

RECENZJE

Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity,
red. nauk. Izabela Zawiślińska, Oficyna Wydawnicza SGH,
Warszawa 2014, s. 332

Autorzy: Izabela Zawiślińska, Joachim Osiński,
Dariusz Malinowski, Bogusław Pytlik, Jerzy Oniszczyk,
Marcin Sakowicz

W okresie nasilonych dyskusji o przyczynach i skutkach przeciągającego się kryzysu finansów publicznych pojawiła się na rynku wydawniczym niezwykle książka przygotowana przez zespół naukowców z Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH. W istocie monografia ta jest publikacją rezultatów kilkuletnich badań prowadzonych w Katedrze Administracji Publicznej wspomnianego Kolegium. Jest ona próbą odpowiedzi na niezwykle aktualny problem, jaki w ostatnich latach trapi współczesny świat i wszystkie państwa niezależnie od stopnia ich rozwoju społeczno-ekonomicznego czy politycznego – kryzys finansów publicznych związany z jednej strony ze światowym kryzysem finansowym, z drugiej zaś – z rosnącym długiem publicznym.

Nic dziwnego, że Autorzy recenzowanego opracowania zajęli się centralnymi dla władzy publicznej i jej funkcjonowania instytucjonalnymi mechanizmami w tych właśnie warunkach. Posłużyli się w tym celu oceną doświadczeń wybranych państw, zarówno tych bezpośrednio dotkniętych problemem wysokiego zadłużenia i niskich ratingów skarbowych papierów dłużnych, jak i tych, których problemy mogą mieć charakter pochodny wobec określonej sytuacji mocarstw regionalnych czy innych ważnych państw w regionie. Dlatego też przedmiotem rozważań stały się państwa członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej, wybrane państwa Europy Środkowej – Czechy, Słowacja i Węgry oraz Islandia.

Istotnym zadaniem badawczym podjętym w analizach była także ocena, jak ostatnie doświadczenia wpłynęły na teoretyczne dyskusje i rozważania oraz koncepcje w kwestii długu publicznego, roli współczesnego państwa i wzajemnej zależności demokracji i kapitalizmu, z krytycznym ustosunkowaniem się do roli semantyki ideologii neoliberalnej. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługują rozważania

zawarte w obydwu rozdziałach autorstwa J. Osińskiego (rozdz. II – *Kryzys 2007+ a poziom długu publicznego (suwerennego) i jego wieloaspektowe następstwa* oraz rozdz. VII *Determinanty znaczenia instytucji współczesnego państwa. Neoliberalna ideologia a państwo*) oraz J. Oniszczuka (rozdz. IX *Instytucjonalne uwarunkowania demokracji – wybrane zagadnienia*).

Autorzy ci nadają pracy politologiczny i polityczno-prawny charakter uogólnionych analiz systemowych.

Praca nie ogranicza się do analizy ideologicznych przesłanek i ich odzwierciedlenia w działalności praktycznej wybranych państw, a zwłaszcza ich organów centralnych i banków, w sferze polityki finansowej, ale odnosi się również do samorządu terytorialnego jako części składowej tej polityki, a co za tym idzie i długu publicznego.

W istocie, jak wskazuje się we *Wstępie* do monografii, chodzi o to, by ukazać to, co najczęściej skrywane za mniej czy bardziej rozwiniętymi prezentacjami publicystycznymi, a nawet naukowymi, a mianowicie że istotą procesu związanego z ratowaniem sytuacji i wychodzeniem z kryzysu jest: „Nie pomniejszając wagi problemu i potencjalnej groźby bankructwa państw zarówno z grupy rozwiniętych, jak i rozwijających się, należy jednak mieć na względzie **zasadnicze źródło skokowego pogorszenia sytuacji w sferze finansów publicznych – upaństwowienia długu prywatnego**” (podkr. CW).

Już we *Wstępie* zwraca się uwagę Czytelnika, że „na konieczność aktywizacji instytucji publicznych i tworzenia rozbudowanych programów pomocowych wskazywali dotychczasowi zwolennicy ograniczania roli państwa i gloryfikacji mechanizmu rynkowego, którzy jednocześnie w największym stopniu ponoszą odpowiedzialność za wybuch tego kryzysu. Zachowanie to jest typowe dla **podejścia neoklasycznego, które wypacza zarówno istotę, jak i konkluzje płynące ze szkoły klasycznej, a bardzo często może zostać sprowadzone do hasła »kapitalizm dla biednych, socjalizm dla bogatych«**” (podkr. CW).

