaskoczy. Nie jest to odkrywcze stwierdzenie, bowiem – jak wiadomo – kryzysy są efektem napięć gospodarczych związanych z kolejnymi etapami cyklu koniunkturalnego. Rzeczywisty problem polega jednak na czym innym.

Popelnione błędy, częściowo zamaskowane kreatywną księgowością, ujawnią się prędzej czy później. Otwartą kwestią pozostaje, kiedy to nastąpi, jaka będzie głębokość kryzysu i jego zasięg oraz jaka będzie reakcja społeczna na niedostatki systemu.

Wśród teoretyków i praktyków działających w obszarze finansowo-gospodarczym opinie co do dalszego rozwoju sytuacji są podzielone: od entuzjazmu (kryzys minął) do pesymistycznych (grozi nam kolejna fala kryzysu). W tym kontekście warto zacytować dwie opinie, które zostały sformułowane w końcu 2013 r. Jose Angel Gurria, sekretarz generalny OECD, stwierdził, że: *Ożywienie gospodarcze jest rzeczywiste, ale niemrawe, a na horyzoncie mogą pojawić się turbulencje. Zagrożenia: spory budżetowe oraz zbliżający się koniec QE w USA* (Bloomberg Businessweek (Polska) 2014). Jim Rogers, wpływowy inwestor amerykański, podobnie ostrzega przed przewidywanym posunięciem Rezerwy Federalnej, określanym w języku angielskim „tapering”⁵ stwierdzając: *Po raz pierwszy banki centralne drukują oszałamiające ilości pieniądza w tym samym momencie. Powstało morze sztucznej płynności finansowej. W końcu zakończy się to katastrofą* (www.bbc.co/uk/news/business).

Bibliografia

- Bloomberg Businessweek (Polska), 23 grudnia–6 stycznia 2014.
Jespersen, J. (2009). *Should macroeconomic textbooks be rewritten?*. Pobrano z: www.insight.it.
Kryzys. Przewodnik Krytyki Politycznej (praca zbior.) (2009). Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
Lundell, D., Tzu, S. (1999). *Sztuka wojny dla graczy giełdowych i inwestorów*. Kraków: IFC Press.
www.cema.cufe.edu.pl
www.bbc.co/uk/news/business (24.12.2013).

---

⁵ *Tapering* – obniżanie dawek, mające na celu zaprzestanie brania danego środka.

ISBN 978-83-63962-49-4