Praca jest obszerną monografią, ale nic dziwnego, ponieważ omawia niezwykle bogaty przegląd zagadnień oświetlanych wieloaspektowo, jednak ze szczególnym ujęciem politologiczno-prawnym i ekonomiczno-społecznym. Zawiera ogromną treść poznawczą. Jest to dzieło kilku specjalistów mających własny styl i temperament pisarski, więc nie jest to książka łatwa w odbiorze, tym bardziej, że ma ambicje oceny możliwości przeniesienia doświadczeń innych państw na grunt polskiej gospodarki.

Choć, jak wspomniałem, praca jest multidyscyplinarna, to dominuje w niej metodologia neoinstytucjonalna. Dzięki temu Autorom udaje się analizować instytucje państwa i jego organy z jednoczesnym uwzględnieniem wielu aspektów życia

politycznego, zarówno finansowych czy szerzej ekonomiczno-społecznych, które warunkują ocenę ich efektywności.

Dzięki takiemu właśnie podejściu metodologicznemu, co muszę podkreślić, recenzowana pozycja jest w rzeczywistości nowatorskim ujęciem tematu. Nie jest mi znana nie tylko polska, ale i zagraniczna praca o podobnym charakterze.

Sama konstrukcja pracy jest bardzo przejrzysta. Poza *Wstępem* składa się z 10 rozdziałów poświęconych różnym aspektom omawianego tematu – zarówno geograficznym, jak i merytorycznym. Są one pomieszczone w dwóch głównych częściach pracy. Część I zatytułowana ***Współczesne państwo i jego struktury w warunkach długu publicznego*** obejmuje pierwszych sześć rozdziałów. Część II zatytułowana ***Rola i znaczenie instytucji współczesnego państwa. Mity i paradoksy teorii i praktyki*** to rozdziały od siódmego do dziesiątego.

Struktura poszczególnych rozdziałów jest identyczna. Każdy zaczyna się od wstępu, w którym scharakteryzowane są zagadnienia w nim poruszane, następnie w kilku, najczęściej czterech–pięciu, paragrafach omówione są w sposób logiczny, syntetyczny problemy wynikające zarówno z tytułu opracowania, jak i tytułu rozdziału. Kończy się podsumowaniem zawartej w rozdziale analizy.

By zrozumieć bogactwo treści recenzowanej pozycji, wystarczy spojrzeć na spis treści. Oto tytuły poszczególnych rozdziałów i ich autorzy:

- *Skutki wzrostu deficytu ekonomicznego budżetu państwa i długu publicznego dla gospodarki i stanu finansów publicznych* – Dariusz Malinowski,
- *Kryzys 2007+ a poziom długu publicznego (suwerennego) i jego wieloaspektowe następstwa* – Joachim Osiński,
- *Problem długu publicznego w państwach Unii Gospodarczej i Walutowej* – Izabela Zawislińska,
- *Analiza porównawcza zmiany deficytu ekonomicznego budżetu państwa i długu publicznego w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2011* – Dariusz Malinowski,
- *Dług publiczny w wybranych państwach Europy Środkowej w warunkach kryzysu* – Bogusław Pytlik,
- *Zadłużenie sektora samorządowego i jego znaczenie dla bezpieczeństwa oraz stabilności ekonomicznej państwa* – Marcin Sakowicz,
- *Determinanty znaczenia instytucji współczesnego państwa. Neoliberalna ideologia a państwo* – Joachim Osiński,
- *Bank centralny i paradoks skutecznej oraz niezależnej polityki pieniężnej* – Izabela Zawislińska,
- *Instytucjonalne uwarunkowania demokracji – wybrane zagadnienia* – Jerzy Oniszczyk,

- *Podstawowe wartości nowoczesnego samorządu terytorialnego i ich znaczenie dla współczesnego państwa* – Marcin Sakowicz.

Niektórzy Autorzy mają w tej pracy różny udział ilościowy (od jednego do dwóch rozdziałów), ale każdy rozdział wnosi wartość dodaną do naszej wiedzy o omawianym problemie.

Warto zastanowić się nad tezą kończącą jeden z rozdziałów, niemal wprost związany z naszym dalszym funkcjonowaniem w Unii Europejskiej w kontekście wejścia do strefy euro i unii gospodarczo-walutowej. Mam wątpliwości, czy radykalna myśl zawarta w ostatnim zdaniu zakończenia rozdziału zatytułowanego *Problem długu publicznego w państwach unii gospodarczej i walutowej* autorstwa Izabeli Zawislińskiej, jest słuszna, mimo że zapewne teoretycznie jest w pełni uzasadniona. Niezależnie od tego, czy się zgodzimy, czy też nie, z Autorką, to warto tę opinię zacytować: „Być może jedyną skuteczną drogą do osiągnięcia celu jakim będzie stabilna zrównoważona gospodarka światowa, pozbawiona patologii i nieuzasadnionych nierówności od szczebla lokalnego po globalny, bez nadmiernej finansyzacji życia gospodarczego i politycznego, w której główna wartość będzie tworzona w realnej gospodarce, jest rewolucja”.

Powstaje natychmiast pytanie o to, jaka rewolucja? W jakim sensie? Marksistowskim? Anarchistycznym? Innym – intelektualnym? Wydaje się, że chodzi o jasny, przejrzysty i zrozumiały ruch nie tylko intelektualny, ale i polityczny, społeczny, ekonomiczny i prawny o antyliberalnym czy antyneoliberalnym kierunku. Jeśli tak, to oczywiście Autorka tej tezy czy wręcz postulatu ma rację. Takie zjawiska już dają się zauważyć, zapoczątkowane głośną akcją *Occupy Wall Street* – Okupuj Wall Street. Coraz częstsze są prace teoretyczne polemiczne wobec zwolenników „jedyniej prawdziwej drogi rozwoju poprzez mechanizm rynkowy i konkurencję bez ingerencji państwa”, wręcz o charakterze antyliberalnym czy neoliberalnym, obalające mity tych ideologii. Recenzowana praca jest jedną z nich.

Ciekawe są też stwierdzenia tej samej Autorki odnoszące się do roli banku centralnego we współczesnej gospodarce narodowej. Píše ona tak w zakończeniu rozdziału poświęconego temu zagadnieniu:

„Rynki, w tym także finansowe, nie są zawsze efektywne, a bardzo często możemy wskazać, że są nieefektywne z punktu widzenia całych społeczeństw. Tym samym banki centralne muszą monitorować sytuację zarówno na tych rynkach, jak i w realnej sferze gospodarki. Nie mogą jednak ograniczać się tylko do tej formy aktywności.(...) nie mogą ograniczać się w swych działaniach do monitorowania sytuacji. Muszą reagować na dynamicznie zmieniające się uwarunkowania, w jakich przychodzi funkcjonować zarówno prywatnym podmiotom gospodarczym, jak i samym organom państwa”.

Nawet te tezy, diagnozy i postulaty pod adresem praktyki świadczą o wartości recenzowanej pracy. Bez wątpienia jest warta jak najszybszego szerokiego upowszechnienia, bo może okazać się zaczynem do naukowej dyskusji między liberalizmem bardziej niż neoliberalizmem ekonomicznym a innymi kierunkami i metodologiami naukowej analizy tendencji rozwojowych współczesnego świata, państwa i społeczeństwa, instytucji i mechanizmów rozwoju społecznego, społeczno-ekonomicznego i politycznego.

Piszę tę recenzję w momencie (18–20 czerwca 2014 r.) rozpętania się w Polsce kolejnej afery podsłuchowej, której bohaterami tym razem są Minister Spraw Wewnętrznych i Prezes Narodowego Banku Polskiego. Obydwaj panowie dyskutują m.in. o roli NBP jako jednego z możliwych źródeł zasilenia trudnego budżetu, mogącego grozić przegraną przez rządzącą partię (PO) następnych wyborów parlamentarnych. Obydwaj panowie są bezpartyjnymi funkcjonariuszami władz publicznych. A jednak wkraczają na grunt polityki publicznej *sensu stricte*. Autorka, a zarazem redaktorka naukowa recenzowanej monografii, przewidziała taką konieczność, choć w innej formule i w innym kontekście. W swym opracowaniu, pozwolę sobie na trochę dłuższy cytat, napisała tak:

„W konsekwencji ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego toczone są dyskusje nad potrzebą zmiany lub modyfikacji tego celu (tj. monitorowania i stabilizowania polityki pieniężnej ograniczającej inflację – CW). Ponadto, standardowe narzędzia, przy pomocy których banki centralne realizowały wyznaczony cel, okazały się mało skuteczne i niewystarczające. Dlatego też instytucje monetarne szczebla narodowego i ponadnarodowego zostały zmuszone do wprowadzenia niestandardowych instrumentów polityki pieniężnej – ich cechą ma być ograniczony czas obowiązywania uzależniony od skuteczności realizacji zamierzonych celów. Co oznacza, że już znane, jak również nowe, instrumenty o niestandardowym charakterze mogą wejść do kanonu instrumentów stosowanych przez banki centralne. Może to powodować zmniejszenie przejrzystości prowadzonej polityki w płaszczyźnie narzędziowej, a także wzmocnić przekonanie podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza tych z rynku finansowego, że w niestabilnych warunkach, przy dużej niepewności na rynku oraz narastaniu zjawisk kryzysowych banki centralne będą interweniować na rzecz poprawy sytuacji. Tym samym, poprzez populistyczną krytykę nieskuteczności polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny można będzie wymusić działania zasilające sektor finansowy w płynność, jak również poprawiające strukturę bilansów instytucji finansowych. A wszystko to kosztem upublicznienia długu prywatnego i zwiększenia obciążeń fiskalnych przeciętnego obywatela, a w konsekwencji zmniejszenia jego dobrobytu”.

Jak widzimy, to nie intuicja, a przynajmniej nie tylko ona, badaczy, lecz prowadzona naukowa analiza doprowadzają do tego pesymistycznego wniosku. Co więcej, w dalszej analizie ten pesymistyczny wniosek zostaje pogłębiony o jeszcze jeden:

„Także niezależność banków centralnych nie jest pełna. Przy czym nie tylko ze względu na próby nacisku ze strony innych organów państwowych, w tym władzy wykonawczej, czy nawet podmiotów rynków finansowych, lecz także ze względu na skalę powiązań, jakie występują we współczesnej gospodarce światowej. Polityki pieniężne realizowane na szczeblu narodowym są ze sobą powiązane i mają na siebie wpływ. Można pokusić się o stwierdzenie, że banki centralne tworzą struktury zbliżone do oligopolistycznych”.

Obserwacje z naszego kraju mogą jedynie być doskonałą egzemplifikacją tego stwierdzenia.

Nie sposób jest nawet skrótowo omówić inne ciekawe tezy czy wnioski z tej obszerniej i wielowątkowej monografii. Gdybym chciał wybrać choćby po jednej czy dwie tezy lub zdania syntetyzujące każdy z poglądów wyrażonych w monografii, to w praktyce oznaczałoby dość zróżnicowany, ale niestety, wypaczony obraz omawianej pracy. Tym bardziej, że oddanie najważniejszych myśli Autorów poszczególnych rozdziałów byłoby jednak, bez dłuższych cytatów, wyrwaniem ich z kontekstu całego wywodu, jaki jest zawarty w danym rozdziale. Dlatego też wybrałem powyższe przykłady, gdyż dotyczą wprost najistotniejszej w gospodarce rynkowej sfery – finansów i bankowości. A przecież każdy z rozdziałów zawiera poza przejrzystą analizą zjawiska i jego przyczyn, przejawów, przebiegu i skutków, także sugestie dalszych badań i ewentualne wnioski dla praktyków.

W każdym wypadku możemy potraktować dany rozdział jak rozbudowane, rzetelne hasło encyklopedyczne – w najlepszym sensie tej kategorii – oparte na naukowej metodologii analizy i wnioskowania.

Warto więc do tej pracy sięgać, kiedy będziemy podejmowali instytucjonalne, prawne i ekonomiczne dyskusje, badania czy sugerowali praktyczne rozwiązania odnoszące się do tych zagadnień. Niech to będzie punktem wyjścia, bo w syntetyczny, ale jasny i uporządkowany sposób da nam inspirację do dalszej pracy.

Język monografii jest – mimo skomplikowanej, bardzo profesjonalnej problematyki – zrozumiały w zasadzie nie tylko dla zawodowców, politologów, prawników, ekonomistów, finansistów, bankowców czy specjalistów stosunków międzynarodowych, europeistów, ale i dla szerokiego kręgu Czytelników, w tym i polityków – posłów, senatorów, radnych czy aktywistów partyjnych. Dzięki temu do świadomości szerokich kręgów opinii publicznej może dotrzeć najświeższa naukowa, a nie zmitologizowana i ideologicznie wypaczona, wiedza o możliwych procesach rozwoju instytucjonal-

nego nie tylko państw omawianych w monografii, ale także i Polski w warunkach współczesnego kryzysu finansowego i długu publicznego.

Zabrakło mi jednak w tej pracy pewnego rodzaju podsumowania czy zakończenia oraz indeksu rzeczowego, a być może i indeksu nazwisk. Wiem, że jest niezwykle trudno podsumowywać i wyciągać wnioski z kilku zróżnicowanych pod względem merytorycznym zagadnień. Multidyscyplinarne podejście i wielość poruszanych kwestii nastrocza istotne trudności w stworzeniu uniwersalnego zestawu konkluzji i wniosków. Tym niemniej sędzę, że redaktor naukowy mógłby, a nawet powinien, się nad tym pochylić i sformułować kilka postulatów zarówno pod adresem nauki, jak i praktyki, w tym legislatorów oraz polityków.

Poza tym w zasadzie nie mam innych istotnych uwag krytycznych. Praca jest dobra pod każdym względem, także edytorskim – na każdej stronie mamy nagłówki z tytułem danego rozdziału oraz jego autorem czy autorką – a drobne stylistyczne potknięcia czy nierówności objętościowe poszczególnych rozdziałów nie zakłócają pozytywnego odbioru opracowania.

Wiesław Czyżowicz

Warszawa, 20 czerwca 2014 r.